

Maja Nastić\*

## Poslaničko pitanje u srpskom parlamentu

Sadržaj

### 1. Uvod

### 2. Pojam i funkcije poslaničkog pitanja

### 3. Poslaničko pitanje u Srbiji

#### 3.1. Normativni okvir

#### 3.2. Parlamentarna praksa

### 4. Zaključak

## 1. Uvod

Imajući u vidu da je centralna tema ovog rada poslaničko pitanje, kao instrument kontrolne funkcije parlamenta, to podrazumeva da će u fokusu rada biti odnos parlamenta i vlade, kao suštinsko obeležje parlamentarnog sistema. Parlamentarni sistem nastao je kao "plod lagane evolucije odnosa između kralja i parlamenta u Engleskoj"<sup>1</sup>, nakon čega, se razvio u nizu evropskih zemalja. Parlamentarizam svoje posebno značenje dobija nakon urušavanja socijalizma u novouspostavljenim postsocijalističkim demokratijama, uključujući i Srbiju. Danas, više vekova kasnije zadržao je svoja ključna obeležja, ali, nije ostao imun na izvesne promene koje su neminovne u današnjem društvu.

Parlamentarizam kao poseban sistem vlasti zasnovan na principu podele vlasti može se posmatrati u širem i u užem smislu. Parlamentarizam u širem smislu označava se kao "politički sistem u čijem središtu stoji parlament kao manje ili više institucionalizovani skup predstavnika društva ili pojedinih društvenih slojeva na kome se vode otvorene rasprave o političkim pitanjima i odlučuje, odnosno utiče na donošenje ključnih odluka o javnim poslovima"<sup>2</sup>. Parlamentarizam u užem smislu najčešće se izjednačava sa parlamentarnim sistemom ili sistemom parlamentarne vladavine. To je sistem vladavine u kome postoji međuzavisnost i saradnja zakonodavne i izvršne vlasti i u kome je pod okriljem titularnog šefa države realna vlast

---

\* Autorka je doktor pravnih nauka i vanredni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu.

<sup>1</sup> R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2009, s. 190.

<sup>2</sup> V. Vasović, Parlamentarizam, u: M. Matić (ur), *Enciklopedija političke kulture*, Beograd 1993, s. 794.

smeštena u kabinetu, koji je uglavnom ili najčešće sastavljen od članova predstavničkog tela, a koji su individualno i kolektivno odgovorni upravo tom telu<sup>3</sup>.

Parlamentarni sistem vlasti zasniva se na tzv. gipkoj podeli vlasti, u kojoj je ključan odnos između zakonodavne i izvršne vlasti, odnosno, između parlamenta i vlade. Parlament bira vladu, i ona mora uživati podršku parlamentarne većine da bi mogla da nesmetano radi i da obavlja svoju funkciju. Vlada odgovara za svoj rad i njena sudbina zavisi od poverenja parlamenta. Politička kontrola koju parlament sprovodi nad vladom je njegova tradicionalna prerogativa i predstavlja *conditio sine qua non* parlamentarnog sistema. Parlament raspolaže sredstvima kojima vrši kontinuiranu kontrolu nad radom vlade i to su: poslanička pitanja, interpelacija, predlog za glasanje o poverenju vladi, budžetsko pravo parlamenta i parlamentarne istrage. Instrumenti parlamentarne kontrole vlade razlikuju se po svojoj prirodi i dejstvu. Jednima se ostvaruje pravo na pribavljanje informacija o radu vlade (poslanička pitanja, parlamentarna istraga), dok se efektivna kontrole rada vlade postiže interpelacijom i glasanjem o poverenju vlade<sup>4</sup>.

Naime, instrument poput poslaničkog pitanja omogućava samo uvid u aktivnosti vlade, dok npr. interpelacija, glasanje o poverenju vladi mogu proizvesti i dalekosežnije posledice i imati kao krajni rezultat ostavku vlade ili gubitak poverenja u parlamentu<sup>5</sup>. No, ključan faktor, koji određuje u kojoj će meri efekti ovako uspostavljene kontrolne funkcije parlamenta biti i zaista prisutni, tiče se političke kompozicije parlamenta i vlade. Vlada sastavljena od partijskih lidera, izabrana jakim parlamentarnom većinom, u stanju je da kontrolu koju nad njom treba da vrši parlament, obrne u suprotnom smeru. Stoga, s pravom se može postaviti pitanje: „Da li parlament kontroliše vladu ili vlada preko stanačanih lidera, koji sede u njoj, kontroliše parlament<sup>6</sup>?” Odnosno, u kontekstu Srbije, to pitanje bi moglo da glasi: U kojoj meri je Narodna skupština, preko datih joj instrumenata, a pre svega preko poslaničkih pitanja, u stanju da kontroliše rad Vlade? I dalje, kako se to održava na njenu ulogu u sistemu vlasti, odnosno da li to osnažuje njenu ulogu ili se postiže sasvim suprotan efekat?

## 2. Poslaničko pitanje-pojam i funkcije

Imajući u vidu da poslanička pitanja spadaju u najstarija i tradicionalna sredstva kontrole koju parlament sprovodi nad radom vlade, cilj ovog rada jeste da se njegovi efekti sagledaju u odnosu na rad Vlade Republike Srbije. U tom smislu, najpre će biti reči o značenju i funkcijama poslaničkog pitanja u parlamentarnom pravu razvijenih demokratija. Posmatranje poslaničkog pitanja sa teorijskog i uporedno pravnog aspekta u funkciji je analiziranja funkcionisanja ove institucije u našem sistemu vlasti.

Poslaničko pitanje, najjednostavnije rečeno, predstavlja konkretno pitanje koje poslanik postavlja određenom članu vlade ili vladi kao državnom organu. Cilj postavljenog pitanja je dobijanje obaveštenja o stvarima koje su od opšteg interesa, a koje su u domenu nadležnosti vlade. Poslaničko pitanje u sebi sadrži elementarno pravo poslanika da zatraži objašnjenje i

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> M. Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, Beograd 2005, s. 52.

<sup>5</sup> *Ibid.*, s. 124.

<sup>6</sup> S. Orlović, *Nadležnosti parlamenta*, u: V. Pavlović/S. Orlović (ur), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd 2007, s. 150.

informaciju o radu vlade, odnosno pojedinih ministarstava. No, kada vlada pruži odgovor, svrha ovog instrumenta je ostvarena. To znači da realizacija ovog vida kontrole, bez obzira na pruženi odgovor, neće izazvati direktne sankcije na vladine aktivnosti. Ali, ako se pitanje postavlja u formi usmenog pitanja i u direktnom televizijskom prenosu, publicitet koji dobija kako poslanik, koji postavlja pitanje, tako i ministar, koji daje odgovor, ne može se zanemariti. Osim toga, poslanička pitanja su korisno sredstvo koje omogućava da se stekne uvid u rad vlade, da se vlada drži u pripravnosti, i kada god je to moguće dovede u nelagodnu poziciju, ali doprinose i boljoj komunikaciji na relaciji poslanik-birač<sup>7</sup>. Poslanička pitanja nisu sredstvo kojim se može postaviti pitanje poverenja vladi, niti se o njima otvara rasprava. No, ona su važna upravo, jer mogu biti inicirana od strane birača, čime se poslanici legitimišu kao pravi narodni predstavnici.

