

# КОМПАРАТИВНЕ СТУДИЈЕ

УДК: 342.53:342.51  
Примљено: 11. 3. 2008.  
Прихваћено: 21. 3. 2008.  
Оригинални научни рад

Српска политичка мисао  
број 1-2/2008.  
год. 15. vol. 20.  
стр. 117-142.

*Зоран Крстић*

*Факултет политичких наука, Београд*

## ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА ВЛАДЕ

### - упоредна анализа -

Овај рад има за циљ да расветли и појасни прилично противречне и комплексне односе легислативе и егzekутиве, односно парламента и владе. Намера аутора је да укаже на чињеницу да брак из интереса између "њега" тј. парламента и "ње" тј. владе обезбеђује значајан степен коегзистенције, али и минимум стабилности и функционалности политичког поретка. У тим брачним, турбулентним и вечито енигматичним, не ретко неискреним партнерским односима између парламента и владе често испаштају "деца", односно политичке партије мада каткад и "она", из револта, знају да преузму команду и управљање "кућом" тј. државом. У свим савременим демократским системима контролна функција парламента је једна од најважнијих у процесу креирања и вођења политике. Концепт поделе власти, који подразумева институционални механизам контроле коју врши законодавна власт према извршној, основни је гарант функционисања демократије. Капацитет парламента да врши ефикасну и стручну контролу владе јесте важан показатељ стварне демократизације друштва. Природна је тежња сваке владе да максимално амортизује и маргинализује утицај парламента и оствари највећи могући степен независне контроле над процесом

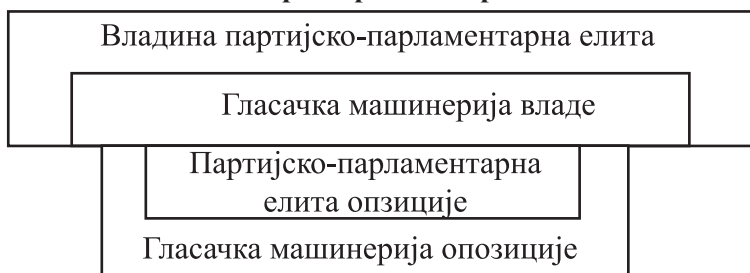
одлучивања. Општа тенденција јачања извршне власти наспрам законодавне присутна је у свим савременим демократијама. Маргинализација националних парламената присутна је у свим земљама "западне демократије" (Европске уније). Ако је законодавна власт нефункционална то може бити озбиљно упозорење потенцијалне кризе демократског дефицита, јер то значи да кључни контролни механизам извршне власти не функционише.

Јасно дефинисање и димензионирање односа између парламента и владе представља угаони камен парламентаризма. Право владе да распусти парламент и право парламента да изгласа (не)поверење влади поставља се као императив и *conditio sine qua non* савремене парламентарне демократије. Заправо, есенцију парламентаризма треба тражити у интерконекцији парламента и владе, јер та релација чини фундамент, односно стожер за разумевање и разликовање парламентаризма од других институционалних аранжмана власти. Овде се, наиме, поставља више битних питања која траже одговор: какве су ингеренције и утицаји владе према парламенту, односно шта она може учинити парламенту, с једне стране, и на који начин тј. путем којих инструмената парламент може контролисати владу, односно како је може "казнити" или "наградити", с друге стране? Ово су само нека од питања на која ће овај рад покушати да понуди неке одговоре.

Парламент даје влади политички легитимитет, јер већинска партија или коалиција партија које су ушле у парламент добија мандат тј. парламентарну инвеституру за састав владе. Подела и конфронтација између владе и опозиције најочигледније се манифестује управо у парламенту, мада је та подела на примеру британског парламента превазиђена и премошћена образовањем дисциплиноване и релативно стабилне хомогене партијске већине између партијско-парламентарне елите (*frontbench*) и њихове гласачке машинерије (*backbench*). "Фронтбенчери" владајуће партије имају велики политички утицај не само на парламент, него и на владу. Својом доминантном позицијом и одговарајућом политичком тежином коју имају, учинили су да се целокупна законодавна машинерија и парламентарна процедура прилагоде њиховој моћи и пресудном утицају.

Доње табеле сликовито приказују однос снага и домашај четири основна парламентарна ентитета.

**Садржај британског Дома комуна - однос снага и моћи четири парламентарна ентитета<sup>1)</sup>**



Парламент представља не само дебатни форум у коме се води континуирана партијска изборна кампања између позиције и опозиције, већ је, истовремено, и механизам путем кога влада креира и остварује своје законодавство. Такође, парламент као политичка позорница *par excellence* служи да се у њему јавно претресају сва питања битна за друштво и државу, било путем дебате, или путем "Question time" или, пак, стављањем амандмана на законске предлоге или на неки други начин. С друге стране, влада у парламенту објашњава и брани своју политику. Око 33% времена у британском парламенту служи за дебату о владиним предлозима закона, а испод 5% времена за амандмане и законске пројекте посланика. Иначе, посланици владајуће партије имају исту могућност утицаја на политику владе, колико имају и посланици опозиционих партија. Ако владајућа партија има огромну већину у парламенту, посланици опозиције имају мале изгледе и једино што им преостаје је да користе тактику одуговлачења или опструкције. Ипак, парламентарни пословник и други прописи предвиђају да, кроз одређену парламентарну процедуру, влада мора да омогући јавну контролу својих најважнијих активности. Најчешћи механизми који се користе у циљу парламентарне контроле и надзора рада владе у британском Дому комуна су: посланичка питања, опште дебате, први посланички предлози, парламентарни одбори и преписка са министима.

Неки аутори сматрају, можда оправдано, да је пораст улоге и значаја политичких партија, нарочито од 1880. године, све више умањивао моћ и способност парламента да доноси законе, одлучује о порезима, јавној потрошњи и да контролише извршну власт. Парламент, напротив, није изгубио свој значај, кажу други аутори, јер он, по речима Коксала и Робинса, представља "... центар за националну дебату у свим приликама и на начин који је јединствен

1) Madgwick P., *A New Introduction to British Politics*, Stanley Thornes (Publishers) Ltd, London, 1994, p. 173.

у односу на друге институције".<sup>2)</sup> Овој констатацији иде у прилог и неколико примера из новије парламентарне историје Велике Британије: питања премијеру на почетку и на крају важних дебата у нормалним околностима, за време важних догађаја попут афере Westland (1986) када су угледи целе владе, премијера и министра доведени у питање и када је висила у ваздуху могућност оставки, или приликом судбоносних историјских одлука, као на пример пад Чемберленове владе маја 1940. године, Суеца 1956. године и Фокландске кризе 1982. године. У таквим случајевима, оно што се квалификује као театралност парламента избија у први план - то је скоро ритуалистичко-реторички сукоб између противничких табора и "политичких гладијатора".

Доња табела показује на који начин се реализују горе поменути механизми парламентарне контроле владе.

### Основни методи контроле владе од стране британског Доњег дома \*

ПРОЦЕДУРА	ФУНКЦИЈА
Парламентарна питања ( <i>Question time</i> )	Посланици дневно постављају (понедељак-четвртак у 14.35, у трајању 45-55 минута) питања министрима који се редовно појављују и дају одговоре. Посланици могу да поставе само једно додатно питање, а уторком и четвртком лидер опозиције може директно да поставља питања премијеру у оквиру "Prime Minister's Question Time".
Дебате	<u>Опште</u> – дебате приликом представљања програма владе на почетку сваке сесије парламента, али углавном поводом предлога владе да се дискутује о њеној политици, или, пак, поводом предлога опозиције за време од 19 дана који припадају опозицији. <u>Одлагање</u> - предлог о одлагању дебате служи за проверу мишљења о питањима о којима влада нема одговарајући став, а такође омогућује и посланицима да поставе питање од интереса за своју изборну јединицу, а одговор добијају најчешће од помоћника министра. <u>Ванредне</u> - на овај начин посланици могу да ставе на дневни ред питања од ургентног значаја која се тичу одговорности владе и која се не могу ургентно поставити на други начин. У току сваког парламентарног заседања постоје свега 4 овакве дебате.
Први посланички предлози ( <i>Early Day Motions</i> )	Посланици најчешће користе овај метод да изразе своје ставове (на стотине их се постави за време сваке сесије), иако нема дебате о самим тачкама.
Парламентарни одбори	Могу да контролишу егзекутиву из саме просторије Доњег дома и имају моћ да затраже присуство "особа, папира и докумената", а могу да испитају и државне службенике а понекад и ministre.
Кореспонденција са министрима	Ово је најчешћи начин на који посланици решавају питања својих гласача и сваки посланик у просеку напише око 25 писама недељно која се тичу његове изборне јединице.

