



УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Аника Н. Ковачевић

**ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Докторска дисертација

Крагујевац, 2022.



UNIVERSITY OF KRAGUJEVAC
NAZIV FAKULTETA (na engleskom)

Anika N. Kovačević

**PARLIAMENTARY CONTROL OF STATE
ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

Doctoral Dissertation

Kragujevac, 2022

Аутор
Име и презиме: Аника Ковачевић
Датум и место рођења: 20.12.1989. године; Крагујевац
Садашње запослење: асистент, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Докторска дисертација
Наслов: Парламентарна контрола државне управе
Број страница: 269
Број слика: /
Број библиографских података: 311
Установа и место где је рад израђен: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Научна област (УДК): 342
Ментор: др Драган Батавељић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, ужа уставноправна научна област
Оцена и одбрана
Датум пријаве теме: 12.10.2018.
Број одлуке и датум прихватања теме докторске/уметничке дисертације: IV-02-387/13, датум: 15.05.2019. године.
Комисија за оцену научне заснованости теме и испуњености услова кандидата:
<ol style="list-style-type: none"> 1. др Драган Батавељић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, ужа уставноправна научна област – председник Комисије 2. др Радоје Брковић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, ужа радноправна научна област – члан комисије 3. др Маја Настић, ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу, ужа уставноправна научна област – члан Комисије 4. др Јелена Вучковић, доцент, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, ужа уставноправна научна област – члан Комисије 5. др Милан Рапајић, доцент, Правни Факултет Универзитета у Крагујевцу, ужа управноправна научна област
Комисија за оцену и одбрану докторске/уметничке дисертације:
<ol style="list-style-type: none"> 1. др Јелена Вучковић, ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, ужа уставноправна научна област – председница Комисије 2. др Владан Петров, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Београду, ужа уставноправна научна област – члан Комисије 3. др Зоран Јовановић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, ужа управноправна научна област – члан Комисије
Датум одбране дисертације:

Author
Name and surname: Anika Kovačević
Date and place of birth: 20.12.1989., Kragujevac
Current employment: assistant, Faculty Of Law, University of Kragujevac
Doctoral Dissertation
Title: Parliamentary control of state administration in the Republic of Serbia
No. of pages: 269
No. of images: /
No. of bibliographic data: 311
Institution and place of work: Faculty Of Law, University of Kragujevac, Kragujevac
Scientific area (UDK): 342
Mentor: Ph. D., Dragan Bataveljić, Full-time professor, Faculty od Law, University of Kragujevac
Grade and Dissertation Defense
Topic Application Date: 12.10.2018
Decision number and date of acceptance of the doctoral / artistic dissertation topic: IV-02-387/13, date: 15.05.2019.
Commission for evaluation of the scientific merit of the topic and the eligibility of the candidate:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ph. D., Dragan Bataveljić, Full-time professor, Faculty od Law, University of Kragujevac 2. Ph. D., Radoje Brković, Full-time professor, Faculty od Law, University of Kragujevac 3. Ph. D., Maja Nastić, Associate professor , Faculty od Law, University of Niš 4. Ph. D., Jelena Vučković, Assistant professor, Faculty od Law, University of Kragujevac 5. Ph. D., Milan Rapajić, Assistant professor, Faculty od Law, University of Kragujevac
Commission for evaluation and defense of doctoral / artistic dissertation:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ph. D., Jelena Vučković, Associate professor, Faculty od Law, University of Kragujevac 2. Ph. D., Vladan Petrov, Full-time professor, Faculty od Law, University of Kragujevac 3. Ph. D., Zoran Jovanović, Full-time professor, Faculty od Law, University of Kragujevac
Date of Dissertation Defense:

Апстракт

Предмет истраживања докторске дисертације је парламентарна контрола државне управе у Републици Србији. Под предметом парламентарне контроле подразумева се контрола законитости аката и радњи државне управе, али и контрола њихове целисходности. Специфичност управне делатности огледа се у доста широкој слободи, којом располажу органи управе, нарочито у вршењу дискреционе власти. Због тога, приликом контроле управне власти, посебан значај припада питању оцене целисходности рада управе. Политичка контрола усмерена ка владавини права и успостављању правне, а не партијске државе. Она треба да допуњава правну контролу, јер имају исти циљ. Парламентарна контрола спаја оба ова облика контроле и представља кључну форму институционализоване контроле. Овде парламент цени да ли управа спроводи постављену политику и остварује одређене циљеве успостављене правним поретком, односно да ли врши дискрециона овлашћења у складу са јавним интересом, како то парламент сматра да би било целисходно.

Циљ истраживања јесте анализа свих облика и механизма парламентарне контроле управе, како компаративно, тако и у Републици Србији, а то су: посланичка питања, обавештења и објашњења, интерпелација, гласање неповерење влади, парламентарни одбори, јавно слушање, извештаји органа, организација и тела и контрола буџета као механизам парламентарне контроле. Потребно је истаћи да ванправни чиниоци могу, понекад, и знатно снажније да утичу на рад органа управе, него што то чине правни чиниоци. Због тога је истраживање политичке контроле управе неопходно ради сагледавања целокупног система контроле над управном власти, а домет и ефикасност исте је од великог значаја за даљи процес стварања одговорне и добре јавне управе, као и процес очувања достигнутог нивоа и доградње правне државе.

Кључне речи: Парламент, државна управа, контрола, политичка одговорност, контролни механизми, парламентарни одбори, контрола буџета.

Abstract

The subject of research of this doctoral dissertation is parliamentary control of state administration in the Republic of Serbia. The notion of parliamentary control implies the control of the legality of acts and activities of state administration, as well as the control of their expediency. The specificity of the administration's activity is seen in quite a broad form of freedom, which administrative bodies have, especially in enacting discretionary power. Therefore, when controlling the administrative power, special significance is given to the matter of the assessment of expediency of the administration's work. Political control, directed at the rule of law and the establishment of a legal, and not partisan state, needs to complement legal control, because they have the same goal. Parliamentary control joins both these forms of control and it represents the key form of institutionalized control. Here the parliament assesses if the administration is carrying out the defined policies and achieving certain goals defined by the legal order, i.e. if it is enacting its discretionary authorizations in accordance with public interest, in a way in which the parliament would see it as expedient.

The goal of the research is to analyze all forms and mechanisms of parliamentary control of the administration, both comparatively and in the Republic of Serbia, and these are: parliamentary questions, notices and explanations, interpellation, vote of no confidence in the government, parliamentary boards, public hearing, reports of certain bodies, organizations and bodies, and budget control as a mechanism of parliamentary control. It is necessary to point out that non-legal factors may sometimes impact the work of the administrative bodies even more strongly than legal factors. That is why the research of political control of the administration is necessary in order to see the entire system of control over the administrative power, while its range and efficiency are of great importance for the further process of creation of a responsible and good public administration, as well as the process of preserving the achieved level and improving the state of law.

Key words: Parliament, state administration, control, political responsibility, control mechanisms, parliamentary boards, budget control.

САДРЖАЈ

УВОДНА РАЗМАТРАЊА	1
1. Предмет и циљ истраживања	2
2. Хипотетички оквир истраживања.....	5
3. Методологија истраживања	6
4. План истраживања у циљу постизања очекиваних резултата	7
ГЛАВА I - Контролна функција Народне скупштине Републике Србије.....	8
1. Надлежност Народне скупштине Републике Србије.....	9
1.1. Позиција савременог парламента у систему представничке демократије	9
1.2. Положај и надлежност Народне скупштине Републике Србије.....	13
1.2.1. Представничка функција	15
1.2.2. Уставотворна функција	20
1.2.3. Законодавна функција	22
1.2.4. Изборна функција	27
1.2.5. Квазисудска функција	30
2. Појам и значај контролне функције	33
2.1. Парламентарни систем власти	34
2.2. Председнички систем власти	40
2.3. Полупредседнички (мешовити) систем	43
2.4. Карактеристике контролне функције Народне скупштине Републике Србије. 48	
2.5. Механизми за спровођење контролне функције у Републици Србији	51
ГЛАВА II - Контрола државне управе	54
1. Појам државне управе.....	55
1.1. Терминолошки појам управе.....	55
1.2. Различита значења и приступи појму управе	56
1.2.1. Функционални појам управе	57
1.2.2. Организациони појам управе	59
1.2.3. Негативан и позитиван појам управе	60
1.3. Управни модели и концепције	61
1.3.1. Теорије о основним функцијама државне власти	61
а) Дуалистичке теорије.....	63
б) Тријалистичке теорије	67
в) Квадријалистичке теорије.....	73
1.3.2. Модел управе као државне (класне) управе	74
1.3.3. Модел управе као јавне службе	75
1.3.4. Модел „Нове јавне управе“ (<i>New Public Management</i>).....	77
1.3.5. Агенцијски модел управе	78
1.4. Проблем позиционирања управне функције државне власти у правном систему Републике Србије	81
1.4.1. Класификација органа државне управе	84
1.4.2. Однос Владе и државне управе	85
1.4.3. Стратегија реформе државне управе.....	87
2. Појам контроле државне управе	88

3. Облици контроле државне управе	90
3.1. Политичка контрола управе	93
3.1.1. Контрола управе од стране јавног мњења	94
3.2. Правна контрола управе	95
3.2.1. Управна контрола управе	96
3.2.2. Судска контрола управе	97
3.2.3. Контрола управе од стране тужилаштва, као посебан облик правне контроле управе	99
4. Одговорност носилаца јавних функција са посебним освртом на политичку одговорност министара.....	99
4.1. Настанак и развој политичке одговорности	104
4.2. Врсте политичке одговорности.....	106
4.3. Политичка одговорност осталих функционера у управи	110
ГЛАВА III - Посланичка питања	113
1. Појам и поступак постављања посланичких питања.....	114
1.1. Велика Британија	117
1.2. Република Француска	119
1.3. Савезна Република Немачка.....	120
1.4. Република Црна Гора	121
1.5. Република Хрватска	122
1.6. Федерација Босна и Херцеговина	123
1.7. Република Србија	124
2. Посланичка питања у вези са актуелном темом у Србији	128
3. Посланичка питања председнику владе.....	129
3.1. Велика Британија	129
3.2. Република Црна Гора	130
3.3. Република Србија	130
ГЛАВА IV - Обавештења и објашњења.....	132
1. Појам и поступак тражења обавештења и објашњења	133
2. Упоредноправна решења	133
3. Разликовање у односу на сличне механизме контроле	134
4. Правна обавезност и одговорност института обавештења и објашњења.....	135
ГЛАВА V - Интерпелација	136
1. Појам интерпелације.....	137
2. Поступак подношења интерпелације	139
2.1. Велика Британија	139
2.2. Република Француска	139
2.3. Савезна Република Немачка.....	141
2.4. Република Црна Гора	141
2.5. Република Хрватска	142
2.6. Поступак подношења интерпелације у БиХ.....	142
3. Поступак подношења и правне последице интерпелације у Србији	143
ГЛАВА VI - Постављање питања поверења владе.....	145
1. Појам и порекло института	146
2. Поступак постављања питања (не)поверења влади.....	148

2.1. Велика Британија	150
2.2. Република Француска	151
2.3. Савезна Република Немачка.....	152
2.4. Република Црна Гора.....	152
2.5. Република Хрватска	153
2.6. Федерација Босна и Херцеговина.....	153
3. Поступак постављања питања поверења Влади у Србији.....	154
4. Право владе да затражи гласање о свом поверењу	157
5. Правне последице постављања питања поверења и одговорност носилаца политичких функција.....	158
ГЛАВА VII - Парламентарни одбори.....	161
1. Појам, организација и надлежност парламентарних одбора	162
1.1. Појам парламентарних одбора.....	162
1.2. Организација парламентарних одбора	165
1.2.1. Велика Британија	167
1.2.2. Република Француска	168
1.2.3. Организација одбора у Немачкој.....	168
1.2.4. Сједињене Америчке Државе	169
1.2.5. Организација одбора у Србији.....	170
1.3. Надлежност одбора	173
2. Поступак рада одбора	176
3.1. Велика Британија	181
3.2. Република Француска	181
3.4. Сједињене Америчке Државе.....	182
3.4. Република Србија	183
ГЛАВА VIII - Разматрање извештаја државних органа, организација и тела.....	188
1. Појам и врсте извештаја	189
1.1.1. Заштитник грађана (омбудсман)	196
1.1.2. Државна ревизорска институција	198
1.1.3. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	201
2. Поступак разматрања извештаја	203
3. Правне последице и одговорност	207
ГЛАВА IX - Јавно слушање у Републици Србији.....	209
1. Појам, врсте јавног слушања и разграничење од сличних института	210
1.1. Појам јавног слушања.....	210
1.2. Врсте јавних слушања.....	212
1.3. Разграничење јавног слушања од сличних института.....	216
2. Поступак организовања и спровођења.....	219
3. Значај јавног слушања	222
ГЛАВА X - Контрола буџета као механизам парламентарне контроле.....	228
1. Појам буџета	229
1.1. Историјски развој буџета.....	231
1.2. Разлике у дефинисању буџета.....	233

2. Појам и врсте контроле буџета	236
2.1. Појам контроле буџета	236
2.2. О врстама контроле буџета	237
3. Парламентарна буџетска контрола.....	242
3.1. Ревизија јавног сектора као посебан вид парламентарне контроле	244
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	247
ЛИТЕРАТУРА	258
БИОГРАФИЈА АУТОРА.....	258

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

1. ПРЕДМЕТ И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА

Предмет истраживања докторске дисертације јесте парламентарна контрола државне управе у Републици Србији. Реч је о области која у нашој правној литератури није довољно истраживана, а домет и ефикасност исте је од великог значаја за даљи процес стварања одговорне и добре јавне управе, као и процес очувања достигнутог нивоа и доградње правне државе.

Контрола у управи значи упоређивање стварне делатности управних органа и организација, односно резултата те делатности с делатношћу односно с резултатима који се очекују на темељу унапред утврђених критеријума. Контрола се састоји од надгледања и оцењивања делатности управе, и то према раније утврђеним мерилима, након чега, уколико се утврди да постоје одступања, треба да дође до одређене корекције, усмерене на отклањање недостатака. Контрола је процес, а то подразумева однос између одговарајућих субјеката, правила и критеријума којима се тај контролни процес регулише.

Под предметом парламентарне контроле подразумева се контрола законитости аката и радњи државне управе, али и контрола њихове целисходности. Постоје различити системи контроле, па се тако, према различитим критеријумима, разликују и поједине врсте контроле, као што су правна контрола, политичка контрола, стручна контрола и сл.

Зависно од чињенице да ли је контрола управе регулисана правом или није, односно да ли субјект контроле има одређена правна овлашћења према контролисаном субјекту у погледу предмета контроле или нема, разликујемо правну од тзв. ванправне контроле. Као посебан вид овакве класификације, јављају се случајеви, када су само поједини елементи, у процесу контроле, правно регулисани. У таквим ситуацијама, одговор на питање да ли се ради о правној или ванправној контроли, треба тражити по принципу претежности, односно који од елемената у конкретном случају преовлађују - правни или ванправни. Такав је случај са политичком контролом управе, односно њених функционера од стране парламента.

У правној литератури углавном се обрађују правни облици контроле управе (управна контрола, судска контрола), чији је предмет првенствено оцена законитости рада управе. Међутим, специфичност управне делатности огледа се, управо, у доста широкој слободи, којом располажу органи управе, нарочито у вршењу дискреционе власти. Због тога, приликом контроле управне власти, посебан значај припада питању оцене целисходности рада управе. Значајне слабости у раду органа управе у пракси јављају се због тога што се запостављају контролни процеси. Наиме, правна контрола се пренаглашава, а политичка потцењује јер се, по правилу, схвата као политички притисак и даје јој се негативна конотација. Оно што је значајно, јесте чињеница да је политичка контрола усмерена ка владавини права и успостављању правне, а не партијске државе. Она треба да допуњава правну контролу, јер имају исти циљ. Због наведених разлога, јавља се потреба за истраживањем правне и политичке контроле рада управе. У том смислу парламентарна контрола спаја оба ова облика контроле и представља кључну форму институционализоване контроле.

Суштина контроле управе коју врши парламент, огледа се у његовој политичкој контроли. Предмет ове контроле, у првом реду, јесте политичка целисходност рада управе. То значи да представничко тело контролише да ли је управа реализовала оно што је парламент очекивао. Овде парламент цени да ли управа спроводи постављену политику и остварује одређене циљеве успостављене правним поретком, односно да ли врши дискрециона овлашћења у складу са јавним интересом, како то парламент сматра да би било целисходно.

Основна разлика између политичке парламентарне контроле и правне контроле јесте одсуство правне санкције, односно санкција овог облика парламентарне контроле увек је политичког карактера и за последицу има опозив са функције, односно смену одговорног функционера управног ресора. Овај облик контроле усмерен је на „врх управне пирамиде“, па у том смислу суштину парламентарне контроле над радом управе чини министарска одговорност, преко које парламент посредно остварује контролу управе.

Предмет парламентарне контроле над министрима је оцена политичке целисходности њиховог рада, а циљ је правилно вршење управне власти. Природа односа између парламента и министара огледа се у односу политичког поверења. Када овај однос буде нарушен, односно ако се министри не понашају по интенцијама парламента, долази до покретања механизма министарске одговорности, са једином крајњом санкцијом – разрешењем министра. Политичка одговорност управних функционера, по правилу, не искључује друге облике правне одговорности - посебно не кривичну одговорност. Већина управних функционера нису политички одговорни само за рад органа управе и свој рад и поступке, већ и за рад и поступке других лица (радника - службеника) чијим радом руководе, па још и шире – за одређена стања у појединим областима друштвеног живота. Отуда, значај парламентарне контроле управе која има свој политички, али и правни карактер је изузетно велики.

Политичка парламентарна контрола управе у односу на друге облике политичке контроле (контрола политичких партија, јавног мњења и др.), делимично је правно регулисана (надлежност органа, процедура вршења и сл.). Најчешће се, већ у самом уставу, предвиђа могућност парламента да врши политичку контролу. Он својим интерним актом (пословником) прецизније уређује инструменте те контроле. Осим тога, на функционисање овог облика политичке контроле, у великој мери, утиче и свакодневна парламентарна пракса, која је у појединим земљама са дугом парламентарном традицијом нарочито изражена.

За вршење контролне функције, парламент има на располагању неколико традиционалних контролних инструмената, као што су посланичка питања, интерпелација, права анкете и истраге, обавештавање, питања председнику владе, покретање расправе, питање поверења влади, представке грађана и сл.

Парламентарна политичка контрола је усмерена ка резултатима управног деловања и постизању политичких циљева. Ови циљеви могу бити променљиви и различити од система до система, али и у оквиру истог политичко-управног система могу се мењати у историјском смислу и зависно од програма ове или оне владајуће политичке елите (странке) која је у позицији да креира одговарајућу организацију управног система (одговарајући број и надлежност органа и организација државне управе) и његову персонално кадровску структуру.

За оцену исправности деловања управе примењују се политички критеријуми, које управа треба да оствари, односно да ли су планирани политички циљеви остварени. Највећи значај и вредност парламентарне политичке контроле државне управе јесте то што даје демократски легитимитет државној управи и њеним одлукама. То подиже транспарентност и политичку културу грађана, а државну управу уводи на врата политичке одговорности. Ово због тога што политичка контрола није само циљ за себе и по себи, већ је њен смисао да доведе и до политичке одговорности управних функционера и државне управе у целини. Парламентарна контрола државне управе је комплексна проблемска тема која има више нивоа истраживања са различитом садржином и дубином посматрања. Реч је о сложенем институционалном амбијенту у коме се налази државна управа, која је сама за себе сложен ентитет и по квантитету организације, али и по њеном квалитету (природи).

Парламент институционално врши контролу рада органа и организација државне управе. Та контрола је по свом карактеру правна и политичка. Парламентарна контрола је по начину и времену вршења превентивна и накнадна, што јако утиче на квалитет рада државне управе и остваривање стандарда тзв. "добре управе". Унутар самог парламента постоје разни модалитети контроле. Сваки контролни механизам има своје особености и различите домете у циљу постизања коначне сврхе - обезбеђивања законитости и целисходности (правилности) рада извршне власти у целости, а посебно апарата државне управе. Сваки парламентарни контролни механизам има свој допринос у том процесу. Парламент као демократска политичка и институција правне државе има кључно место у контроли државне управе.

Међутим, преко парламента и посредством парламента постоје и друге правне и политичке институције и процеси који контролишу државну управу снагом сопственог институционалног капацитета (на пример, омбудсман) или унутар самог парламента (на пример, политичке странке). Отуда се парламентарна контрола мора схватити не само као независна контролна институција већ као део једног сложеног институционалног амбијента који окружују и прожимају државну управу, која је сама по себи један сложен и дифузан систем, кога је тешко сагледати, а још теже контролисати.

У материјалном смислу у контролним парламентарним подсистемима постоји паралелно одвијање правне и политичке контроле државне управе, при чему се политичка контрола мора схватити као процес који треба да допринесе остваривању правне државе, а не као његова разградња у циљу успостављања партијске државе. Истраживање ове теме непрекидно прати идеја да контрола, ма колико била успостављена и функционисала ефикасно, није циљ по себи и за себе, већ јој је сврха да обезбеди услове за одговорност оних који поступају незаконито и супротно јавном интересу.

Циљ истраживања јесте да се анализирају сви облици парламентарне контроле управе, како компаративно, тако и у Републици Србији, с обзиром на доста широко поље слободне делатности које управа има у вршењу дискреционе власти. Овде треба указати на чињеницу да ванправни чиниоци могу, понекад, и знатно снажније да утичу на рад органа управе, него што то чине правни чиниоци. Због тога, истраживање политичке контроле управе је неопходно ради сагледавања целокупног система контроле над управном власти. Познавање само правних облика контроле управе чини овај систем непотпуним и недовољним средством за заштиту права грађана и објективне законитости. Правилан и потпун увид у систем контроле над управном влашћу доприноси, с друге стране, и већој могућности њеног ефикасног вршења.

Током истраживања, уз помоћ одговарајућих метода, треба утврдити читав низ инструмената Парламента (Народне скупштине Републике Србије) којима може претходно и превентивно утицати на државну управу (организационо - оснивањем управних организација, нормативно - доношењем правног оквира за организацију и рад управе, јер се путем закона и подзаконских аката дефинише надлежност органа и овлашћења службених лица, затим, постављањем и разрешавањем управних функционера органа управе и управних организација и јавних агенција - министара, директора, управника и других, као и одобравањем или ускраћивањем финансијских средстава потребних за рад управе).

У систему мера претходне и, пре свега, накнадне политичке контроле, парламент има посебно место, што је примарни задатак истраживања. Ова накнадна политичка контрола се остварује низом инструмената, у које спадају: парламентарно (или владино) одобравање неких важнијих управних одлука или извештаја о раду управних организација (на пример, независних регулаторних тела), потврђивање или давање сагласности на организационе прописе, прихватање или одбијање извештаја о раду и

слично. Такође, треба поменути и друге инструменте, у које спадају: постављање посланичких питања министрима, испитивање парламентарних тела, питања од значаја за јавни интерес, именовање посебних повереника који су надлежни да надзиру рад управе и њених функционера (омбудсман) или посебних надзорних тела (државна ревизија).

Истраживањем треба, такође, утврдити да ли се најефикаснији начин остваривања парламентарне контроле управе остварује путем институције политичке одговорности министара. Функционисање министарске одговорности, а тиме и парламентарне контроле управе, у зависности је од карактера уставноправног система. Овај облик контроле се најефикасније остварује у парламентарним системима, док је његово функционисање у председничким системима супротно начелу, поделе власти. Међутим, и у председничким системима су присутни елементи парламентарне контроле управе, али више као неформални облици контроле.

Поред тога, треба утврдити и да ли од неинституционалних облика политичке контроле управе, водеће место припада политичким партијама. Улога политичке партије у политичкој контроли управе зависи од карактера политичког система. У једнопартијским системима утицај политичке партије на управну власт, услед симбиозе партијског и државног апарата је потпун, али у негативном смислу. У вишепартијским системима улога политичке партије у контроли државне управе зависи од њеног положаја у политичком процесу. Утицај партије на власти се остварује кроз институционалне облике система (организациону структуру управе, парламентарну контролу, регрутовање управних службеника и слично). С тим у вези је и непрекидан захтев (тенденција) у демократским системима за деполитизацију управе. Улога опозиционих партија огледа се у њиховој непрестаној контроли у виду излагања јавности критике управне власти.

На крају треба дати одређене предлоге везане за унапређење парламентарне контроле државне управе у Републици Србији, а на основу анализе стања у појединим државама које су предмет компаративне анализе

2. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

Полазећи од предложених циљева, у раду ће бити дефинисане следеће хипотезе (једна је општа, а пет имају карактер посебних):

1. **Општа хипотеза** овог научног рада јесте да парламентарна контрола државне управе има две основне функције: она представља, истовремено, и средство правне контроле рада државне управе, и средство политичке контроле њеног рада.

Из претходно формулисане опште, произилазе следеће **посебне хипотезе**:

1. Природа управне делатности је таква да је њу немогуће потпуно правно институционализовати, а још теже контролисати њену делатност.
2. Осим правно везане делатности, постоји и веома широко поље делатности у коме државна управа врши дискрециону власт, руководећи се, при томе, претежно политичким критеријумима, најчешће потребама тзв. јавног интереса. Ограничити контролу државне управе само на њену правно везану делатност, значило би оставити јој огроман простор слободног деловања, у коме постоје несагледиве могућности злоупотреба власти.
3. Управа би тако могла нецелисходно да ради, штетно по државне интересе, не вређајући, при томе, ниједан правни пропис. Правна контрола дискреционе управне власти показала се недовољном, јер је сама дискрециона оцена

ванправне природе. Отуда је потребан један целовити систем ванправне, односно политичке контроле. Парламентарна контрола има оба аспекта контроле.

4. Постојећа средства парламентарне контроле треба прецизније правно регулисати и појаснити пакет санкција. Систем контроле треба да води ка систему одговорности. То је пут ка контролисаном раду државне управе и правној држави.
5. Политичку контролу треба довести у функцију правне контроле тако што она исправља и допуњује недостатке правне контроле, а не дезавуише је.

3. МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА

Методи истраживања који ће бити коришћени у раду, карактеристични су за сва друштвена истраживања и треба издвојити научну дескрипцију и анализу садржаја (заједно са синтезом), затим, индуктивно-дедуктивни, историјски и компаративни, као и социолошки и политиколошки. Од посебних правних метода, биће коришћени правно-логички, компаративни и догматско-нормативни.