Imajući u vidu navedeno dejstvo poslaničkog pitanja, važno je ukazati šta sve poslanik želi da postigne njihovim postavljanjem, odnosno koji su razlozi koji odlučujuće utiču na ovu aktivnost. Bagehot je bio svestan mnoštva ovih razloga još u 19. veku, ukazujući da "ne postoji granica radoznalosti poslanika"<sup>8</sup>. Neka pitanja su rezultat istinske želje da se nešto sazna, ili da se popravi stanje u datoj sferi na koje se pitanje odnosi; no, ima i onih poslanika kojima je primarni publicitet ili pak, da bi se pokazala njihova zainteresovanost za izbornu jedinicu iz koje dolaze. Nekada su ti ciljevi ambiciozniji i odraz su želje da se dobije mesto u Vladi. Najjednostavniji razlog dolazi iz navike da se nešto pita. Moderna teorija i pored viševekovnog iskustva<sup>9</sup> u realizaciji ovog instrumenta, teško može dodati neki novi razlog. U svakom slučaju, prisutna je sledeća klasifikacija razloga za postavljanje poslaničkih pitanja:

- (1) da bi se dobila određena informacija,
- (2) da bi se pokrenula akcija,
- (3) da bi se dobio lični publicitet,
- (4) da bi se zahtevalo objašnjenje,
- (5) da bi se testirao ministar u kontraverznim oblastima svog resora,
- (6) da bi se ministar napao u kompleksnoj političkoj situaciji,
- (7) da se u pogodnom trenutku i brzo otvori što veći broj različitih tema,
- (8) da se pokaže briga za interese izborne jedinice u kojoj je poslanik izabran,
- (9) da bi se izgradila reputacija u određenim stvarima,
- (10) da se vlada natera na kompromis,
- (11) da se snažanoj vladi zada početni udarac, dok ne bude osujećena sa drugih strana,
- (12) da se ukaže na greške koje je vlada načinila,
- (13) radi okupljanja pristalica na strani opozicije, sa ciljem da se vlada promeni,
- (14) da se postigne dramski efekat<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> B. Bojanić, *Parlament u ustavnom razvoju Srbije* (doktorska disertacija), Kosovska Mitrovica 2016, s. 22.

<sup>8</sup> M. Wiberg, *Parliamentary Questioning: Control by Communication?* u: H. Döring (ur), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt/New York 1995, s. 181.

<sup>9</sup> Naime, prva usmena pitanja postavljena su u britanskom parlamentu sredinom XVIII veka. Tačnije, smatra se da je prvo pitanje uneto u zapisnik postavljeno u Domu Lordova 1721. godine. Tada je erl Cower pitao Vladu da li ima istine u izveštaju, u kome je navedeno da je glavni blagajnik Južnomorske kompanije Robert Kngiht, pobegao iz zemlje i da je uhapšen u Briselu. Činjenice koje su se odnosile na ovaj slučaj, izneo je u svom odgovoru tadašnji premijer. Navedeno prema *Parliamentary Questions*, House of Commons Information Office. Dostupno na: <https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/p01.pdf>, očitavanje: 23. 08. 2018.

<sup>10</sup> Wiberg (bel. 8), s. 181.

Svakako, nije isključeno da poslanik postavlja jedno pitanje iz više navedenih razloga. Na parlamentarcima je i izbor da li će pitanjima biti obuhvaćene nacionalne, internacionalne ili teme koje imaju lokalni karakter. To je aktivnost gde u velikoj meri dolazi do izražaja ličnost i karakter poslanika kao pojedinca. Za razliku od drugih parlamentarnih aktivnosti, gde je teško izbeći kontrolu partijskog vođe, odnosno šefa poslaničke grupe, postavljanje pitanja stavlja konkretnog poslanika u centar pažnje. Na toj platformi, a kroz odgovarajući sadržaj poslaničkih pitanja, poslanik je u mogućnosti da kreira svoju strategiju za osvajanje mandata i u narednom parlamentarnom sazivu.

Poslanička pitanja moraju da zadovolje izvesne formalne zahteve i podložna su određenim ograničenjima, koja idu daljeg od opšteg principa zabrane zloupotrebe. To su formalizovana pitanja članova parlamenta, koja moraju biti postavljena i obrađena na plenumu parlamenta i koja su upućena vladi ili pojedinom ministru. Karakter poslaničkih pitanja nemaju ona pitanja koja se postavljaju na parlamentarnim odborima ili poslaničkim klubovima<sup>11</sup>. Poslaničko pitanje mora biti jasno postavljeno i ne sme imati obeležje rasprave o pojedinom pitanju niti sadržati kvalifikacije ljudi ili pojava. Ostali formalni zahtevi, koji se odnose na način postavljanja pitanja, davanja odgovora, obim pitanja, broj i redosled postavljanja regulisana su poslovníkom parlamenta i predmet su parlamentarne prakse. Iako su poslanička pitanja zastupljena u svim parlamentarnim demokratijama, istraživanja u oblasti uporednog prava pokazuju da ne postoje dva parlamenta sa potpunom istom formom pitanja. Uslovi za postavljanje pitanja, kao i drugi aspekti, variraju od parlamenta od parlamenta. Poslanička pitanja se tako razlikuju u pogledu sledećih elemenata: 1. forma pitanja, 2. način postavljanja, 3. uslovi dopuštenosti, 4. vreme postavljanja pitanja, 5. način na koji je debata postavljena, 6. sadržaj pitanja, 7. maksimalan broj dozvoljenih pitanja po poslaniku, 8. raspodela dužnosti da se pruži odgovor, 9. zaključak, koji je moguće izvesti<sup>12</sup>.

Poslancima Donjeg Doma Britanskog parlamenta na raspolaganju su četiri vrste pitanja: usmena pitanja, hitna pitanja, unakrsna pitanja i pisana pitanja. Za postavljanje usmenih pitanja ustanovljeno je posebno vreme-Question time<sup>13</sup>, kada ministri odgovaraju na pitanja iz svog resora. Ministri se pojavljuju prema određenom redosledu: primenjuje se princip rotacije, koji treba da obezbedi da pitanja mogu da pokriju sve resore ministarstva, tako da svaki resor dolazi na red svake treće ili četvrte nedelje<sup>14</sup>. Treba imati u vidu da poslanici, koji žele da postavljaju pitanje u predviđenom vremenu, moraju da to prijave speakeru najkasnije tri (sedeća) dana ranije. To znači da je ministar upoznat sa pitanjem, koje će mu biti postavljeno, i ima vremena da pripremi odgovor. No, kada se na pitanje odgovori, speaker može pozvati i ostale poslanike da postavljaju dodatno pitanje. Smisao toga je da se mogu postaviti i i pitanja, za koja nije bilo nikakve naznake da će biti postavljena. Koliko će vremena biti odvojeno za postavljanje dodatnih pitanja je diskreciono pravo predsedavajućeg.

Postavljanje pitanja predsedniku Vlade (Prime ministerial Question time) je izrazito britanska institucija. U nijednoj visoko razvijenoj demokratskoj državi, izuzev Kanade, predsednik vlade ne mora da se tako redovno pojavljuje u parlamentu da bi odgovarao na pitanja, a još manje da se

<sup>11</sup> D. Stojanović, *Pravni položaj poslanika: na primerima Francuske, Nemačke, Austrije i Jugoslavije*, Niš 1999, s. 132.

<sup>12</sup> Bel. 8.

<sup>13</sup> Pitanja se mogu postavljati ponedeljkom od 14:35 do 15:35, a utorkom, sredom i četvrtkom od 11:35 do 12:35.

<sup>14</sup> H. Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, London 2004, s. 417.

pod jednakim uslovima bori sa drugim liderima<sup>15</sup>. Ove sednice održavaju se svake srede, kada parlament zaseda, sa početkom u 12 časova i traju 30 minuta. Unakrsna pitanja (cross-cutting questions) su nova tekovina u parlamentarnoj praksi Velike Britanije, uvedena su 2003. godine i nemaju pandan u drugim državama. Njihov smisao je da se omogući postavljanje pitanja koja pokrivaju oblast delovanja više ministarstva i da na jedno pitanje odgovara veći broj ministara. Pored navedenih, britanski parlamentarni sistem poznaje i pisana pitanja (written questions) i hitna pitanja (urgent questions). Hitna pitanja postavljaju se odmah po završetku Question time (od ponedeljka do četvrtka), ili u 11 sati petkom kada Parlament zaseda. Ova pitanja imaju hitan karakter, odnose se na stvari od opšteg značaja, ali da li će poslaniku biti dozvoljeno da ih postavi zavisi od procene speakera.