\*Coxall B.– Robins L., Contemporary British Politics, (An Introduction), MacMillan Press, London, 1989, p. 210.

2) Исто, стр. 209.

Кад је реч о одговорности владе пред парламентом, потребно је истаћи да је у свим парламентарним системима та одговорност практично једини облик политичке одговорности, јер шеф државе, ни у парламентарним монархијама, ни у парламентарним републикама, по правилу, не сноси политичку одговорност, а то исто важи и за посланике. Али зато влада као целина и министри појединачно сnose колективну и индивидуалну одговорност. Иначе, укратко, институт парламентарне одговорности владе, односно министра настао је и почео се примењивати у пракси британског парламента крајем 18. и почетком 19 века. Пре увођења парламентарне одговорности министри су могли само кривично одговарати и то тако што би Доњи дом, путем импичмента, могао оптужити министре, а Горњи дом им судити као највиша судска инстанца. Крајња санкција је била уклањање с дужности министра против кога је покренут кривични поступак. Увођењем парламентарне односно политичке одговорности, као ефикасног средства контроле владе, кривична одговорност губи на значају. О томе је писао француски аутор Есмеин: "... политичка одговорност министра је учинила некорисним ово старо оруђе (импичмент) и осудила га да зарђа. Превентивно средство је заменило репресивно средство".<sup>3)</sup> На основу "*Act-a of settlement*" из 1700. године, монарху је забрањено да помиљује лице против кога је покренут поступак импичмента. Министри су, без могућности краљеве заштите, да би избегли осуду, почели да прибегавају подношењу оставке. Овакво њихово држање водило је претварању кривичне у политичку одговорност. Последња два случаја импичмента десила су се 1788. године, када је оптужен Ворен Хастингс, односно 1804. године, када је оптужен лорд Мелвил, а 1782. године дошло је до првог случаја изгласавања неповерења влади лорда Норта у Доњем дому и њеног колективног повлачења.<sup>4)</sup>

Дакле, као што је горе поменуто, два основна вида парламентарне одговорности владе и њених министра јесу: индивидуална и колективна одговорност. Не улазећи дубље у елаборацију суштине, смисла и значаја ова два вида политичке одговорности, овом приликом ћемо се више задржати на основним механизмима и инструментима остваривања или реализације парламентарне контроле и политичке одговорности владе. Основни механизми контроле и

3) Навод по: Стефановић Ј., Кривична одговорност министра и шефа извршне власти - упоређење са њиховом политичком одговорношћу, Љубљана, 1936. стр. 24.

4) Исто.

надзора парламента над радом владе јесу: а) посланичко питање и интерпелација; б) хитне расправе и в) истраге одбора.<sup>5)</sup>

## ПОСЛАНИЧКО (ПАРЛАМЕНТАРНО) ПИТАЊЕ

Посланичко питање представља класично, најчешће примењивано средство путем кога парламент остварује контролу над радом владе. Парламентарним пословником се детаљно регулишу услови, предмет и време постављања посланичког питања. Тако је, по правилу, најпре предвиђено да питања могу да буду поднета у усменом или писменом облику. Док се на усмено питање у принципу даје усмени одговор, на писмена питања одговор може да буде некад писмени, а некад усмени. У парламентарној пракси значајнија су усмена питања и одговори. Диверже је сматрао да се уместо да буду средство контроле егzekутиве, писмена посланичка питања у пракси често претварају у бесплатне званичне правне консултације. Ова Дивержеова констатација може се с пуним правом уважити, када се има у виду обимност материјала везаног за посланичко питање.

Време намењено за постављање посланичких питања, по правилу, регулисано је пословником о раду парламента. Тако је, на пример, пословником британског Дома комуна време резервисано за постављање посланичких питања траје један сат сваки дан од понедељка до четвртка (14.30 до 15.30 понедељком и уторком, односно 11.30 до 12.30 средом и од 10.30 до 11.30 четвртком). Годишње се постави и одговори на преко сто хиљада посланичких питања, што говори о великој парламентарној активности и ажурности посланика који се, иначе, врло темељно и аналитички припремају за свако питање и расправу поводом добијеног одговора. Дакле, парламентарна питања у британском парламенту су веома популарна код посланика. У току једне парламентарне сесије, рецимо, од краја октобра 1985. до јула 1986. године постављено је близу 50.000 посланичких питања. Просечна цена усменог одговора је 75 фунти, а писменог 45 фунти. По члану 17. парламентарног пословника, уколико посланик од ресорног министра захтева усмени одговор, онда он мора своје питање означити звездицом, јер у супротном он ће добити писмени одговор који се штампа у дневном парламентарном билтену (Хансард). Питања којима се захтева писмени одговор тако су конципирана да се од компетентног министра, односно владе, "извуче" што потпунија и истинитија информација. На питање

5) Hague, R. & Harrop, M., Political Science: A Comparative Introduction, Palgrave MacMillan, 2001, p. 227.

за усмене одговоре која нису била постављена у времену предвиђеном за то (Question time) одговориће се писмено.<sup>6)</sup> "Question time" у италијанском парламенту је првих 40 минута сваке седнице, а у француској Националној скупштини то је седница која се држи петком поподне.

У немачком Бундестагу по пословнику постоје тзв. велика (главна) и мала посланичка питања (чл. 100-105).<sup>7)</sup> "Велика" питања која се упућују Савезној влади подносе се председнику Бундестага и она морају да буду кратка, одређена и да имају кратко образложење. Председник саопштава Савезној влади "велико" питање и од ње захтева изјаву о томе да ли ће и када одговорити на њега. По приспећу одговора, "велико" питање се ставља на дневни ред. Разматрање мора да се обави, ако то захтева једна парламентарна група (фракција) или 5% чланова Бундестага. Један од подносилаца питања може да добије реч пре расправе ради додатног усменог образложења. Ако су "велика" питања тако многобројна да угрожавају редовно обављање послова, Бундестаг може привремено да ограничи њихово разматрање на одређен дан заседања у недељи. И у том случају Бундестаг може да донесе одлуку о разматрању појединих "великих" питања неког другог дана заседања. У "малим" питањима, која се не могу стављати на дневни ред као предмет расправе, од Савезне владе може да се захтева обавештење, односно проширена информација о одређеним ресорним подручјима. Она не смеју да садрже "некоректне констатације или оцене". Може се додати кратко образложење. Председник Бундестага захтева од Савезне владе да писмено одговори на питања у року од 14 дана; у договору са подносиоцем питања он може да продужи тај рок.

Пословником (прилог 4) су за постављање питања и за поједина писмена питања предвиђене и посебне тзв. смернице за време. У оквиру тих смерница јасно су прецизиране четири фазе: а) право на постављање питања; б) подношење питања; в) одвијање времена за постављање питања, г) писмена питања. Свака од ових фаза има одређене специфичности.