У складу са темом докторске дисертације, претходно дефинисаним предметом и циљевима научног истраживања, биће коришћени и одговарајући научни методи, као средства проучавања постављеног проблема. Полазни ће бити основни методи научне методологије: анализа, рашчлањивање парламентарне контроле на саставне елементе у циљу објашњења њене структуре, а затим и синтеза утврђених елемената у јединствену целину. Обједињавање ће бити остварено путем општих метода друштвених наука – дескрипције и научног објашњења.

Применом правно-теоријске апстракције постићи ће се уопштавање научних схватања о институту парламентарне контроле и државне управе, креирањем њеног општег појма, а потом и конкретизацијом појавних облика и њихових особености. Методом дедукције, као поузданијег метода извођења научних закључака, биће утврђени посебни ставови о појединим видовима парламентарне контроле, извођењем из претходно конципираног општег одређења овог института.

Будући да је парламентарна контрола правни институт, у њеном проучавању ће бити примењен нормативни правни метод, којим ће се право задржања сагледати у контексту домаћег правног система у целини. Парламентарна контрола државне управе је динамичан институт који је кроз историју еволуирао, мењао своју структуру, правно дејство и домаћај, с обзиром да је био условљен бројним друштвеним, правно-политичким и социолошким факторима. Имајући у виду потребу научног сагледавања парламентарне контроле, као и "појаве у кретању", историјски метод ће се користити у циљу постизања научног објашњења њеног историјског корена, сврхе настанка, као и генезе и разлога опстанка у савременим условима.

Упоредноправни метод ће бити коришћен као неопходно средство за упознавање нормативних решења института парламентарне контроле у упоредним управним и уставним системима, изабраним по једном од два критеријума. Први је критеријум правне релевантности, традиције регулатива и утицаја одређених правних система на регулисање парламентарне контроле државне управе у управном и парламентарном праву Републике Србије. Следећи овај критеријум, предмет компаративне анализе у раду биће регулативе Велике Британије, Француске, Немачке, и приликом анализе појединих института, регулатива и пракса САД-а. Други критеријум за примену упоредноправног метода, представљаће заједничка традиција домаћег правног система са регулативама земаља у окружењу (то су права Хрватске, Босне и Херцеговине, Црне Горе). Очекивани резултат ове упоредноправне студије јесте уочавање сличности и разлика између

појединих решења, сврставање у типизирани моделе решења парламентарне контроле државне управе, као и уочавање њихових предности и недостатака. Компарацијом правних норми различитих држава упознаћемо се са тековинама другачијих регулатива и, евентуално, у раду предложити имплементацију савременијих решења у домаће право. Коначно, најважнији циљ употребе компаративног метода представља могућност хармонизације европских и регионалних решења.

Пошто је коначни циљ овог научноистраживачког рада – оцена постојећих позитивноправних решења, примена аксиолошког метода ће омогућити формирање вредносног суда и формулисање, по мишљењу аутора, најадекватнијег предлога регулативе парламентарне контроле у Србији *de lege ferenda*.

4. ПЛАН ИСТРАЖИВАЊА У ЦИЉУ ПОСТИЗАЊА ОЧЕКИВАНИХ РЕЗУЛТАТА

Предмету истраживања приступићемо аналитички, тако што ћемо сваки сегмент посебно обрађивати, коришћењем научне грађе, правних прописа и стручне праксе, у циљу ефикасног утврђивања појединачних карактеристика предмета истраживања, парламентарне контроле државне управе, док ће на самом крају синтетички метод доћи до изражаја кроз пружање могућности да сва појединачна запажања објединимо и дођемо до општег закључка о природи, значају и ефикасности парламентарне контроле државне управе као у Србији. Стога, у истраживање крећемо по поглављима, којих је укупно десет и која следе, једно за другим, правећи низ ка коначном утврђивању суштине предмета: контролна функција Народне скупштине Републике Србије, уз осврт и објашњење контролних функција Народне скупштине (глава I), контрола државне управе, уз анализу појма и положаја државне управе у нашем правном систему (глава II), посланичка питања (глава III), обавештења и објашњења (глава IV), интерпелација (глава V), постављање питања поверења влади (глава VI), парламентарни одбори (глава VII), разматрање извештаја органа, организација и тела (глава VIII), јавно слушање (глава IX), и контрола буџета као механизам парламентарне контроле (глава X).

ГЛАВА I

КОНТРОЛНА ФУНКЦИЈА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. НАДЛЕЖНОСТ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1.1. Позиција савременог парламента у систему представничке демократије

Демократија је у XXI веку однела тријумф у већини земаља света, и то, са једне стране, као идеал и „универзална вредност“, која „не припада само једној земљи“¹, а са друге стране, као скуп политичких институција и праксе. Са сигурношћу се може тврдити да демократија представља идеал друштвеног и државног уређења већине савремених држава, али нема сагласности око универзалне и ванвременске дефиниције демократије. Проблем би био лако решив уколико би дефинисање демократије било једнако језичком значењу речи демократија: „владавина народа“. Међутим, демократија данас ипак не представља само ове две речи, иако би „владавина народа“ требала бити срж савремених демократских уставних система. Облици „владавине народа“ су у свакој земљи различито дефинисани и уређени, у зависности од историјског наслеђа, степена социоекономске развијености и политичке културе дате државе.

Демократија подразумева постојање представничких институција, стабилну и јаку владу, државну управу која полаже рачуне, уставом гарантовани корпус људских права и слобода, активно грађанско, тј. цивилно друштво и многобројне институције које посредују између власти и грађана, међу којима су најважније политичке странке и медији.

Парламент представља централну институцију представничке демократије. Као изабрано тело које би требало да представља све структуре друштва, парламент има јединствену одговорност да, демократским дијалогом и компромисом, усклађује све супротстављене интересе и очекивања различитих група и заједница.

Данас готово сви политички системи имају одговарајући облик представничког тела (осим Саудијске Арабије и Мианмара), који грађани, углавном, бирају на општим изборима и на тај начин се формално омогућава представљање народа. Легитимитет представничких тела, у модерним демократским друштвима, се базира на универзалној прихваћености оваквих тела као најпрагматичније форме, путем којих је могуће остварење јавног интереса. Парламент је срце политичког процеса од изражене воље бирача на изборима и артикулисања њихових интереса, све до избора, контроле и смене владе која, у садејству са управом, оперативно спроводи политику и послове који спадају у корпус функције извршне власти.

Репрезентативна (представничка) демократија је форма владавине у којој грађани не владају непосредно, већ путем представника, изабраних на непосредним изборима. Основа овог концепта је да грађани бирају своје представнике који доносе одлуке, за које су одговорни, онима који су их изабрали. Основни механизам остваривања одговорности јесу избори, али не и једини. За бираче је важно кога бирају за своје представнике, а за посланике како да остваре очекивања бирача, али и како да буду поново изабрани. Суштина репрезентативне демократије је у одговорном вођењу јавних послова од стране оних којима се то поверава.

¹ Вид. Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005, World Summit Outcome, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf, датум посете: 08.07.2021.

Поставља се питање како повезати и интегрисати различите интересе и општи смер политике, односно јавни интерес? Као централна институција демократије и изабрано тело које представља све структуре друштва, парламент има јединствену одговорност да, демократским дијалогом и компромисом, усклађује све супротстављене интересе и очекивања различитих група и заједница.²

Парламент има, бар формално, централну позицију у систему владавине. Легислатива је једна од три гране власти (законодавна, извршна и судска). Из непосредног избора од стране грађана, и чињенице да су састављени од представника народа, парламент има легитимитет носиоца „народног суверенитета“. У неким државама се и председник републике директно бира од стране грађана и има одговарајуће надлежности, карактеристичне за извршну власт и снабдевен је, такође, инструментима утицаја на законодавну власт. За разлику од тако бираног председника републике, влада произашла из парламентарне већине је „само“ представник органа представничке демократије – парламента.³

Карактер и положај парламента у једном уставном и политичком систему, условљени су структуром, ширином и природом његове надлежности, али и сплетом односа са другим органима власти, као и политичким приликама и односом политичких снага.⁴

Корене парламента налазимо у сталешким скупштинама које је монарх сазивао да би се консултовао са сталешима, док је главни разлог успостављања парламента, односно представничког тела, ограничење монарховог апсолутног права у разрезивању пореза и учествовања племства у истом. Сталешке скупштине нису вршиле законодавну власт, већ финансијску и судску. Од свог настанка у Енглеској 1265. године, парламент се током вишевековног развоја уставне државе, борио за позицију искључивог „креатора права“. Ова позиција је од половине деветнаестог века потврђена доктрином о суверености парламента коју је развио енглески уставни теоретичар Дајси.⁵ Његова теорија о суверености садржана је у претпоставци постојања позитивне и негативне суверености парламента. Позитивна сувереност подразумева афирмативну власт парламента, садржану у његовом неограниченом овлашћењу да ствара или поништава право. Негативна сувереност изражава однос парламента према другим носиоцима власти који не смеју да крше право или правна правила које је донео парламент.⁶ Правна супрематија у енглеском парламентаризму значила је да законодавне надлежности парламента не подлежу никаквим правним ограничењима.⁷

Сувереност и институционална снага енглеског парламента нераскидиво је била повезана и условљена историјским и ратним приликама, као и различитим тежњама владара. Већи део XIV и XV века, Енглеска је провела у ратовима. Оснаживање енглеске средње класе, довело је и до значајног утицаја Доњег дома у парламенту, који је овој институцији обезбедио централно место више од једног века.⁸

Традиционална представа о снази законодавног тела, ослабила је у савременој држави и условима који постављају политички оквир за функционисање, посебно

² Beetham, D., *Parlament i demokratija u XXI veku, vodič ka dobroj praksi*, Interparlamentarna unija, 2013., str. 2

³ Орловић, С., *Народна скупштина Србије и Европски парламент – једно уставноправно поређење*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3., том 2, 2011., стр. 498.

⁴ Николић, П., *Уставно право*, Новинско- издавачка установа Службени лист СРЈ, Београд, 1993., стр. 375.

⁵ Dicey, A. V., *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis: Libery Fund, 1982.

⁶ Dicey, A. V., *op. cit.*, p. 4.

⁷ Пејић, И., *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Правни факултет Универзитета у Нишу Центар за публикације, Ниш, 2011. год. стр. 49.

⁸ Петров, В., *Енглески устав*, Службени гласник, Београд, 2007., стр. 80.

парламентарног система. У теорији су заступљене многобројне критике на рачун „супериорне“ моћи законодавног тела у процесу стварања и креирања права. Истицало се да парламент поред законодавне функције, која је несумњиво важна, располаже и другим важним функцијама као што су изборна и контролна. Такође, развој, нарастање и мењање друштвених потреба, условило је и измену политичког система у уставним државама. Долази до формирања политичких странака. Оне представљају партикуларне интересе, а теже да их прикажу као универзалне, јединствене.⁹ Може се рећи да сваки демократски систем представља комбинацију два подсистема. Са једне стране се налази уставни систем, установљен правним правилима, и са друге стране, партијски систем узрокован односом политичких страна. Један уставни модел допушта различите политичке форме, а разлике се могу испољити и у истој земљи у дужем временском интервалу.¹⁰

Савремени представнички систем одређен је статусом и позицијом политичких партија. Кад у друштву постоји оно што се назива „игром партија“, то је прави доказ о „здрављу друштва“.¹¹ Традиционално, европска доминантна форма представничке демократије је парламентарни систем власти. Међутим, запажа се и велика заступљеност мешовитих или полупредседничких система на европском тлу, или пак одређено усвајање института и механизма председничког система власти.

Функционисање парламентаризма тесно је повезано са делатношћу политичких партија. Опште је обележје парламентарног процеса, моћ народа, која се реализује као моћ већине у уставом установљеном институционалном аранжману. Начелно, дакле, сви грађани имају једнаке могућности у погледу образовања државних органа па тако нема места за привилеговане појединце или групе. Међутим многобројна разликовања грађана у смислу њиховог порекла, традиције, културе, вере, образовања и др., морају на одређени начин бити превазиђене и преточене у неколико реалних алтернатива које могу служити као основа за вршење власти. Значајну улогу у овој области преузимају политичке партије. Оне развијају различите облике друштвене акције, нужно политизујући широке масе друштва и усмеравајући њихове жеље за утицајем у правцу политичких институција.

Своју улогу, политичке странке остварују у изборном процесу, али и касније, утицајем на свеукупни рад посланика у парламенту. Данас је интерес политичке власти наметнуо потребу константне политичке везе између партије и изабраних представника. Политичка дисциплина постаје главна карика у процесу избора народних представника, иако у већини уставних система није прецизно правно регулисана. Политичке странке у ствари, постају кључни механизам који обезбеђује функционисање представничког органа и одређује парламентарну динамику. Из политичких партија седиште одлучивања се преноси у посланичке или парламентарне групе у којима се формулишу основни политички циљеви, па касније у пленуму парламента долази до одлучивања или можда само гласања. Политичко представљање тако добија другу функцију - репрезентацију у оквиру самих партија, која се одражава на састав и функционисање парламентарних група, као и на индивидуалну позицију самих парламентарараца. За разлику од либералне представе о изабраним представницима, као „гласоговорницима“ народа, данас је интерес демократске политичке власти наметнуо потребу перманентне политичке везе између партије и изабраног представника.¹²

⁹ Пејић, И., *нав. дело*, стр 56.

¹⁰ Пејић И., *Парламентарне групе*, докторска дисертација, Ниш, 2001., стр. 2

¹¹ *Ibid.*

¹² Пејић, И., *Парламентарна влада: могућност равнотеже у систему подле власти*, Зборник Радова Правног факултета у Нишу, бр. 73, 2016., 80.

Данас смо, на жалост, сведоци урушавања ауторитета парламента, или пак његове измењене улоге, надмоћи извршне власти, доминацији партијских лидера владајуће коалиције, мањка стручности и културе говора у парламенту, недовољне сарадње са цивилним сектором и многим другим проблемима који кроје стварност и на које стручњаци оправдано указују. Посланици се прилагођавају улози и циљевима политичке партије и посланичке групе, а по страни остављају своју непосредну и најважнију акцију – представљање и заштиту интереса народа. Међутим, у таквој стварности и даље егзистира парламент – који представља највише представничко тело, политички израз суверености грађана једне земље и извориште и отелотворење идеје владавине права. Тако, парламент може да послужи као полазна основа за демократске промене и препород, одакле се оне могу пренети на остале друштвене и државне институције.

Теза о „пропадању“ и губитку моћи парламента је резултат великог броја чинилаца: европских интеграција, уставно ограничење надлежности парламента у појединим земљама или претерана рационализација парламентаризма, затим фактичка надмоћ извршне власти – влада господари парламентом. Конкретније речено, влада има монопол у предлагању закона, а значајна је и чињеница да је мало земаља задржало правило да парламент сам уређује дневни ред седница¹³. Затим, губитак поверења грађана, незаинтересованост и недовољна интеракција са представничким телом. Истиче се да је расправна функција парламента доведена у питање, не само зато што су расправе страначки обојене, а говори у великој мери једнообразни, већ зато што и добро припремљена излагања парламентарца не наилазе на значајни одјек. За добру унутрашњу организацију парламента и за његово ваљано функционисање није довољан само квалитетан парламентарни пословник, већ развијање колективног институционалног духа који обезбеђује да с парламентарци руководе општим интересом у расправљању најзначајнијих питања.¹⁴ Тако је, крајем XX века, искристалисан став да је неопходно реформисати модерни парламент како би се повратила равнотежа између главних уставних чинилаца. Институционалне реформе су, крајем 90. тих година прошлог века најпре предузимане селективно, а затим су се прошириле на читаву Европу, не заобишавши ни земље класичне уставности као што су Уједињено Краљевство, Француска, северноевропске земље. Иако се парламентарне реформе широм Европе значајно разликују, оне имају истоветну есенцијалну карактеристику – то је тежња да се парламент учини репрезентативнијим и способнијим за адекватно одлучивање. Институционалне реформе се морају постепено одвијати. Потребно је усавршавати уставни инжењеринг, побољшавати решења из парламентарних пословника, али и радити на оздрављењу политичког морала који чини срж деловања парламентарних и других уставних институција.¹⁵

Са настанком и развојем нових информационих и комуникационих технологија, истинита, правремена и потпуна информација, као и зајемчено право на исту, постаје изузетно моћно средство. Такође, неумитни и свеprisутни процес глобализације упућује на слику света као заједничког простора у којем се нити међузависности – технолошке, политичке, економске и еколошке сфере – плету огромном брзином, поништавајући географске дистанце и универзализујући демократски облик власти. Са друге стране доступност и брзина протока информација, довела је и до мноштва произвољности у њиховом тумачењу и разумевању. Проблем дезинформисања и лажних вести, постао је

¹³ Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду- Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2015., стр. 40.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Петров, В., *нав. дело*, стр. 40., 41.

један од доминантних проблема,¹⁶ али истовремено и непрестани изазов на пољу правне заштите људских права и слобода, у овој материји, као и у свим другим. У уставноправној теорији се наводи, да поред горе наведеног, развој средстава јавног информисања, представља један од чинилаца „пада моћи“ парламента.¹⁷ Међутим, треба истаћи да медији имају значајан допринос у развоју јавне дебате, политичког плурализма и свести о различитим мишљењима, првенствено тиме што различитим друштвеним групама, укључујући етичке, верске, културне и друге мањине, пружају могућност да примају и саопштавају информације, да артикулишу ставове и размењују идеје.¹⁸

1.2. Положај и надлежност Народне скупштине Републике Србије

Уставом се уређују основне надлежности које парламент остварује као колективно тело у систему представничке демократије, обезбеђујући грађанима да преко слободно изабраних представника остварују сувереност. У писаним уставима њима се најчешће описују се пре извршне и судске власти.

Назив ове уставно - политичке институције потиче од латинске речи „*parlare*“¹⁹, која значи говорити. Према главном поступку свог рада, парламент је институција у којој се процедурално уређеном расправом, претресањем, разговором, критиком долази до правних и политичких одлука. Наша реч за парламент је „скупштина“, мада би можда по карактеру ове институције пре одговарао израз „сабор“²⁰.

Положај Народне скупштине Републике Србије условљен је уставно-правним амбијентом и институционалном структуром земље (подела власти, изборни систем пропорционалног представништва са отвореним листама, партијским системом, хибридни – парламентарним системом, социјалном структуром и политичком културом). Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији.²¹ Оваква позиција Скупштине произилази из непосредног избора од стране грађана који имају легитимитет носиоца „народног суверенитета“. Надлежност и позиција парламента у систему власти нормирана је Уставом Републике Србије, а њене надлежности, однос са другим органима власти, организација и функционисање прецизирани су Законом о Народној скупштини²² и Пословником Народне скупштине.²³ У савременим парламентарним системима, закон о парламенту је реткост јер се углавном уставима уређује надлежност, организација и функционисање парламента, док се Пословником детаљније разрађује организација и функционисање парламента.²⁴

Уставом Републике Србије предвиђено је доношење Закона о Народној скупштини.²⁵ На овај начин је Парламенту препуштено право на самоорганизовање, уређење сопственог рада и да парламентарну процедуру уреди не само скупштинским Пословником већ и Законом о Народној скупштини. Основни циљ доношење Закона о

¹⁶ Вид. Вучковић, Ј., „Нека питања дигитализације медијских услуга“, у: *Услуге и владавина права* (ур. Вујисић Д.), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2021., стр. 521.

¹⁷ Петров, В., *нав. дело*, стр. 40.

¹⁸ Вучковић, Ј., *Медијско право*, Медивест, Ниш, 2019., стр. 45.

¹⁹ Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980. стр. 671.

²⁰ Пејић, И., *нав. дело*, стр. 2.

²¹ Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр.98/2006, 115/2021), чл. 98.

²² Закон о Народној скупштини Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр.9/2010).

²³ Пословник Народне скупштине Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 20/2012).

²⁴ Пејић, И., *Парламентарно право*, Правни факултет универзитета у Нишу, Центар за публикацију, Ниш, 2011., стр. 233.

²⁵ Устав Републике Србије, чл. 110.

Народној скупштини био је да се уреде функције, организација и начин рада Народне скупштине, статус, права и дужности народних посланика, однос Народне скупштине са другим органима, права и обавезе Народне скупштине у управљању и располагању имовином коју користи и буџетским средствима, као и положај службе Народне скупштине. Одредбама Устава Републике Србије не регулише се детаљно област унутрашње организације и уређења послова парламента. Ова питања су нормирана Законом о Народној скупштини и Пословником.

У одредбама Устава Републике Србије постоји једна противречност одредби које се односе на поступак доношења Закона и Пословника о раду Народне скупштине. Уставом је прописано да Народна скупштина апсолутном већином гласова свих чланова доноси Пословник о свом раду, што даје посебан значај овом акту, док доношење Закона о Народној скупштини не подлеже правилима о посебној и отежаној процедури доношења, те спада у редовно законодавство.²⁶ Важно је истаћи да се хијерархија и супрематија аката изводи по својим обележјима, при чему је закон изнад скупштинског пословника.

Једна од идеја за усвајање Закона о Народној скупштини, осим уставне обавезе, била је и обезбеђивање услова за рад парламента као централне институције у систему поделе власти. Степе аутономије парламента зависи од његове позиције у уставном систему, његових надлежности, али и од ресурса који му стоје на располагању. Осим нормативних решења, позиција парламента је неретко зависна од реалних односа политичких снага.²⁷ Помак је, пре свега, направљен на пољу буџетске аутономије. Народној скупштини је овим Законом, омогућено да припреми предлог свог буџета, којим регулише своју финансијску аутономију у оквиру укупног буџета Републике Србије, који припрема Влада, али усваја Народна скупштина. Такође, доношењем Закона о Народној скупштини, направљен је помак ка већој аутономији парламента од извршне власти бар на пољу буџетске аутономије.

Уставом Републике Србије, таксативно су предвиђене основне надлежности Народне Скупштине и којом се истиче да Скупштина може обављати и друге послове одређене Уставом и законом.²⁸ Анализирајући наведену одредбу, може се закључити да Скупштина има следеће функције: 1) уставотворну, 2) законодавну, 3) контролну, 4) квазисудску и 5) изборну функцију.²⁹ Са друге стране, Законом о Народној скупштини, прописано је да Скупштина, у оквиру својих надлежности обавља: 1) представничку, 2) законодавну, 3) изборну и 4) контролну функцију.³⁰ Може се закључити да Законом уређена класификација није свеобухватно и доследно спроведена. Такође, законом се наглашава представничка функција.

У српској уставноправној теорији постоје различите класификације парламентарних функција. Проф. др Драган Батавељић, ослањајући се на законодавну регулативу, истиче да Народна Скупштина Републике Србије врши: представничку, законодавну, изборну и контролну функцију.³¹ Основне функције парламента, према Драгану Стојановићу, су уставотворна, законодавна, буџетска, контролна, изборна и

²⁶ Пејић, И., *нав. дело*, стр. 234.

²⁷ Орловић, С., *Побољшање демократских перформанси Народне скупштине Републике Србије*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука (Центар за демократију), 2012, стр.14

²⁸ Устав Републике Србије, чл. 99.

²⁹ Чланом 99. Устава, нису наведене све надлежности Народне скупштине. Тако су чланом 105. Устава, којим се регулише начин одлучивања у Народној скупштини, наведене и друге надлежности које нису прописане чланом 99., али се могу сврстати у једну од наведених пет функција. Видети: Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр.98/2006), чл. 105.

³⁰ Закон о Народној скупштини Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр.9/2010), чл. 7.

³¹ Батавељић, Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2013. год., стр. 419.

квзисудска³². Законодавна функција, према Ратку Марковићу, сублимира уставотворну и буџетску, наглашавајући да су неке надлежности парламента као што су одлучивање о рату и миру и законодавна функција тесно повезане са сувереношћу.³³ Разматрајући уставне надлежности представничког органа, Маријана Пајванчић потенцира „власти“ којима парламент располаже: уставотворна, законодавна, контрола владе, овлашћења парламента везана за изборе и право парламента да уреди сопствену организацију.³⁴

У уставно-правној литератури се издваја мишљење према којем постоји јасна разлика између нормативне и политичке делатности парламента.³⁵ Прва се огледа у законодавној, друга у контролној парламентарној функцији. Иако ове функције имају своју садржинску и процедуралну индивидуалност, оне су међусобно тесно повезане. Обе функције проистичу из функције представљања. Народ бира парламентарце да би га они представљали и изражавали његову вољу, са уједначеним и складним деловањем као законодавца и политичара, које се у пракси често разликује.

Поједине уставне надлежности парламента могу бити сврстане у неколико функција, јер се њиховим вршењем остварују различити принципи у систему поделе власти. Тако се једна од изворних надлежности парламента, доношење буџета, може по својим обележјима сврстати у две парламентарне функције. С обзиром да се буџет доноси у форми закона по законодавној процедури, ова надлежност би могла бити сврстана у законодавну функцију парламента. Циљ доношења буџета, упућује на остваривање друге парламентарне функције, а то је функција контрола владе. Усвајањем буџета, парламент врши контролу владиног програма и активности владе у остваривању политичког програма. Зато се надлежност парламента да доноси буџет, као и завршни рачун, може сврстати у законодавну и контролну функцију у исто време.³⁶ Такође, једна од надлежности Скупштине, предвиђена Уставом, је давање амнестије за кривична дела.³⁷ Амнестија се даје у форми закона, те с тога, можемо закључити да иста спада у законодавну и квзисудску надлежност.

1.2.1. Представничка функција

Потребно је напоменути да је свим наведеним функцијама у основи представничка функција. Функција представљања обезбеђује јединство парламентарног деловања. Из опште функције репрезентације произилазе конкретне правне и политичке функције парламента, које се, по правилу писаним уставом утврђују као његове надлежности.

Сам појам представљања је изузетно богат у правној области. Реч мандат потиче из латинског језика и значи налог, односно овлашћење једном лицу да за друго лице обави неки посао, да га заступа или представља на одређеном месту.³⁸ У приватном праву мандат се огледа у томе што један субјект носилац овлашћења додељује другом субјекту пуномоћје да у оквиру овог пуномоћја ради у његово име. Настанком политичког представништва институт мандата преноси се из грађанског права у сферу јавног права, те се примењује и на однос између бирача и њихових представника. Истиче се да је са развитком класних друштава формулисање политичке воље у име глобалног друштва поверено једном релативно малом броју чланова друштва ради вршења као посебне

³² Види: Стојановић, Д., *нав. дело*, стр. 309.-320.

³³ Марковић, Р., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014., стр. 276.-284.

³⁴ Пајванчић, М., *Уставно право и политичке институције*, Нови Сад, 2008. год., стр. 206.-213.