Može se zaključiti da Donji dom veliki deo svog vremena provodi u postavljanju pitanja ministrima i raspravama, koje se vode povodom njih. Glavna uloga Donjeg doma je da obezbedi prostor za političku borbu u predstojećoj kampanji za opšte izbore.

Dok je u Velikoj Britaniji poslaničko pitanje važan instrument političke borbe, poslanička pitanja u Francuskoj prvenstveno su usmerena ka dobijanju informacija u nekim važnim pitanjima. Ustav Francuske jedan je od retkih koji izričito predviđa poslaničko pitanje (čl. 48). U Nacionalnoj skupštini održavaju se nedeljeno tri sednice za usmena pitanja<sup>16</sup>. Kao i u Velikoj Britaniji i u Francuskoj veliki broj pitanja koja se postavljaju u parlamentu inicirana su od strane birača i potvrđuju dobru povezanost na relaciji poslanik-birač.

Modaliteti poslaničkog pitanja u Nemačkoj su: veliko pitanje, malo pitanje, kratko usmeno pitanje, pisano pitanje i aktuelni čas. Veliko pitanje (Grosse Anfrage) upućuje se Saveznoj Vladi preko predsednika Bundestaga, i ono mora biti kratko i jezgrovito. (čl. 100 Poslovnika Bundestaga). Veliko pitanje upućuje se Saveznoj vladi kao kolegijalnom organu, a ona određuje ko će od njenih članova dati odgovor. Povodom velikog pitanja rasprava se mora održati ako to zahteva parlamentarna frakcija ili najmanje 5% poslanika. Ako je rezultat rasprave otvorene povodom velikog pitanja takav da poslanici više nemaju poverenja u Vladu, oni moraju da to postavljaju kao samostalni predlog uz naznaku imena budućeg kancelara, usled primene konstruktivnog izglasavanja nepoverenja. Malo pitanje (Kleine Anfrage) postavlja se kada se želi obavestiti o tačno određenoj oblasti za koju Vlada nosi odgovornost. Svaki poslanik Bundestaga može uputiti na adresu Savezne vlade kratka pitanja za usmeni ili pisani odgovor. Dopustiva su samo pitanja koja se odnose na teme za koje je odgovorna savezna vlada. Federalizam i posledice podele vlasti između federacije i zemalja mora biti poštovana. Svaki poslanik ima pravo da postavi Saveznoj vladi najviše četiri pisana pitanja (Schiftliche anfrage) mesečno. U nemačkom parlamentarnom pravu postoji tzv. aktuelni čas (Aktuelle Stunde), kada se povodom usmenog pitanja od opšteg interesa otvara rasprava na zahtev parlamentarne frakcije. Aktuelni čas se od "običnog" časa za pitanja razlikuje u tome što poslanik ima mogućnost da postavi pitanje, ali i da raspravlja o odgovoru vlade.

<sup>15</sup> A. Adonis, *Parlament danas*, Podgorica 1996, s. 139.

<sup>16</sup> Jedna se održava sredom posle podne od 15:00 do 17:00 časova. Ovoj sednici prisustvuju svi članovi Vlade na čelu sa premijerom. Predviđena su dva minuta za postavljanje i isto toliko za davanje odgovora. Druga sednica održava se četvrtkom pre podne u trajanju od jednog sata i poznata je kao "rešeto pitanja". Ovaj naziv dolazi otuda što ministar ne zna unapred koja će mu pitanja biti postavljena i od njega se traži da veoma dobro poznaje stanje u svom resoru. Treća sednica predviđena za postavljanje pitanje održava se petkom pre podne. Poslanici postavljaju pitanja dosta vremena unapred i ona se objavljuju u službenom glasniku.

Navedni primeri pokazuju da jezgro poslaničkih pitanja čine usmena pitanja, koja se postavljaju na plenarnom zasjedanju parlamenta, po pravilu, u vreme koje je za to određeno. Ova poslanička pitanja imaju jasnu prednost u odnosu na pisana pitanja, jer skreću pažnju javnosti na određenu temu i mogu da pokrenu širu debatu. Osim toga, poslanici su u mogućnosti da nakon što dobiju odgovor, razgovaraju o tome sa članom Vlade i da mu postavе dodatno pitanje. Time se umanjuje mogućnost dobijanja nejasnog odgovora.

Neposredni cilj poslaničkih pitanja je, po pravilu, dobijanje obaveštenja o radu vlade ili pojedinog ministarstva. Pretpostavlja se da će poslanici postavljati pitanja o takvim događajima ili odnosima o kojima inače, na osnovu redovnih izvora informacija, ne bi mogli da dobiju potrebno ili puno saznanje. Tada je poslaničko pitanje jedini način da se do obaveštenja dođe direktnim obraćanjem samoj vladi. Ovakvo postupanje opravdano je ako je u pitanju stvar od opšteg interesa, jer je upravo njihov smisao da se o datoj stvari obavesti šira javnost. Ukoliko ove pretpostavke ne bi bili ispunjene onda bi poslanička pitanja od jednog važnog instrumenta kontrole, postala smetnja za pravilno funkcionisanje državnog aparata i ugled parlamenta bi time mogao biti narušen. Parlamentarac ne bi trebalo da postavlja pitanja iz ličnog interesa ili za sopstvene potrebe<sup>17</sup>. Ako postoji poslanikov lični interes za dobijanje odgovora koji se tiče rada vlade, onda on sam ima mogućnost da dobije tzv. privatno obaveštenje, bez stavljajući u pokret celog mehanizma parlamentarnog sistema<sup>18</sup>. Pored toga, prilikom postavljanja treba se uzdržavati iznošenja bilo kakvih uvreda, odnosno pežorativnog izražavanja.

Svrha poslaničkog pitanja je dobijanje obaveštenja i da bi se to ostvarilo važno je da predsednik vlade, odnosno ministar pruži odgovor na postavljeno pitanje. U duhu parlamentarizma je da ministar odgovori na postavljeno pitanje. Međutim, nisu retki slučajevi da ministri izbegavaju da daju odgovor. Sa aspekta teorije parlamentarnog prava sporno je da li se obaveza ministra da odgovori na poslaničko pitanje može smatrati pravnom ili je to više obaveza moralno-političkog karaktera<sup>19</sup>. Svakako, ministar neće biti sankcionisan zbog nedavanja odgovora. Ali negativan publicitet, koji takvim postupanjem teško može biti izbegnuti, svakako ne ide u prilog vladi, i nekada je bolje prihvatiti rizik davanja nepotpunog odgovora nego nedavanja nikakvog odgovora.

Pravo da postavljaju poslanička pitanja imaju svi poslanici, ali se njime vrlo često koriste poslanici opozicije, odnosno parlamentarne manjine vršeći pritisak na vladu postavljanjem neprijatnih pitanja. Poslanici opozicije koriste poslaničko pitanje kako bi kritikovali vladu i kako bi popularisali svoje političke stavove. Sa druge strane uticaj opozicije na vladu može imati pozitivno dejstvo i može uticati da izmeni ili preduzme određene mere, što je izraženo u poznatoj maksimi da svaka vlast može više da nauči od kritike svojih protivnika, nego od pohvale svojih laskavaca<sup>20</sup>. Parlamentarci koji pripadaju vladajućoj većini postavljaju pitanja kako bi promovisali rad vlade i pojačali pozitivne efekte u njenom radu. Parlamentarna kontrola koja se ostvaruje poslaničkim pitanjima ima karakter tipično političke kontrole. Ali, kako je ova kontrola pravno regulisana parlamentarnim poslovnicima ne može joj se odreći ni pravni karakter<sup>21</sup>. Zato

<sup>17</sup> V. Petrov, *Parlamentarno pravo*, Beograd 2010, s. 151.