*Прво*, сваке недеље када се одржавају седнице постоји време за постављање питања, у укупном трајању од максимално 180 минута. Сваки члан Бундестага има право у једној недељи у време одржавања седнице да у оквиру времена за постављање питања постави до два питања Савезној влади и да захтева усмени одговор. Питања морају да буду кратка и да омогућавају кратак одговор. Не смеју да садрже некоректне констатације или оцене. Свако питање

6) Brazier R., *Constitutional Practice*, Clarendon Press, Oxford, 1988, p. 177.

7) Пословник немачког Бундестага, Савезни службени лист бр. 1/1987, стр. 44, 67-70.

може да буде подељено на два потпитања. Питања се скупљају према областима послова Савезне владе и обједињују у штампаној публикацији. Председник одређује којим редом ће се прозивати области послова. Допуштена су питања из области за које је Савезна влада непосредно или посредно одговорна. На питања која се односе на тачку дневног реда одговори се дају писмено, текуће недеље у којој се одржавају седнице. То не важи ако се код тачке дневног реда одустаје од образложења и објашњења. Питања са очигледно локалним значајем председник доставља Савезној влади, ради давања писменог одговора. Подносилац питања има право да када се на питање даје усмени одговор, постави до два додатна питања. Иначе, ако се тиме не угрожава уредно протицање времена за постављање питања, председник треба да допусти другим члановима Бундестага да поставе додатна питања. Додатна питања која нису у непосредној вези са главним питањем председник враћа.

*Друго*, у оквиру друге фазе - подношење питања - питања се подносе председнику или секретаријату парламента у четири примерка. Питања треба, по могућности, благовремено да се доставе и она морају да буду достављена најкасније до петка до 11,00 часова, пре недеље у којој се одржава седница. Изузетно, председник може у времену за постављање питања да допусти питања која су очигледно хитна и од јавног интереса (хитна питања), ако се доставе најкасније претходног дана до 12,00 часова.

У оквиру *треће* фазе - одвијање времена за постављање питања - председник прозива број питања и име подносилаца питања. Хитна питања се прозивају на почетку времена за постављање питања. Ако за исти круг питања постоје већ постављена питања, онда се и на та питања одмах даје одговор. На питања се одговори могу давати само када је присутан подносилац питања. Ако подносилац питања није присутан, онда се на његово питање даје писмени одговор, само ако је то лице до почетка времена за постављање питања председника замолило за писмени одговор. Ако надлежни савезни министар или његов заменик нису присутни, онда подносилац питања може да захтева да се његово питање прозове на почетку времена за постављање питања, када су присутни савезни министар или његов заменик. Овим не сме да буде ограничено његово право да постави питање. На питања на која се, услед недостатка времена, у времену предвиђеном за постављање питања у току једне недеље не добију одговори, Савезна влада ће одговорити писмено, уколико подносилац пре истека тог своја питања не повуче. Писмени одговори улазе у анекс, уз протокол са пленарне седнице.

*Четврто*, сваки члан Бундестага има право да у току једног месеца Савезној влади постави до четири питања и да захтева пи-



смени одговор. Одговоре на питања Савезна влада даје у року од једне недеље по пристићу у Уред савезног канцелара. Одговори пристигли у току једне недеље објављују се у наредној недељи, заједно са питањима у штампаној ствари. Уколико одговор у року од једне недеље није стигао код председника односно секретаријата парламента, подносилац питања може после истека рока да захтева да се његово питање прозове у првом следећем времену за постављање питања у недељи заседања и да захтева усмени одговор. Тај захтев треба да се постави код председника или секретаријата парламента најкасније до 12,00 часова претходног дана уочи времена за постављање питања. Ако је у међувремену стигао писмени одговор на питање, подносилац питања може само да пита због чега одговор није дат у року од једне недеље.

Из овог кратког осврта на процедуру постављања парламентарних питања, може се видети да је свака фаза врло детаљно и прецизно регулисана пословником, тако да су практично немогуће евентуалне манипулације око постављања питања и одговора на њих. Захваљујући утврђеном процедуралном оквиру и развијеној пракси примене посланичких питања у развијеним парламентарним системима, посланичка питања, заиста представљају својеврсну спрегу између легислативе и егzekутиве и постају перманентна комуникација или, како каже Бирдо, дијалог између владе и парламента.<sup>8)</sup>

Интенције посланика при постављању питања могу бити двојаке. Најпре, постоје тзв. "искрена", бенигна питања, чији је циљ упознавање и информисање парламента о раду појединих ресора и активностима ресорних министра. Поред ових стручних, компетентно-информативних и конкретно-ресорских питања постоје и класична "политичка" посланичка питања, која се односе на глобалну или макро политику, а чији је циљ да се њиховим постављањем не само критикује одговарајући министар или влада у целини, већ да се на неки начин компромитује и дестабилизује упитани министар. Посланичка питања не производе никакве политичке санкције по владу и не могу се користити као средство за постављање питања поверења влади. Иако се, по правилу, о њима не води расправа, (осим у немачком Бундестагу, под одређеним условима), посланичка питања "држе" рад и активност владе на оку и под критичком лупом. Понекад је постављање посланичких питања мотивисано разним, не само политичким манипулацијама, већ и финансијским малверзацијама појединих посланика, који уместо

8) Бирдо Ж., "Предговор", у: М. Ameller, *Les questions, instrument du controle parlementaire*, Paris, 1964, стр. 5: "Питање, са одговором који оно подразумева, и одговор који даје онај коме је питање постављено, представљају основне елементе дијалога између одговорних за политику земље и представника народа који имају мандат да их контролишу".

одговора на постављено питање, као бумеранг, добијају политичку дискредитацију. Тако је маја 1994. године, због сумње да су за постављање посланичких питања двојица посланика Конзервативне партије примали новац, спикер британског Доњег дома Бети Буртројд наредила темељну истрагу, коју је водио Комитет парламента за привилегије.

## ПОЈАМ, УЛОГА И ЗНАЧАЈ ИНТЕРПЕЛАЦИЈЕ

Кад се говори о интерпелацији, треба имати у виду два момента: прво, у неким земљама у којима постоји процедура интерпелације, она нормално представља само једну од метода које омогућују парламенту да добије информације од владе и да је контролише и никако не представља једину информацију; друго, у оним земљама у којима је установа интерпелације непозната, да би се постигли идентични или слични циљеви, користе се аналогне процедуре, на пример: питања са писменим одговорима, питања са усменим одговорима, питања преко реда ("*private notice questions*"), предлози који се односе на дневни ред, дебата о прекидању седница ("*half-hour adjousmment*") и суштински предлози ("*substantive motins*").

Реч "интерпелација" означава одређену парламентарну процедуру или писани документ који доводи до такве процедуре. Мора се правити јасна разлика између захтева за процедуром и саме процедуре. Право посланика да поднесе интерпелације обично гарантује устав или неки други основни закон једнаког значаја, док процедуру коју треба користити у уживању тог права одређује парламентарни пословник. Такав је случај у Аустрији, Данској, Финској, Шведској и Швајцарској. У другим земљама, Белгији, Француској, Немачкој, Грчкој, Италији и Србији процедура интерпелације појављује се само у пословницима домова. У неким од тих земаља, на пример, у Белгији и Грчкој, било је сувишно стављати такву одредбу у устав, будући да право посланика да постављају интерпелације влади произилази из основних принципа парламентарног система.