³⁵ Петров, В., *нав. дело*, стр. 39.

³⁶ Пејић, И., *нав. дело*, стр., 25.

³⁷ Устав Републике Србије („Сл.гл.РС“, бр.98/2006), чл. 99., ст. 1., т.12.

³⁸ Вујаклија, М., *нав. дело*, стр. 532.

друштвене функције.³⁹ На тај начин је настао и одређени однос између ових лица која су ту функцију обављала и оних чланова који су им ту функцију поверили. Самим тим нужно се поставило и питање регулисања овог односа, као и последица које из њега произилазе.⁴⁰ Важно је нагласити да мандат у приватном и мандат посланика у јавном праву представљају потпуно различите институте.⁴¹ Чак и не говорећи о његовој примени у приватном праву, коришћен је у оквиру различитих установа, у различитим значењима и различитом техником. Представљање датира из времена пре америчке и француске револуције - старије европске монархије и градске републике поставиле су теоријске и практичне темеље представничких режима, додуше без демократске основе.⁴² У Француској монархији старог режима, био је заступљен представнички режим - у којем је личност краља оличавала државу. Међутим, у теорији се истиче да не треба мешати овај трансцендентни појам представљања који се односи на монарха старог режима, с одговарајућим функционалним појмом који се примењује на модерну демократију и добија техничку и материјалистичку конотацију.⁴³ Представљање се повезује са теоријом и праксом императивног мандата која је везивала представнике за бираче и лишавала их суштинске моћи одлучивања. Једно од првих уставних начела енглеског парламентаризма, наравно уз нестајање система сталежа за који се везивао претходно поменути систем представљања, био је прекид са начелом императивног мандата и увођење слободног мандата. Тако је дошло до јачања независности скупштина у односу на бирачко тело и означило зачетак модерних представничких установа. Такав појам представљања везује се за теорију суверености парламента која се наметнула у Енглеској упоредо са револуцијом 1688. године или пак са теоријом народне суверености произашле из Француске револуције. У Великој Британији се касније опет јавља теорија мандата, везана за демократску концепцију права распуштања, као и ширења права гласа и најзад увођења општег права гласа, што све постепено тежи да народу, у контексту двостранаштва, врати избор владе.⁴⁴ У Француској је, Уставом из 1958., прекинуто са догмама суверенитета и неповредивости скупштина..

Најпознатија критика представништва потиче од Русоа: „Воља се уопште не представља, она је иста или другачија, не постоји никаква средина“.⁴⁵ Келзен указује да да теорија представништва има за циљ да озакони улогу парламента са тачке гледишта народног суверенитета. Истиче да је ова фикција усмерена да сакрије очигледну повреду коју парламент наноси теорији слободе. Фиктивна природа појма представништва, није привлачила пажњу док је трајала борба против аутократије. Државна воља изражена у парламенту уопште није воља народа и парламент не може изразити вољу народа из простог разлога што уставима парламентарних држава, народ не може да изрази вољу осим путем парламентарних избора.⁴⁶ Демократску критику представничког система, коју Келзен поистовећује са парламентарним системом, у Француској је развио Каре де Малбер, који пак разликује парламентарни од председничког система.⁴⁷ Критикујући

³⁹ Продановић, Д., *Императивни и слободни мандат чланова представничких тела*, Свјетлост, Сарајево, 1979. стр. 7.

⁴⁰ Вид. Станић, М., *Правна природа посланичког мандата*, Докторска дисертација, Београд, 2017., стр. 34.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Лово, Ф., *Велике савремене демократије*, Издавачка књижарница Зорана Павловића, Нови Сад, 1999., стр. 64.

⁴³ Лово, Ф., *нав. дело*, стр. 65.

⁴⁴ Лово, Ф., *нав. дело*, стр. 65.

⁴⁵ Ruso Ž. Ž., *Društveni ugovor*, О preklу i osnovama nejednakosti међу ljudima, Rasprava o naukama i umetnostima, Filip Višnjić, Beograd, 1992. str. 44

⁴⁶ Вид. Ћорић, Д., *Келзеново схватање демократије*, Право – теорија и пракса, бр. 26. (5-6), 2009., стр. 137, 138.

⁴⁷ Carré de Malberg R., *Contribution à la théorie générale de l' état*, II, 1922., 12.

функционисање установа III Републике, Де Малбер у њима види преживљавање антидемократског концепта уставотворца из 1791. године, према којем само скупштина има моћ да изрази вољу нације, без директног мешања бирачког тела. Оваквом систему он супротставља парламентарни режим који подразумева неопходност сталног јединства и сагласности изабраних и бирача, путем могућности распуштања и допушта укрштање са механизмима непосредне демократије.

Насупрот наведеним схватањима Лово истиче да је непосредна демократија непримерена размери и разноврсним обавезама и потребама које намеће савремена држава, а представништво се, пак, јавља као неизбежно.⁴⁸

У савременим државама сувереност припада грађанима/народу/нацији.⁴⁹ Из суверенитета потиче власт, односно могућност да се донесу одлуке у најширем смислу, па и закони.⁵⁰ Парламент је, како је речено, централна институција представничке демократије. Када грађани сувереност не врше директно у форми народне иницијативе, референдума или другог облика непосредне демократије, то чине преко својих слободно изабраних представника који су у одређеном мандатном периоду посланици, чланови народног представништва, парламента. У непосредној демократији, као интегралној примени идеје демократије – владавине народа, народ представља врховни политички колегијални орган државе. Када би швајцарски кантони, који примењују непосредну демократију, морали од ње да одустану, то не би значило да је грађанин престао да буде делимични орган државе. Његово право би се свело на учешће у стварању другог органа, чија би власт сходно новом образовању власти, одговарала оној која је претходно непосредно припадала заједници грађана. Скупштина тако постаје орган воље народа. У непосредној као и у представничкој демократији, народ је орган државе. Само је у првом случају, воља органа чин самог народа, а другом је чин органа којег је он створио. Сваки посланик представља читав народ утолико што учествује у обликовању воље народа. Такво опште начело не утиче на постојање група и странака. Тако су према речима немачког правника Јелинека, представнички органи другостепени органи првостепеног органа – народа у правном смислу, тј. онај део народа којем устав признаје право гласа у модерној демократији, односно сви пунолетни грађани.⁵¹

У модерној демократији постоји очигледан раскорак између теорије представничког режима и политичке стварности. Доминира партијска потчињеност и дисциплина посланика, што је последица начина кандидовања и избора посланика. Наравно није реч о новом облику императивног мандата. Он је правно забрањен у већини земаља, а парламентарни имунитет и даље претпоставља да су посланици ослобођени одговорности пред бирачима, док су програми и предизборна обећања недовољно одређени и не могу предвидети сва питања која треба решити у оквиру једног мандата. У таквим условима не може бити никаквог вида уговорене обавезе према бирачима, те се изабранима и даље признаје део самосталности, суштински зависне од мање или веће дисциплиноване припадности партији.

⁴⁸ Лово, Ф., *нав. дело*, стр. 67.

⁴⁹ Појам суверености представља сложен, трансцедентни феномен правне и политичке теорије. Различите историјске епохе, изнедриле су различите теорије извора и носилаца суверености. Па тако, имамо народ, парламент, нацију, државу и право и устав као носиоце суверености. У већини савремених држава носилац суверености је народ, нација, или сви грађани, те некадашње оштро постављене теоријске разлике, данас у пракси губе значај. Такође, треба узети у обзир призму посматрања појма суверености. Нпр. сувереност државе је везано за поређење односа државе са другим политичким институцијама у земљи, а народна сувереност коме у крајњој линији оригинерна власт припада. Вид. Марковић, Р., *нав. дело*, стр. 152 - 158.

⁵⁰ Пастор, И.Б., *Ограничења законодавне функције парламента у савременој држави*, докторска дисертација, Београд, 2018., стр. 28

⁵¹ Jelinek, L' *Etat Moderne et son droit*, Paris, 1913., 2. deo, str. 219.

Чланови парламента у највећем броју савремених држава располажу слободним мандатом, односно, у правном смислу, нису одговорни грађанима за своје поступке, дат глас, изречену дискусију, нити се могу опозвати пре истека мандата. Дакле однос грађана и парламентарца представља однос јавноправног заступања.⁵² Сходно томе, оно што демократске режиме чини демократским је управо то што садрже механизме помоћу којих грађани, главни налогодавци у демократским друштвима, могу да бирају и контролишу своје представнике. Под окриљем представничке демократије, политичке странке, како је поменуто, имају незаобилазну улогу у процесу избора представника, односно делегирања овлашћења за заступање, касније при избору органа извршне власти од стране парламента. На тај начин долази до јаке страначке контроле представничких кандидата и одношења преваге партијских утицаја и претеране, негативне политизације читаве институционалне структуре, а стављања у заборав носилаца суверености и налогодаваца - бирача.

Сама теорија представљања, у оваквој анализи представничке демократије и односа представника и бирача, отвара бројна питања. Заступници и налогодавци могу бити колективни и индивидуални. Колективни налогодавци и/или заступници усложњавају питања делегирања и одговорности. Као главни налогодавци, гласачи се суочавају са великим проблемима координирања, надзора и контроле заступника. Може се поставити питање да ли је уопште могуће пронаћи адекватне механизме перманентног надзора од стране свих налогодаваца или се избор своди на периодичне изборе? Такође, није јасно да ли су колективи без хијерархијске или друге институционалне структуре способни да делују као налогодавци или заступници?⁵³ У теорији је присутно схватање које одбацује „популистичку“ визију демократије у корист либералног идеала, у којем види много ограничењу улогу грађана као налогодаваца. У том контексту, „функција гласања је контрола званичника, и не више од тога“. Дакле, према наведеном гледишту, бирачи не могу активно давати упутства својим представницима, давати им мандате, већ само санкционисати своје представнике. Према томе, демократија значи одговорност, а не активно делегирање.⁵⁴

Чак и ако неко прихвати идеју да законодавци и извршиоци имају мандат, опречне су идеје о томе какав би тај мандат могао бити. Многи уставни изричито одређују парламентарце као представнике свих грађана, а не само оних који су их изабрали или којима одговарају. Иако је такав уставни принцип типично неприменљив, он може пружити изабраним званичницима нормативно оправдање за поступање супротно преференцијама њихових гласача. А политичари заиста имају тенденцију да прихвате ову концепцију свог заступништва. Чак, у либералним демократијама сви представници су везани уставним нормама које могу забранити заступање одређених народних преференција (нпр. расна, полна или други видови дискриминације, смртна казна итд.). На крају, у савезним или конфедералним државама, представници се могу сматрати заступницима држава које чине унију, а не самог народа.⁵⁵ Како ипак сматрамо да су носиоци политичке функције заступници грађана, морамо признати да су они ограничени и често уобичајени заступници, чије одговорности могу бити вишеструке.

Према доминантном гледишту у теорији, искристалисали су се четири главна механизма за дефинисање односа и спречавање губитка заступништва: 1) израда уговора,

⁵² Вид. Пастор, И., Б., *нав. дело*, 31., С. Leston Bandeira, P. Norton, *Parliamentary Institutions – Basic Concepts*, На noi – Viet nam, 2005, 23-30.

⁵³ Вид. Strøm, K., “Parliamentary Government and Legislative Organization.” in *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, (ed. Herbert Döring), New York: St. Martin’s Press, 1995., p. 72. – 82.

⁵⁴ Riker, W., H., *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco: W. H. Freeman, 1982., p. 9

⁵⁵ Ferejohn, J., *Incumbent Performance and Electoral Control*, Public Choice, n. 50, 1986., p. 9.

2) механизми прегледа и одабира, 3) захтеви за праћење и извештавање и 4) институционалне провере.⁵⁶ Прва два механизма представљају начин помоћу којих налогодавци настоје да ограниче заступничке губитке *ex ante*, односно пре уласка у било који споразум. Налогодавци могу потенцијалне заступнике излагати пажљивом надзору и / или инсистирати на задржавању преостале моћи, што је више могуће. Израдом уговора се обично настоји да се успоставе заједнички интереси или компатибилност подстицаја између налогодаваца и заступника. Провера и одабир, представљају напоре заступника да одреде који су добри заступници, а који нису, пре него што им делегирају активности. У политици се то највише односи на разматрање начина на које странке, на пример, представљају своје кандидате, упознају са програмом рада, циљевима, идејама... или пак како парламент врши одабир потенцијалних чланова владе.

Преостали механизми делују накнадно (*ex post*). То начин којим се обезбеђује, или бар настоји, спречавање престанака заступништва након склапања уговора. Надгледање и извештавање приморава заступника да дели са налогодавцима информације које овај други иначе не би могао добити. Тако парламент захтева од чланова владе и управе да подносе годишње извештаје, ревидирају своје буџете или их позивају да се појаве у парламенту како би одговарали на усмена или писмена питања, да би доставили документе или сведочили на саслушањима која су одржавали редовни одбори или истражни одбори.⁵⁷ На крају, институционалне провере чине да су, нарочито, критичне одлуке заступника подложне контроли и санкцији.

Имајући у виду горе наведена гледишта и теоретске механизме, данас се може говорити о институтима и механизмима који омогућавају одржавање „везе“ између гласача и представника који такође представљају и средства контроле. Тако, имамо канале директне комуникације са грађанима који су институционализовани у виду јавних слушања, јавне расправе, јавног заговарања, отварања канцеларија парламената ван седишта, одржавања седнице одбора ван седишта итд. Такође, медијско праћење скупштинског живота има незаобилазну улогу у политичком образовању грађана и у легитимизовању власти, јачању демократичности и базичне представничке функције. Међуутицај политике и медија је веома значајан и за саму одрживост демократског система. Можемо рећи да данас не постоји важније средство промоције политика у демократском систему од медија, те они постају централно место политичког надметања.

Сходно одредбама Закона о Народној скупштини и Пословника о раду скупштине може се закључити да се представничка функција остварује кроз принцип јавности рада парламента.⁵⁸ Јавност у раду важна је због чињенице да су сви посланици изабрани од стране грађана и да делују у име оних који су их изабрали. Информације о раду и активностима Народне скупштине, представници медија могу добити у Одељењу за односе с јавношћу Народне скупштине. Народна скупштина је у обавези да обезбеди и стави на располагање све тражене информације о свом раду, али и оне које нису у делокругу њеног рада, тако што ће пронаћи начин проналаска жељених информација. Отвореност и јавност рада Народне скупштине такође је обезбеђена могућношћу да се путем видео преноса на интернет страници Народне скупштине⁵⁹, прате директни преноси пленарних и свих седница радних тела.

⁵⁶ Kiewiet, D. and McCubbins, M., *The Logic of Delegation*. University of Chicago Press, Chicago, 1991. p. 67.

⁵⁷ Strøm, K., *op. cit.*, p. 82.

⁵⁸ Закон о Народној скупштини Републике, чл. 11. и Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 255 - 261.

⁵⁹ Интернет страница Народне скупштине Републике Србије, <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0.1.html>.

Други аспект функције представљања је посредовање између грађана и владе. Посредовање је универзална функција легислативе, јер управо законодавно тело има непосредан приступ владиним ресурсима, што за саме грађане није могуће. Са аспекта политичког представништва, парламент би требало да представља аутентичну вољу грађана. С обзиром на доминацију представничке демократије у савременој држави, парламент данас представља политичку снагу која остварује улогу представничког тела свих грађана. Његова главна функција састоји се у давању сагласности у име политичке заједнице, која се простире преко извршне власти, повезујући мере јавне политике.⁶⁰

Законом о Народној скупштини су разрађене, раније побројане, функције, па тако, представничку функцију чини „разматрање представки и предлога грађана“ и „одржавање састанака са грађанима у Народној скупштини и канцеларијама Народне скупштине ван седишта Народне скупштине“.⁶¹ Из овакве законске формулације би се могло закључити да је представничка функција, сведена на пуне контакте са грађанима, што је у супротности са представничком функцијом која проистиче из принципа народне суверености и представља фундамент представничке демократије.

1.2.2. Уставотворна функција

Правилно је да парламент учествује у вршењу уставотворне функције, па и онда када се устав доноси или мења на референдуму грађана. Најчешће се једино предлог устава који је парламент прихватио износи на изјашњавање народа. Данас су једини изузетак од правила да парламент обавезно учествује у доношењу устава октроисани или подарени уставни, без обзира да ли је њих донео монарх, на пример као што је Устав Кувајта, председник Републике, на пример Устав Пакистана.⁶² Поступак доношења устава од стране парламента је различит, али је битно да својом сложености и специјалном процедуром свуда одступа од редовног законодавног поступка. Изузетак су меки или флуидни уставни, где је поступак за промену устава углавном исти као и за доношење закона.

У теорији су издефинисани модели промене устава. Уставом се утврђују основни принципи и циљеви политичког, економског и социјалног развоја једног друштва, као и организација државноправног поретка. Устав је један филозофско-политички трактат и својеврсни „аксиолошки каталог“ једног времена.⁶³ Ако хоћемо да га мењамо, било би добро да се запитамо да ли смо ми као друштво, као политички субјекти, своје вредности променили и, ако јесмо, у ком правцу. Уставом се шаљу поруке шта се уствари жели, и какав се систем успоставља и хоће.⁶⁴ Устав мора да почива на чврстој и јасној стратегији, а не на интуицији и журби. Свака промена *stausa quo* је неизвесна и опасна ситуација којој треба приступити јако опрезно. Отуда су ревизионе процедуре теже и у њима учествују и одлучују органи са квалификованом (најчешће двотрећинском већином) а понегде се одлука парламента третира само као „предлог“ уставног текста, који се треба (обавезно, нпр. Швајцарска или Француска) или може (факултативно) потврдити уставним референдумом грађана или се за промену савезног устава тражи сагласност по правилу већине (не свих) федералних јединица, без права вета било које федералне

⁶⁰ P. Norton, *Legislatures*, Oxford University Press, New York, 1990., 2

⁶¹ Закон о Народној скупштини Републике Србије, чл. 15. ст. 4.

⁶² Пејић, И., *Парламентарно право*, Правни факултет универзитета у Нишу, Центар за публикацију, Ниш, 2011., стр. 309

⁶³ Вучковић, Ј., Уставни легитимитет и рационалност уставних промена, “ у: *Преиспитивање класичних уставноправних схватања у условима савремене државе и политике*, (ур. Ђорђевић, М.), Институт за упоредно право, Београд, 2021., стр. 72.

⁶⁴ *Ibid.*

јединице.⁶⁵ Тек након тога одлука парламента постаје коначна. Заправо, значај устава претпоставља најшири политички консензус.⁶⁶

Уставне промене се разликују по степену, дејству и домашајима. Начелно, можемо разликовати: радикалну или тоталну уставну промену која је стварање или доношење (новог) устава, затим мењање, реформу и допуну постојећег устава, као и укидање претходног устава и његову замена новим уставом.⁶⁷ Ако као критеријум узмемо орган који врши ревизиону власт и чврстину поступка промене устава, разликујемо следеће моделе⁶⁸: 1) Меки или флуидни устав, где о промени одлучује законодавни орган по уобичајеном законодавном поступку, уз давање претходног мишљења другог органа (ово мишљење није обавезујуће); 2) Ревизија устава квалификованом већином, дакле одлучује законодавно тело, али квалификованом већином; 3) Два гласања законодавног органа – промену устава усваја редовни законодавни орган, али у два узастопна гласања, предузетим у унапред одређеном временском размаку; 4) Две узастопне легислатуре је поступак у којем ревизију усваја обичан законодавни орган, али у два узастопна сазива. Парламент који је донео одлуку о промени се распушта, спроводе се нови парламентарни избори, а парламент који се сазива након ових избора, доноси коначну одлуку о промени устава; 5) Уставни референдум (обавезни или факултативни, претходни или накнадни, саветодавни или одлучујући) – о ревизији устава одлучује обичан законодавни орган, с тим што је предвиђено одлучивање грађана путем референдума. Одлуку о промени устава најчешће припрема и усваја парламент, али у правном погледу његова одлука није коначна- неопходно је да буде потврђена од стране грађана на референдуму; 6) Конгрес посланика – за промену устава надлежни су домови парламента, али сједињени у заједничку скупштину или конгрес посланика; 7) О промени устава може одлучивати уставотворна скупштина. Ова скупштина се образује само за одлучивање о ревизији устава. (Уставом САД-а је први пут предвиђен овај начин за промену устава); 8) И на крају имамо поменуте уставе пактове, карактеристичан за монархије у којима устав мора да буде потврђен од стране монарха. Овај модела промене устава је данас превазиђен. Потврђивање устава се везује за уставну монархију у којој су уставотворна и законодавна власт биле подељене између монарха и народног представништва, тако да је до промене устава могло доћи само уз сагласност оба чиниоца.

У Републици Србији предлог за промену устава може поднети најмање једна трећина од укупног броја народних посланика, председник Републике, Влада или најмање 150 000 бирача.⁶⁹ Овај предлог Народна скупштина усваја двотрећинском већином од укупног броја народних посланика. Квалификованом двотрећинском већином, Народна скупштина усваја и сам акт о промени Устава, с тим да може одлучити да га и грађани потврде на републичком референдуму. У питању је факултативни уставни референдум. Референдум о промени Устава, пак може бити обавезан, ако се промена односи на преамбулу, начела Устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, одступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању или на сам поступак за промену Устава, што је заправо две трећине одредби Устава. Промена Устава је усвојена ако је за њу гласала већина бирача изашлих на референдум. Број изашлих бирача уопште није битан

⁶⁵ Вид., Николић, П., *Уставно право*, стр. 51. Јовичић, М., *Савремени федерализам*, Београд, 1973, стр. 271-294.

⁶⁶ Вучковић, Ј., „Нека питања промене устава“, у: *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ*, (ур. Соковић С.), Крагујевац, 2020. стр. 120.

⁶⁷ Вучковић, Ј., *нав. дело*, стр. 76.

⁶⁸ Батавељић, Д, *нав. дело*, стр. 33.

⁶⁹ Вид. Устав Републике Србије, чл. 203.

за успешност референдума. Уставом Републике Србије не захтева се да тај број буде већи од половине укупног бирачког тела.

1.2.3. Законодавна функција

Традиционално, парламент је носилац законодавне власти и он располаже искључивом надлежношћу да доноси акте који имају снагу закона. Од настанка идеје грађанске државе, парламент је орган који „креира право“ и који има искључиви ауторитет да доноси опште правне акте, који имају форму и снагу закона. Теорија о парламенту као законодавном органу, настала је у XVIII веку, а њен творац је био Монтескје. Поверавање законодавне власти представницима народа инспирисано је Монтескјеовом тежњом ка слободи. То је последица његовог става да у слободној држави свако ко се сматра слободним мора сам собом да управља. Међутим, свестан да народ није способан да расправља о јавним пословима, законодавну власт у којој види "само општу вољу државе"⁷⁰ не поверава читавом народу, већ његовим представницима. Ова је идеја је први пут добила уставну снагу, словом Устава САД-а, од 1789. године. Француска револуција је означила слом сталешког и почетак ере народног представништва, чија је основна функција законодавство. Суштина народног представништва је у томе што посланици у њему не представљају само своје бираче.⁷¹

Закон је израз апсолутне аутономије којом парламент располаже и он је највиши општи правни акт после устава. Изворно, нико осим парламента нема овлашћења да се меша у законодавну активност.⁷² Као главни законодавни орган, парламент има задатак да прилагоди законе потребама друштва и околностима које се убрзано мењају. Овакво схватање је, како је поменуто, било итекако заступљено у правној баштини Енглеске. Међутим, традиционална представа о снази законодавног органа ослабила је у савременој држави Данас су ефикасност и брзина делања и одлучивања, кључна у институционалним оквирима, преплављени техничко технолошким достигнућима, количином и брзином протока информација, захтева, потреба грађана који „ишчекују“ одговарајућу правну регулативу и остваривање у пракси. Парламент као, многобројно колективно тело, се суочава са бројним ограничењима у извршавању своје – како се вековима сматрало – „основне функције „односно, законодавне надлежности . Теза да тежиште власти све више прелази на оперативнију егзекутиву и у земљама са парламентарним системом државне власти није више новина. Можемо рећи да стварна моћ законодавне власти директно произилази из установљеног односа снага између легислативе и егзикутиве.

Парламент се суочава са ограничењима које пред њега стављају надлежности владе у законодавном поступку и растућа моћ поитичких странака које све више мењају и обликују појам суверености, а тиме и позицију парламента у институционалном мозаику једне земље.

Суверена позиција парламента у законодавству, коригована је и појавом уставног судства почетком XX века. Одлуке уставног суда делују *erga omnes*, као и закони. Истичемо да однос између уставног суда и парламента, представља интерактивни, допуњујући однос. Наиме, укидање неуставних закона и процењивање њихове сагласности са уставним принципима, има за циљ да се законодавцу упуту упозорење у

⁷⁰ Монтескје, Ш., *О духу закона*, Завод за уџбенике, Београд, 2011., 130.

⁷¹ Марковић, Р., *нав. дело*, стр. 273.

⁷² Пејић, И., *нав. дело*, стр. 30.

погледу измена или доношења закона, иако формално, уставни суд не располаже инструментима у форми иницијативе за доношење закона.⁷³

У теорији се истиче да законодавна власт парламента има своју доњу и горњу границу.⁷⁴ Горња граница је повучена у корист устава, док је доња повучена у корист уредбе. Законодавна власт парламента значи да је парламент тај орган који оригинално доноси прописе и регулише друштвене односе. Под појмом такве власти подводи се и уставотворна власт која је у великом броју држава у целости ули већим делом у надлежности парламента.

У земљама са дводомном структуром парламента, постоји посебна процедура за усвајање закона која подразумева надлежност оба дома приликом усвајања закона. Када се закон не усвоји у истоветном тексту у оба дома, онда се за решавање спорних питања најчешће образује заједничка комисија, из редова оба дома која треба да предложи решење.⁷⁵ У Француској на пример., уколико домови не прихвате предлог заједничке комисије, његова судбина зависи од става владе. Док у САД-у, уколико се не дође до заједничког решења, предлог закона се сматра одбаченим.⁷⁶ У Немачкој, доношење закона није у равноправном садејству Бундестага и Бундесрата. Законе доноси Бундестаг, а Бундерат има различита овлашћења, у зависности од тога да ли је према Уставу потребна његова сагласност или не.⁷⁷ У случају сумње, Уставни суд одлучује да ли је неопходна сагласност Бундесрата. Уколико сагласност није потребна, Бундесрат може захтевати активирање Одбора за посредовање у којем су домови представљени са по 16 чланова, уколико се ради о обичном закону, уколико је у питању консенсулано законодавство, тада било који дом може захтевати сазивање овог тела. Ова комисија долази до изражаја у оним политичким ситуацијама када владина већина из Бундестага не ужива подршку актуелне већине у Бундесрату.⁷⁸ Чланови Одбора нису везани упутством, што омогућава да закон представља компромис који треба да буде усвојен од стране оба дома у пленуму. Одбор за посредовања може само да да предлоге, нема могућност доношења одлука. Међутим, Одбор је постао важно тело у законодавном процесу. Од 1949. Године, Одбор је сазиван у вези сваког осмог закона и веома је успешан, јер само 1% закона које донесе Бундестаг није био одобрен од Бундесрат-а.⁷⁹ Уколико се Бундесрат и даље противи, даљи поступак зависи од врсте закона који се усваја.