<sup>18</sup> L. Marković, *Parlamentarno pravo*, Zrenjanin 1991, s. 188.

<sup>19</sup> Petrov (bel. 17).

<sup>20</sup> V. Koštunica, *Opozicija*, u: M. Matić (ur), *Enciklopedija političke kulture*, Beograd 1993, s. 788.

<sup>21</sup> D. Stojanović, *Ustavno pravo*, Niš 2001, s. 155.

je važno što potpunije i što preciznije regulisati poslanička pitanja parlamentarnim poslovníkom. Time se može sprečiti parlamentarna opstrukcija opozicije.

### 3. Poslanička pitanja u Srbiji

#### 3.1. Normativni okvir

Imajući u vidu navedena rešenja koja postoje u uporednim sistemima, namera je da se na toj „matrici“ posmatra kako je institut poslaničkih pitanja regulisan u našem parlamentarnom pravu i kako funkcioniše u praksi, te da se naj način ukaže na osnovne slabosti i nedostatke koji postoje u njegovoj realizaciji.

Poslaničko pitanje je institut sa veoma dugom tradicijom u Srbiji. Prvi put je, mada u rudimentarnom vidu, predviđeno Zakonom o poslovnom redu u Narodnoj skupštini iz 1870. godine. Ustav od 1869. godine nije o njima ništa govorio, ali je zato Ustav iz 1888. godine utvrdio da „svaki poslanik ima pravo upravljati ministrima pitanja i interpelacije“ (čl. 12 st. 2). Zakonom o poslovnom redu (1889) jasno je utvrđen sadržaj jednog i drugog instituta. „Svaki poslanik ima pravo upravljati ministrima pitanja na početku svake skupštinske sednice, ali je o tome dužan prethodno izvestiti predsednika Skupštine“ (čl. 78 Zakona o poslovnom redu). Nakon što ministar odgovori na pitanje, pravo da govori ima samo poslanik koji je postavio pitanje i tim povodom Skupština ne donosi nikakav zaključak. Ustavom iz 1901. godine (čl. 57) pravo postavljanja pitanja imali su poslanici oba doma, Narodne skupštine i Senata. Ustav iz 1903. godine preuzeo je odgovarajuću odredbu Ustava iz 1888. godine<sup>22</sup>.

Poslanička pitanja tada su dobila oblik, koji imaju i danas. To su pitanja koja poslanici upućuju vladi ili pojedinom ministru radi dobijanja informacija o stvarima u njihovoj nadležnosti. Međutim, poslanička pitanja nisu zadržala ustavni status, već su dugo bila svedena na nivo „poslovničkih regula“<sup>23</sup>. Donošenjem Zakona o Narodnoj skupštini (2010) poslaničko pitanje je dobilo zakonski rang. Naime, navedenim zakonom je utvrđeno da Narodna skupština vrši kontrolu nad radom Vlade ili člana Vlade postavljanjem poslaničkog pitanja, podnošenjem interpelacije, glasanjem o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade i obrazovanjem anketnog odbora (čl. 56 st. 2). Poslaničko pitanje je individualno pravo svakog narodnog poslanika. Detaljniji način ostvarivanja ovog instituta regulisan je Poslovníkom Narodne skupštine. Narodni poslanik ima pravo da postavi poslaničko pitanje pojedinom ministru ili Vladi, iz njihove nadležnosti. Poslaničko pitanje mora biti jasno formulisano i upućuje se nadležnom ministru ili Vladi. Postavlja se u pisanom obliku ili usmeno, s tim da izlaganje poslanika, koji postavlja pitanje, ne može da traje duže od tri minuta. Poslaničko pitanje može se postaviti i između dve sednice Narodne skupštine, u pisanom obliku, preko predsednika Narodne skupštine, koji ga dostavlja nadležnom ministru ili Vladi. Predsednik Narodne skupštine upozoriće narodnog poslanika ako pitanje nije postavljeno u skladu sa odredbama ovog poslovníka, odnosno ako nije upućeno nadležnom organu<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> M. Jovičić, *Leksikon srpske ustavnosti: 1804-1918*, Beograd 1999, s. 217.

<sup>23</sup> I. Pejić, *Parlament u Srbiji i položaj narodnih poslanika*, u: A. Fira/R. Marković (ur), *Dva veka srpske ustavnosti*, Beograd 2010, s. 155.

<sup>24</sup> Čl. 204 Poslovníka Narodne skupštine, *Sl. gl. RS* 56/05, 81/06, 13/09.

Poslovnikom je utvrđen tzv. Question time. Naime, poslanička pitanja postavljaju se Vladi, u prisustvu članove Vlade, svakog poslednjeg četvrtka u mesecu, na sednici koja je u toku, od 16:00 do 19:00 časova kada se prekida rad po dnevnom redu. (čl. 205) Ovako utvrđeni režim postavlja pitanja odnosi se samo na sednice koje se održavaju u redovnom zasedanju parlamenta. Za vreme vanrednog zasedanja, poslanička pitanja se mogu postavljati na sednici i drugog dana u mesecu, pod uslovom da podnosilac zahteva to predvidi u svom zahtevu.

Sednici na kojoj se postavljaju poslanička pitanja trebalo bi da prisustvuju svi članovi Vlade. No, Vlada će pisanim putem obavestiti Narodnu skupštinu o tome koji članovi Vlade ne mogu da prisustvuju ovoj sednici, najkasnije tri dana ranije.

Na usmeno postavljeno poslaničko pitanje, Vlada, odnosno ministar, usmeno treba da odgovore odmah. Ako je za davanje odgovora potrebna određena priprema, oni to moraju obrazložiti, a odgovor narodnom poslaniku dostaviti u pisanom obliku, u roku od osam dana od dana kada je pitanje postavljeno. Izuzetno, ako je u pripremi odgovora na poslaničko pitanje potrebno utvrditi određene činjenice čije utvrđivanje zahteva duže vreme ili složeniju analizu, rok za davanje odgovora na poslaničko pitanje može se produžiti, ali najviše do 30 dana. Pisani odgovor Vlade, odnosno nadležnog ministra dostavlja se narodnim poslanicima (čl. 206 Poslovnika). Nakon što dobije odgovor na postavljeno pitanje, poslanik koji ga je postavio, ima pravo da u trajanju najviše od tri minuta, komentariše odgovor na svoje pitanje ili da postavi dopunsko pitanje. Po dobijanju odgovora na dopunsko pitanje, narodni poslanik ima pravo da se izjasni o odgovoru, u trajanju od najviše dva minuta. Ako odgovor na poslaničko pitanje sadrži podatke koji predstavljaju tajnu, ministar, odnosno Vlada, mogu predložiti da se odgovor sasluša bez prisustva javnosti (čl. 208 Poslovnika). Tokom sednice na kojoj se postavljaju poslanička pitanja shodno se primenjuju odredbe Poslovnika, s tim što nisu dozvoljene replike i ukazivanje na povredu Poslovnika. Redosled postavljanja poslaničkih pitanja je, prema dosadašnjoj praksi Narodne skupštine, utvrđen tako da reč dobijaju narodni poslanici koji ne pripadaju nijednoj poslaničkoj grupi, zatim narodni poslanici od najmanje prema najvećoj poslaničkoj grupi.