Интерпелација је процедура која омогућује посланицима да контролишу извршну власт. У неким земљама, интерпелација има облик писаног документа који подноси - са разликама од земље до земље - или појединац, посланик или група посланика, уз задовољење неких услова који су, обично, наведени у пословницима домова. Уколико се интерпелација подноси писмено, она се даје председнику дома. Она се, да би дошло до тзв. извесног броја правних и политичких последица, такође, шаље влади или одређеном министру. Подношењу интерпелације се приступа ради следећих

циљева: а) добијања од владе информација или додатних појашњења о питањима која се налазе на дневном реду дома и за која посланик који подноси интерпелацију жели да чује владино мишљење; б) отварања, уз пристанак дома, дебате о конкретном питању, током које се могу изразити и разменити мишљења о питању; в) "парламентарног утицаја" на владу по питању неког проблема; г) постављања питања политичке одговорности владе или одређеног министра, тиме што се на крају дебате подноси предлог о изглашавању поверења или укора. У неким парламентима подношење интерпелације се врши ради једног или више од горе поменутих циљева. Понекад је један од циљева важнији од других. Исто тако, поднета интерпелација може под извесним околностима, имати за сврху да постигне само један од горе поменутих циљева, иако у одређеном парламенту интерпелација има за циљ постизање свих горе поменутих циљева. У Француској, до Другог светског рата, интерпелација је представљала напад опозиционог посланика, са циљем да се обори влада по одређеном питању, које је тако изабрано да већину у парламенту наведе да гласа против владе. У Финској интерпелација се сматра, пре свега, главним поступком којим се поставља питање министарске одговорности. Међутим, интерпелација представља нешто више, а не само средство којим се обарају владе или министри. Али, у већини земаља се прихвата да интерпелација пре свега представља средство којим се добијају информације, односно објашњења владе или министра по питањима из његове надлежности. Овај циљ се сматра главним у следећим земљама: Аустрији, Белгији, Данској, Немачкој, Грчкој, Италији, Холандији, Шведској и Швајцарској. Међутим, чињеница да се акценат ставља на те аспекте интерпелације не значи да не постоје и други аспекти те процедуре. У неким земљама, односно у Данској, Финској, Немачкој, Норвешкој и Шведској, вероватно у већој мери него у другим земљама, отварање дебате по интерпелацији пружа прилику посланицима да изразе разна мишљења о предмету интерпелације. У више земаља, као на пример у Немачкој, процедура интерпелације је резервисана за питања од великог општег значаја. У свим земљама, само подношење интерпелације, а нарочито отварање дебате по интерпелацији, парламенту на овај или онај начин пружа прилику да утиче на делатност и рад владе.

На основу општих закључака изведених из одредби пословника, које се примењују у разним парламентима, карактеристике интерпелације би се могле сумирати на следећи начин: а) само у неколико земаља се интерпелација подноси писменим путем; б) интерпелацију поставља један посланик или група посланика; в) у неким земљама интерпелација мора да задовољи извесне услове, које одређује пословник; г) ако се интерпелација подноси писменим пу-

тем, она се мора упутити председнику дома, али истовремено и влади или једном од чланова владе; д) подношење интерпелације носи са собом правне и политичке последице, које су обично дефинисане у пословнику. У неким, али не у свим земљама интерпелације се подносе у облику писменог документа. Интерпелације се подносе на пленарним седницама, а не на седницама комисија или одбора. У земљама у којима пословник захтева такву дозволу (Холандија) питања којима се тражи дозвола за подношење интерпелација, могу се поставити усмено. Разлози за подношење интерпелације могу се, такође, поднети усмено, али тако усмено поднети разлози не замењују писани документ. Пре него што се пређе на њено разматрање, у многим земљама текст интерпелације се умножава и дели свим посланицима. Право на интерпелацију може користити један посланик, више посланика или мања група посланика. Зато интерпелација има посебан политички значај. Као средство контроле над деловањем већине, то право може да користи мањина, па чак и поједини независни посланици. Индивидуални карактер интерпелације је видљив нарочито у оним парламентима у којима је за подношење интерпелације довољан само потпис једног посланика. Само у малом броју парламентарних система право на интерпелацију припада целом дому и посланици га не могу користити појединачно. У неким земљама се одобравају интерпелације које подносе заједнички два посланика; а у дебати ти посланици говоре један за другим, након чега им министар одговара. Потпис једног јединог посланика је довољан за подношење интерпелације у Финској, Грчкој, Италији, Шведској и Швајцарској. У француској Народној скупштини један потпис је, у принципу, довољан, али интерпелација мора да садржи предлог укора влади, који потписује једна десетина посланика Скупштине. У Финској је за подношење интерпелације потребна подршка 20 чланова парламента, а у Данској и Холандији право подношења интерпелације припада парламенту као целини, док се у пракси та процедура користи као и у другим земљама. Упркос индивидуалном карактеру интерпелације, она се подноси колективно, не само у случајевима када то пословник изричито налаже, него и у другим случајевима. Посланици се из више разлога удружују да би заједно користили право интерпелације: у већини случајева је то зато што припадају истој политичкој партији, али исто тако и зато што долазе из исте географске области или из стручних разлога, који се огледају у чињеници да припадају истој парламентарној комисији.

Тенденција је да се, у парламентима где постоје интерпелације, право подношења интерпелација не ограничава неким допунским захтевима или условима. Међутим, јасно се може сагледати низ основних правила. Запамтићемо да та правила имају негативан

карактер. Тако, у већини земаља, интерпелација: 1) не може да буде у супротности са уставом или (што углавном на исто излази) да буде у супротности са заклетвом коју полажу посланици; 2) не може да се односи на надлежности других органа, осим владе и министра, нити сме да се односи на суверена и председника; 3) интерпелација се не сме односити на питања локалне власти, нити се може примењивати на пресуде које изричу судови. У земљама са федералним уређењем интерпелација, када се упућује савезној влади, не може да се односи на послове који су у надлежности савезних држава или покрајина; 4) својим садржајем интерпелација не може да вређа достојанство других посланика у дому; 5) интерпелација се не може односити, осим у малом броју земаља, на питања која су већ унета у дневни ред дома; 6) интерпелација не сме садржати непристојне, вулгарне речи или речи које су неспојиве са парламентарним радом. У неким земљама, као рецимо, у Немачкој или Шведској, пословник обавезује посланика који подноси интерпелацију да интерпелацију формулише тако да садржи једно или више прецизних питања која се односе на исти предмет. Понекад пословник захтева да се поштују неки чисто формални захтеви, као на пример да се стави тачан наслов интерпелације или да се интерпелација умножи у извештај број примерака - рецимо, у четири примерка у Аустрији. Иначе, начин подношења интерпелација је сличан у већини парламента, док се детаљи процедуре разликују од земље до земље, у неким случајевима, чак знатно. Уопште узевши, може се уочити неколико "интерпелативних" фаза: а) предаја интерпелације председнику дома; б) пријем интерпелације од стране председника; в) штампање текста интерпелације и подела тог текста члановима парламента или читање читавог текста или наслова текста на пленарној седници; г) слање интерпелације заинтересованим члановима владе; д) уписивање интерпелације у дневни ред дома; е) изјава подносиоца интерпелације на пленарној седници и одговор члана владе на кога се интерпелација односи и евентуална дискусија; њ) и, на крају, гласање дома по некој резолуцији или одлуци. Међутим, треба приметити да све ове фазе нису обухваћене процедуром у свим земљама.