У теорији постоје различита гледишта око других функција и поступака који су у надлежности парламента и који се остварују у поступку и по правилима прописаним за законодавни поступак, или пак сличним правилима. Тако према једном становишту, функција доношења буџета и завршног рачуна припада његовој законодавној функцији, а са друге стране представља моћно средство контроле владе, с обзиром да парламент тако детаљно одлучује о расходима владе.⁸⁰ Према истом схватању парламент врши законодавну власт када ратификује међународне уговоре које ратификује шеф државе или влада. Постоји схватање да је буџетска функција посебна парламентарна функција и да је буџет специфичан финансијски закон.⁸¹ Буџет је ексклузивна моћ

⁷³ Вид. Cole, T., „Three Constitutional Courts: A Comparison”, in: *The American Political Science Review*, vol. 53, No 4., 1959. p.973

⁷⁴ Марковић, Р., *нав. дело*, стр. 276.

⁷⁵ Стојановић, Д., *нав. дело*, стр. 311.

⁷⁶ Вид. Јовичић, М., *Велики уставни системи*, Иро- Светозар Марковић, Београд, 1984. год, стр. 82.-83.

⁷⁷ Магић, М., *Законодавни поступак у Немачкој*, Страни правни живот, бр. 3., 2012. год, стр. 156.-158.

⁷⁸ Kurian, G., T., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Vol. I, Washington D.C. : Congressional quarterly inc., 1998., p 273.

⁷⁹ Магић, М., *нав. дело*, стр. 157.

⁸⁰ Вид. Марковић, Р., *нав. дело*, стр. 279.

⁸¹ Стојановић, Д., *нав. дело*, стр. 312.

парламента из које је заправо, историјски посматрано, проистекла законодавна функција парламента.

У литератури се појављује и разликовање између нормативне и законодавне функције.⁸² Можемо истаћи да између законодавне и нормативне функције парламента не стоји знак једнакости. Нормативна функција је шири појам, и обухвата надлежност парламента у поступку доношења устава, ратификације међународних споразума, усвајања буџета, доношења пословника и других правних аката различите правне снаге (нпр. решења приликом именовања функционера), а делимично можемо убројати доношење политичких аката као што су декларација, резолуција и препорука.

Народна скупштина Републике Србије је централна представничка институција уставног система. Као колективни репрезент народне воље, скупштина се у прокламованом систему парламентарне владавине мора сматрати стожером власти и политичког одлучивања. Уставом Републике Србије Народна скупштина је одређена за највише представничко тело и носиоца уставотворне и законодавне власти у Републици Србији.⁸³

Законодавни поступак обухвата радње прописане уставом и пословником законодавног тела. Представљају строго формална правила и обавезују законодавца и друге учеснике у законодавном поступку. Поштовање правила поступка осигурава да закон буде донет у прописаној форми, доприноси формалној и материјалној уставности закона и осигурава одговарајуће место закона у хијерархији правних аката и правних прописа једне земље у целини.⁸⁴

Законодавни поступак је регулисан је начелно Уставом, а детаљно Пословником Народне Скупштине и Пословником Владе, а у неким питањима и другим законским и другим општим актима.

Право предлагања закона, других прописа и општих аката имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30 000 бирача. Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности.⁸⁵

Поступак за доношење закона у Народној скупштини Републике Србије је јединствени или, можемо рећи, једнофазни поступак. Законодавни поступак се спроводи по утврђеним етапама, које не нарушавају његову јединствену конструкцију. Од предлагања закона и његовог стављања на дневни ред, преко скупштинске расправе у начелу и у појединостима, до гласања о предлогу закона, законодавни поступак се континуирано обавља. Уколико су предлози уврштени у дневни ред, сви акти пролазе кроз све етапе законодавног поступка. Изузетно, предлог закона неће стићи до гласања уколико га је овлашћени предлагач повукао из скупштинске процедуре до окончања парламентарног претреса. Значајан елемент садржине тока пленарне седнице представља подношење и расправљање о амандманима на текст предлога закона. Амандман је предлог за измену и допуну предлога закона и може га поднети Уставом овлашћен предлагач и надлежни одбор Народне скупштине, у складу са Пословником Народне скупштине.⁸⁶ Право посланика на подношење амандмана, како је у теорији запажено, проистиче из њиховог права на законодавну иницијативу и права говора на седници.⁸⁷ Овим правом у готово свим државама располаже располаже и влада. Амандмани се на

⁸² Упореди: Пастор, Б., *нав дело*.

⁸³ Устав Републике Србије, чл. 98.

⁸⁴ Пајванчић, М., *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008. год., стр. 141.

⁸⁵ Устав Републике Србије, чл.107.

⁸⁶ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 161. ст .1.

⁸⁷ Николић, О., *Законодвни поступак у Републици Србији и европске интеграције*, Српска политичка мисао, бр. 4. 2016., стр. 320

пленарној седници обично подносе после презентирања извештаја комисије, и о њима се расправља, у принципу, пре усвајања текста на који се односе, а по редоследу најчешће њиховог подношења, али су у употреби и други критеријуми. У дану за гласање, Народна скупштина одлучује о предлогу закона у начелу, о поднетим амандманима и о предлогу закона у целини.

Поред редовног законодавног поступка може се спровести хитан поступак за доношење закона на предлог овлашћених предлагача, уз писмено образложење.

Центар за истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА), у оквиру иницијативе Отворени парламент, је 2016. године представио резултате истраживања “Ка бољим законима”, које се бави питањем коришћење процедуре “хитног поступка” у процесу доношења закона.

Резултати показују да је од 2000. године више од половине закона донето по хитном поступку, док је у 2014. више од 70 % закона усвојено по хитној процедури.⁸⁸

Резултати истраживања показују да закони садрже веома неспецифична и нејасна образложења хитности. За законе усвојене по хитној процедури од 2011. године као образложења највише су се наводиле могуће штетне последице по рад органа и организација (48%), испуњење међународних обавеза и усклађивање са законодавством Европске уније (14%), док се образложење које се позива на живот и здравље људи и безбедност земље ретко појављује (3%, односно, 1%).

Осим што јавност не може да буде упозната са законским предлогом, недостаци ове процедуре су и то што посланици немају довољно времена да се припреме за рад на закону, нити за расправу у одборима и на пленарној седници.

Како би се унапредио квалитет донетих закона, процедуру хитног поступка би требало додатно уредити кроз Пословник Народне скупштине. Увођење обавезе предлагача закона да, поред позвања на Пословником прописане разлоге за хитну процедуру, мора да наведе додатна објашњена и аргументе којима би објаснио на који начин би не усвајање закона по хитном поступку нашкодило раду институција, државној безбедности или животу и здравља грађана, умањило би могућности за злоупотребу овог поступка.

Према анализама и статистикама Отвореног парламента⁸⁹, 2017. године број закона донетих по редовној процедури 50, док закона донетих по хитном поступку 41. 2018. године, број закона по редовном поступку 115, по хитном 104. Од 2019. године се може уочити значајан пад број закона донетих по хитном поступку. Дакле, 2019. број закона по редовном поступку је 137, по хитном 33. 2020. године број закона по редовном поступку је 111, по хитном 14. Коначно, 2021. године 96 закона по редовном поступку и 7 по хитном поступку (до тренутка писања рада). Апсолутно водећу позицију у предлагању закона има Влада републике Србије. Након тога, у значајно мањем броју народни посланици. 2018. године на предлог Гувернера Народне банке, донето је 5 закона по хитном поступку. 2021. године је донет један закон на предлог Аутономне покрајине Војводине. У наведеном периоду није било закона на предлог 30000 грађана и Заштитника грађана.

Влада данас има доминантну улогу у законодавном поступку парламентарних система. То је, можемо рећи и логична последица, усложњавања и нарастања

⁸⁸ „По хитном поступку може да се донесе закон којим се уређују питања и односи настали услед околности које нису могле да се предвиде, а недоношење закона по хитном поступку могло би да проузрокује штетне последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад органа и организација, као и ради испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа с прописима Европске уније. Предлагач закона је дужан да наведе разлоге за доношење закона по хитном поступку.., Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 167., ст. 2., 3.

⁸⁹ Отворени парламент, *Анализе и статистике, закони по хитном поступку*, <https://otvoreniparlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnom-postupku>, датум приступа: 07. 07. 2021.

друштвених потреба и техничко-технолошко напретка које захтевају брзо и оперативно реаговање извршног органа које је изабрао парламент као колективно, многобројније и самим тим и мање оперативно тело, наспрам свакодневних потреба и ситуација које живот данас намеће. Можемо се сложити са тврдњом да је почетком XX века, а још више након Првог светског рата, дошло до краја епохе која се у теорији назива, између осталог, добом парламентарног романтизма.⁹⁰

Влада у законодавном поступку учествује на три начина. 91 С једне стране јој стоји на располагању право подношења законских предлога, с друге учествује и у расправи поводом њих, а с треће – чланови владе могу чак и да гласају у земљама у којима не постоји инкомпатибилитет између посланичке и министарске функције, што је случај, на пример, у британском систему.

Свој програм Влада остварује тако што поједине његове тачке претаче у предлоге закона о којима, у формалном смислу, последњу реч (не рачунајући могућност суспензивног вета шефа државе) даје легислатива. Влади стоје на располагању сви ресурси и сматра се добро организованим, стручним органом – што свакако не би била без хијерархијски подређеног апарата државне управе, као класично извршно - оперативним органом. Зато је став владе - као став органа који води политику, одлучујући и у случају предлога који потичу од чланова парламента, било да је реч о посланичким предлозима закона или амандманима.

На крају законодавног поступка, чин који даје правну перфектност и ваљаност закону је промулгација. Према речима француског теоретичара Мориса Орију – а: „промулгација је један елемент закона, задњи али неопходни елемент; непромулгован закон није закон.“⁹² Председник Републике Србије је дужан да изгласани закон, у року од 15 дана од дана његовог доношења у Народној скупштини, односно 7 дана за законе донетих по хитном поступак), прогласи својим указом. Он може да са образложењем врати закон Скупштини на поновно одлучивање. Ако Скупштина одлучи да се о враћеном закону поновно гласа, да би био усвојен закон мора бити изгласан већином од укупног броја посланика. Такав закон председник Републике мора да прогласи, а ако то не учини, указ ће донети Председник Народне скупштине.⁹³

У оквиру овог разматрања законодавне процедуре можемо закључити да она не представља ексклузивно право и апсолутну надлежност Народне скупштине. Суштина парламентаризма се састоји у успостављању равнотеже функција државне власти и подразумева постојање механизма који не дозвољавају потпуно „отцепљење“ јене власти од друге, већ одговарајућу интервенцију и утицај. У прилог овој тврдњи, потребно је истаћи да органи државне управе обављају Законом дефинисане послове⁹⁴ који чине претпарламентарну фазу законодавног поступка. Током израде текста о којем се касније расправља и гласа у парламенту, можемо посебно истаћи Републички секретаријат за законодавство⁹⁵ и Републички секретаријат за јавне политике⁹⁶. Влада на располагању има специјализоване органе управе за припрему одговарајућих предлога закона.

⁹⁰ Пастор, Б., *Ограничење законодавне функције парламента у савременој држави*, докторска дисертација, Београд, 2018., стр.149.

⁹¹ Пејић И., *Парламентарно право: француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2006., стр. 183.

⁹² Nauriou, M., *Principes de droit public*, Recueil Sirey, Paris, 1916, p. 743.

⁹³ Устав Републике Србије, чл.113.

⁹⁴ Органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе. Закон о државној управи Републике Србије („Сл.гл. РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018 – др. закон)

⁹⁵ Вид. Закон о министарствима Републике Србије („Сл.гл. РС“, бр 128/2020), чл. 29.

⁹⁶ Вид. Закон о министарствима Републике Србије, чл.38.

Ванпарламентарна консултација, представља увођење у законодавну процедуру различитих удружења, организација, институција, као и експерата појединачно, ради квалитетније техничко-правне и стручне израде закона.⁹⁷ Пракса показује да је уобичајено да се овим консултацијама прибегава у току припреме и обраде закона у оној фази законодавног поступка која се одвија у парламентарним одборима, али се дешава да то буде и пре подношења пројекта закона парламенту. Јавна расправа о закону и законодавни референдум као облици ове консултације, могу да буду и у каснијим фазама поступка за доношење закона.

Различити облици и начини на који грађани непосредно учествују као актери процеса одлучивања о јавним пословима, омогућава истим обликовање и заштиту легитимних интереса у поступку доношења нормативних аката у целокупном политичком процесу, а не само у време избора. Тако се доприноси квалитету прописа и надзору над применом истих. Такође, различити облици непосредног учешћа грађана доприносе транспарентном и одговорном раду државних органа, нарочито законодавних и извршних органа. Зато је потребно осигурати и учинити извесним улазак формално уредне народне иницијативе у скупштинску процедуру, чиме би била остварена суштина демократије и укључивања грађана у правно-политичке процесе. Такође, потребно је учинити транспарентним и доступним јавности поднете народне иницијативе, како би се грађани боље упознали са својим правом њеног коришћења и то своје право чешће користили.

Принцип поделе власти доживео је одређене модификације од настанка грађанске државе до данас. У вршењу законодавне власти бројни задаци преплићу се између легислативе и егзекutive. Упркос прокламованом принципу суверености и принципу аутономије парламента, долази до преношења дела законодавних надлежности на владу. Има мишљења да влада у европском парламентарном систему није наклоњена посланицима и да преузима њихову утицајну улогу у законодавном процесу⁹⁸. Јака партијска дисциплина, као и функционисање парламента преко посланичких група, довели су до тога да сваки владин предлог добија подршку у парламенту, уколико се ради о стабилној већинској влади. Са друге стране, посланици виде своју улогу у подршци својој политичкој већини и влади, а ређе прибегавају томе да владу позову на одговорност када је она начинила грешку.

Иако се ради уставотворном поступку као делу нормативне надлежности парламента и поступку који се у битним деловима разликује од законодавног поступка, за потребе ове дисертације и значаја послова које парламент обавља, изложићемо уставотворни поступак у најважнијим сегментима.

1.2.4. Изборна функција

Законодавни орган, као израз суверености грађана, остварује своје уставне надлежности према осталим гранама власти, између осталог, избором других носилаца јавних власти. У неким системима парламент располаже овлашћењима да бира јавне функционере у области правосуђа, чланове уставног суда, парламентарног омбудсмана и друге високе функционере. У парламентарном систему организације власти, парламент традиционално бира председника и чланове владе. Избор владе од стране парламента сматра се основном претпоставком поделе власти у парламентарном систему. Парламент бира премијера и министра појединачно, мада има примера, као у немачком канцеларском систему, да парламент бира само председника владе, који сам одређује

⁹⁷ Николић, О., *нав. дело*, стр. 317.

⁹⁸ Gallagher, M., Laver, M., Mair, P., *Representative Government in Modern Europe*, McGraw Hill International Edition, 2001, p.72

састав владе. Начин избора владе одређује и модел одговорности владе пред парламентом. Уколико парламент располаже овлашћењем да изабере председника и министре појединачно, тада важи правило о индивидуалној и колективној одговорности владе и њених чланова. Обрнуто, када парламент бира само председника владе, као у случају канцеларске владе индивидуална министарска одговорност не постоји.

Осим избора владе, парламент може да буде надлежан и за избор шефа државе, председника републике (Грчка, Немачка, Италија, Мађарска).⁹⁹ Шеф државе, као шеф целокупне извршне власти, у парламентарним републикама може бити изабран на неколико начина: од стране грађана непосредно на изборима, од стране посебног изборног органа и од стране парламента. С друге стране, у парламентарним монархијама, монарх долази на престо по принципу наследства, као што је то случај у Белгији, Шпанији, Шведској, Данској, Уједињеном Краљевству.

Народна скупштина Републике Србије, поред Владе у оквиру својих уставних надлежности бира високе државне функционере, на начин и у поступку који начелно регулише Устав и Закон, а детаљно разрађује скупштински Пословник.

У оквиру својих, уставом предвиђених, изборних права, Народна скупштина бира¹⁰⁰: 1) Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара; 2) бира и разрешава судије Уставног суда; јавног тужиоца, бира четири члана Високог савета судства, четири члана Високог савета тужилаштва и бира Врховног јавног тужиоца и одлучује о престанку његове функције; 4) бира, разрешава Гувернера Народне банке Србије; 5) бира и разрешава Заштитника грађана и друге функционере одређене законом као што су Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереник за заштиту равноправности и др.

Народна скупштина има изборна овлашћења према једном делу чланова Уставног суда. Народна скупштина бира пет судија са листе од десет кандидата коју предлаже председник Републике и предлаже председнику десет кандидата од којих ће он именовати пет за судију Уставног суда¹⁰¹. Одбор за уставна питања и законодавство разматра предлоге у вези избора и именовања судија Уставног суда. Предлог за избор судија Уставног суда и предлог кандидата за именовање судија Уставног суда председник Народне скупштине доставља посланицима.

Према изменама Устава из 2021. године, Народна скупштина бира чланове Високог савета судства међу истакнутим правницима са најмање десет година искуства у правној струци, од осам кандидата које предложи надлежни одбор Народне скупштине, после јавног конкурса, гласовима две трећине свих народних посланика, у складу са законом. Ако Народна скупштина не изабере сва четири члана у року одређеном законом, преостале чланове после истека законом одређеног рока између свих кандидата који испуњавају услове за избор бира комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова.¹⁰²

Такође, сходно уставним изменама, највише јавно тужилаштво у Републици Србији је Врховно јавно тужилаштво, којим руководи Врховни јавни тужилац. Функцију јавног тужилаштва врше Врховни јавни тужилац, главни јавни тужиоци и јавни тужиоци.¹⁰³ Врховно јавно тужиоца бира Народна скупштина, на шест година, на предлог Високог савета тужилаштва после јавног конкурса, гласовима три петине свих народних посланика, у складу са законом. Високи савет тужилаштва предлаже Народној

⁹⁹ Стојановић, Д., *нав дело*, стр. 318.

¹⁰⁰ Устав Републике Србије, чл. 99. ст. 2., т. 1., 2., 3., 4., 5., 6.

¹⁰¹ Устав Републике Србије, чл. 172., ст. 3.

¹⁰² Устав Републике Србије, чл. 151., ст. 4., 5.

¹⁰³ Устав Републике Србије, чл. 155., ст. 5., 6.

скупштини једног кандидата за Врховног јавног тужиоца. Ако Народна скупштина не изабере Врховног јавног тужиоца у року, после истека наредних десет дана, њега бира, између свих кандидата који испуњавају услове за избор, комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова.¹⁰⁴

Предлог за избор и разрешење гувернера Народне банке, савета гувернера Народне банке, заштитника грађана, повереника за информације од јавног значаја, повереника за заштиту равноправности, државног ревизора и савета државне ревизорске институције, као и других високих државних функционера, подносе Народној скупштини овлашћени предлагачи. Ако законом није посебно одређен предлагач овлашћен да предложи кандидата за високог функционера кога бира Народна скупштина, предлог ће поднети надлежни скупштински одбор. Народна скупштина о свим изборима одлучује апсолутном већином гласова укупног броја народних посланика.

Како је у парламентарном систему влада главни носилац извршне власти, изузетно је значајно како њу парламент бира и разрешава. За избор владе постоји неколико основних правила, али и више могућих политичких комбинација¹⁰⁵. Формални чин именовања владе је у конкуренцији шефа државе, који може бити слободан или обавезан на именовање. Да ли ће његово одлучивање имати дискрециону слободу, зависи од тога да ли се ради о конституционалном или парламентарном систему владе. У првом случају, монарх, као шеф државе, има пуну слободу у састављању владе, али у другом, независно од тога да ли је реч о монарху или председнику, право на именовање често је само пука форма. На основу резултата парламентарних избора, премијер и чланови владе морају да се именују из редова већинске партије или већинске коалиције у парламенту, поготову ако је именована влада обавезна да представи парламенту или домовима парламента за добијање формалног поверења народног представништва. Акт избора владе се по правилу, одвија у две етапе, осим ако се не ради о чисто колегијалном систему. Прво се именује шеф владе. У Француској се овај први акт назива инвеститура. У даљем поступку именовани премијер чини свој предлог шефу државе за именовање чланова његовог кабинета. У Немачком парламентарном систему савезног канцелара бира Бундестаг, без расправе, на предлог савезног председника. У складу са канцеларским принципом, изабрани савезни канцелар предлаже савезном председнику именовање и опозивање савезних министара.

Опозивање владе такође следи формалним доношењем акта шефа државе. Пресудну улогу и тада има парламент. У парламентарном систему опстанак владе у целини или једног њеног члана зависи од парламента. Влада која је изгубила поверење парламента дужна је да одступи.

Када је реч о избору Владе у Србији, кандидата за председника Владе предлаже председник Републике, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа. Председник Владе предлаже Народној скупштини састав Владе, која истовремено гласа о програму Владе и избору председника и чланова Владе.¹⁰⁶ Ова одредба домаћег Устава у погледу поверавања мандата није прецизно дефинисана. Наводи се да Председник Републике предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа. Пошто формално поступак избора Владе пред Народном скупштином покреће Председник Републике, поставља се питање шта ако он то одбије да учини, нарочито ако већину за састав владе има партија или коалиција којој Председник не припада. Законом о председнику

¹⁰⁴ Устав Републике Србије, чл. 158., ст. 1- 3.

¹⁰⁵ Стојановић, Д., *нав. дело*, стр. 317.

¹⁰⁶ Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр 98/06 и 115/2021), чл. 127.

Републике, предвиђено је да је председник дужан да Народној скупштини предложи оног кандидата за председника Владе, који може да обезбеди избор Владе.¹⁰⁷ Наравно, то питање није строго формално и техничко. Оно може да буде веома осетљиво у политичком смислу у ситуацијама када не постоји доминантна позиција владајуће странке или њене коалиције.¹⁰⁸

Говорећи о изборној функцији и надлежности у оквиру исте, напоменућемо да парламенти располажу надлежностима везаним за изборе сопствених органа. Унутарпарламентарни избори обухватају овлашћење парламента да бира председника и потпредседнике парламента, као и председнике парламентарних домова, уколико је парламент дводоман, секретара парламента односно парламентарних домова, чланове радних тела парламента (и председнике радних тела) како сталних тако и повремених.¹⁰⁹ На тај начин се изражава аутономија парламента, наравно у оквирима предвиђеним уставом, законом који регулише рад парламента, уколико у датој држави постоји. Парламент своју унутрашњу организацију и начин рада предвиђа пословником. Пословником Народне скупштине Републике Србије је предвиђено да Народна скупштина утврђује број потпредседника на предлог председника Народне скупштине.¹¹⁰ То значи да се почетком рада сваког сазива доноси одлука о броју потпредседника.

1.2.5. Квазисудска функција

У појединим системима парламент располаже овлашћењем да одлучује о одговорности и разрешењу појединих високих државних функционера, као што је председник републике или чланови владе¹¹¹. Реч је о поступку импичмента (*impeachment*) или дисквалификације, који је настао у Енглеској у XIV веку у Енглеској, када је Дом лордова добио право да на основу оптужнице Дома комуна суди министрима за извршена кривична дела. О овом институту ће касније бити речи. Данас, у већини земаља, такву функцију врши посебан државни суд или, ако постоји, уставни суд. Тако, у неким системима, парламент само покреће поступак за утврђивањем одговорности председника републике, док одлуку о томе доноси Уставни суд (Аустрија, Немачка). Немачки Основни закон предвиђа одговорност председника Републике због незаконите повреде устава или неког другог савезног закона. О одговорности председника одлучује Савезни уставни суд на основу аката о оптужби које доносе Бундестаг или Бундесрат. За доношење одлуке о подизању оптужнице против председника Републике због повреде Устава потребна је већина од две трећине посланика Бундестага или две трећине чланова Бундесрата.¹¹² С друге стране, председника Француске бирају грађани директно на непосредним изборима, а он је одговоран за велеиздају пред Високим судом правде. Поступак за утврђивање одговорности председника француске покрећу парламентарни домови. Одлука се сматра усвојеном, ако су је усвојила оба дома на јавном гласању, апсолутном већином гласова чланова Националне скупштине и Сената.¹¹³

Народна скупштина Републике Србије, у оквиру својих уставних надлежности, може донети одлуку о разрешењу председника Републике у случају повреде Устава, гласовима најмање две трећине народних посланика. Поступак за разрешење може да

¹⁰⁷ Закон о председнику Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 111/2007), чл. 18.

¹⁰⁸ Вучковић, Ј., " Однос председника Републике и Владе у Уставу и уставном законодавству Републике Србије“, у: *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ*, ур. Миодраг Мићовић, Крагујевац, 2019. стр. 145.

¹⁰⁹ Пајванчић, М., *нав. дело*, стр. 128.

¹¹⁰ Пословник НСРС, чл. 14.

¹¹¹ Вид. Марковић, Р., *нав. дело*, стр. 283.

¹¹² Basic Law for the Federal Republic of Germany, 23 May 1949 Last amended on 13 July 2017, art. 61.

¹¹³ France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008, art. 68.