Poslanička pitanja se ne postavljaju unapred ministrima i oni ne znaju kakva će im pitanja biti postavljena. To podrazumeva da moraju dobro poznavati stanje u svom resoru kako bi pružili odgovor. Sa druge strane, ni poslanici ne znaju ko će od ministara biti prisutan, a ko će biti sprečen da prisustvuje ovoj sednici Skupštine. To otežava pripremu pitanja od strane poslanika. Pitanja su često formulisana tako da ministrima omogućavaju širok osvrt na rad ministarstva, čime se izbegava konkretan odgovor na postavljeno pitanje. Iako bi se tokom održavanja ovakve sednice očekivalo da se vodi kratak i efekatan dijalog na relaciji poslanik-ministar, to se često pretvara u dugotrajne monologe članova vlade.

Poslovnik Narodne skupštine, pored pisanih i usmenih pitanja, poznaje i poslanička pitanja u vezi sa aktelnom temom. Naime, shodno čl. 209 Poslovnika predsednik Narodne skupštine, na predlog poslaničke grupe, najmanje jedanput u toku meseca određuje dan kada će pojedini ministri u Vladi odgovarati na poslanička pitanja u vezi sa nekom aktuelnom temom. Poslanička grupa zainteresovana za održavanje ove sednice treba da uputi odgovarajući predlog predsedniku Narodne skupštine. Predlog mora biti u pisanoj formi i u njemu treba da bude precizno navedena aktuelna tema o kojoj će se postavljati pitanja, ime i prezime nadležnog ministra, odnosno funkcija drugog odgovornog lica koje treba da odgovara na pitanja. Predlog koji ne sadrži navedene elemente neće biti razmatran. Uredan predlog poslaničke grupe predsednik Narodne skupštine odmah dostavlja narodnim poslanicima i nadležnom ministru. Ako je podneto više



predloga poslaničkih grupa, predsednik Narodne skupštine određuje redosled tema, prema vremenu pristizanja urednih predloga.

Za razliku od običnog question time, gde se pitanja upućuju "samo" Vladi, odnosno ministru, poslanička pitanja mogu se postaviti i drugom odgovornom licu. Tako, na primer, 30. juna 2011. godine na zahtev poslaničke grupe Srpske radikalne stranke održana je sednica u vezi sa aktuelnom temom "Rezultati saradnje Republike Srbije sa haškim tribunalom", „Odnos Republike Srbije prema vojnim savezima“, i „Politika Vlade Srbije prema južnoj srpskoj Pokrajini“. Na postavljena pitanja odgovarali su ministar za Kosovo i Metohiju, ministar pravde, ministar rada i socijalne politike, ali i tužilac za ratne zločine i šef pregovaračkog tima Srbije u razgovorima sa Prištinom<sup>25</sup>.

Odgovaranje na poslanička pitanja može trajati najduže 180 minuta, a obavlja se bez obzira na broj prisutnih narodnih poslanika u sali za sednice. Ako u predviđenom vremenu nije odgovoreno na sva poslanička pitanja, predsednik Narodne skupštine može odrediti i drugi dan kada će ministar odgovarati na pitanja. Pravo da postavljaju pitanja nadležnom ministru imaju svi narodni poslanici, ali, sledećim redosledom. Prvi postavlja pitanje predstavnik predlagača, zatim prijavljeni predsednici, odnosno ovlašćeni predstavnici poslaničkih grupa, počevši od predstavnika najmanje poslaničke grupe, pa do brojučano najveće poslaničke grupe i narodni poslanici prema prijavama, a do isteka ukupnog vremena za postavljanje pitanja i davanja odgovora. Narodni poslanici podnose predsedniku Narodne skupštine prijave za postavljanje pitanja u pisanom obliku, do početka odgovaranja ministra na postavljena pitanja, a usmeno, u toku trajanja odgovaranja. Jedan poslanik može da postavi najviše tri pitanja. Limitirano je vreme koje je na raspolaganju, kako poslaniku, tako i ministru. Poslanik, kao i kod postavljanja "običnih" pitanja ima na raspolaganju tri minuta, ali nakon odgovora nadležnog ministra može da postavi najviše dva podpitanja, u ukupnom trajanju od dva minuta. Nadležni ministar se obraća Narodnoj skupštini najduže pet minuta kako bi odgovorio na pitanje.

Poslovníkom Narodne skupštine konstituisano je pravo poslanika da traži obaveštenja i objašnjenja od predsednika Narodne skupštine, predsednika odbora Narodne skupštine, ministara i funkcionera u drugim republičkim organima i organizacijama, o pitanjima iz okvira prava i dužnosti ovih funkcionera, iz nadležnosti organa na čijem se čelu nalaze, a koja su mu potrebna za ostvarivanje funkcije narodnog poslanika. Predsednik, odnosno predstavnik poslaničke grupe, može ovo pravo ostvariti na sednici Narodne skupštine, usmeno, u jednom obraćanju, u trajanju do pet minuta, utorkom i četvrtkom, odmah nakon otvaranja sednice, a pre prelaska na dalju raspravu. Predsednik Narodne skupštine daje reč prijavljenim predsednicima, odnosno ovlašćenim predstavnicima poslaničkih grupa, počevši od predstavnika brojučano najmanje poslaničke grupe, pa do brojučano najveće poslaničke grupe<sup>26</sup>.

Ovde je reč o jednoj „hibridnoj formi komunikacije narodnih poslanika sa vladom“<sup>27</sup>. Pravo da traže obaveštenje nije individualno pravo svakog poslanika, već je postavljeno na užoj osnovi, i pripada samo predsednicima odnosno predstavnicima poslaničkih grupa. Sa druge strane, znatno je širi krug onih lica od kojih se može tražiti obaveštenje i objašnjenje, nego što je to slučaj kod

<sup>25</sup> Dostupno na: [http://www.parlament.rs/Dan\\_za\\_odgovaranje\\_na\\_poslani%C4%8Dka\\_pitanja\\_u\\_vezi\\_sa\\_aktuelnom\\_temom.13381.941.html](http://www.parlament.rs/Dan_za_odgovaranje_na_poslani%C4%8Dka_pitanja_u_vezi_sa_aktuelnom_temom.13381.941.html), očitavanje: 18. 08. 2018.

<sup>26</sup> Čl. 287 (bel. 24).

<sup>27</sup> I. Pejić, *Parlamentarno pravo*, Niš 2011, s. 341.

poslaničkih pitanja. Navedenoj sednici ne prisustvuju članovi Vlade, kao ni druga lica kojima su upućeni zahtevi, te se na njih ne može odgovoriti usmeno. Traženo obaveštenje odnosno objašnjenja lica kome je upućeno treba da dostavi narodnom poslaniku u roku od 15 dana.

### 3.2. Poslanička pitanje-parlamentarna praksa u Srbiji

Imajući u vidu navedeni normativni okvir, može se primetiti da naše parlamentarno pravo poznaje forme poslaničkih pitanja koja postoje u razvijenim demokratijama, kao i da utvrđuje i posebno vreme za postavljanje pitanja. Question time je prvi put uveden izmenama Poslovnika Narodne skupštine iz 2006. godine i to je predstavljao značajan korak napred u odnosu na ranija poslovnička rešenja, koja nisu utvrđivala posebno vreme za postavljanje pitanja. Naime, tada su se usmena poslanička pitanja mogla postavljati nakon što Narodna skupština okonča rad po svim tačkama dnevnog reda. To nije bilo najpogodnije rešenje, jer se često dešavalo da Skupština produži rad i do dugo u noći, te je bespredmetno postavljati pitanja u takvim uslovima. Međutim, prava slika o ovom institutu može se dobiti ako posmatramo relevantne statističke podatke u našoj novijoj parlamentarnoj praksi.

Tabela 1: Broj postavljenih poslaničkih pitanja u Narodnoj skupštini Republike Srbije u periodu od 1991-2017<sup>28</sup>

Godina	Broj postavljenih pitanja
1991.	1391
1992.	1392
1993.	363
1994.	302
1995.	170
1996.	111
1997.	37
1998.	46
1999.	14
2000.	13
2001.	49
2002.	14
2003.	44
2004.	16
2005.	66

<sup>28</sup> Bojanić (bel. 7), s. 258 i [www.parlament.rs](http://www.parlament.rs).