У складу са опште прихваћеним правилом, интерпелације се подносе председнику дома. То не значи да му се морају лично предати. У многим земљама је правило да се интерпелација предаје секретару парламента или неком другом чиновнику. Председник дома има право, па и дужност, да размотри да ли документ који му је предат има карактер интерпелације, тј. да ли садржи питање и да ли задовољава остале услове који се захтевају у датом парламенту. У већини земаља, уколико интерпелација не одговара неким

одређеним захтевима, председник и дом могу да одбију да приме интерпелацију. Председник, такође, може да услови примање интерпелације брисањем неких ставова за које сматра да су неумесни или неучтивни. Права председника у погледу интерпелација су, као што можемо видети, јасно ограничена и председник делује само у својству чувара устава и пословника. Он не може да суди о мишљењима која су изражена у интерпелацији и о томе да ли је умесно подносити интерпелацију по одређеном питању или не. Председник, такође, не може да оцењује да ли је питање постављено у интерпелацији стварно "хитно" или од "јавног значаја", будући да те карактеристике не утичу на чињеницу подношења интерпелације. У Белгији, на пример, председник може да одбије интерпелацију која би прерано ставила на дискусију нацрте закона који су још увек у фази разматрања у одборима. То је зато да би се заштитила уставна права одбора и она која им припадају по пословнику, као и исправно одвијање парламентарне процедуре. У неким земљама, као на пример у Холандији и Швајцарској, председник дома нема лична овлашћења у погледу интерпелација. У Швајцарској, председник само може да захтева брисање неких ставова из интерпелације, у случају да би уношење тих параграфа довело до одавања војних тајни. Изгледа да у пракси, у већини земаља, председници ретко користе своје право да одбију интерпелације. Можда је тако зато што се председници сматрају чуварима права мањине, па се зато труде да не ометају право посланика на подношење интерпелација. Чешће се догађа да председник прими интерпелацију која не одговара свим захтеваним условима, па дискутује са аутором интерпелације о изменама које у интерпелацију треба унети. По општем принципу, сви чланови дома се обавештавају на овај или онај начин о предмету поднете интерпелације или о подношењу интерпелације. Ово је, изгледа, веома важно правило, јер од поштовања тог правила зависи пуно учешће дома у процедурама које настају. Уопште узевши, интерпелације објављује председник. Без обзира да ли он објављује само наслов интерпелације или име аутора интерпелације или томе додаје допунска обавештења, нормално се објављује пун текст интерпелације или се, пак, пре него што се унесе у дневни ред, упућује посланицима. Уколико се интерпелација чита на седници, она се објављује у записнику са седнице или бар у другим званичним публикацијама (на пример, у "*Amtliche Parlamentarskorrespondenz*" у Аустрији). У неким парламентима интерпелације се не објављују. Међутим, чак и у тим случајевима интерпелације се могу добити на увид у генералном секретаријату парламента.

У већини земаља председник дома је надлежан да заинтересованом члану владе упути документе који садрже текст интерпелације. Ти се документи предају одмах пошто председник прими интерпелацију тј. пошто утврди да документ јасно садржи карактеристике интерпелације и да одговара одређеним условима. Рок у којем се мора дати одговор на интерпелацију почиње од дана кад је интерпелација предата заинтересованом министру. Међутим, у неким парламентима (на пример у Белгији) председник дома обавештава заинтересованог члана владе само о томе да је интерпелација поднета. Пракса је друкчија у Данској и Холандији, у којима дом колективно одлучује о предавању интерпелације влади. За разлику од одлука које доносе председници у другим парламентима, одлука коју по том питању доноси дом по карактеру је превасходно политичка - дом одлучује да ли по одређеном питању треба поднети интерпелацију влади. Међутим, треба приметити да у Холандији, када опозиција жели да постави интерпелацију влади, већина практично увек даје свој пристанак. Министар коме је интерпелација упућена, у већини земаља мора да на њу одговори оног дана када је прими или, у неким земљама, пошто је прочитана на седници. Међутим, у неким парламентима се другачије одређује рок за давање одговора на интерпелацију. Овде можемо да нађемо два система: а) пословник не захтева да се одговор да у одређеном року, па у пракси датум усменог одговора одређују заједнички парламент (најчешће биро дома) и влада (Италија, Холандија, Швајцарска); б) пословник предвиђа да се одговор мора дати у извесном року, као, на пример, 14 дана (Немачка), 15 дана (Финска), два месеца (Аустрија), десет дана после седнице итд.

У погледу услова за уношење интерпелације у дневни ред дома и за отварање дебате, постоје знатне разлике између разних парламената. Међутим, уопште узевши, има врло мало парламената у којима већина може да спречи јавну дискусију по интерпелацији. Овде наилазимо на следеће најважније системе: а) подношење интерпелације аутоматски доводи до читања те интерпелације на пленарној седници, а до дебате долази у случају да то тражи група посланика, ма како мала била, и ако нема других препрека за дискусију; б) подношење интерпелације аутоматски доводи до читања и дебате по интерпелацији, али онда када то одреди већина у дому; ц) уношење интерпелације у дневни ред, које истовремено доводи до читања текста интерпелације и до отварања дебате, може да се изврши само на захтев аутора интерпелације, уколико нису задовољни писменим одговором који су претходно добили или уколико у одређеном року нису уопште добили одговор на интерпелацију. У Белгији (посебно у Представничком дому), Грчкој, Шведској и нарочито у Финској, сама чињеница да је интерпелација поднета

аутоматски доводи до процедуре. Међутим, последња реч у тим земљама припада већини. У ствари, у тим земљама, иако се може отворити дебата по свакој интерпелацији која је поднета, прочитана на седници и која је добила или није добила подршку релативно мале групе посланика, већина може да заустави ту процедуру. На пример, у Представничком дому у Белгији све интерпелације се уносе у дневни ред за следећи уторак поподне. Међутим, у случају да на тој седници, када се интерпелација поднесе, министар коме је интерпелација упућена изјави да не жели да одговори, дебата се не отвара, па се интерпелација сматра завршеном. Тако, у Белгији и Швајцарској, такође, влада тј. портпарол већине може да спречи отварање дебате издавањем одговора. У белгијском Сенату већина може да одлучи да не саслуша интерпелацију уколико сматра да је предмет интерпелације приватног или локалног карактера или да може да нанесе штету општем интересу. У Грчкој се интерпелације уносе у дневни ред дома сваког уторка или петка, оним редом како су поднете. За отварање дебате су довољни подршка десет посланика или предлог министра. Међутим, дом може, већином гласова, да измени ред којим су примане интерпелације, па да на тај начин одложи дискусију о одређеној интерпелацији за каснији датум, који се опет стално одлаже. У неким парламентима подношење интерпелације може да доведе до њеног уписивања у дневни ред дома и до отварања дебате, али не аутоматски, него на основу одлуке већине, која се тиче посебно датума на који ће се интерпелација поднети. Такав је случај у Немачкој и Италији, где рок за давање одговора или, другим речима, датум уношења интерпелације у дневни ред, одређује влада или Председништво дома, или конференција председника. У Аустрији и Швајцарској отварање дебате подлеже одлуци већине у дому. У Италији до дебате може доћи само ако се интерпелација претвори у предлог по коме се може гласати. У таквом случају датум дебате одређује председник дома заједно са владом или га одређује сам дом. У Данској и Холандији подношење интерпелације захтева пристанак већине у дому, па све остале етапе интерпелације зависе од тог пристанка.

У дебатама по интерпелацијама, у принципу, можемо да разликујемо следеће етапе: а) читање интерпелације или експозе подносиоца интерпелације; б) одговор члана владе; в) евентуална допунска објашњења подносиоца интерпелације; г) евентуалне допунске примедбе онога коме је интерпелација упућена; д) интервенције других посланика; е) интервенција подносиоца интерпелације. Сви ови елементи нису увек присутни, нити су присутни истим редом у свим парламентима. Генерално посматрано дебате по интерпелацијама регулишу одредбе које се примењују на све дебате у датом парламенту. У неким парламентима је ограничен



број говорника у току дебате: на пример, четири у белгијском Представничком дому. Трајање интервенција се, такође, може ограничити: на пример, на 10 минута у Белгији и Швајцарској. Могућност интервенције на крају дебате је резервисана за подносиоца интерпелације. У неким земљама дебата по интерпелацији се завршава доношењем резолуције. У другим земљама, као на пример у Швајцарској или Шведској, није такав случај. Врста резолуција које се доносе на крају дебате, може се најбоље објаснити на примеру Белгије. Дебата по интерпелацији се у два белгијска дома може завршити гласањем за "једноставни" дневни ред, који не значи ни да се став владе одобрава, ни да се не одобрава. Дебата се, такође, може завршити резолуцијом названом "мотивисани дневни ред" који садржи поверење или неповерење влади или неком министру. Дебата се, такође, може завршити захтевом да влада поступи у извесном смислу. Овакву шему имају, углавном, и сви други парламенти. У Финској, на пример, "обично прелажење на дневни ред" увек значи поверење. У Француској се интерпелација може завршити само предлогом за доношење укора. У Италији подносилац интерпелације, ако није задовољан одговором који је добио, може да претвори своју интерпелацију у предлог који доводи до дебате. Изгледа да ниједан парламент нема процедуру која би омогућила дискусију по интерпелацијама и слушање одговора у одбору. Међутим, у неким земљама, на пример у Финској, интерпелација о којој дискутује парламент може се упутити на одбор. Ипак, иако су у пракси подношени предлози да се нека интерпелација упутити на одбор, током последњих година ниједан такав предлог није био усвојен.