покрене Народна скупштина на предлог најмање једне трећине народних посланика. Уставни суд је дужан да по покренутом поступку за разрешење, најкасније у року од 45 дана, одлучи о постојању повреде Устава.¹¹⁴ С обзиром на основна уставна правила о функционисању система поделе власти, надлежност Народне скупштине да одлучује о разрешењу шефа државе има обележја квазисудске функције. У теорији се поставља питање да ли је одговорност за повреду устава, облик кривичне одговорности или не? С једне стране истиче се да је председник Републике орган извршне власти, он није политички одговоран пред Скупштином. Председник Републике одговоран је за повреду Устава што представља основ кривично правне одговорности шефа државе.¹¹⁵ Међутим, потребно је истаћи да се овде ради пре свега о одговорности која је Уставом предвиђена у случају када Председник повреди Устав, што утврђује Уставни суд. Уставни суд не утврђује кривичну одговорност, за то постоји кривични суд. У том смислу би за сваку утврђену повреду Устава од стране било ког органа власти коју Уставни суд утврди у поступку по уставној жалби могло да се каже да има елементе кривичне одговорности. Са друге стране, постоји схватање¹¹⁶ да повреда Устава од стране Председника републике није кривично дело већ политички деликт, због чега је одговорност за њу другачија од кривичне одговорности, а такође и другачији поступак позивања на одговорност и санкције за утврђену одговорност. Истиче се, такође, да начин покретања поступка и одлучивање Народне скупштине о разрешењу наводи на закључак да се ради о својеврсном виду политичко - правне одговорности шефа државе. Преовлађује став да повреда устава од стране председника републике није кривично дело, него је политички деликт, због чега је одговорност за њу другачија од кривичне одговорности, а тиме је другачији и поступак позивања на утврђену одговорност и санкције за утврђену одговорност. Уставом Републике Србије се не предвиђа политичка одговорност Председника републике, јер председник нема надлежност да утврђује и води политику (то је надлежност Владе) и због тога што се бира, исто као и народни посланици – за које не постоји могућност опозива на непосредним изборима. Да би вршио своју надлежност, њему није потребно, као што је потребно Влади, поверење Народне скупштине. Тако, Уставом није предвиђен опозив председника Републике. С обзиром на то да је у поступак реализовања правне одговорности председника Републике укључена и Народна скупштина, под повредом Устава се у вези са правном одговорношћу председника подразумева не само повреда конкретног члана Устава, него и самог духа Устава¹¹⁷. Санкција правне одговорности председника Републике је посебна, она се састоји у разрешењу државне функције, што не искључује одговорност пред редовним судовима, у складу са законом.

У Републици Србији правна одговорност председника Републике, одговорност „због повреде Устава“, реализује се, за разлику од његовог избора, не пред бирачким телом, него пред Народном скупштином.

Иако се даје у облику закона, амнестија за кривична дела представља облик квазисудске функције парламента. Народна скупштина даје амнестију за кривична дела предвиђена законима Републике Србије. Амнестија се даје апсолутном већином, односно већином гласова свих народних посланика Народне скупштине.¹¹⁸ То је акт којим се неодређеном броју лица даје ослобођење од гоњења, потпуно или делимично ослобођење од извршења казне, замењује изречена казна блажом, одређује брисање осуде или се

¹¹⁴ Устав Републике Србије, („Сл. гласник РС“, бр 98/06), чл. 113.

¹¹⁵ Видети: Пејић, И., *нав.дело*, стр. 355.

¹¹⁶ Марковић, Р., *нав.дело*, стр.331.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Устав Републике Србије, („Сл.гл. РС“, бр 98/06), чл. 105., ст. 2., т. 1.

укидају правне последице осуде, с тим што се амнестијом не дира у правноснажност пресуде нити у постојање кривичног дела.

У уставно-правној литератури, професор Драган Стојановић је заступао схватање да се у квазисудску функцију може убројати одлучивање парламента о петицијама грађана.¹¹⁹ Жалбом се грађани обраћају парламенту тврдећи да су актима који су произашли из јавноправног или приватноправног односа, повређена њихова права или интереси, док се молбама тежи од парламента да нешто одлучи или учини у њихову корист.¹²⁰ Парламент, свакако, у складу са начелом поделе власти и темељним принципом владавине права, не може одлучивати о жалбама на одлуке судских или управних власти, али може основати анкетни одбор који ће испитати наводе жалиоца, да упути молбе и жалбе ресорном министру, сталном одбору или комисији парламента, да покрене контролне механизме владе и др. Такође, грађани се парламенту могу обратити у форми петиције. Парламент у овом случају има дужност да одговори патентима. Петиције представљају молбе и жалбе општег карактера којима се траже извесне законодавне реформе или предузимање других мера од општег интереса.¹²¹ Независно од садржине петиције, у сваком парламенту се образује посебан одбор коме се достављају петиције грађана.

Право грађана на подношење петиције гарантовано је Уставом Републике Србије.¹²² Сагласно Закону о Народној скупштини, Парламент, односно народни посланици разматрају представке и предлоге грађана.¹²³ Пословником Народне скупштине је даље прописано одбори Народне скупштине, као њена радна тела, у оквиру свог делокруга разматрају иницијативе, петиције, представке и предлоге.¹²⁴ Након разматрања поднетих иницијатива, петиција, представки и предлога одбор о свом ставу писаним путем обавештава подносиоца иницијативе, петиције, представке и предлога. У случају када одбор поднету иницијативу, петицију, представку и предлог уступи другом органу, као надлежном, обавестиће о томе њеног подносиоца. На интернет страници Народне Скупштине се могу наћи подаци о могућности и начину подношења иницијатива, петиција, представки и предлога и то у писаном или електронском облику - у ком случају могу користити образац који је доступан грађанима на интернет страници Народне скупштине. Анонимни поднесци и поднесци који су нејасни, нечитки, неразумљиви или увредљиве садржине неће се узимати у разматрање; телефонским путем и грађани се могу обратити и непосредно Народној скупштини, односно њеном радном телу, у ком случају ће са њима разговор обавити одговарајуће лице у просторијама Народне скупштине. Дежурства за пријем грађана организују се одређеним данима у току седмице.¹²⁵

¹¹⁹ Вид. Стојановић, Д., *нав. дело*, стр. 319.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

¹²² “Свако има право да, сам или заједно са другима, упућује петиције и друге предлоге државним органима, организацијама којима су поверена јавна овлашћења, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе и да од њих добије одговор када га тражи.” Устав Републике Србије, чл. 56. ст. 1.

¹²³ Закон о Народној скупштини Републике Србије, чл. 15., ст. 4., т. 1.

¹²⁴ Пословник НСРС, чл. 44., ст. 1., т. 8.

¹²⁵ Интернет страница Народне скупштине Републике Србије, <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%92%D0%B0%D0%BD%D0%B8/%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%98%D1%82%D0%B5/%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B5,-%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B5,-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BA%D0%B5-%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%BE%D0%B7%D0%B8.57.html> (датум посете: 15.08.2021.).

У контексту поменутог схватања да се у квазисудску функцију може убројати одлучивање парламента о петицијама и представкама грађана, истичемо одредбу Закона о Народној скупштини којом је предвиђено да разматрање представки грађана,¹²⁶ поред одржавања састанака са грађанима, представља конкретизацију представничке функције Скупштине.¹²⁷ Квазисудска функција постоји када орган у конкретном случају, примењујући норму, изриче или је овлашћен да изрекне санкцију. Из наведеног мишљења се не може прецизно утврдити коју санкцију НС изриче или може да је изрекне у случају подношења петиција или представки.

2. ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ КОНТРОЛНЕ ФУНКЦИЈЕ

Контролна функција парламента, према мишљењу дела правне теорије,¹²⁸ представља једну од кључних карактеристика парламентаризма као посебног облика државне власти, заснованог на начелу поделе власти.

Једно од фундаменталних обележја правне државе и остварења владавине права и правне државе је принцип поделе власти. Подела власти је принцип организације власти у правној држави.¹²⁹ Државна власт је у основи јединствена и недељива и по правилу суверена. Тачније, долази до поделе функција државних власти. Ма колико се њене функције разликовале једна од друге, остају део исте власти, кроз коју се изражава и остварује иста државна воља. Идеја поделе власти представља техничку и политичко-правну конструкцију чији је задатак да глобално реши питање организације државне власти у правној држави и тако уобличи структурално место и функционалну садржину законодавне, извршне, управне и судске власти. Дакле, ради се о специјализацији државних органа. Реч је о заједничком управљању државом и међусобној контроли и одговорности у основи равноправних државних институција јер почивају на вољи народа. Појам подела власти, дакле, није језички потпуно прецизан и потпун јер подела власти подразумева и сарадњу власти, заједничко деловање, равнотежу, координацију, међузависност и нужну повезаност.¹³⁰

У апсолутној, чистој подели власти, законодавни орган би доносио законе, извршни би примењивали законе и доносили подзаконске акте, а судски решавали спорове који настану у примени и због непоштовања закона. Упркос покушајима и тенденцијама да се ове државне делатности одвоје теоријом и праксом, веза између њих се не може прекинути.¹³¹ Подела власти представља јединствени систем или „живи” организам, у којем све државне власти имају своју институционализовану позицију. Систем поделе власти представља систем контроле и одговорности институција које су носиоци законодавне, извршне и судске власти. Систем је у равнотежи, ако институције власти спрече да једна функција „предњачи“ у односу на другу и ако се међусобно

¹²⁶ Закон о Народној скупштини Републике Србије, чл. 15., ст. 4.

¹²⁷ Оваква одредба представља поједностављење представничке функције која је фундамент уставног израза представничке демократије и представља услов отелотворења начела поделе власти. Вид. Ковачевић, А., „Однос Народне скупштине и грађана у уставном и политичком систему Републике Србије“, у: *Преиспитивање класичних уставноправних схватања у условима савремене државе и политике*, (ур. Ђорђевић, М.), Институт за упоредно право, Београд, 2021., стр. 296.

¹²⁸ Вид. Capitant, R., *Régimes parlementaires*, Paris, 1933., р. 33., наведено према Лово, Ф., *нав. дело*, стр. 114., Марковић, Р., *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд 1980. год, стр. 132., Пејић, И., *нав. дело*, стр. 38., 39., Станковић, М., „Политичка одговорност владе у уставном систему Србије“, *Правни живот*, том IV, бр. 14., стр. 893.

¹²⁹ Димитријевић, П., Вучковић, Ј., „Владавина права и агенцијски модел управе“, у: *ТЕМЕ часопис за правне и друштвене науке*, Универзитет у Нишу, бр. 2/2014., стр. 1798.

¹³⁰ Орловић, С., *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, докторска дисертација, Нови Сад 2007, стр. 8.

¹³¹ Орловић, С., *нав. дело*, стр. 17.

контролишу. У пракси нема идеалне равнотеже. Немају сви органи једнаку важност ни равноправан положај. Правно-политичко искуство потврђује да се заправо у први ред ставља извршна, ређе законодавна, а некада и судска власт.¹³²

Начело поделе власти, представља основ организације власти већине савремених земаља уз бројне разноликости одељивања, сарадње, међусобног утицаја и контроле носилаца највиших државних функција и незаобилазног утицај политичких прилика, снага и односа. Такав варијетет примене начела поделе власти, учинио је класичну поделу система власти на : председнички, парламентарни и мешовити, доста теоријски крутом. Осим президентијализма као својеврсне деформације председничког система власти, у корист извршне власти (шефа државе), у уставноправној и политичкој теорији и пракси искристалисао се полупредседнички систем који се назива и мешовитим, са специфичностима карактеристичним са политички систем државе у којој се примењује.

2.1. Парламентарни систем власти

Парламентарни систем власти заснива се на тзв. гипкој подели власти, у којој је пресудан однос између законодавне и извршне власти, пре свега између парламента и владе. Начело гипке поделе власти подразумева: 1) гипку специјализацију власти, што укључује постојање области у којима заједнички делују државни органи, носиоци различитих власти; 2) средства узајамног притиска органа једне власти на другу.¹³³ У оваквом систему власти, постоји, не само функционална међузависност законодавне и извршне власти, него и еквилибријум две власти који се постиже могућношћу гласања о неповерењу владе, с једне, и распуштања парламента са друге стране.

Међу уставним теоретичарима и писцима, Ђовани Сартори је заступник става да парламентарни системи „дугују своје име принципу на коме се заснивају: парламент има врховну власт“. Сартори напомиње да дељење власти „не повлачи за собом да су парламентарни системи, системи узајамне зависности између парламента и владе. Премиса да парламент има врховну власт искључује узајамну зависност, односно праву међузависност између легислативе и егзекутиве. Моћ да се распусти парламент не може се изједначити са моћи парламента над владом. Прво је спорадична могућност, друго је стална контрола над сваким законодавним актом. Поврх тога, моћ распуштања је у највећем броју случајева (ако изузмемо Енглеску) прерогатив шефа државе, а не премијера.“¹³⁴

Главне особине парламентарних система су: владе се формирају на основу резултата парламентарних избора, и то према заступљености странака у скупштини; извршна власт не бира се посебно; - влада проистиче из скупштине, и обично је чине челници странке или странака које имају већину; влада је одговорна скупштини, јер почива на њеном поверењу, те се може смени (углавном то чини доњи дом) ако то поверење изгуби; -Влада може да распусти скупштину, што значи да су изборна правила флексибилна до крајњих граница.

Једно од најважнијих можда и кључно питање у парламентарном систему, и уопште у репрезентативној демократији, јесте однос између законодавне и извршне власти. Реч је о двоструком императиву, потреби за представљањем и неопходности владања. Ако већина у скупштини захтева промену правца политике, она може заменити владу. Негде и парламент има право да распусти владу. У Немачкој конструктивно

¹³² Вучковић, Ј., *Положај јавних агенција у систему поделе власти*, докторска дисертација, Београд, 2013. год. стр. 145., 146.

¹³³ Марковић, Р., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2014. год., стр.191.

¹³⁴ Сартори, Ђ., *Упоредни уставноправни инжењеринг*, „Филип Вишњић“, Београд, 2003., стр. 123- 124.

изгласавање неповерења влади, значи обавезу да се пре изгласавања неповерења одреди наследник председника владе. Тај однос је посредован политичким партијама као главним актерима. Парламент има, бар формално централну позицију у систему владавине.

Парламентаризам се успоставио и развио најпре у монархијским, потом у републиканским државним облицима владавине. Представља резултат вишевековне уставне и политичке историје Енглеске.¹³⁵ Парламентаризам је карактеристичан за европско тле и заступљен је у различитим облицима који зависе од историјског, културног, политичког и надасве правно-институционалног развоја држава. Тако, разликујемо енглески и француски парламентаризам.¹³⁶ Енглески парламентаризам је уобличен у 18. веку јачањем политичког и правног положаја парламента. Традиционално, почива на двостраначком систему и једна партија увек располаже апсолутном већином посланичких места, тако да може самостално да формира владу. У таквом случају влади најчешће не прети опасност од изгласавања неповерења. Тако формирана влада је хомогена, а страначка дисциплина изражена – „При постојању дисциплиноване партијске већине у парламенту, влада долази у опасност само у оном тренутку када настане расцеп у владиној већини.“¹³⁷ Тако, Беџхот запажа да иако је енглески систем власти послужио као узор другима парламентарним демократијама, основни принципи енглеског устава су остали непримењиви у државама у којима нису постојали монархијски и аристократски елементи” Беџхот истиче да се, иако традиционална конституционална теорија као основно обележје енглеског система наводи одвојеност законодавне и извршне власти, тајна ефикасности енглеског устава управо огледа у постојању блиске везе, тачније фузије између законодавне и извршне власти.¹³⁸

У традиционалној парламентарној монархији, монарх је био шеф целокупне извршне власти. Временом је његова позиција ограничена на симболичне прерогативе представника егзекутиве и оличења националног јединства. У уставној конструкцији он је и носилац законодавне власти, коју врши заједно са парламентом, али је и ова позиција временом слабила у односу на председника републике у рационализованом парламентаризму који је преузео стварну моћ у односима легислативе и егзекутиве. Традиционални назив законодавног органа у енглеском парламентаризму је „Краљ у Парламенту“¹³⁹, чиме је требало потврдити учешће монарха у вршењу законодавне власти преко права апсолутног вета на законе које изгласа парламент. Међутим, право суспензивног вета председника парламентарне републике, данас, обезбеђује стварни утицај извршне власти на законодавство, док се апсолутни вето угасио у дугом периоду његовог непримењивања. Основна обележја парламентарне монархије су: 1) организациона дихотомија, постојање два уставна органа унутар егзекутиве; 2) функционална дихотомија, узајамност функције шефа извршне власти и уставног чиниоца законодавне власти. Монарх је правно неодговоран, а одговорност за његов рад преузимају први и остали одговорни министри премапотписом аката, које шеф државе доноси у оквиру својих уставних овлашћења. Побројани елементи узајамности слабији су у чистој парламентарној републици, где је председник републике: 1) изабраник

¹³⁵ Стојановић, М., *Уставно право*, СВЕН Ниш, Ниш, 2013., стр. 306.

¹³⁶ Вид. Батавељић, Д., „Однос законодавне и извршне власти у Свезној Републици Југославији“, у: *Демократичност поретка у Савезној Републици Југославији*, ур. Мијат Шуковић, Црногорска академија наука и уметности, 1996., стр. 93.

¹³⁷ Пашић, Н., *Упоредни политички системи*, Београд, 1978., стр. 108.

¹³⁸ Вид. Bagehot, W., *The English Constitution*, Boston, 1873., 69.-76.

¹³⁹ Од 1688. године, круна је суверена у парламенту само према наведеном начелу. Сувереност парламента у Енглеској, не значи само сувереност два дома, већ „заједничку“ сувереност три уставна чиниоца: краља (краљице) и оба дома парламента. Вид. Петров, В., *Енглески устав*, Правни факултет Универзитета у Београду и Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 2007., стр. 106.

посебног представничког (изборног) органа, 2) он сноси правну одговорност за најтежа кривична дела у вршењу своје функције и 3) он је у својој уставној позицији само представник егzekутиве.¹⁴⁰

Аренд Лајпхарт¹⁴¹ је заступник формалне дефиниције парламентарног система, у којој посебно наглашава три битне разлике између парламентарног и председничког облика владавине: „Прво у парламентарном систему главна личност у влади може имати различите називе: председник владе, премијер, канцелар или чак председник (Боцвана); Први министар, како га Лајпхарт назива, је са својим кабинетом одговоран на тај начин што зависи од поверења законодавног тела, које може сменити читаву владу изгласавањем неповерења. Друга разлика између председничке и парламентарне владавине огледа се у избору председника, било непосредно од стране грађана, било избором електорског тела, које бира председника, а првог министра бира законодавно тело. Процес избора може имати различите облике. На пример, немачког канцелара, формално бира Бундестаг, јапанског првог министра бира Представнички дом, боцванског „председника“ бира Народна скупштина. У Италији и Белгији, кабинети настају из преговора између странака у парламенту, а нарочито између лидера странака, али у сваком случају потребно је формално изгласавање у парламенту. Трећа разлика састоји се у томе што парламентарни системи имају колективна или колегијална извршна тела, док су у председничким системима извршна тела инокосна и неколегијална.¹⁴²

Другачији је однос парламента и владе у земљама где се парламентарне већине формирају на бази нестабилних коалиција више странака. Тако француски парламентаризам функционише у вишестраначком систему, па је формирање владе могуће само коалицијом две или више странака. У Француској је парламентарни режим уведен у тзв. Трећој републици када је уведена и колективна одговорност владе. Међутим, чињеница да је влада сносила одговорност пред оба дома парламента и образовање коалиционих влада имало је за последицу честе парламентарне кризе и нестабилност владе. Такође за француски парламентаризам је карактеристично да шеф државе има одлучујућу улогу приликом именовања владе. Иако је у Четвртој републици било покушаја да се положај владе оснажи кроз увођење одговорности искључиво пред доњим домом и права шефа државе да распусти Националну скупштину, настављена је пракса нестабилних влада. Управо због тих негативних искустава, Уставом Пете републике положај извршне власти је значајно оснажен, а нарочито положај шефа државе. Основно средство којим се остварује колективна одговорност владе је и даље постављање питање поверења владе, али је укинута интерпелација.¹⁴³

Историјски посматрано, најпознатији облици парламентаризма су следећи:¹⁴⁴

1) Дуалистички или орлеански у којем постоји двострука одговорност владе- пред монархом и парламентом (влада мора да ужива поверење парламента, али и подршку шефа државе).

2) Монистички парламентаризам карактерише чињеница да власт произилази из једног извора (парламента), док се владавина шефа државе више заснива на личном ауторитету него на формалним издавањем декрета и наредби. Јапански парламентаризам

¹⁴⁰ Пејић, И., *Парламентарна влада: могућност равнотеже у систему подле власти*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 73, 2016., 71.

¹⁴¹ Lajphart, A., *Modeli demokratije*, (prevele s engleskog, A., Knežević, V., Golubin), Službeni list SCG Beograd, CID, Podgorica, 2003, str. 152

¹⁴² Lajphart, A., *nav. delo*, стр.153.

¹⁴³ Пајић, Шавија, С., *Уставни положај владе у парламентарном систему власти*, Пословне студије, 2014., стр. 252.

¹⁴⁴ Вид. Батавељић, Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитет у Крагујевцу Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2013., стр. 93., 94.

је чисто монистички – цар нема својство органа извршне власти.¹⁴⁵ То значи да влада има право законске иницијативе, али нема право, као према Уставу 1889., самосталну законодавну власт путем уредби са законском снагом, а нема ни право одобравања закона изгласаних у парламенту. Првог министра као шефа извршне власти бира дводомни парламент (Дијета), а влада је одговорна Доњем дому.

3) Класични парламентаризам је настао у Великој Британији и функционише по простој организационој шеми у којој влада већинско начело. У једном броју земаља, у којима овај облик парламентаризма није дао задовољавајуће резултате, прихваћена је идеја да се лек нестабилности њихових влада обезбеди одређеним институционалним средствима, и то на два начина – прво да се влади приликом формирања пружи највећа парламентарна већина, а друга је да се посланици обавезу пре него што приморају владу на повлачење. Истиче се да је мерило парламентарног режима начело политичке одговорности кабинета које је први пут изражено оставком целе владе Норта 1782.¹⁴⁶ Право распуштања које одговара старијој пракси британске монархије у уставној доктрини је протумачено као његова основна противтежа.¹⁴⁷ Такви су заиста били суштински механизми енглеског парламентаризма на степену историјског уобличавања и преласка са дуализма на парламентарни монизам. Данас је довођење у питање одговорности владе пред Доњим домом изузетно, јер политичка одговорност кабинета добија суштински изборну а не парламентарну природу. Распуштање је суштински променило смисао. Парламентарна контрола се врши другим средствима, а не поступком одговорности, као што су *question time* Доњег дома, образовање комисија које омогућавају обављање контроле владе од стране опозиције или сопствене странке. Такође, потребно је истаћи улогу *select committees* које је Доњи дом образовао 1979. Њихов рад није законодавне природе и дозволио је већу да ојача своја средства контроле, посебно у питањима јавних расхода. Треба навести и улогу *parliamentary commissioner for administration*, правника којег одреди Доњи дом да буде на челу комисије чији је задатак израда извештаја о случајевима лоше администрације. То је класичан начин функционисања функционисања британског парламентаризма. Уколико је двостранаштво компромис, сва та правила су неважећа. Таква је била ситуација током једног историјског раздобља Велике Британије, у време опадања либералне и упоредног успона лабуристичке странке.¹⁴⁸

4) Рационализовани парламентаризам се изражава као детаљно регулисање односа владе и парламента. Главни циљ овог облика парламентаризма је стварање стабилне владе. Чиста форма парламентаризма била је дестабилизована између два светска рата, те се у то време јављају први облици рационализације у парламентарној конструкцији поделе власти. Јачање егzekутиве представља суштинско обележје парламентаризма, с почетка XX века па до данас, те се о рационализованом парламентаризму говори као систему поремећене равнотеже у корист егzekутиве. Настојања да се отклоне наведене лоше последице у примени британског модела парламентаризма, назване су у теорији и пракси „рационализованим парламентаризмом.“¹⁴⁹ Суштина свих тих стремљења, изражена у уставима европских континенталних држава, састојала се у проширивању и јачању позиције извршне власти, чиме је она постајала стабилнија и ефикасна грана власти и чиме је могла да амортизује

¹⁴⁵ Лово, Ф., *Велике савремене демократије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића Сремски Карловци, 1999. год, стр. 337.

¹⁴⁶ Лово, Ф., *нав. дело*, стр. 283.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Лово, Ф., *нав. дело*, стр. 286.

¹⁴⁹ Кутлешкић, В., *Модел рационализованог парламентаризма*, Архив за правне и друштвене науке, бр.3-4/1992, стр. 369.

нестабилност, неефикасност и подељеност законодавне власти (парламента) због многобројних, супротстављених и нестабилних политичких партија без сталне већине (појединачне или коалиционе) у парламенту. Вајмарски устав Немачке републике (1919) представљао је увод у нови уставни концепт организације власти. Традиционална парламентарна влада, која је претпостављала постојање неподељене подршке темељним националним вредностима, запала је у кризу.¹⁵⁰ После Другог светског рата овај модел је почео да се примењује у Француској, Немачкој, Италији, затим у Мађарској, Пољској и другим земљама. Циљ увођења инструмента, као што су - број посланика који је потребан да се изгласа неповерење влади (већина од укупног броја посланика), да се гласање о поверењу влади врши након одређеног броја дана од дана подношења предлога - јесте прилагођавање савременим условима у којима је наглашена улога извршне власти (влада) и спречавање претварања парламента у обичну гласачку машину.¹⁵¹ Увођењем наведених средстава спречава се олако обарање владе, односно доприноси се њеној стабилности. Парламент, односно дом парламента којем је влада одговорна, ако се ради о бикамералним системима, може изгласати неповерење влади што доводи до њене оставке, али се приликом изласавања неповерења влади одмах бира нови председник владе тј. влада у целини. Стога владу може „срушити“ само коалиција странака која је већ спремна преузети дужност нове владе. На овај начин решава се питање нестабилности влада до којег долази изгласавањем неповерења (или неизгласавањем поверења), а тиме и питање распуштања парламента, како би бирачи решили сукоб између законодавне и извршне власти.¹⁵²

Како грана извршне власти може имати, и у пракси увек има, два дела – владу и шефа државе, то су се наведене „рационализације“ класичног парламентаризма вршиле на оба дела извршне власти, више код владе или више код шефа државе зависно од конкретних прилика у појединим земљама, (нпр. Италија, Немачка), или чак у истој држави различито од једног до другог периода њиховог развика (нпр. Француска).¹⁵³ Тако су владе, као део извршне власти, у својој позицији појачаване отежавањем услова и поступка њихове смењивости (изгласавање неповерења) – увођење института „конструктивног изгласавања неповерења, прописивање рока који мора проћи од момента предлога за гласање о неповерењу до самог гласања о неповерењу и др. или се то појачавање огледало у проширивању овлашћења владе (нпр. делегирано законодавство и ванредна овлашћења) или јачањем позиције председника владе у односу на друге чланове владе (тзв. канцеларски модел)¹⁵⁴

Теоријски радови који су се бавили концептом парламентаризма, са краја XX века, сугеришу да сам начин избора и уопште избор владе није значајан, колико одговорност коју влада има. Све док је кабинет одговоран парламенту и све док га парламентарна већина контролише и може изгласати неповерење, начин избора није

¹⁵⁰ Вид. Пејић, И., *Парламентарна влада: могућност равнотеже у систему поделе власти*, Зборник Правног факултета у Нишу, бр. 73., 2016., стр.