2006.	56
2007.	437
2008.	231
2009.	225
2010.	88
2011.	226
2012.	62
2013.	118
2014.	48
2015.	61
2016.	31
2017.	43

Prvi saziv Narodne skupštine Republike Srbije konstituisan je 11. januara 1991. godine. Poslanici su izabrani na prvim višestranačkim izborima održanim 9. decembra 1990. godine, kada su građani imali pravo da prvi put slobodno biraju svoje predstavnike. Primenjen je (dvokružni) većinski sistem. Skupština u ovom sazivu je trajala do 25. januara 1993. godine. U ovom sazivu postavljen je rekordan broj poslaničkih pitanja, i brojka od 1392 postavljena pitanja dostignuta davne 1992. godine još uvek nije nadmašena. U prvom skupštinskom sazivu Socijalistička partija Srbije, kao naslednik nekadašnje komunističke partije, imala je više nego ubedljivu većinu u parlamentu; od 250 poslanika njih čak 194 bilo je iz redova SPS. Takva struktura parlamenta očigledno nije bila smetnja za ponovno uspostavljanje jednog važnog instituta. No, kako pokazuju podaci iz tabele nakon ovog "zlatnog doba" sledi enorman pad broja postavljenih pitanja. Istovremeno, u Srbiji dolazi do promene izbornog sistema i počev od 1992. parlamentarni izbori se sprovode po pravilima proporcionalnog izbornog sistema. Proporcionalni izborni sistem, koji je primenjivan u razdoblju od 1992. do 2000. godine obeležila je česta promena broja izbornih jedinica. Nova izborna era započinje 2000. godine donošenjem Zakona o izboru narodnih poslanika, koji je, uz izvesne izmene, i danas na snazi. Od tada je u primeni proporcionalni izborni sistem u kome je čitava država jedna izborna jedinica (single nationwide constituency). To ima za posledicu da su poslanici potpuno otuđeni od svojih birača, i potpuno zavisni od svoje partije. Poslanici su odavno prestali da budu narodni, umesto toga, oni su partijski. Kontakt na relaciji poslanik-birač gotovo da ne postoji.

U pogledu broja postavljenih poslaničkih pitanja, izvestan pomak vidljiv je 2007. godine kada je ovaj broj narastao na 457. Ova brojka utoliko je veća ako imamo u vidu da je Vlada formirana sredinom maja i da se navedni broj odnosi na period od šest meseci. Nakon toga, što broj postavljenih pitanja i pokazuje, opet dolazi do marginalizacije poslaničkih pitanja. Takav trend nastavljen je i u XI sazivu Narodne skupštine. Naime, poslednji parlamentarni izbori održani su 24. aprila 2016. godine, a aktuelni skupštinski saziv je konstituisan 03. juna 2016. godine. Za prvih godinu dana rada, poslanici su postavljali poslanička pitanja samo na jednoj sednici koja je

održana 27. oktobra 2016. godine, iako bi trebalo da je održano minimum šest takvih sednica. Tada je devet narodnih poslanika postavilo 31 pitanje u prisustvu 18 članova Vlade<sup>29</sup>. Naredna sednica za postavljanje pitanja, trebalo je da se održi u četvrtak 24. novembra 2016. godine. Međutim, sednica je zaključena dan ranije, 23 novembra. Ista situacija je ponovljena i u decembru. Plenarna sednica je završena 28. decembra, a poslednji četvrtak je bio sutradan 29. Ovaj trend je nastavljen i kasnije. Tako su plenarne sednice zaključene uoči poslednjeg četvrtka u mesecu aprilu i maju 2017. godine.

Naredna sednica na kojoj su poslanici mogli da postavljaju poslanička pitanja održana je godinu dana kasnije u odnosu na prethodnu, tačnije 26. oktobra 2017. godine. Poslanička pitanja postavili su narodni poslanici Muamer Zukorlić, Jovan Jovanović, Miroslav Aleksić, Đorđe Komlenski, Fatmir Hasani i Đorđe Vukadinović. Kako je ova sednica održana u četvrtak, u skladu sa čl. 287 Poslovnika, predsednici, odnosno ovlašćeni predstavnici poslaničkih grupa su zatražili obaveštenje i objašnjenje. Ukupan broj pitanja koji je postavljen na ovoj sednici iznosi 76, od toga je 43 postavljeno na sednici koja je namenjena tome. To pokazuje jednu interesantnu crtu srpskog parlamenta. Kako se sednice za postavljanje pitanja održavaju vrlo retko, poslanici, odnosno predsednici i ovlašćeni predstavnici poslaničkih grupa, koriste svoje pravo iz čl. 287 Poslovnika da članovima Vlade, pre svega, upute razna pitanja iz domena njihove nadležnosti. Naredna sednica na kojoj su poslanici postavljali pitanja održana je 29. marta 2018. godine, kada je postavljeno 34 pitanja. Poslednja sednica u aktuelnom sazivu na kojoj su poslanici mogli da postavljaju pitanja održana je 26. aprila 2018. godine. Poslanička pitanja postavljalo je devet poslanika, a odgovoralo je 13 ministara, uključujući i predsednicu Vlade.

Ako se pogledaju teme koje su obuhvaćene poslaničkim pitanjima mogu se izdvojiti sledeće: efikasnost državne uprave (pitanja vezana za probleme u funkcionisanju državnih organa i administracije), pitanja koja se tiču ekonomske situacije u državi, pitanja u vezi sa statusom Kosova, ali i pitanja povodom aktuelnih inostranih projekata. U ovakvim obraćanjima poslanika prisutne su i teme koje imaju regionalni, odnosno lokalni značaj<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Na postavljena pitanja narodnih poslanika odgovarali su predsednica Vlade Republike Srbije Ana Brnabić, prvi potpredsednik Vlade i ministar unutrašnjih poslova Ivica Dačić, potpredsednik Vlade i ministar unutrašnjih poslova Nebojša Stefanović, potpredsednik Vlade i ministar trgovine, turizma i telekomunikacija Rasim Ljajić, potpredsednik Vlade i ministar građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Zorana Mihajlović, ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Branislav Nedimović, ministar privrede Goran Knežević, ministar zaštite životne sredine Goran Trivan, ministar rudarstva i energetike Aleksandar Antić, ministar državne uprave i lokalne samouprave Branko Ružić, ministar za evropske integracije Jadranka Joksimović, ministar zdravlja Zlatibor Lončar, ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Mladen Šarčević, ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Zoran Đorđević, ministar omladine i sporta Vanja Udovičić, ministar bez portfelja zadužen za demografiju i populacionu politiku Slavica Đukić Dejanović, ministar bez portfelja zadužen za regionalni razvoj i koordinaciju javnih preduzeća Milan Krkobabić i ministar bez portfelja zadužen za inovacije i tehnološki razvoj Nenad Popović. Dostupno na: [http://www.parlament.rs/Poslani%C4%8Dka\\_pitanja\\_u\\_oktobru.30117.941.html](http://www.parlament.rs/Poslani%C4%8Dka_pitanja_u_oktobru.30117.941.html), očitanje: 23. 08. 2018.

<sup>30</sup> Tako npr. Zoran Živković iz poslaničkog kluba samostalnih poslanika, postavio je, između ostalog, i pitanje koje je vezano za niški aerodrom, odnosno odluku niške skupštine da "pokloni" aerodrom Vladi. Njegovo pitanje bilo je: Kolika je vrednost niškog aerodroma? Koliku je vrednost skupština grada Niša u dinarima, i knjigovodstvenu i tržišnu, da vidimo da li postoji razlika između te dve cifre, poklonila Vladi Srbije? Da li će Niš dobiti nešto zauzvrat? Izvor: Privremene stenografske beleške Narodne skupštine Srbije 01 br. 06-2/154-18 od 26. 06. 2018. Dostupno na: [www.parlament.rs](http://www.parlament.rs), očitanje: 05. 07. 2018.