У већини парламената, када се заврши мандат, било зато што је распуштен или зато што се у нормалном року завршио мандат, обавеза владе да пружи одговоре на поднете интерпелације се гаси. У више земаља, као на пример у Финској, завршетак заседања доводи до истог резултата. У италијанском Представничком дому интерпелација се скида са дневног реда после 60 седница од дана када је поднета. Примедбе у овом параграфу се наравно не односе на оне земље у којима министри не морају да дају одговоре на интерпелације. Уколико влада не пружи одговор на интерпелацију у одређеном року или пружи одговор који подносилац интерпелације или дом не сматрају задовољавајућом може да дође до једне или две последице. Пре свега, парламент може да изврши притисак на владу. У Италији посланик који није задовољан одговором може да претвори своју интерпелацију у предлог. Друго, постоји могућност да се обори влада или да се неки министри опозову. У већини земаља те се последице сматрају, у суштини, политичким. Оне разматрају разне облике од земље до земље. У неким земљама парламент нема потребе да приступи гласању о укуру министра ко-

га жели да уклони са положаја, уствари, парламент може да уклони министра путем резолуције о уклањању. Насупрот томе, у Немачкој парламент не може да усвоји резолуцију неповерења према датом министру, а предлог против Савезног канцелара може се дати само уз истовремено именоване новог кандидата за ту функцију. Према томе, право на интерпелацију је у извесној мери проблематично. Што се тиче објављивања интерпелација примењују се следећа правила: а) текст интерпелације чини саставни део записника са седнице дома на којој је интерпелација прочитана у целисти или је само прочитан њен наслов; б) текст интерпелације се налази у записнику дебате или у другим парламентарним публикацијама или на оба места; в) текст интерпелације, када га једном парламент објави, ужива исту правну заштиту као и записници парламентарних дебата; г) дељење званичног текста интерпелације, када га парламент објави, не повлачи кривичну одговорност.

Овде ће се дати кратак приказ процедуре интерпелације у парламентима појединих земаља. Тако, у Националном савету (*Nationalrat*) Аустрије интерпелације мора потписати најмање пет чланова, док их у Савезном савету (*Bundesrat*), морају потписати најмање три члана. Интерпелација се подноси председнику дома који је одмах преноси интерпелираном члану владе. Према општој пракси, у дому се чита само наслов интерпелације, а не и пуни текст. Члан владе може да усмени или писмени одговор, може и да одбије да одговори, али то одбијање мора да образложи. Текст интерпелације и одговор на интерпелацију се штампају у званичном листу ("*Amtliche Parlamentarskorrespondenz*"). Предлог за отварање дебате по интерпелацији мора да поднесе најмање осам чланова у Националном савету, односно пет чланова у Савезном савету. За прихватање предлога је довољна подршка двадесет односно десет посланика. Дебата се може завршити усвајањем резолуције.

У оба дома белгијског парламента, сваки посланик има право да подноси интерпелације. Захтев за интерпелацијом се подноси писмено председнику дома, који о томе обавештава дом на седници. У Представничком дому, све интерпелације које је председник прихватио уносе се у дневни ред за следећи уторак у 16,30 часова. Ту могу да узму реч: подносилац интерпелације (највише пола сата), портпарол владе и највише два до четири посланика (сваки по десет минута). Дебата се завршава усвајањем резолуције која може да подржи или оспори став владе (прости дневни ред), или да изрази неповерење влади (мотивисани дневни ред). Дебата се може завршити и захтевом упућеним влади да поступи у извесном смислу. Међутим, ако заинтересовани министар не одговори на интерпелацију, сматра се да је питање завршено после реплике

подносиоца интерпелације и евентуалног гласања о неком дневном реду, па до дебате и не долази. Слична процедура се користи и у Сенату. Међутим, Сенат може да одбије да разматра интерпелацију која је приватног или локалног карактера, или по којој би дискусији нанела штете општем интересу. Датум дискусије по интерпелацији одређује председник у договору са подносиоцем интерпелације и заинтересованим чланом владе.

Право на интерпелације у данском парламенту припада посланицима појединачно. Сваки члан има право на иницијативу, али пошто се текст интерпелације штампа и подели свим члановима, да ли ће се о интерпелацији дискутовати или не, дом одлучује на следећој седници, гласањем без дебате. Одговор владе на интерпелацију коју је прихватио Фолкетинг мора се дати најкасније у току десете узастопне седнице дома, под условом да министар не каже да би сама чињеница да се даје одговор била супротна националним интересима. После дебате, дом може да усвоји резолуцију која садржи поверење или неповерење или којом се само прима к знању одговор министра.

Сваки члан финског парламента, Едускунте, има појединачно право да подноси интерпелације председнику дома, али тај документ треба да супотпише двадесет чланова дома до следеће седнице. Тада председник шаље интерпелацију заинтересованом министру. Министар мора да одговори на интерпелацију у року од петнаест дана уколико влада не одлучи да је карактер интерпелације такав да не дозвољава одговор. Када се да одговор или саопштење, ако нема одговора, и када о њему продискутује парламент, председник дома предлаже да "пошто су саслушана објашњења, парламент пређе на дневни ред". Парламент може или да прихвати тај предлог, да га измени или да га упути ради измена уставној или некој другој комисији. После дебате, парламент усваја резолуцију о модалитету преласка на дневни ред, који може бити или "прости" прелаз на дневни ред, који је предложио председник, или "мотивисани" прелаз на дневни ред, ако је такав предлог поднет током дебате. Садржај мотивисаног преласка на дневни ред може бити врло широк: може да варира од изгласавања пуног поверења до комплетног укора. У случају да се предлог налази између те две крајности, кабинет обично пре краја дебате даје изјаву да би показао да ли сматра да поднети предлог представља укор или не.

Право на подношење интерпелације у француском парламенту може да ужива појединачно сваки члан Народне скупштине. Чланови Сената немају то право. Потпис једног јединог посланика је довољан за подношење интерпелације. Уз интерпелацију мора ићи и предлог укора влади који мора потписати најмање једна десети-

на чланова Скупштине. Захтев за интерпелацију се подноси председнику Скупштине, а затим Конференција председника одређује датум дебате по интерпелацији и по предлогу укора. Та дебата се мора одржати најкасније трећег дана седнице, по истеку уставног рока од 48 часова по подношењу интерпелације и предлога о укору.

Право на интерпелацију у грчком парламенту припада појединачно сваком члану Представничког дома. Интерпелација се подноси писмено и региструје се у посебној књизи, док се једна копија шаље заинтересованом министру. Дебате по интерпелацијама се одржавају сваког уторка и петка, а интерпелације стављају на дискусију оним редом како су подношене. Министар може да одговори писмено и тада подносилац интерпелације може да повуче своју интерпелацију са дневног реда. У том случају, интерпелација и одговор који је дат на интерпелацију објављују се у записнику дома. У супротном случају, подносилац интерпелације образлаже предмет своје интерпелације усмено на седници, а затим министар одговара. Дебата се може отворити ако министар или десет посланика изразе такву жељу. О интерпелацијама се дискутује оним редом како су подношене, али дом може и да промени тај ред. Дебата по интерпелацији може да се заврши изгласавањем укора министру или читавој влади.