¹⁵¹ Професор Дарко Симовић истиче да је, према уставним решењима, у Србији је установљен рационализован парламентаризам у коме само привидно постоји бицефална егзекутива, јер је шефу државе поверена улога модераторне власти, која својим независним уставноправним положајем треба да обезбеђује равнотежу између две активне политичке власти, законодавне и извршне. парламентаризам се рационализује у настојању да непосредно изабран шеф државе, са независним уставноправним положајем, постане коректор могућих деформација система власти. Вид. Симовић, Д., *Узроци президенцијализовања парламентаризма и донети уставног инжењеринга у Републици Србији*, Центар за јавно право, 2018. стр. 2.

¹⁵² Пилиповић, М., *Рационализовани парламентаризам – Извршна власт у СР Немачкој*, „Годишњак Правног факултета у Бањој Луци, Правни факултет, Бања Лука, Свеска 1, Број 35, 2013., 141.

¹⁵³ Пилиповић, М., *нав. дело.*, стр. 142.

¹⁵⁴ Кутлешић, В., *нав. дело.*, стр. 370.

битан.¹⁵⁵ Према тзв. „минималној дефиницији“ парламентаризам је систем власти у којем премијер и његов кабинет одговарају већини чланова парламента и који их могу конструктивним или обичним изгласавањем неповерења оставити без функције.¹⁵⁶ Такође се истиче да однос поверења, претња да ће бити изгласани да напусте своје функције, објашњава чињеницу да су странке кохезивније у парламентарним системима него у председничком.¹⁵⁷

Парламентарни систем власти у теорији се често назива још и системом парламентарне владе.¹⁵⁸ У том смислу прави се разлика између парламентарне владе и парламентарне демократије. Истиче се да иако се ова два појма често користе као синоними, парламентарна демократија је шири појам и представља облик остваривања народне суверености преко изабраних представника. С друге стране, термином парламентарна влада означава се институционални аранжман у којем је влада политички одговорна пред парламентом.¹⁵⁹

У уставној науци, Бенжамен Констан је један од оснивача теорије о парламентарној влади.¹⁶⁰ Он истиче да је политичка одговорност владе неопходност парламентарног система. Констан се залагао за успостављање парламентарног система и државе устројене на начелима парламентаризма. Сматрао је да је у уставној монархији неопходан хомоген владин кабинет са стабилном већином иза себе, али и постојање опозиције. С тога министарски положај, па ни положај председника владе неће моћи бити задржан, ако председник владе нема стабилну већину парламентарца иза себе, па се нови избори показују као својеврстан испит поверења председнику владе и његовом кабинету. Потребно је напоменути да је овај писац је обликовао устројство власти уставне монархије на идејној основи неутралне краљеве власти, која посредује између законодавне, министарске и судске власти.¹⁶¹ Констан је у својој теорији дао предност извршној власти, управо да не би дошло до самовоље парламентарца. Определује се за монархијски облик владавине, због неутралне краљевске власти, која треба да омогући стабилност целокупног политичког система. Таквим положајем шефа државе, желело се постићи да парламентарни систем буде што ефикаснији уз очување начела поделе власти и система представљања у парламенту, помоћу којег бирачи остварују свој суверенитет. Пошто је овај писац у својој теорији шефу државе признао право именовања и разрешавања министара, који су уједно одговорни парламенту, он је у ствари формулисао идејни темељ орлеанског парламентаризма, који ће доћи до изражаја и у Вајмарском уставу, али и у примени Устава Француске из 1958. године, а то је двострука одговорност владе. Овај писац обликује бицефалну извршну власт, на челу са шефом државе, који представља гаранта општег националног интереса у односу на интересе других државних власти и политичких субјеката. Овакве особине положаја државног поглавара су сличне положају шефа државе у полупредседничком систему Пете француске републике.¹⁶²

¹⁵⁵ Вид. Diermeier, Daniel and Timothy J. Feddersen “Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure.” *American Political Science Review*, 92., 1998., 611-21.

¹⁵⁶ Вид. Steffani, W. *Parlamentarische and präsidentielle Demokratie*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1979. p.15.

¹⁵⁷ Вид. Baron, D., P., *Comparative Dynamics of Parliamentary Governments*, American Political Science, 1998.,

¹⁵⁸ *Review* 92, 3, 593-609, Huber, J., D., *Rationalizing Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

¹⁵⁹ Strøm, K. “Parliamentary Government and Legislative Organisation”. <http://www.unipotsdam.de/db/vergleich/Publikationen/Parliaments/chapter02.pdf>

¹⁶⁰ Констан, Б., *Начела политике и о министарској одговорности*, (превео Ђ., С., Симић), Београд, 1883, стр. 14.

¹⁶¹ Констан, Б., *нав. дело*, стр. 15.

¹⁶² Вид. Рапајић, М., *Извршна власт у полупредседничким системима*, докторска дисертација, Београд, 2016., 47.

Уставни инструменти за функционисање парламентарне владе, производе различите последице зависно од политичких услова у којима се овај систем развија. Однос снага између парламентарне већине и мањине, њихова унутрашња структура, традиционалне везе развијене између политичких партија, значајно обликују и одређују „правила игре“ под којима се развија наведени уставни механизам. Коначно, осцилације у парламентарном систему, као и однос владе према парламенту, треба посматрати кроз рационалне разлоге који су довели до слабљења законодавне према извршној власти.¹⁶³

Истичемо још једно мишљење савремене правне науке¹⁶⁴, према којем је одабир америчког модела непримерен за нове уставне државе и који сматра да је енглески парламентаризам као чист модел под неписаним уставом, такође, непримерен образац за угледање. Ослањајући се на немачки механизам организације власти, његово је гледиште да то треба да буде тзв. ограничени парламентаризам (*constrained parliamentarism*).¹⁶⁵ Према овом гледишту устав не треба да установљава независно изабраног шефа државе који би био контратег у равнотежи према непосредно изабраном парламенту. Уместо тога, устав треба да заштити премијера и „његову“ владу све док они уживају подршку парламентарне већине. „Ограничени парламентаризам“ има, поред класичног политичког, и друге механизме „провере“ који се састоје у томе да моћ владе и моћ парламента проверава неко трећи, односно да то чине независна тела и државни органи преко посебних уставних овлашћења, укључујући и уставни суд.¹⁶⁶

Парламентарни систем је претрпео низ трансформација и рационализација, посебно у односу на изворну слику енглеског узора. Парламентарни систем, за разлику од председничког, носи врло „комотно одело“, прилагодљив је и јавља се у бројним облицима и варијантама.¹⁶⁷ Парламентаризам се комбинује, више или мање успешно, са елементима председничког система и институцијама директне демократије. Такође парламентарни систем, структура и однос уставних институција у једној држави, зависи од комплекса политичких, историјских, економских, културних и других услова у датој држави.

После двовековних покушаја да се дефинише есенција парламентаризма, неспорна су два његова суштинска, чак конститутивна обележја – распуштање скупштине као овлашћење егзекутиве и одговорност владе која мора уживати скупштинско поверење. Парламент бира владу и она мора уживати подршку парламентарне већине да би могла несметано да ради и обавља своју функцију. Влада одговара за свој рад парламенту и њена судбина зависи од поверења парламента. Политичка контрола коју парламент спроводи над владом је његова традиционална функција и представља *conditio sine qua non* парламентарног система. Политичка одговорност извршне власти, састоји се у томе што се влада мора повући када узгуби поверење парламентарне већине. Одговорност се назива политичком, пошто не имплицира никакву незаконитост, већ се састоји у неповерењу парламентарне већине према њој. Зато се истиче да је једина санкција ове одговорности - разрешење владе.¹⁶⁸

2.2. Председнички систем власти

¹⁶³ Пејић, И., *нав. дело*, стр. 81.

¹⁶⁴ Askerman, B., *New Separation of Powers*, Harvard Law Review, Cambridge 3/2000, p. 641.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ Пејић, И., *Подела власти у уставном систему Србији: могућност равнотеже*, Фондација Центар за јавно право, 2018., стр. 3

¹⁶⁷ Петров, В., *О неким општим местима о поимању система власти уопште и у Републици Србији*, Фондација Центар за јавно право, 2018, стр. 3.

¹⁶⁸ Батавељић, Д., „Однос законодавне и извршне власти у Свезној Републици Југославији“, у: *Демократичност поретка у Савезној Републици Југославији*, ур. Мијат Шуковић, Црногорска академија наука и уметности, Подгорица, 1996., стр. 201.

Председнички систем је облик власти заснован тзв. чврстој, ригидној подели власти, што значи да обезбеђује најпотпунију реализацију начела поделе власти. У председничким системима та подела је доследније спроведена, јер ни законодавна, ни извршна власт не могу да утичу на избор оне друге, нити је једна смењива од стране друге. Ове три власти оличене су у посебним органима који су један према другом у начелу организационо и функционално независни и самостални. То значи, да један орган не произилази из другог органа (организациона независност) и да један орган у вршењу својих функција (функционална независност), није одговоран за свој рад другом органу.¹⁶⁹ Руководећа идеја овог система је равноправност законодавне, извршне и судске власти.

Овај систем је први пут установљен у САД- у и суштински остао непромењен до данас. „Очеви оснивачи“ САД-а и сами борци против апсолутизма британског монарха били су истакнуте присталице теорије и организационог начела поделе власти и зато су ову доктрину инкорпорирали у своје дело. Томас Џеферсон је у свом делу *Notes on Virginia* из 1782. године, истакао да би концентрација законодавних и извршних и судских овлашћења у рукама законодавног тела представљала деспотску владавину, није од значаја да ли су сва овлашћења концентрисана у једним или више руку - „стотина деспота може исто да угњетава као један једини“.¹⁷⁰

Иако се кренуло од чисте поделе власти, изложене у чистом доктринаром виду, дошло је до извесног одступања у самом Уставу, затим до модификовања односа три гране власти путем амандмана и тумачења Устава, али највише у пракси, у складу са променљивим односима снага. Показало се да начело поделе власти прокламовано овим Уставом није статично, већ да је променљиве садржине, живо и динамично. Зато је у различитим периодима САД-а, и посматрајући са различитих становишта, било могуће једанпут говорити о владавини Конгреса, други пут о изразитој превласти Председника, а трећи пут, чак и о владавини Уставног суда- „судократији“.¹⁷¹

Показавши се успешним, америчка подела власти пустила је корене у низу држава из првог круга америчког утицаја – земљама Латинске Америке, неким државама Африке (Обала Слоноваче, Чад), Азије (Филипини, Индонезија), Аустралија, док је у Европи један број држава прихватио неке правила чисте поделе власти, градећи свој „полупредседнички систем“¹⁷², о којем ће касније бити речи.

Носиоци законодавне, извршне и судске власти у САД-у су Конгрес - дводомно тело законодавне власти, чија оба дома, Представнички дом и Сенат, бирају грађани, путем општег права гласа о тајним гласањем, затим Председник државе и Врховни суд. Доследно спровођење идеје поделе власти се остварује тако што свака од три власти, појединачно узета, балансира и контролише сваку другу власт, као и власт у целини.¹⁷³ То је принцип кочнице и равнотеже (*checks and balances*).¹⁷⁴ Овај принцип има за циљ да

¹⁶⁹ Рапајић, М., *Извршна власт у полупредседничким системима*, докторска дисертација, Крагујевац, 2016. год., стр 36.

¹⁷⁰ Jefferson, T., *Notes on the State of Virginia (1785)*, ed. William Peden, 1955. p. 159.

¹⁷¹ Јовичић, М, *нав. дело*, стр. 77.

¹⁷² Орловић, С., *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитет у Београду, Издавачки центар, Београд, 2008., стр. 39.

¹⁷³ Батавељић, Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2013., стр. 89.

¹⁷⁴ У теорији је, такође, заступљено схватање да је систем „кочнице и равнотеже“ није карактеристичан само за председнички систем власти, већ да сви аутентични уставни системи поседују поменисти принцип у организацији власти. Можемо имати кочнице и равнотеже без раздвајања власти, а одлика председничког систем је уравнотеживање власти, доследном поделом државних функција. Дакле, централна и дефинишућа карактеристика председничког модела јесте извршна власт која постижи

међусобном поделом и балансирањем функција власти, спречи њену злоупотребу и концентрацију.¹⁷⁵

Значајно обележје председничког система је моноцефална егzekутива, оличена у шефу државе којег бира електорски колегијум, али се практично непосредно бира од стране грађана. Чланом II Устава САД-а,¹⁷⁶ предвиђено је да извршна власт припада председнику САД. Он се бира на период од четири године, након чега се може још једном кандидовати.¹⁷⁷ Њему су Уставом дата значајана овлашћења, која су временом проширена тумачењима Устава од стране Врховног суда, као и праксом рада Председника и Конгреса. Дакле, у овом систему власти не постоји влада, као други институционални чинилац извршне власти, карактеристичне за парламентарни систем.¹⁷⁸ Уместо владе, као колегијалног органа, постоје само министри (секретари), који се налазе на челу различитих управних ресора и образују кабинет. Старшина ресора правде носи посебан назив - *attorney general*. Кабинет нема самостална овлашћења и не сноси одговорност пред Конгресом. Чланове кабинета председник именује на основу мишљења и уз одобрење Сената, који готово без изузетка, даје потврду. Чланови кабинета се углавном бирају из редова Председничких најближих сарадника и личних пријатеља, а ређе су у питању експерти из одређене области. Међутим, све већи број департамана, као и велика оптерећеност њихових старшина допринели су смањењу улоге кабинета као основног саветодавног тела Председника. Ту улогу све више преузимају саветници Беле куће, који се именују без одобрења Сената.¹⁷⁹

Уставно уређење САД-а карактерише значајна улога државне управе, односно савезне администрације, која је хијарархијски подређена кабинету. У регрутовању чиновничког кадра у САД-у врло дуго је примењиван *spoils-system*. Уведен је двадесетих година XX века и преовладавао до тридесетих година прошлог. Партија која дође на власт мењала би већи део чиновничког апарата, доводећи посебно на руководећа места у управи, почев од савезне до локалне, своје присталице. Овакав механизам је био у складу са паролем да „победнику припада плен“. На савезном нивоу се сматрало да они који су се посебно истицали у кампањи кандидата који би дошао на место Председника, био би награђен местом у савезној администрацији. Овакав систем је имао низ негативних страна и недостатака: онемогућавање сталности и сабилности чиновничког кадра, могућност корупције, нестручност у раду и сл. Овај систем је заменио *merit system*, према којем се у службу, на основу конкурса, бирају најбољи кандидати и остају у њој без обзира на промену партије која је на власти. Овај систем се данас примењује на преко 90% чиновничких места, док се систем плена задржао у односу на руководећа места.¹⁸⁰ Битно својство америчког система представља тесна повезаност врхова државне управе са крупним капиталом и бизнисом. Највиши функционери често су истовремено, ако не формално на челу великих компанија и корпорација, онда у њиховим руководећим телима, ако не то, онда су у сваком случају финансијски

одвојено од парламента као самостално тело за свој рачун. Видети: Сартори, Ђ., *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003. год., стр. 108.

¹⁷⁵ Батавељић, Д., *Начело поделе власти од античког полиса до модерних држава*, Београд, 1999., стр. 37.

¹⁷⁶ The Constitution of the United States of America, <https://constitutioncenter.org/media/files/constitution.pdf>, Article 2., section 1.

¹⁷⁷ Оваква могућност кандидована је предвиђена, односно прецизније, ограничена 22. уставним амандманом

¹⁷⁸ Батавељић, Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2013., стр. 89.

¹⁷⁹ Вид. Funk, W. F., Seamon, R. S., *Administrative Law – Examples and Explanations*, Aspen Law & Business, New York, 2001., р. 4.

¹⁸⁰ Давинић М., *Концепција управног права Сједињених америчких држава*, Досије и Удружење за јавну управу Србије, Београд, 2004., стр. 82.

заинтересовани за њихов рад и остварење профита. Имајући у виду да је САД - држава највећи купац производа приватне индустрије, оваква веза између врхова администрације и крупног капитала указује и на утицај који тај капитал врши на одређивање и спровођење државне политике.¹⁸¹

Иако је овај систем заснован на чврстој подели власти, ипак има значајних одступања од истог, и одрђених уплива надлежности једне у надлежност друге власти. Чак и творци америчког устава истичу: „ да се у пракси никада не може ваљано остварити подела власти у оној мери у којој је она неопходна за слободну владу, осим ако су ове гране власти толико повезане и испреплетане међусобно да омогућавају свакој појединој власти уставни надзор над другима.“¹⁸² Тако председник има право суспензивног вета на законе које изгласава парламент. Председник, такође, утиче на законодавну политику и путем поруке о стању нације. То је говор који председник држи сваке године у Конгресу и представља његов законодавни програм. Овај програм не обавезује Конгрес, али има веома јак утицај на његов будући рад, те се може сматрати и својеврсном законодавном иницијативом. Са друге стране, парламент као средство утицаја на извршну власт, у рукама има буџетско право, затим одобравање именованја извесних управних функционера које врши председник, давање пристанка и мишљења на међународне уговоре које закључи председник, све до права опозива (*impeachment*).¹⁸³

У председничком систему је јасно изражена независна позиција судске власти, коју образује мрежа судова на челу са Врховним судом. Судску власт бира народ, са одређеним бројем изузетака. Ова чињеница нам указује да су све три власти ту вољом народа и да имају исти почетни ауторитет, чиме се обезбеђује њихова једнакост у политичком смислу и спречава да један над другим врше политику утицаја.¹⁸⁴ Врховни суд, такође на посредан начин, учествује у вршењу законодавне власти. Ради се о поступку судске контроле уставности закона. Одлука Врховног суда о непримењивању закона у једном конкретном случају, добија опште правно дејство.¹⁸⁵

Дакле, централну институцију уставнополитичког система председничког модела власти, свакако представља функција председника, због чега је овом систему дато име. Позиција председника се може посматрати кроз две ситуације: када председникова странка има већину у оба дома Конгреса и када њихова странка нема већину у парламентарним домовима. У првом случају, функција и позиција председника добија пуни значај са наглашеним пререгоативима. Оваква позиција, може отворити врата апсолутне и волунтаристике владавине председника, додуше на уставом ограничени рок. У другој ситуацији, председник се може наћи у отежаној позицији, посебно приликом доношења буџета и уопште, спровођења политичког програма странке којој припада кроз законодавну активност. У периодима када долази до озбиљног сукоба између председника, односно егзекутиве и легислативе, осећају се недостаци америчког председничког система, односно примењеног начела строге поделе власти, које не предвиђа институте као што су дисолуција и расписивање ванредних избора.¹⁸⁶

2.3. Полупредседнички (мешовити) систем

Полупредседнички систем комбинује елементе поделе власти председничког типа, у коме је шеф државе непосредно изабран, и парламентаризма, у коме парламент

¹⁸¹ Јовичић, *нав. дело*, стр. 100.

¹⁸² Hamilton, A., Madison, Dž., Džeј DŽ., *Federalistički spisi*, Beograd, 1981., 335.

¹⁸³ Фира, А., *Уставност и политика*, Нови Сад, 1984, стр. 54.

¹⁸⁴ Батавељић, Д., *Начело поделе власти од античког полиса до модерних држава*, Београд, 1999., стр. 38.

¹⁸⁵ Стојановић, Д., *нав. дело*, стр. 297.

¹⁸⁶ Рапајић, М., *нав. дело*, стр. 38.

заузима централну улогу у погледу контроле владе. Полупредседнички модел (“француски модел”) није проста „синтеза парламентарног и председничког система“, како је истакао Морис Диверже, већ је систем у коме се смењују „председничке и парламентарне фазе“.¹⁸⁷ Дакле, док у полупредседничком систему постоји влада која је одговорна парламенту и произлази из њега, као и право шефа државе да посегне за дисолуцијом, те особине се не могу срести у изворном председничком систему. Егzekутива је у полупредседничком систему и формално и реално бифедална за разлику од председничког, где је она и формално и фактички моноцефална. Једна особина је заједничка како за председнички, тако и за полупредседнички систем, а реч је о избору шефа државе од стране грађана на основу чега он има идентичан легитимитет, који је истоветан оном који парламент поседује. У ова два система, грађани на изборима два пута изражавају вољу. Једном се она огледа у непосредном избору народних представника, а други пут, она се огледа у избору председника републике. На другом полу стоји парламентарни систем, где се непосредна народна воља издржава само на парламентарним изборима, а у председничком и у полупредседничком систему, председник поседује значајна овлашћења, која му омогућавају да буде значајни, односно ефективни део егzekутиве, што није случај са шефом државе у парламентарном систему.¹⁸⁸

Према Дивержеовој дефиницији, три су основна обележја полупредседничког система: 1) председник је непосредни изабраник грађана, 2) председник располаже значајним уставним овлашћењима, 3) шеф државе егзистира паралелно са владом, која ужива поверење парламента, што се не одражава на трајање председничког мандата (чак и под претпоставком да у парламенту седи њему опозициона већина)¹⁸⁹ Полупредседнички систем може дефинисати као “ситуација у којој непосредно изабрани председник, са фиксираним мандатом, коегзистира са премијером и кабинетом који су одговорни парламенту”.¹⁹⁰

Уопштено посматрано, мешовити систем садржи већину политичких институција које су својствене парламентаризму, међу којима је најважнија политичка одговорност владе, док од председничког система преузима установу председника републике, који се бира на непосредним изборима и располаже значајним овлашћењима.¹⁹¹ Овакав систем је настао као продукт идеје да се из парламентарног и председничког систем „позајме“ најбоље карактеристике и институти, уз значајно заступљен парламентарни концепт, са шефом државе који поседује велику легитимност, услед доласка на функцију непосредним избором. Овако изложен концепт мешовитог система може деловати као институционално, теоријско и практично „решење проблема“, али се не може преписати и применити здраво за готово. У зависности од историјских, политичких, економских, традиционално-културолошких прилика, земље у којој се овај систем примењује, овај модел може бити ближе парламентарном или председничком систему. Суштинско обележје полупредседничког шефа државе јесте самосталан и од парламента независан политички легитимитет.

Међутим, Диверже није идентификовао овлашћења шефа државе која би сматрао „веома значајним а дефиниција полупредседничког система не испуњава критеријум објективности, јер је пресудан субјективан осећај приликом утврђивања да ли један

¹⁸⁷ Duverger, M., *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, European Journal of Political Research. Vol. 8. No. 2., 1980., 165.

¹⁸⁸ Вид. Рапајић, М., *нав дело*, стр. 46., 47.

¹⁸⁹ Duverger, M., *op. cit.*, p.166.

¹⁹⁰ Elgie, R., *The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions*. European Journal of Political Research. No. 33. 1998., p., 231.

¹⁹¹ Станковић, М., *Политичка одговорност Владе у уставном систему Србије*, Правни живот – часопис за правну теорију и праксу, бр. 14, том IV, 2007., стр. 890.

конкретан шеф државе располаже „веома значајним овлашћењима“.¹⁹² Имајући у виду да је био свестан чињенице да његов теоријски модел обједињава уставне системе који чине изразито хетерогену скупину, Диверже је истицао да различита политичка пракса полупредседничких система не може да оспори теоријску валидност тог теоријског модела, јер државе са, у основи, истоветном уставном структуром могу да функционишу изразито различито.¹⁹³

Сартори¹⁹⁴ истиче да је француски полупрезиденцијализам постао аутентичан мешовити систем, заснован на флексибилној структури власти, односно на двоглавој извршној власти, чија се „прва“ глава мења у зависности од већинских комбинација. Са јединственом већином, председник преовладава над премијером и примењује се материјални устав (конвенције устава). Обратно, и алтернативно, са раздвојеном већином, премијер којег подржава његова сопствена парламентарна већина, јесте тај који „преовладава“, и зато што му формални устав (документ уставног текста) даје право да влада за свој рачун.

Професор Дарко Симовић, узимајући у обзир друштвено – историјски контекст настајања, истиче неколико разлога за успостављење полупредседничког система: ¹⁹⁵ 1) полупредседнички систем је настао из чисто симболичних разлога у процесу остваривања права на самоопредељења ради стицања независности. У том смислу непосредан политички легитимитет који шефа државе стиче избором од стране грађана треба да надомести тигнитет дотадашњих монарха, као што је случај у Финској;¹⁹⁶ 2) овај систем је у појединим земљама, као што је Француска¹⁹⁷, настао као замена за дотадашњи неефикасни институционални систем, који није био у стању да у постојећим политичким приликама, обезбеди стабилну и делотворну егзекутиву; 3) полупредседнички систем је успостављен у државама које су се налазиле (и онима које се налазе) у процесу транзиције ка демократском поретку. Одељивање функција власти, и то не само легислативе и егзекутиве, већ у и оквиру егзекутиве, коју са собом доноси полупредседнички систем, чини овај институционални модел пожељним ради успостављања уравнотеженог и избалансираног система власти.¹⁹⁸

Полазећи од историјске чињенице да је председнички систем хоризонталне поделе власти углавном стран традицији европског конституционализма, у својим новим уставно-правним концепцијама, државе су за основу новог уставно-правног поретка прихватале модел парламентарног политичког система и само је мали број њих (Мађарска, Чешка, Албанија и Естонија) остао у оквирима чистог парламентарног система.¹⁹⁹ Највећи број поменутих држава институционализовао је неку врсту мешовитих политичких система са непосредним избором шефа државе, што је са одговорношћу владе пред парламентом, уједно и услов за настанак полупредседничког система власти. Положај и улога шефа државе и делокруг његових овлашћења, у полупредседничком систему, се битно разликују од парламентарног шефа државе, који је у ствари везан за вршење искључиво протоколарних функција. Ови уставни системи

¹⁹² Вид. Симовић, Д., *нав. дело*, стр. 233.

¹⁹³ Вид. М. Duverger, “Systeme presidentiel et systeme semi-présidentiel“, in: Jean-Louis Seurin (ed), *La présidence en France et aux Etats-Unis* (ed. Jean-Louis Seurin), Economica, Paris 1986, 348 . 349.

¹⁹⁴ Сартори, Ђ., *нав. дело*, стр. 147.

¹⁹⁵ Вид. Симовић, Д., *Полупредседнички систем*, Правни факултет Универзитета у Београду и Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 2008., 331 – 333.

¹⁹⁶ Симовић, Д., *нав. дело*, стр. 331.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Симовић, Д., *нав. дело*, стр. 332.