Kada je reč o poslaničkim pitanjima u vezi sa aktuelnom temom, takva sednica poslednji put je održana 30. maja 2013. godine. Tada je predsednik Skupštine Nebojša Stefanović zakazao sednicu kao Dan za odgovoravanje na poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom "Rešavanje problema teške ekonomske i socijalne situacije u zemlji" na predlog Demokratske stranke. Ovakve sednice Narodne skupštine bile su vrlo učestale u periodu od 2009-2011. godine, kada se u ulozi predsednika Skupštine nalazila Slavica Đukić Dejanović. Tako je 27. marta 2009. godine održana sednica na kojoj su poslanici postavljali poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom "Rezultati i posledice dosadašnje saradnje Republike Srbije sa Haškim tribunalom" na predlog poslaničke grupe Srpske radikalne stranke, i u vezi sa aktuelnom temom "Ostvarivanje autonomije AP Vojvodine, pitanje potvrđivanja Statuta AP Vojvodine i pripreme i razmtranje zakona, kojim se uređuje raspodela nadležnosti između Republike Srbije i pokrajinske automonije", na predlog poslaničke grupe LDP. Sledeća sednica na kojoj su članovi Vlade odgovarali na poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom<sup>31</sup> održana je već narednog meseca, tačnije 23. aprila 2009. godine. Ovakve sednice, povodom različitih aktuelnih tema održane su u junu i oktobru 2009. godine. U 2010. godini, u decembru, održana je sednica za odgovoravanje na poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom „Rešavanje problema nastalih u procesu reforme pravosuđa“, koju je predložila poslanička grupa Liberalno-demokratske partije. Na postavljena pitanja odgovarali su predsednik Vlade, ministar pravde i predsednik Visokog saveta sudstva. U 2011. godini održane su tri sednice na kojoj se odgovaralo na poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom. U aktuelnom skupštinskom sazivu do današnjeg dana nije bila održana nijedna takva sednica.

Kada je reč o tome da li poslanička pitanja koriste poslanici vladajuće većine ili opozicije, može se reći da je ovaj institut podjednako koriste i jedni i drugi. Po pravilu, poslanici vladajuće većine javljaju se kako bi pohvalili rad vlade, odnosno ministra. Nije bilo primera da su poslanici vladajuće većine doveli u nezgodan položaj predstavnik izvršne vlasti ni iz drugih koalicionih partija, a utoliko pre ni iz svoje partije. Šta više, primetan je servilan odnos poslanika vladajuće većine prema vladi, pre svega, liderima partija koji zauzimaju ministarska mesta, koji im redovno zahvaljuju što su „uz brojne obaveze, pronašli vreme da dođu u Skupštinu“.

Izuzetno mali broj postavljenih poslaničkih pitanja, neredovno održavanje Question time, jasno govori o tome u kojoj meri je ovaj institut parlamentarnog prava marginalizovan u Srbiji, odnosno da je kontrola Vlade koju na ovaj način parlament sprovodi vrlo slaba. Ako imamo u vidu da poslanička pitanja imaju za cilj dobijanje informacije o radu Vlade, to govori i nedostatku komunikacije na relaciji parlament-Vlada. „Razlog za ovu oskudnu komunikaciju poslanika i Vlade može se tražiti kako u poslovnim pravilima, tako i u nedostatku dobre parlamentarne prakse“<sup>32</sup>.

Interesantno je ukazati na stavove poslanika kada je reč o ovom mehanizmu kontrolne funkcije parlamenta. Naime, u istraživanju koje je sprovedeno na temu "Kako parlament kontroliše

<sup>31</sup> Aktuelna tema ticala se ekonomske politike, koju će Vlada voditi povodom novog kreditnog aranžmana sa MMF-om, a održavanje sednice je predložila poslanička grupa „Napred Srbijo“. Istog dana, na zahtev Srpske radikalne stranke održana je i sednica u vezi sa aktuelnom temom, koja se ticala zakonitosti raspuštanja Skupštine opštine Zemun i obrazovanja privremenog organa.

<sup>32</sup> Pejić (bel. 23 ), s. 342.

izvršnu vlast?’<sup>33</sup>, poslanici kao najefikasnije mehanizme izdvajaju rad na odborima i poslanička pitanja. Poslanici vladajuće većine više su naklonjeni odborima, dok opozicioni poslanici veruju u delotvornost poslaničkih pitanja kao načelnog mehanizma kontrole izvršne vlasti nego u kontekstu rada Narodne skupštine Srbije. Značajan broj poslanika smatra da poslanička pitanja nisu korisna, jer Vlada izbegava ili da rešava probleme ili da daje odgovore na ova pitanja. Poslanici razumeju poslanička pitanja kao mehanizam za usmeravanje Vlade i prukupljanje informacija, više nego kao sredstvo pritiska kontrole. Reč je o „mekom“ tumačenju instituta poslaničkog pitanja. Poslanici su više zainteresovani za postavljanje usmenih pitanje Vladi. Kada je reč o tome u kojoj su meri poslanici zadovoljni odgovorima na usmena poslanička pitanja, očekivano poslanici opozicije veoma su nezadovoljni kvalitetom odgovora predstavnika Vlade na njihova pitanja (70%). Međutim, i među poslanicima vladajuće većine tek svaki drugi je nedvosmisleno zadovoljan, dok se 1/5 izjašnjava da nisu zadovoljni. Poslanici navode da su odgovori vlade vrlo retko potpuni i smisleni, i često se svode na tehničke odgovore, te zbog toga kroz njih ne može da se ostvari kontrolna funkcija. Ističe se i velika dominacija Vlade na samim sednicima na kojima se postavljaju usmena pitanja. S jedne strane, takve sednice traju kratko, a sa druge strane, vlada dobija veliki deo vremena prilikom davanja odgovora. Vlada ima na raspolaganju gotovo neograničeno vreme, dok je vreme poslanika vrlo limitirano. Sa druge strane, otežana je i priprema poslaničkih pitanja, jer poslanici ne znaju unapred ko iz Vlade neće doći.

Tabela 2. Najefikasniji mehanizmi za ostvarivanje kontrolne funkcije Narodne skupštine Republike Srbije<sup>34</sup>

Mehanizam	Svi poslanici	Poslanici vladajuće većine	Opozicioni poslanici
Rad u odborima	33%	42%	24%
Poslanička pitanja	28%	39%	18%
Razmatranje izveštaja nezavisnih tela	11%	16%	6%
Javna slušanja	9%	7%	12%
Razmatranje izveštaja ministarstva	5%	7%	3%

<sup>33</sup> Navedeno istraživanje je sproveo Otvoreni parlament tokom oktobra meseca 2013. godine kada je anketirano 105 poslanika, koji su bili u tada aktuelnom sazivu Narodne skupštine Srbije. Dubinski intervjui, kao kvalitativna metoda, rađeni su tokom decembra 2013. godine takođe među poslanicima tadašnjeg saziva. Urađeno je ukupno 20 dubinskih intervjua. Dostupno na: <http://www.otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/Kako%20parlament%20kontroliše%20izvršnu%20vlast.pdf>, očitavanje: 24. 08. 2018.

<sup>34</sup> V. Izveštaj Otvorenog parlamenta o kontrolnoj ulozi Narodne skupštine Republike Srbije, april 2014. Dostupno na: <http://www.otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/Kako%20parlament%20kontroliše%-20izvršnu%20vlast.pdf>.