Право на подношење интерпелације у Италији припада појединачно члановима Представничког дома и члановима Сената. Интерпелације се читају пред крај седнице током које су поднете. Затим председник одређује, обично споразумом са владом, датум када ће интерпелација бити унета у дневни ред. На тај дан, реч се прво даје подносиоцу интерпелације, затим министар одговара, а онда подносилац интерпелације може поново да одговори. Није допуштена никаква дебата нити гласање по предлозима или резолуцијама.

Право на интерпелације у парламенту Холандије не припада посланицима појединачно, него Другом дому Скупштине Сталежа у целини. Одобрење за интерпелацију се увек тражи усмено на пленарној седници дома. Одлука се обично доноси током следеће седнице. У тренутку који одређује дом, подносилац интерпелације интервенише постављањем извесног броја питања. Заинтересовани министар одмах одговара. Подносилац интерпелације може онда да узме реч по други пут, а затим могу да интервенишу други посланици. На крају министар закључује дебату. На крају дебате се гласа о резолуцијама које су поднели подносилац интерпелације или други посланици и о резолуцијама које садрже критике упућене политици владе. Иста правила се примењују и у Првом дому.

Интерпелације у немачком Бундестагу мора да потпише најмање 30 чланова Бундестага. Председник дома штампа и дели интерпелацију и о њој обавештава Савезну владу. Датум уношења интерпелације у дневни ред обично одређују влада и Конференција председника. Током седнице Бундестага један посланик узима реч да би објаснио разлоге за интерпелацију, након чега интервенише канцелар или један од његових министара, а онда може да се отвори дебата под условом да то тражи тридесет посланика. На крају те дебате може да се усвоји резолуција. У принципу, влада мора да одговори на интерпелацију у року од петнаест дана. Уколико то влада не учини, сам дом може да унесе интерпелацију у дневни ред и да поведе дебату која се, такође, може завршити усвајањем резолуције.

Захтев за интерпелацију у парламенту Шведске може да поднесе сваки члан Представничког дома (*Риксдаг*). Затим дом одлучује, без дебате, да ли ће се о интерпелацији дискутовати или не. Тек пошто дом донесе одлуку, председник упућује интерпелацију заинтересованом министру. Ако министар не одговори не може се отворити никаква дебата. Ако одговори тај одговор може бити предмет дискусије. Међутим, дискусија се не може завршити гласањем о предлозима или резолуцијама.

У парламенту Швајцарске уз интерпелацију морају се приложити најмање једанаест потписа у Националном савету, односно четири потписа у Савету држава. Интерпелација се подноси председнику дома, који је уписује у дневни ред једне од следећих седница. Истовремено се текст објављује у "Резимеу дебата у Савезној Скупштини". На седници прво узима реч један од подносилаца интерпелације, а затим портпарол владе даје одговор. Ако дом одлучи, може се отворити дебата. Међутим, дебата се не може завршити гласањем о предлогу или резолуцији.

Овај кратак осврт о интерпелацији не би био потпун ако бисмо се ограничили само на анализу правила о тој процедури, а да се не постави питање како се та правила примењују у пракси, какву улогу та процедура игра у контроли делатности владе од стране парламента и у којој мери та процедура одржава место које парламент заузима у државним органима разних земаља. Одмах се поставља једно питање: колико интерпелација се подноси сваке године у разним парламентима? Сви одговори који су дати на ово питање не садрже довољно детаља, па зато и сачињена табела није потпуна. Неке информације, на жалост непотпуне, о сталном повећању или смањивању броја интерпелација су веома интересантне. Тако је, на пример, у Италији број интерпелација које су подношене годишње у Представничком дому у разним сазивима био 174 у периоду од

1948. до 1953. године, 187 у периоду од 1953. до 1958. године и узастопце 94, 68 и 135. Види се да се током посматраног периода право на интерпелације све чешће користило у оба дома Републике Италије. У Савезној Републици Немачкој је тај процес ишао у обрнутом правцу. Током узастопних сазива Бундестага било је поднето годишње: 40 интерпелација у периоду 1949-1953. године, 24 у периоду 1953-1958. године и 12 интерпелација у периоду 1959-1960. године. Број интерпелација које су довеле до дебата у Бундестагу, такође, опада. У неким земљама смањење броја интерпелација се објашњава све већом популарношћу питања. То нарочито важи за Немачку од 1952. године.

### Интерпелације у пракси \*

Земља (парламент)	Број интерпелација у просечној години	Број интерпелација које су изазвале дебат у просечној години	Време посвећено интерпелацијама у Дому, у просечној години	Приближан проценат времена посвећеног интерпелацијама у односу на укупно време седница у истом периоду
АУСТРИЈА				
Националрат	140	(а)	-	-
Бундесрат	10	-	-	-
БЕЛГИЈА				
Представ.дом	52	41	61,5x	20%
Сенат	12	10	20x	8%
ДАНСКА				
Фолкетинг	6-8	(б)	-	-
ФИНСКА				
Едускунта	1,2	1	10-11	4-5%
ФРАНЦУСКА				
Народна скупштина				
а) 1950-1957.	300	60	(с)	10%
б) 1958-1962.	0	0	0	-
ГРЧКА				
Представ.дом	80-100	80	(д)	-
СР НЕМАЧКА				
Бундестаг	25	18	28(д)	7,3%
ИТАЛИЈА				
Представ.дом	352	(б)	-	-
Сенат	150	40	30	7%
ХОЛАНДИЈА				
Други дом	5-6	5-6	20	4-5%
ШВАЈЦАРСКА				
Национално веће	30-40	30-40	30	15%
Веће држава	5-10	(б)	-	-

\*Извор: Felloques A, Студија о контроли парламента над делатностима влада, Information constitutionnelles et parlementaires, January 1963, Paris.

**Напомене:** а) у Аустрији одговори на интерпелације се обично дају писменим путем, веома ретко се отвара дебата; б) нема информација; в) нема прецизних информација, јер су се дебате често држале истовремено са дебатама по другим питањима; г) приближно десет сати недељно; д) у многим случајевима је о интерпелацијама дискутовано у исто време кад и о нацртима закона, предлозима и декларацијама.

Ко је подносио интерпелације - чланови владајуће странке или опозиција? То је важно питање које се тиче једног од политичких аспеката ове процедуре. Претходна анализа показује да је интерпелација превасходно оружје у рукама парламентарне опозиције. У већини парламента од 10 до 40 интерпелација је поднето на иницијативу странке на власти. Екстремне случајеве представљају с једне стране Данска, где је све интерпелације поднела опозиција, а с друге стране аустријски Савезни савет, у којем су све интерпелације током последњих година поднеле владајуће странке. Такође, треба приметити интересантан случај Немачке, где видимо да стално опада број интерпелација које подносе чланови владајуће странке: 44% за период 1949-1953, 37% за период 1953-1957, 5% за период 1957-1960.

На основу горњих констатација, може се закључити, односно указати на нека основна обележја интерпелације: а) право на подношење интерпелација, или на коришћење других парламентарних процедура ради добијања информација и отварања дебата, представља једно од најважнијих и најфундаменталнијих права парламената и њихових чланова; б) право на добијање информација и на отварање дебата - иако се манифестује у разним облицима и разном степену - представља заједничку карактеристику свих парламената који су били предмет ове анализе; в) интерпелацију може поднети један посланик или, чешће, група њих. За разлику од посланичког питања, интерпелацијом се отвара расправа о општој политици владе иза које следи гласање о поверењу влади. Интерпелација као правни институт *sui generis* представља француски изум за време Треће републике. Процедура покретања интерпелације је строго предвиђена парламентарним пословником, односно тачно је прописан рок у коме се мора дати одговор на интерпелацију, о коме се затим отвара расправа и у којој могу учествовати не само интерпелант и интерпелисани него и остали чланови парламента. Често је одређено и време резервисано за интерпелације (нпр. у Белгији оне седнице Представничког дома које се држе средом). На крају расправе приступа се гласању. Једино се у шведском Риксдагу о интерпелацији не гласа. Број писмених питања, односно интерпелација у шведском парламенту у периоду од 1978. до 1990. износио је просечно 190 годишње, док је број усмених питања за исти период био чак 694.<sup>9)</sup>

Са аспекта стабилности влада, политички санкционисана интерпелација се у одређеним кризним ситуацијама јавља као "турбу-

9) Hancock M. D., *Politics in Western Europe*, MacMallan Press, London, 1993. p. 400, po cit: Statistika centralbyran, *Statistik arsboek for Sverige 1991* (Stockholm, 1991), p. 404.