¹⁹⁹ Ракић, М., Буцак, Г., Однос законодавне и извршне власти на примеру Устава Републике Србије из 1990. и 2006. године, Српска политичка мисао, бр. 2., 2014. стр. 250., 251.

поред ових заједничких карактеристика, тј. непосредног избора новог шефа државе, се међусобно разликују у многим другим уставним решењима.

Анализирајући одредбе Устав из 2006. године, положај и надлежности носиоца функција државне власти, може се рећи да установљен је мешовити систем који ближи парламентарном систему. Мешовитим системом га чини непосредни избор председника. У теорији се истиче²⁰⁰ да је председник снабдевен оскудним овлашћењима за такав легитимитет.²⁰¹ Проф. Владан Петров²⁰² истиче да представничка функција председника Републике, није исте снаге и квалитета као она коју (треба да) остварује Скупштина. Народна скупштина је једини државни орган који представља целину, односно све грађане, или би тако требало да буде. Непосредно изабрани председник је то само привидно.²⁰³ Такође, Уставом је председник дефинисан као орган који изражава државно јединство,²⁰⁴ што даље отвара питање да ли председник Републике може бити председник политичке партије или се ради о неспојивости функција? Чињеница да за председника никада не гласају сви грађани, чак ни сви бирачи, може довести у питање остваривање улоге државног јединства онда када председник Републике остане и председник странке²⁰⁵ Принцип инкомпатибилитета доприноси да се јавне функције врше у општем интересу, а уједно је то додатни гарант и битан услов у остваривању самосталности и независности носилаца јавних функција у обављању својих дужности, затим непристрасности у обављању функције, и ефикасног и одговорног обављања функције. Начелно посматрано, принцип инкомпатибилитета „произилази из одређених етичких принципа демократске уставности.“²⁰⁶ Уставном одредбом чл. 115. нормира се питање инкомпатибилитета функције шефа државе са обављањем неке друге функције јавног карактера. Њена основна сврха је спречавање злоупотребе председничког положаја на основу могућег утицаја на неку другу јавну функцију (државну на политичку и обрнуто). Тиме се обезбеђује и кредибилитет независности институције шефа државе у односу на друге органе и организације. Професорка Јелена Вучковић истиче да је један од начина за ограничење реалне моћи председника Републике доследна примена принципа инкомпатибилности која би налагала уставну обавезу сваком председнику да се одрекне евентуалне функције председника политичке странке или примени институт "замрзавања" председничке страначко политичке функције.²⁰⁷ Боље решење би било да му та „дупла“ политичка функција (по Уставу) аутоматски престаје јер одрицање, односно замрзавање, може и да не уследи. Тако би кандидат за будућег председника морао унапред да рачуна на губитак једне од председничких функција, односно

²⁰⁰ Вид. Петров, В., О неким општим местима о поимању система власти уопште и у Републици Србији, Фондација Центар за јавно право, 2018. стр. 8., Симовић, Д., Узроци президенцијализовања парламентаризма и донети уставног инжењеринга у Републици Србији Центар за јавно право, 2018. стр., 7., Станић, М., Нespoјивост функције председника државе са чланством и вођством у политичкој странци-пример Србије, Фондација Центар за јавно право, 2018., стр. 15, 16.

²⁰¹ Вид. Устав, чл. 112. Посматрано и у односу на Устав из 1990. године, у важећем Уставу Србије изостала су самостална овлашћења које је председник имао у тзв. стањима нужде. Са друге стране, председник је добио овлашћења која су последица стицања Самосталности Србије: поставља и опозива амбасадоре Републике Србије на предлог Владе, прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије.

²⁰² Вид. Петров, В., *нав. дело*, стр. 8.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ Устав Републике Србије, чл. 111.

²⁰⁵ Вучковић, Ј., " Однос председника Републике и Владе у Уставу и уставном законодавству Републике Србије“ , у: *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ*, ур. Миодраг Мићовић, Крагујевац, 2019. стр.

²⁰⁶ Пејић, И., *Парламентарно право*, Ниш, 2006., стр. 77.

²⁰⁷ Вучковић, Ј., " Однос председника Републике и Владе у Уставу и уставном законодавству Републике Србије“ , у: *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ*, ур. Миодраг Мићовић, Крагујевац, 2019. стр. 155.

страначке - политичке у корист државне, уколико буде изабран на функцију председника државе. Политички разлози за доследно спровођење принципа инкомпатибилитета са функцијом шефа државе леже у самим захтевима које намеће начело поделе власти. У случају постојања институционализоване везе између шефа државе и политичке странке постоји реална опасност од обједињавања политичких власти и губитка аутономије државе у односу на саму политичку странку.²⁰⁸ Забрана кумулације државне и партијске председничке функције била би и брана за партијску острашћеност председника Републике у обављању његових функција и фактор умиривање политичких односа међу супротстављеним странкама. Таква позиција шефа државе као надпартијског арбитра значила би стварну друштвену и политичку интеграцију у функцији друштвеног прогреса.²⁰⁹

Потребно је посебно истаћи институт разрешења председника Републике од стране Народне скупштине – дакле разрешава га орган који га није изабрао.²¹⁰ Влада је носилац извршне власти. Председник Владе води и усмерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља је.²¹¹ Њему су додељена овлашћења у стањима нужде и приликом прописивања мера којим се одступа од људских и мањинских права, када Скупштина није у могућности да се састане.²¹² Министри за свој рад, осим Народној скупштини и Влади одговарају и председнику Владе. Чланови Владе непосредно подносе оставку председнику Владе.²¹³

Влада је непосланичка, што говори у прилог чињеници да је уставотворац настајао да министре усмери да што ефикасније обављају послове на челу датог министарства. Такође, Уставом су предвиђени бројни механизми који су типични за рационализацију парламентаризма: повећани број посланика који је потребан да иницира интерпелацију и гласање о неповерењу Влади, рокови који морају да протекну између два предлога о гласању о неповерењу Влади и његовог разматрања, рокови између две интерпелације о истом питању.

За дефинисање правног и политичког²¹⁴ система наше земље, значајан је и однос Председника Републике и Владе као чинилаца који деле извршну власт. У том контексту и односи председника Републике и Владе заснивају се на сарадњи и на правима и дужностима који су одређени Уставом, законом и другим општим актима.²¹⁵ Затим, Председник предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа, такође он предлаже Народној скупштини носиоце функција, у складу са уставом и законом.²¹⁶

Проглашење ратног и ванредног стања је у надлежности Скупштине. Једино када она није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ратног или ванредног стања

²⁰⁸ Симовић, Д., *нав. дело*, стр. 16.

²⁰⁹ Вид. Ђорђевић, С., *Председник Републике Србије и злоупотреба устава и уставности*, Правна ријеч, Бања Лука, 2004; Ђорђевић, С., *О митровданском уставу*, Крагујевац, 2010.

²¹⁰ Устав, чл. 118. Упоредјујући са одредбама Устава из 1990., овим Уставом је предвиђена установа опозива, која је могла бити извршена од стране најмање једне половине плус један од укупног броја бирача.

²¹¹ Устав Републике Србије, чл. 125., ст. 2.

²¹² Устав Републике Србије, чл. 200., 201.

²¹³ Устав Републике Србије, чл. 125., ст. 3. и чл. 133., ст.1.

²¹⁴ Према једној од дефиниција: „политички систем представља комплетан склоп институционализованих и неинституционализованих односа између апарата јавне власти, дакле представља суштину друштва и државе као целине.“ Фира, А., „Методолошко - теоријске напомене о разматрању демократије (реч у дискусији)“, у: *Демократичност поретка у СРЈ, проблеми, могућности и правци унапређења*, ур. Мијат Шкуковић, Црногорска академија наука и уметности, Подгорица, 1996., стр. 237.

²¹⁵ Закон о Влади Републике Србије („Сл. гласник РС, бр.55/2005, 71/2005-испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012-Одлука УС, 72/2012, 7/2014-Одлука УС, 44/2014 и 30/2018- др. закон), чл. 40.

²¹⁶ Устав Републике Србије, чл. 112., ст. 1., т. 3., 4.

заједно доносе три председника: председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе. У време ратног стања мере одступања од људских и мањинских права, ова три председника заједно утврђују. Међутим, у случају ванредног стања, мере одступања прописује Влада својом уредбом али је неопходан супотпис председника Републике.²¹⁷

Председник поставља и опозива указом амбасадоре, на предлог Владе. Закон о Војсци, међутим, предвиђа да многа овлашћења у вези са командовањем и руковођењем војском председник Републике врши на предлог или уз прибављено мишљење министра одбране.²¹⁸

Уз одговарајућу анализу уставних и законских решења, неопходно је сагледати и реално стање и позицију поменутих политичких институција, ради дефинисања и „сврставања“ система наше државе у одговарајући модел система власти. Доминација једне политичке странке или коалиције која ”даје” и председника и премијера, поставља питање превелике концентрације моћи и потребе да се она огледа и кроз положај председника и кроз положај премијера. Влада проистиче из скупштинске већине у којој доминира одређена партија или коалиција, што је правно и политички легитимно, али уколико председник Републике који се непосредно бира истовремено буде и први човек водеће политичке странке, онда је јасно да је он *de facto* доминантна фигура извршне власти²¹⁹. То не мора нужно бити лоше, јер може допринети већој стабилности институција извршне власти, али се са аспекта функционалности система и његове рационалности, поставља питање усклађивања нормативних решења са реалним приликама.

2.4. Карактеристике контролне функције Народне скупштине Републике Србије

Контролна функција парламента је манифестација његове представничке улоге. У скупштини на основу начела слободне расправе и слободе говора посланици имају не само право, већ и дужност, да надзиру рад носилаца извршне власти. Квалитет контроле зависи од многих чинилаца. Осим одредби устава, законски и подзаконских прописа, којима се регулише организација, надлежност и уопште функционисање скупштине (закон о скупштини, уколико постоји и пословник), остварење контроле у огромној мери зависи и од ванправних чинилаца. Међу њима су најважнији: степен политичке културе и уопште демократичности друштва, партијски систем, снага јавног мњења. Средства контролеу већој мери користе посланици који припадају некој опозиционој странци. Њихов је задатак да у очима грађана буду алтернатива тренутној влади. То могу постићи само у држави у којој грађане интересује шта се у парламенту дешава. Улога опозиције је да указује на недостатке рада владајућих структура власти, и да она својом критиком доприноси јачању институција система, па је зато важно изабрати средства помоћу којих ће јасно формулисана критика постићи најбоље резултате, и по опозицију, и по друштво у целини.

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

Контрола и надгледање имају за циљ да произведу одговорну владу. Контрола извршне власти је важна функција парламента која у многоме зависи од међу односа

²¹⁷ Вид. Устав Републике Србије, чл. 200., 201.

²¹⁸ Закон о Војсци Републике Србије (Сл. гл. РС 116/07, 88/09, 101/10 – др. закон, 10/15, 88/15 – одлука УС и 36/18), чл. 17.

²¹⁹ Вучковић, Ј., *нав. дело*, стр.138.

парламента и егзекутиве. У државама где је егзекутива директно зависна од парламента може се тражити смена владе. У дводомним парламентима то је најчешће у надлежности доњег дома. Важан елемент за контролу владе од стране скупштине је располагање адекватним знањима, потпуним и тачним информација. За ефикасно надгледање владе, представницима парламента је неопходно да имају добре изворе и да су им доступне службе за истраживање и стручни савети. Права посланика на контролу ефективног дела извршне власти обухватају две основне групе права: права на прибављање информација о раду владе и управе (посланичко питање, парламентарна анкета, парламентарна истрага) и права ефективне контроле рада владе (интерпелација, гласање о поверењу владе).²²⁰

Инструменти контроле извршне власти од стране парламента се, такође, могу поделити на традиционалне уставне инструменте и инструменте предвиђене законом.²²¹ Уставни инструменти контроле као што су буџетска контрола, интерпелација, посланичка питања, гласање о неповерењу влади, представљају израз традиционалног парламентаризма.²²² Историјски посматрано, њима је систем поделе власти постепено обликован тако да владу одваја од монарха и пребацује терет контроле на парламент. Развојем парламентарног система, неки од инструмената су постигли свој врхунац у првој половини прошлог века, када систем запада у кризу због честих смена владе. Након Другог светског рата, у највећем броју устава, уводе се извесни елементи рационализације, са намером обезбеђивања стабилности парламентарне владе. Крајем XX века, успостављају се независна регулаторна или контролна тела. Правна конструкције ових органа почива на правилу о независности услед избора од стране парламента, а деловање се претежно заснива на правилима струке и професије у одређеној области друштвеног или привредног живота.

У уставноправној теорији налазимо разликовање меке и чврсте контроле извршне власти.²²³ Мека контрола за циљ има добијање информација и обавештења о раду владе или појединим министарским ресорима. У случају добијања неповољних информација о раду владе, није предвиђена непосредна санкција. Најпознатији инструмент овакве врсте контроле је посланичко питање. Чврста контрола подразумева поступке и механизме који повлаче за собом одговорност владе или појединог министра. За разлику од претходне, исход ове контроле може бити непосредна санкција. Најпознатији инструменти чврсте контроле јесу интерпелација и предлог за изгласавање неповерења влади.

Парламентарни надзор обезбеђује окосницу идеје демократског управљања друштвом и од суштинске је важности за остваривање модела „доброг управљања“, који карактерише поузданост, одговорност и јавност рада свих органа јавне управе, односно државе. Демократско управљање друштвом почива на поштовању јавног добра и јавног интереса и одговорности функционера и државних службеника за учињено. Вршећи ову функцију, парламент је у јединственом положају да испитује одговорност носилаца извршне власти као и начин на којим управљају политикама и трошењем средстава.

Успешно остваривање контролне функције Народне скупштине требало би да понуди јасне смернице извршној власти за повећање ефикасности и побољшање квалитета услуга које пружа грађанима. Ово значи, пре свега, да обезбеди

²²⁰ Пајванчић, М., *Парламентарно право*, Фондација Конард Аденауер, Београд, 2005. год, стр. 52.

²²¹ Пејић, И., *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Правни факултет Универзитета у Нишу – Центар за публикације, Ниш, 2011. стр. 89.

²²² Неки од ових инструмената данас нису предвиђени уставима, као што је случај са институтом посланичких питања у Србији, или пак неки више нису у употреби, као што је случај са интерпелацијом у Француској.

²²³ Вид. Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду Досије студио, Београд, 2015., стр. 124.,125.

институционалну подршку и могућност грађана да отворено испитају оно што се дешава унутар политичких процеса, на ширем друштвеном плану, и доведе до стварања кодекса понашања који ће се примењивати у оквиру јавног сектора-ово је у реду само прецизније језички формулисати. За успешно остваривање ове функције Народне скупштине, несумњиво је потребна потпуна ангажованост, како законодавне тако и извршне власти, свих органа и организација у остваривању њихових надлежности, као и независних државних органа, организација и тела, удружења грађана, стручних организација, медија и јавности у најширем смислу, као и сваког грађанина понаособ.²²⁴

У парламентарном и у мешовитом систему организације власти парламент остварује контролну функцију преко механизма за успостављање одговорности оперативног дела извршне власти пред парламентом. Контролна функција је изражена у потреби да се повежу оба елемента парламентарне демократије. Однос између њих почива на идеји „грешке и санкције“, што би требало да осигура политичку сагласност и постизање равнотеже у односима између две гране власти.

С обзиром да управна власт представља слику ефикасности и способности државе у свакодневном животу, контрола исте представља незаобилазни чинилац у изградњи демократске, у правима једнаке, институционално стабилне правне државе. Иако се у апсолутном смислу овај циљ не може постићи ни у једној држави, правна држава мора да пронађе меру раздвајања власти, међусобне и спољашње контроле власти којом би се избегла злоупотреба и прекорачење надлежности од стране носилаца државних функција.²²⁵

Контрола владе и државне управе је функција парламента која обезбеђује равнотежу и узајамност у подели власти између легислативе и егзекутиве. Развојем парламентарне демократије, у условима када политичке партије преузимају доминацију, ова функција је изгубила на свом значају. Данас је тешко говорити о стварном утицају законодавног органа на рад владе. Већинске владе су ретко у ситуацији да изгубе поверење у парламенту, оне најчешће „уцењују“ парламент својом оставком. У крајњем исходу, гласање о неповерењу влади и немогућност избора нове може изазвати парламентарну кризу и довести до расписивања парламентарних избора. Посланици ретко прибегавају гласању о неповерењу и чешће користе право да постављају питања или интерпелирају владу или неког њеног члана. То се нарочито односи на представнике парламентарне мањине, која нема фактичког утицаја на процес доношења закона, те је претежно оријентисана на критику владе.

Уколико се питање парламентарне контроле прошири на поље одговорности према бирачима, парламентарни систем лежи на претпоставци посредне одговорности владе пред бирачима. У парламентарном систему бирачи периодично дају поверење политичким партијама које потом формирају владу. Бирачима стоји на располагању механизам парламентарних избора за изражавање свог слагања или неслагања са политиком владе. У савременој парламентарној демократији избори нису само средство за реализовање народног представљања у лику парламента, већ се они развијају у посебан инструмент у поступку селекције кандидата за место премијера и политичку композицију владе²²⁶

²²⁴ Видети: Контролна функција Народне скупштине, <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/brochures/Kontrolna%20funkcija%20SRB.pdf>, (датум посете: 10.01.2021.)

²²⁵ Вид. Орловић, С., *Организација извршне власти као темељ правне државе*, Правни живот, бр. 14., том IV, 2007. стр., 905.

²²⁶ Barendt, E., *An introduction to Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 107.

2.5. Механизми за спровођење контролне функције у Републици Србији

Народна скупштина Републике Србије у вршењу контролне функције као и надзора над радом извршне власти користи низ механизма и института предвиђених Уставом Републике Србије, Законом о Народној скупштини и Пословником Народне скупштине.

Посланичко питање и посланичко питање у вези са актуелном темом. Сваки народни посланик има право да постави посланичко питање Влади или поједином министру из њихове надлежности. Питање мора да буде јасно формулисано, а поставља се у писаном или усменом облику. Влада је дужна да обезбеди одговор, усмено на седници, а писано у року од 8, или најкасније 30 дана. На захтев посланичке групе, председник Народне скупштине најмање једном у току месеца одређује дан када поједини министри одговарају на посланичка питања у вези са неком актуелном темом.²²⁷

Интерпелација у вези са радом Владе или члана Владе. Интерпелацију може да поднесе најмање 50 народних посланика, у писаном облику, председнику Народне скупштине. Интерпелација мора да садржи јасно и сажето формулисано питање које треба да се размотри и образложење име подносиоца интерпелације, као и потписе свих народних посланика који су је поднели.²²⁸

Гласање о неповерењу Владе или члану Владе. Гласање о неповерењу представља најстрожу санкцију коју Народна скупштина може да изрекне Влади. У питању је „нулта опција“, пошто би успешно гласање о неповерењу Влади или члану Владе неизбежно значило њихову оставку. Иначе, најмање 60 народних посланика може да поднесе образложени предлог и затражи гласање о неповерењу Влади или члану Владе. Народна скупштина је у обавези да разматра овај предлог на првој наредној седници, а неповерење је изгласано ако за предлог гласа већина од укупног броја народних посланика.²²⁹

Обавештења и објашњења. Народни посланик има право да тражи обавештења и објашњења од председника Народне скупштине, председника одбора, министра и функционера у другим републичким органима и организацијама о питањима из оквира права и дужности функционера и надлежности органа.²³⁰

Извештавање Народне скупштине о раду Владе. Влада има обавезу да најмање једном годишње поднесе извештај Народној скупштини о свом раду, а нарочито о вођењу политика, извршавању закона и других општих аката, о остваривању планова развоја и извршавању буџета Републике Србије. Влада је обавезна да подноси овакве извештаје и на захтев Народне скупштине, или по сопственој иницијативи.²³¹

Разматрање извештаја државних органа, организација и тела Одбори Народне скупштине разматрају извештаје о раду и стању у одређеној области које Народној скупштини подnose независни државни органи, организације и тела. После разматрања на седници одбора, надлежни одбор подноси Народној скупштини извештај са предлогом закључка или препоруке са мерама за унапређење стања у тим областима.

²²⁷ Вид. Закон о Народној скупштини Републике Србије, чл. 56. ст. 2., Пословник Народне скупштине Републике Србије („Сл. Гл. РС“, 20/2012), чл. 204 – 209.

²²⁸ Вид. Устав Републике Србије, чл. 129., Закон о Народној скупштини Републике Србије, чл. 56. ст. 2., Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 220 -227.

²²⁹ Вид. Устав Републике Србије, чл. 130., Закон о Народној скупштини Републике Србије, чл. 56. ст. 2., Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 217 -219.

²³⁰ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 287.

²³¹ Закон о Народној скупштини Републике Србије, чл. 56. ст. 1., Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 228.

Скупштина разматра ове извештаје надлежних одбора и по закључењу расправе доноси закључке и препоруке.²³²

Информисање одбора о раду министарства. Министар има обавезу да једном у три месеца поднесе информацију о раду министарства одговарајућем одбору Народне скупштине. Од министара може бити затражено да се појаве пред одборима да би били испитани о њиховим извештајима. Потом, одбор доноси закључке, о чему подноси извештај Народној скупштини. Такође, одбор може у сваком тренутку од министарства или другог републичког органа да тражи податке и информације од значаја за рад одбора.²³³

Образовање анкетног одбора и комисије. Анкетни одбор или комисија су привремена радна тела која Народна скупштина успоставља са одређеним циљем. Народна скупштина може да одлучи да их успостави ради сагледавања стања у одређеној области или утврђивања чињеница о појединим појавама и догађајима. Анкетни одбор се образује из реда народних посланика, а комисија међу члановима може да има представнике органа и организација, научнике и стручњаке. Анкетни одбор, односно комисија има право да тражи од државних органа или организација податке, исправке и обавештења, као и да узима изјаве од појединаца. По завршетку рада о својим налазима извештаја Народну скупштину и престаје да постоји након што Скупштина донесе одлуку о извештају. Упркос овлашћењима и делокругу важно је нагласити да ова парламентарна тела не могу да врше истражне или друге судске радње.²³⁴

Јавно слушање. Ради праћења и спровођења примене закона, односно остваривања контролне функције Народне скупштине, одбори могу организовати јавно слушање. Овај институт представља јединствени начин да се све заинтересоване стране укључе у расправу о предметном питању. Сваки члан одбора може да поднесе предлог одбору за организовање јавног слушања. Предлог садржи тему и списак лица која се позивају, а одлуку о одржавању јавног слушања доноси само одбор. Након одржаног јавног слушања председник одбора саставља информацију којом се резимирају изнети ставови и достављају председнику Народне скупштине, члановима одбора и учесницима јавног слушања.²³⁵

Доношење и контрола извршења буџета и завршног рачуна буџета Републике Србије. Пре претреса на седници Народне скупштине, предлог буџета Републике Србије могу да разматрају скупштински одбори, који потом своје ставове саопштавају надлежном одбору. Одбор у чијем је делокругу буџет доставља о томе Народној скупштини извештај, у којем су садржана мишљења и предлози, уз могуће измене и допуне. У поступку контроле примене републичког буџета одбор разматра и примену пратећих финансијских планова и извештаје Државне ревизорске институције по питању законитости мера, уз оцену сврсисходности и ефикасности трошења јавних средстава. Контрола извршења буџета коју врши Народна скупштина од суштинске је важности како са становишта Народне скупштине у поступку остваривања њених надлежности, тако и са становишта корисника буџетских средстава, као и грађана који издвајају средства за буџет.²³⁶

Контрола сектора безбедности. Народна скупштина остварује вршењем надзора над радом служби безбедности преко својих одбора у чијем су делокругу питања која се

²³² Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 237-241.

²³³ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 229.

²³⁴ Закон о Народној скупштини Републике Србије, чл. 56. ст. 2., Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 68.

²³⁵ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 83., 84.

²³⁶ Устав Републике Србије, чл. 92., Закон о Народној скупштини Републике Србије, чл. 15. ст. 1. т. 11. Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 171-181. и 237- 241.

односе на безбедност земље. Седница одбора у чијем су делокругу питања безбедности земље могу бити затворене за јавност, а одлуку о обавештењу јавности доноси одбор.²³⁷

Одредбама Устава Републике Србије и одговарајућим законима, који ће детаљније бити обрађени у наредним поглављима дисертације, успостављени су државни органи, организације и тела којима је поверена контрола над надзором извршне власти или поједини послови из домена извршне власти које обављају као поверене. Ови државни органи и организације своје послове обављају самостално, на основу закона којима је уређено њихово оснивање и делокруг рада, и за свој рад одговорни су Народној скупштини. Народна скупштина обавештава се о њиховом раду путем извештаја које најмање једном годишње подносе Народној скупштини на разматрање. У извештајима Народну скупштину обавештавају о свом раду и раду органа јавне власти, као и о уоченим пропустима са препорукама за њихово отклањање. Извештаји садрже и оцену о спровођењу закона и других прописа, као и сугестије да је из одређених разлога потребно извршити измене и допуне важећих закона и других прописа. Поједини од ових органа законом су овлашћени да предлажу законе из својих области или да о предлозима закона дају мишљење.²³⁸

Поред независних државних органа, организације и тела, законом су основани и други органи који су организационо везани за надлежно министарство или Владу, али су на основу закона такође дужни да најмање једном годишње Народну скупштину, самостално или преко Владе, извештавају о свом раду и стању у области за коју су надлежни.

²³⁷ Устав Републике Србије, чл. 99. ст. 1. т. 11, Закон о Народној скупштини Републике Србије, чл. 15. ст. 3. т. 2, Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 230-233.

²³⁸ Вид. Контролна функција Народне скупштине, стр. 10., <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/brochures/Kontrolna%20funkcija%20SRB.pdf>, датум приступа: 10.11.2020.

ГЛАВА II

КОНТРОЛА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

1. ПОЈАМ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

1.1. Терминолошки појам управе

Дефинисање појма управа, и данас представља изазов и сложени задатак. Појам управе је основни и најспорнији појам на коме се заснива целокупно управно право и наука управног права, а као друштвена појава, овај појам, свакако представља предмет изучавања различитих друштвених научних дисциплина, како правног, тако и ванправног карактера.