Ukoliko se posmatraju samo poslanička pitanja, stav većine (ispitanih) poslanika (71%) je da su ona korisna ili veoma korisna. Preostalih 29% mogu se svrstati u otvorene ili prikrivene skeptike u pogledu ovog mehanizma. Kada je reč o razlozima zbog kojih su poslanična pitanja važna za kontrolnu funkciju parlamenta, poslanici su se izjasnili na sledeći način.

Tabela 3: Zašto su poslanička pitanja važna za kontrolnu funkciju parlamenta?

r. br.	Razlog	Ukupno	Poslanici vladajuće većine	Opozicioni poslanici
1.	Korisna su jer skreću pažnju Vlade na određena pitanja	21%	21%	21%
2.	Korisna su jer se pomoću njih dolazi do informacija, odnosno, odgovora na aktuelna pitanja	20%	13%	25%
3.	Korisna su jer tako Vlada zna da je kontrolišu	9%	8%	10%
4.	Korisna su jer podstiču Vladu da radi bolje	14%	18%	10%
5.	Korisna su jer iznose probleme pred javnost	8%	11%	6%
6.	Korisna su jer se pomoću njih prenose stavovi i problemi građana	7%	13%	2%
7.	Nisu od koristi jer Vlada svejedno ne rešava probleme	13%	11%	14%
8.	Nisu korisna jer Vlada izbegava odgovore	9%	5%	12%

Stavovi poslanika, kao što pokazuje navedena tabela, ukazuju na njihovu stranačku polarizaciju. Opozicija je kritična, dok poslanici vladajuće većine imaju pozitivniji stav prema oceni rada parlamenta. Stranački okvir je ono što onemogućava poslanike da objektivno sagledaju rad Narodne skupštine. Sprovedeni intervjui pokazuju da su stavovi narodnih poslanika oblikovani stranačkim odlukama i politikama. Naime, njihov sledeći poslanički izbor, usled primene postojećeg izbornog sistema, ne zavisi od poverenja koja imaju među građanima, već njihov izbor zavisi od stranke. Stoga, stranka odlučujuće oblikuje njihovo ponašanje u parlamentu. Uostalom, toga su svesni i birači, koji smatraju da poslanici više brinu o interesima svojih političkih stranaka nego da zastupaju interese običnih građana<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Naime, čak 71% smatra da poslanici više brinu o interesima svojih političkih snaga, nego o interesima građana; samo 14% veruje da poslanici u Skupštini Srbiji zastupaju interese običnih građana. Dostupno na: <http://www.otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanje/Uc%CC%8Ces%CC%8Cc%CC%81e%20gra%C4%91ana%20u%20demokratskim%20procesima%202015..pdf>, očitavanje: 24. 08. 2018.

Interesantno je posmatrati i kako poslanici percipiraju prepreke u ostvarivanju kontrolne funkcije parlamenta. Kao najveću prepreku tome, četvrtina poslanika (24%) prepoznaje izvršnu vlast; 15% njih navodi politički sistem, 14% da se ne primenjuju mehanizmi kojima Skupština raspolaže, 9% navodi slabi kontrolni mehanizam, samo 8% poslanika smatra da nema prepreka, 5% poslanika uzrok tome vidi u smanjenom autoritetu Skupštine, a 5% navodi samu Skupštinu<sup>36</sup>.

Poslanici smatraju da se ovaj institut može unaprediti time što bi se vreme za postavljanje poslaničkih pitanja produžilo ili tako što bi se ove sednice održavale više puta u toku meseca. Takođe, poslanici naglašavaju da je potrebno i unaprediti kvalitet odgovora Vlade na postavljena pitanja. Odgovori ne treba da zasnivaju na tehničkim pojedinostima, već u njih treba uneti naznake politike koju Vlada želi da kreira i primenjuje.

Čini se da i bi jačanje veze između birača i poslanika moglo doprineti jačanju ovog instituta, jer iskustva razvijenih demokratija pokazuju da poslanička pitanja najčešće dolaze od samih birača. U tom smislu se kroz ovaj institut može sagledati u kojoj meri poslanici jesu "dobar posrednik" između birača i vlade. Ovaj cilj bi mogao biti ostvaren time što bi narodni poslanici određeni broj dana u toku meseca morali da provedu na terenu, u kontaktu sa biračima<sup>37</sup>. Pohvalno je što sada na internet stranici Narodne skupštine, pored podataka o svakom narodnom poslaniku, postoji mogućnost da svaki građanin pošalje poruku narodnom poslaniku sa komentarom i pitanjem. To, takođe, može olakšati komunikaciju birača i poslanika.

#### 4. Zaključak

Politička kontrola koju parlament sprovodi nad izvršnom vlašću, pre svega, nad vladom je tradicionalna prerogativa parlamenta, kao predstavničkog organa u parlamentarnom sistemu. Značajan instrument kojim se ostvaruje ova kontrola jesu poslanička pitanja. Poslanička pitanja imaju dugu tradiciju, ali i pored svih promena koje dešavaju u uslovima izuzetnog naučno-tehnološkog napretka, ona su i dalje zadržala aktuelnost koja su imala nekada. Štaviše, studije o poslaničkim pitanjima pokazuju da je ova aktivnost poslanika u značajnom porastu.

Poslanička pitanja u Srbiji poznata su još od 19. veka, ali svoje odgovarajuće mesto u parlamentarnom životu nisu zauzela ni u 21. veku. Iako je poslednjih godina vidljiv izvestan pomak kada je reč o ovom institutu, on ni do dana današnjeg nije izgrađen na način koji odgovara savremenom parlamentarizmu. Stoga, i kontrola koja se sprovodi na ovaj način nije potpuna i ne ostvaruje svoj cilj. Poslanici nisu u mogućnosti da korišćenjem ovog instrumenta utiču na agendu rada Vlade.

Imajući u vidu normativni okvir, a posebno praksu postavljanja poslaničkih pitanja, jasno se uočava da se question time u Srbiji vrlo retko održava i da ne postoji učestalost održavanja kao u drugim sistemima. Razlozi za nedovoljnu primenu ovog instituta jesu i slaba opozicija, ali i izborni sistem, koji dopušta da poslanici budu potpuno otuđeni od svojih birača.

Savremena pravna država ne može se zamisliti bez političkog nadmetanja vladajuće stranke i opozicije, a važan instrument tog nadmetanja su upravo poslanička pitanja. U tom smislu,

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Bojanić (bel. 7), s. 299.



ukoliko se želi razvijati parlamentarizam u Srbiji, onda se mora razvijati i ovaj instrument kontrolne funkcije parlamenta.

### *Parliamentary Questions in Serbian National Assembly*

#### *Summary*

*The political control that the Parliament exercises over the executive power, above all, over the government, is a traditional prerogative of the parliament, as a representative body in the parliamentary system. Parliamentary questions are one of the instruments of this control. Parliamentary questions have a long tradition and, despite all the changes that take place nowadays, they have kept their actuality they had at the beginning. Moreover, studies on parliamentary questions show that this activity is a significant increase.*

*The parliamentary question in Serbia have been part of our parliamentary system since the 19th century, but they did not take proper place even now in the 21st century. Although in recent years there has been a noticeable shift in the institute, it has not yet been built in a way that corresponds to the contemporary parliamentary system. Therefore, the control that is carried out in this way is not complete and does not realize the goal. Members of Parliament are not able to use this instrument to influence the government's agenda.*

*Bearing in mind the normative framework, and especially the practice of asking the parliamentary question, it is clearly noted that the Question time in Serbia is very rarely maintained and there is no frequency of maintenance as in other systems. The reasons for the insufficient implementation of this institute are the weak opposition, but also the electoral system, which allows MPs to be completely alienated from thier voters.*

*A modern state of law can be imagined without the political competition of the ruling party and the opposition, and the important instrument of this competition are parliamentary questions. In this sense, if we want to develop parliamentary system, then this instrument of parliamentary control must be also developed.*