лентно-еруптивни" инструмент директног утицаја парламента на владу. Наиме, у условима недовољне кохерентности и компететивности партијског система интерпелација својом логиком постојања нужно води ка перманентној кризи политичког поретка у целини. Очити пример је хронична криза француских влада Треће и Четврте републике: три петине француских влада за живота Треће и Четврте републике пало је поводом интерпелација. Француски аутор Есмеин наводи пример једне владе (Мелине) која је у периоду од априла 1896. до јуна 1898. морала да одговори на 218 интерпелација. Управо жеља да се обезбеди већа стабилност владе је представљала један од основних разлога зашто Устав Пете републике (1958) уопште не предвиђа интерпелацију. У Енглеској, такође, не постоји интерпелација као средство обављања контроле над радом владе.

## ИНТЕРПЕЛАЦИЈА У НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У пословнику Народне скупштине Републике Србије из 2005. године (XIV - ОДНОС НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ И ВЛАДЕ, део 5, чл. 209-217.)<sup>10)</sup> експлиците се помиње "Интерпелација у вези са радом Владе". Предвиђено је да најмање 50 народних посланика може да поднесе интерпелацију на Владу или министра за претресање одређеног питања у вези са радом Владе или министарства. Наглашено је да у току једног заседања Народне скупштине може да се поднесе највише пет интерпелација и то у писаном облику. Иначе, интерпелацију потписују народни посланици који су је поднели.<sup>11)</sup>

10) Пословник Народне скупштине Републике Србије, "Службени гласник РС", 53/05.

11) Према пословнику, интерпелација се подноси председнику Народне скупштине који је одмах доставља Административном одбору ради утврђивања усклађености интерпелације са одредбама пословника. По добијеном извештају Административног одбора, председник Народне скупштине интерпелацију доставља народним посланицима и председнику Владе. Влада разматра интерпелацију и доставља председнику Народне скупштине свој став поводом интерпелације најкасније у року од 30 дана од дана пријема интерпелације. Председник Народне скупштине став Владе, поводом интерпелације, одмах доставља народним посланицима. Интерпелација се ставља на дневни ред прве наредне седнице Народне скупштине, која се мора одржати најкасније 15 дана од дана достављања става Владе поводом интерпелације. Ако Влада не достави став поводом интерпелације у року предвиђеном у члану 213. став 1. овог пословника, интерпелација се, као последња тачка, ставља на дневни ред прве наредне седнице Народне скупштине, која се мора одржати најкасније 15 дана по истеку тог рока. Председник Народне скупштине може предложити да се интерпелација стави на дневни ред седнице Народне скупштине која је у току, као последња тачка, о чему Народна скупштина одлучује без претреса. Народна скупштина може да одлучи да се интерпелација разматра на посеб-



## LITERATURA:

- Brazier, Rod: (1988), *Constitutional Practice*, Oxford, Clarendon Press.
- Brich, Anthony H: (2002), *The British system of government*, London, Routledge.
- Child, Susan: (2002), *Politicos Guide to Parliament*, London, Politicos Publishing.
- Corbet, Richard: (2000), *The European Parliaments*, London, John Harper Publishing.
- Cowley, Philip (editor): (1998), *Conscience and Parliament*, London, Frank Cass.
- Hague, Rod & Harrop, Martin: (2001), *Political Science: A Comparative Introduction*, London, Palgrave MacMillan,
- Hancock M.D: (1993), *Politics in Westren Europe*, London, MacMallan Press.
- Хартман, Јирген: (2006), *Политички системи Велике Британије, САД и Француске*, Загреб, Политичка култура, Накладно-истраживачки завод.
- Keman, Hans (editor): (2002), *Comparative Democratic Politics*, London, SAGE Publications.
- Lijphart, Arend (editor): (2002), *Parliamentary versus presidential government*, Oxford, Oxford University Press.
- Loewenberg, Gerhard, & Samuel C. Patterson: (1978), *Comparing Legislature*. Boston, Little Brown.
- Longley, Lawrence D. and Davidson, Roger H. (editor): (1998), *The New Roles of Parliamentary Committees*, London, Frank Cass.
- Poslovník nemačkog Bundestaga, *Savezni službeni list* br.1/1987.
- Пословник Народне скупштине Републике Србије, "Службени гласник РС", 53/05.
- Сартори, Ђовани: (2003), *Упоредни уставни инжењеринг*, Београд, "Филип Вишњић".
- The Challenge for parliament: Making government accountable*, London, Vacher Dod Publishin Limited.

---

ној седници Народне скупштине. Представник подносилаца интерпелације има право да на седници Народне скупштине образложи интерпелацију. Председник Владе, односно министар на кога се интерпелација односи, дужан је да на седници Народне скупштине изнесе став Владе поводом интерпелације. На рад седнице Народне скупштине, на којој се разматра интерпелација, сходно се примењују одредбе овог пословника које се односе на претрес предлога закона. Претрес поводом интерпелације може се завршити заузимањем става о питању покренутом интерпелацијом или гласањем о преласку на наредну тачку дневног реда. Ако је предложено да се претрес поводом интерпелације заврши гласањем о преласку на наредну тачку дневног реда без заузимања става о питању покренутом интерпелацијом, председник Владе има право да се изјасни о том предлогу. Ако се председник Владе сагласи са тим предлогом, а постоје и други предлози, прво ће се гласати о том предлогу. Ако се предлог из става 2. овог члана не прихвати, о осталим предлозима Народна скупштина се изјашњава по редоследу њиховог подношења. Претрес поводом интерпелације мора се завршити на седници на којој је започет. Поднета интерпелација може се повући до преласка на гласање поводом те интерпелације. Интерпелација о истом питању не може се поново поднети у току истог заседања Народне скупштине. (Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 209-217)

## РЕЗИМЕ

Аутор врши компаративно-дескриптивну анализу механизма, односно инструмената путем којих парламент врши контролу и супервизију над радом и функционисањем владе. Средства парламентарног мониторинга су у готово свим савременим парламентарним системима углавном иста. Три главна инструмента јесу: а) посланичка питања; б) интерпелације и в) истраге парламентарних комитета (одбора). Али, начин њихове примене се разликује од система до система. Ова упоредна анализа је показала да парламентарна процедура рада и контроле владе постаје мерило демократичности политичког система.

Кључне речи: парламент, влада, шеф државе, парламентарни систем, парламентаризам, парламентарна демократија, процедура, закони, политичке партије, парламентарни одбори.

Zoran Krstic,  
Faculty of Political Science, Belgrade

## Summary

The author is conducting comparative-descriptive analysis of the mechanisms and instruments by means of parliament or legislature make scrutiny or oversight of the work and functions of the executive. The instruments of parliamentary controls (monitoring) in the modern parliamentary systems are mostly the same. The three main ones are: a) parliamentary questions b) interpellations and c) committee investigations. But, the ways of their implementations are different from system to system. This comparative analysis showed that the parliamentary procedure of work and scrutiny of the government (executive) is becoming measure or standard of the democratization political system.

Key words: *parliament (legislature), government (executive), head of state, parliamentary system, parliamentarism, parliamentary democracy, procedure, laws, political parties, parliamentary committees.*