Постоји више разлога који спречавају формулисање општеприхваћене дефиниције појам управе. Један од њих је вишеструко значење речи управа, било да се налазимо на пољу страних језика или пак нашег језика. Реч „управа“ се често изједначава са појмом „администрација“. Реч администрација која потиче од латинске речи „*aministratio*“ (вођење, управљање, помагање) и глагола „*administrare*“ (извршавати, одлучивати, водити), као и термин управа има велики број различитих значења у страним језицима. У француском, реч „*administration*“ има четири главна и пет споредних значења (означава вођење јавних служби, вршење управних делатности, односно вођење послова), у италијанском језику „*amministrazione*“ четири значења, у шпанском „*administracion*“, у немачком „*Verwaltung*“ има четири значења²³⁹. У енглеском језику „*administration*“ има три главна значења (означава управу, администрацију, управљање, руковођење и слично). Овако широко језичко значење речи управа још више отежава утврђивање њеног правног смисла, а наведени примери показују да се проблем не би могао решити ни преузимањем значења из страних језика.²⁴⁰

Етимолошки појам управе се изводи се из речи „управљање“ која значи владање, вођење, усмеравање, помагање, руковођење, координирање и упућивање.²⁴¹

У југословенској литератури речи „управа“ и „администрација“ су се углавном употребљавале као синоними, и то после Другог светског рата. До тада је реч администрација углавном била коришћења у српском језику, а управа хрватском језику. У последњих педесет година као последица чешће употребе термина „управа“, реч „администрација“ је добила ново, уже значење. Њоме се означавају одређене стручне и техничке службе.

У свакодневном говору, па и стручној литератури, израз управа најчешће служи за означавање извесних појава везаних за државу, њену организацију и њене делатности.²⁴² Ово посебно долази до изражаја у европској терминологији, док се у англосаксонском свету администрација не везује за државу. Тако се у англосаксонском систему прави разлика између „пословне администрације“ и „државне администрације“, односно између професионалног службеничког апарата и недржавних субјеката.

Такође, у употреби је и израз „јавна управа“, поред термина управа и администрација.²⁴³ У англосаксонском правном и политичком систему, израз „јавна“ треба да укаже на поменути разлику у односу на администрацију у предузећима, банкама и другим институцијама приватног карактера.

²³⁹ Pusić, E., *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 2002 год., стр. 29

²⁴⁰ Бачанин, Н., *Управно право књига 1 уводна и организациона питања*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2011., стр. 4

²⁴¹ Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, 1954., стр. 934.

²⁴² Бачанин, Н., *нав. дело*, стр. 4.

²⁴³ Димитријевић, П., *Управно право општи део*, СВЕН Ниш, Ниш, 2016., стр. 66.

1.2. Различита значења и приступи појму управе

Управа је одувек била динамична појава која има политичка, правна, психолошка, социолошка и друга обележја. Такође, свака епоха у развоју државе, повлачила је за собом и другачији концепт управе, тако да је, можемо рећи, излишно трагати за ванвременским појмом управе који би важио за све развојне епохе и све типове држава.²⁴⁴

Међутим, без обзира на непостојање универзалне дефиниције или можда трагање за постулирањем дефиниције која би важила за сва времена и сва друштва, морамо бити свесни значаја управе и њеног места у политичко-правном систему једне земље. Како би спознали и проучили управу данас, и поставили практично и теоријско питање – каква би управа требало да буде и какву управу желимо, неопходно је истаћи теоријска схватања која су имала највећи утицај у формирању управних модела, који су егзистирали у различитим временским раздобљима и уставно – правним и политичким системима.

Појам управе је од стране највећег броја аутора, у различитим епохама, проучаван са два различита аспекта, чиме управа добија два различита значења – функционални појам управе и организациони појам управе.

Пре анализе управе у функционалном и организационом смислу, намеће се потреба прецизирање појма јавне управе. Она се може посматрати у ширем и ужем смислу.²⁴⁵ Јавна управа у ширем смислу обухвата државну управу и недржавну јавну управу. Дакле, јавна управа у ширем смислу обухвата управну делатност државних органа (државна управа) и одговарајућу делатност организација које врше јавна овлашћења (недржавна јавна управа). За појам јавне управе у ужем смислу, карактеристично је да се ради о извесним активностима које су заједничке за организације којима су поверена јавна овлашћења и за државне органе, па при томе није од значаја која од тих организација врши дате активности. За активности које се подводе под појам јавне управе, битно обележје се састоји у вршењу власти, уз могућност ауторитативног вршења јавних овлашћења.

Са функционалног становишта (управна делатност, управна функција), управа се одређује као рационална (сврсисходна и свесна) активност људи исказана кроз организовани рад којим се задовољавају општи интереси²⁴⁶. Управне активности се могу разликовати према материјалним, односно садржинским обележјима, тако да је на овај начин теоријски могуће одредити материјални појам управе у функционалном смислу. С друге стране, управне активности могу се разликовати и према формалним, односно спољним обележјима. На тај начин могуће је одредити, у теоријском смислу, формални појам управе у функционалном смислу.

Са организационог становишта, управа се одређује као посебна организација, односно као посебан систем организационих целина у оквиру структуре државе који као своју основну и трајну делатност има обављање управних активности. Управа је састављена од бројних и разноврсних органа и организационих облика који успостављају међусобну комуникацију на основу унапред утврђених правила и прописа²⁴⁷. Управа међутим, може обухватити и целине других државних организационих система као и целине које се налазе изван структуре државе. У том смислу, одређивање организационог појма управе као посебне организације која обавља управне активности своди се на

²⁴⁴ Види: Крбек, И., *Управно право*, ФНРЈ, Загреб, 1960., стр.10.

²⁴⁵ Поповић, С., „Управа (јавна) у правној држави“, у: *Успостављање модерне демократске и правне државе у Србији: Зборник радова са научног скупа одржаног 27. и 28. маја 1996.*, Српска академија наука и уметности, Београд, 1997., стр. 313.-314.

²⁴⁶ Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 72.

²⁴⁷ Лилић, С., *Управно право и управно процесно право*, Београд, 2014., стр. 42

одређивање врсте, облика и карактеристика свих организационих целина које као своју основну или допунску, активност обављају управну делатност.

Дефинисање управе у организационом и функционалном смислу може се извршити са теоријског и практичног аспекта. Правна теорија мора да води рачуна о позитивно-правним нормама које се односе на управу, а теоријски принципи могу веома инспиративно да утичу на доносиоце правних прописа, у том смислу да јединствена концепција о томе шта је управа, буде провучена кроз цео правни систем, од устава до подзаконских прописа.

1.2.1. Функционални појам управе

Управа у функционалном смислу представља скуп одређених активности управе, којима она извршава управне послове и задатке. Делатност управе је веома хетерогена. Управа обавља различите послове и задатке који не представљају јединствену целину. Оно што је заједничко свим активностима управе је задовољавање индивидуалних и заједничких потреба људи.

Правна теорија, укупност свих управних послова и задатака, одређује као управу у функционалном смислу, које обухвата ауторитативне и неауторитативне, правне и материјалне, и друге послове²⁴⁸. Дакле, управна делатност се манифестује у два облика: доношењем управних аката и вршењем управних радњи (ауторитативних и неауторитативних). Међутим, управна делатност обухвата и обављање других управних послова (ауторитативних и неауторитативних) којима управа остварује своје социјалне циљеве, а које треба схватити као вршење јавних служби.

У теоријском одређивању функционалног појма управе у материјалном смислу, потребно је одредити активности којима управа остварује своје основне послове и задатке, полазећи од садржинских карактеристика ове управне делатности. У том смислу треба разликовати активности којима управа остварује своје основне задатке и послове, од активности којима остварује остале активности. Разликовање „основних“ и „осталих“ управних активности играло је велику улогу у изградњи политичких система европских континенталних држава крајем XIX и почетком XX века. Активности којима управа остварује своје основне задатке и послове, најпре су се манифестовале као један посебан облик вршења власти. У вези са тим основне управне активности које обавља држава представљају један посебан облик вршења власти – управна функција, док остале управне активности представљају активности које не значе вршење власти – управна делатност.

Са друге стране функционални појам управе у формалном смислу утврђује се на основу спољашњих односно формалних обележја управе. Оваква становишта најчешће настају као реакција на настојања да се утврди материјални појам управе. Према овим схватањима, како појам управе није могуће утврдити према садржинским елементима, мора се поћи од формалних елемената који су специфични за управу. Такви елементи су одређени важећим правним прописима. Формална обележја управне делатности обухватају следеће специфичности: 1) органи управе су организовани као инокосни органи јер захтевају брзо и ефикасно одлучивање; 2) управни поступак је у основи неформалног карактера јер правила управног поступка морају бити довољно општа да омогуће слободно одлучивање органа управе у складу са конкретним околностима случаја; 3) управни акти који се доносе као резултат предузетих управних акција одликују се слободном формом; 4) контролу органа који врше управу могу обављати

²⁴⁸ Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 73.

само органи из управног система власти – виши органи или посебни управни трибунали.²⁴⁹

Како су се наведене формалне карактеристике управе у међувремену већим делом промениле, у одређивању појма управе на основу поменутих елемената јављају се одређене тешкоће које доводе у питање оправданост и употребљивост ових концепција. То је утицало да се схватања о наведеном појму управе у формалном смислу данас напуштају и да се формални елемент своди само на један, тзв. органски елемент, према коме се појам управе одређује као укупна активност оних државних органа који су прописима означени као органи управе.²⁵⁰

Позитивноправни појам управе у функционалном смислу представља одређивање појма на основу послова које управа једне земље обавља. Он подразумева утврђивање конкретних послова који су у конкретном позитивном управном праву означени као послови државне, односно јавне управе.

Уставом Србије²⁵¹ је прописано да је државна управа самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади. Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом. Такође, законом се уређују послови државне управе и број министарстава. Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада. Законом о државној управи²⁵² је прописано да је државна управа део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије. У трећем делу Закона, који носи назив „Послови државне управе“, предвиђено је седам група послова и задатака: 1) учествовање у обликовању политике Владе; 2) праћење стања у одређеним управним областима; 3) извршавање закона, других прописа и општих аката; 4) инспекцијски надзор; 5) старање о јавним службама; 6) развојни послови и 7) остали стручни послови.

У оквиру треће групе послова и задатака - „извршавање закона, других прописа и општих аката“, могу се уочити одређене недоследности. Прописано је да наведене послове, органи државне управе, обављају тако што „доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе, предузимају управне радње (у даљем тексту извршни послови).²⁵³ Дакле, наведени послови се не називају управним већ извршним пословима. Затим, у овако одређене извршне послове, нису уврштени послови инспекцијског надзора. Међутим, ако се има у виду да инспекторати решавају у управним стварима и доносе решења, онда би се могло закључити да они тада врше извршне послове, а мимо тога врше инспекцијски надзор, што представља нелогичност. Најзад, „решавање у управним стварима“ под којим се подразумева доношење управних аката, решавање о жалбама и ванредним правним средствима на управне акте које су донели органи државне управе или имаоци јавних овлашћења, према закону“,²⁵⁴ представља групу послова која органе управе сврстава у посебну групу органа с обзиром на њихову специфичност у погледу ситуација у којима се доносе.²⁵⁵ Мишљења смо да би

²⁴⁹ Представници тзв. бечке нормативистика школе, на челу са Хансом Келзенем су заступали схватање према којем се државне функције искључиво могу одредити према њиховим формалним обележјима...Kelzen, H., *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1956 god.

²⁵⁰ Лилић, С., *нав. дело*, стр. 48.

²⁵¹ Устав Републике Србије, чл. 136.

²⁵² Закон о државној управи („Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. Закон), чл. 1. ст. 1.

²⁵³ Закон о државној управи, чл. 14., ст.1.

²⁵⁴ Закон о државној управи, чл 17.

²⁵⁵ „Управни акт је појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима“. Закон о управном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење),

ову групу послова требало издвојити као посебну целину у оквиру послова државне управе.

На основу претходне анализе прописа, позитивно правна класификација послова управе у функционалном смислу се може сажети као: извршавање закона и других правних прописа доношењем општих аката управе (правилника, наредби и упутстава) и појединачних управних аката (решење и закључака); решавање у управним стварима, доношењем управних аката у управном поступку; вршење управног надзора; обављање других управних и стручних послова.

Све ове управне послове обављају органи државне, али и недржавне управе (са изузетком нормативне и репресивне функције), односно органи и организације који имају јавна (управна) овлашћења. У вршењу ових послова органи јавне управе доносе правне акте, предузимају материјалне радње (анализе, нацрти аката за представничке органе итд.) које представљају средства којима се обављају послови управне делатности.

1.2.2. Организациони појам управе

У теоријском одређивању организационог појма управе, управу треба одредити као посебну организацију, односно као посебан систем организационих целина чија је основна и трајна активност обављање управне делатности. Управа се јавља као сложена организација састављена од бројних и разноврсних органа и организација који успостављају међусобну комуникацију на основу унапред утврђених правила и прописа. Овде треба истаћи да је одређивање организационог појма управе првенствено предмет сродних управних дисциплина као што су јавна управа, наука о управи, јавни менаџмент и сл. За потребе одређивања појма управе, у оквиру ове докторске дисертације, потребно је анализирати органски појам управе, као дела организационог појма.

У одређивању органског појма управе нема много различитих схватања. Полази се од управе као власти и настоји се одредити манифестациона форма појаве која се зове управа, у склопу државе. Сви аутори се слажу да је управа део државног апарата (тзв. државна управа) али неки аутори ²⁵⁶органима државне управе додају и друге недржавне субјекте (организације које имају јавна овлашћења) и тај спој државне и недржавне управе називају јавна управа. Да би се ближе одредио овакав појам, управа се може посматрати у ужем и ширем смислу.²⁵⁷

Управа у ужем смислу је државна управа. Овај теоријски концепт државне управе је настао у Немачкој у другој половини 19. века, о чему ће касније бити речи.

Насупрот оваквом моделу државне управе, модели државне управе који данас преовлађују у развијеним земљама, посебно европским, полазе од концепције социјалне функције државе и управе. Концепт социјалне функције полази од тога да се вршење управних активности државе не може свести на искључиво вршење државне власти, већ да вршење управних активности подразумева вршење јавних служби, као активности, којима се остварују и обезбеђују услови који су грађанима неопходни за свакодневни живот и рад. Дакле, управа у ширем смислу је јавна управа.

Управа у органском смислу јесу органи државне управе и други органи и организације у саставу државне управе, као и бројни органи и организације ван државне

чл.16., ст.1.; „Управни акт јесте појединачни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари. Управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди“. Закон о управним споровима, („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009), чл.4.,5.

²⁵⁶ Вид. Бачанин, Н., *нав. дело*, стр. 33, 34.

²⁵⁷ Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 70.

управе: организације којима су поверена јавна овлашћења за обављање одређених управних послова (јавне службе и органи локалне самоуправе- општине и градови).

Сви наведени вршиоци управне делатности, како у оквиру државне организационе структуре, тако и ван ње, чине појам јавне управе. Јавна управа обухвата појам управе у ужем и ширем смислу.

Са теоријског аспекта управа у организационом смислу је правом одређена системска екстерна и интерна структура државних органа управе и других органа и организација који врше јавна овлашћења, у прописаним односима, на бази хијерархије или координације, зависно од природе управних послова²⁵⁸.

Приликом одређивања позитивноправног органског појма управе, потребно је анализирати одговарајуће одредбе устава и закона односне земље. То су, дакле, органи и организације који чине јавну управу и који врше управне послове.

Посматрајући одредбе Устава Републике Србије²⁵⁹, може се уочити да се у овом, највишем правном акту Републике Србије, спомињу само основни вршиоци управне делатности, а то су министарства. Уставом је остављена слобода законодавном телу да предвиди остале вршиоце управне делатности, да одреди њихов назив и организациони облик.

У ужем смислу управу чине бројни државни органи и организације који своју основну и трајну делатност обављају управне послове и задатке. Управа у ужем смислу је државна управа. Међутим, постоји тешкоћа прецизне класификације државних органа по врстама. Управу чине органи државне управе (министарства, управе, секретаријати, инспекторати и др.) и посебне државне организације које обављају неауторитативне стручно – техничке послове (нпр. дирекције и заводи).

У ширем смислу управу чине поред управе у ужем смислу и организационе целине ван државне управе али у оквиру државне организационе структуре (нпр. посебни органи у оквиру судова – судска управа, законодавних органа, стручне службе, извршних органа итд.), као и регионална, територијална и локална управа. Према томе, управу у ширем смислу чине и целине ван државне структуре. Оне немају извршна овлашћења за управну делатност, већ им се управна јавна овлашћења поверавају (јавне установе, јавна предузећа, удружења грађана итд.).

1.2.3. Негативан и позитиван појам управе

У одређивању појма управе, значајна су два различита приступа из којих даље произилази и појмовно дефинисање управе. То су негативни и позитивни појам управе.

Негативни појам управе заснива се на евентуалној немогућности дефинисања управе, с обзиром да је иста сложен феномен којег је немогуће или пак веома тешко могуће обухватити једном дефиницијом. Управа је веома сложени систем јер обухвата велики број органа и организација, као и велики број послова који су међусобно хетерогени, тако да се не може пронаћи нешто заједничко што би повезивало у једну целину све послове и задатке које чине управну функцију.

Због многобројности и разноврсности послова управе, одређени теоретичари прибегавају одређивању управе на негативан начин јер је лакше одредити шта управа није, него дефинисати шта управа јесте. Истиче се да је управа она државна делатност која преостаје у односу на законодавство и судство. Дакле управа је све оно што није законодавство и судство. Ово гледиште заступала је старија немачка теорија управног

²⁵⁸ *Ibid*, str. 72

²⁵⁹ Устав Републике Србије, чл.136., ст. 2.

права на челу са оснивачем немачке науке управног права Ото Мајером. Такође, овај приступ су користили Иво Крбек, Лазо Костић и други²⁶⁰.

Ово гледиште полази од материјалног схватања управе, али објашњава управу, не улазећи у садржину њене делатности већ сматра да је лакше одредити појам законодавне и судске функције и да све што не припада овим функцијама, јесте управна делатност. Овакав појам је врло неодређен. Одређивање функције законодавства и судства је сложен посао, тако да је упитна прецизност одређивања садржине управне делатности на овакав начин. Као критика на овај негативан приступ при одређивању појма управе наводи се да постоје и друге државне функције, као и да након издвајања судске и законодавне функције, сви преостали послови и активности не спадају у управну функцију, већ се преливају.

Позитивни појам управе у одређивању појма у функционалном смислу, полази од саме делатности послова које обавља управа и то на позитиван начин – каква је то делатност, у чему се састоје послови управе, који су то акти и радње које управа доноси и сл. Присталице овог схватања, сматрају да је могуће дефинисати управу на позитиван начин односно тачно рећи шта је управа у суштинском смислу – у супротном, то није дефинисање, већ набрајање и описивање организације и послова управе.²⁶¹

1.3. Управни модели и концепције

1.3.1. Теорије о основним функцијама државне власти

Полазну тачку формирању и развоју различитих политичких теорија о основним функцијама државе – теорија поделе и јединства власти, теорија о појму управе и различитих концепција и модела управе, чинила је традиционална поставка да је свака функција државе један начин вршења државне власти²⁶².

У правним наукама је уобичајено да се термин „функција“ употребљава за означавање делатности која је организована ради остварења једног циља. У том смислу, послови државне власти могу се посматрати као активности усмерене на стварање закона, управног акта или пресуде. Делатности државе које стреме различитим правним циљевима јесу функције државе. Делатности које стреме једном истом правном циљу, образују једну функцију државе²⁶³.

Дакле, постоје различити приступи а користе се и различити термини при одређивању државних функција (власти). Без обзира на ту шароликост, сматрамо да се може постићи сагласност у погледу дефинисања појам државних функција. Државна власт се врши у разним облицима и остварује на различите начине, тако да се укупни државни послови групишу према одређеним мерилима и додељују појединим државним органима. Државним функцијама називамо велике групе државних послова које се међусобно разликују по основном садржају рада и поступку који се примењује у раду.

Развијајући се као критика постојећих политичких система XVII и прве половине XVIII века, у којима је целокупна државна власт, третирана као јединствена манифестација државног заповедања унутар које није прављена разлика између појединих начина њеног вршења, била у рукама монарха и малог броја најкрупнијих феудалаца, теорија поделе власти настаје у периоду сукоба економски јаке, али политички немоћне класе буржоазије и политички владајуће, а економски све слабије

²⁶⁰ Димитријевић, П., *нав. дело.*, стр. 67.

²⁶¹ Димитријевић, П., *нав. дело.*, стр. 68.

²⁶² Бачанин, Н., *Управно право књига 1 уводна и организациона питања*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2011. год., стр. 4.

²⁶³ Гостовић, Д., *нав. дело*, стр. 13.

класе феудалаца. Постојећа класна равнотежа условила је компромис – буржоазија се морала задовољити поделом власти са феудалцима, а она се могла остварити једино новим начином организовања државних органа и другачијим уређивањем њихових међусобних односа.

Основни циљ теорије поделе власти је било издвајање делатности издавања општих државних заповести у посебну државну функцију. Све остале функције државе свеле су се на делатност извршавања тих заповести. Ова функција је била поверене једном посебном органу у чијем саставу су се налазили представници буржоазије, и пошто се испољавала кроз доношење закона – који су били израз воље народа, буржоазија је као део народа, морала бити представљена у органу који је вршио власт.

Суштину различитих теорија о државним функцијама (властима) чини груписање и међусобно разграничавање, према одређеним критеријумима, послова које држава обавља. Лако је уочити да се политичка власт у пракси испољава кроз различите гране или функције, које се међусобно разликују по садржини рада, поступку којих се примењује и према природи аката којима се те функције врше. Политичко – правна теорија није сагласна у томе које су основне државне функције (власти), како се оне дефинишу и како се разграничавају. Дефинисање и разграничавање функција политичке власти представља још увек отворено питање теорије и праксе. Велики број аутора прихвата тројну поделу и истиче да постоји законодавна, извршна (управна) и судска функција државне власти.²⁶⁴

Упоредо са настанком теорија о држави настала су и различита схватања о државним функцијама. Наиме, свако разматрање о карактеру државе било је повезано са одговорима на питање шта држава ради и које све послове обавља. Треба истаћи да одређени поглед на смисао и карактер државе није условљавао одговарајуће схватање о државним функцијама. Аутори који су се слагали у погледу броја и природе основних државних функција често су се разликовали у тумачењу суштине и карактера државе²⁶⁵.

При одређивању појма државних функција срећу се различита гледишта и приступи. За потребе предмета ове докторске дисертације, највећи значај имају правни и политиколошки приступ.

Правни приступ истражује правну садржину функција власти, институционалне носиоце и њихов положај, односе и функционисање у систему организације државне власти. Правни приступ сагледава материјално – правни садржај правних аката којима се државне функције остварују, органе који су овлашћени да их доносе и поступак у оквиру којег одређени органи државне власти доносе поједине правне акте. У оквиру овог приступа државне функције могу се одредити и међусобно разликовати на основу материје (садржине) и форме (облика) правних аката, помоћу којих се те функције реализују. Такође, разликујемо материјално – правни и формално – правни приступ у одређивању државних функција односно појединих државних власти²⁶⁶.

Политиколошки приступ истражује политичку садржину функција власти, као и дејство и утицај те садржине на политичку структуру друштва и политички систем. Сагледавајући носиоце функција власти и њихов ослонац у економским и политичким чиниоцима друштвене структуре, као и систем њихове интеракције и међузависност у целини, теорије о државним функцијама готово да су настале истовремено са теоријама о држави²⁶⁷. На основна питања теорије државе о циљу, смислу, оправдању државе, није могуће одговорити ако се нема јасна представа о томе, које све послове држава обавља. Груписање послова које држава обавља према одређеним мерилима, чини суштину

²⁶⁴ Вид. Монтескје, Ш., *О духу закона*, Завод за уџбенике, Београд, 2011.

²⁶⁵ Гостовић, Д., *Извршна власт као државна функција*, Алтера Београд, Београд, 2006., стр. 10

²⁶⁶ Гостовић, Д., *нав. дело*, стр. 11.

²⁶⁷ Марковић, Р., *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, 1980., стр. 10.

разних теорија о државним функцијама (властима). То још увек не значи да је одговор на питање о суштини државне власти условљен одговарајућим схватањем о државним функцијама. Писци који се слажу у погледу броја и природе основних државних функција, могу се разликовати у погледу тумачења суштине и карактера државе. Мисаони пут којим се долази до одговора на питање о врстама државних функција може се овако описати: државна власт врши се у разним облицима и додељује разним државним органима; уколико ти органи обављају послове државне власти за које вреди иста начела, реч је о једној грани државне власти, о једној државној власти или о једној државној функцији.²⁶⁸

Гледишта о броју државних власти различита су, често и зато што полазе од различитих становишта па их је тешко упоређивати. Ипак, у основи постоје три главна гледишта о броју државних власти и обележјима извршне власти у поређењу са осталим државним властима. Навешћемо основне карактеристике дуалистичких, тријалистичких, квадријалистичких теорија и ставове теоретичара који су оставили упечатљив траг у развоју светске и домаће правничке мисли.

а) Дуалистичке теорије

Дуалистичке теорије, обично су оне, које извршну власт одређују као власт извршења закона. Тако широко и непрецизно одређена, извршна власт апсорбује истовремено управну и судску власт. Ове теорије суштину државне власти виде у наређивању и извршењу наредби. Постоји само доношење општих правних норми и њихово примењивање у животу, њихово извршење. Управа и судство су само две врсте извршења закона. Док је управа то значење добила тек накнадно, увођењем начела законитости управе, за судство је оно било неспорно од самог почетка његовог постојања. Али, обе ове власти стоје једнако под законом, обе врше исту извршну операцију.

При разматрању ових теорија треба имати у виду да нормално функционисање сваке друштвене заједнице, односно друштвеног колективитета, подразумева вршење две основне функције: 1) нормативне и опште декларативне функције и 2) извршне функције.²⁶⁹ Тако, у свакодневном животу друштвене заједнице уочавамо доношење одлука и њихово извршавање. Иако су дуалистичке теорије релативно малобројне, не треба их одбацивати као потпуно неосноване. Наиме, има аргумената који говоре у прилог томе да постоји битна разлика између законодавства на једној и извршења на другој страни, а да разлике између појединих врста извршења нису толико одлучујуће и битне. Тако се истиче да је законодавна власт, увек, стваралачка делатност, док су управна и судска власт, напротив, везане делатности. Истиче се да законодавна власт конструише правни поредак, док се управна и судска власт одвајају у већ оформљеном правном поретку.

Без обзира на то што постоје одређена оправдања за овакве теорије, сматрамо да оне нису примерене данашњој ситуацији јер сувише широко и непрецизно одређују извршну власт. Извршна власт се у савременим политичким системима разгранала и њено обављање подразумева више делатности које се битно разликују по начелима, тако да је оправдано говорити о посебним државним функцијама које се издвајају из извршења схваћеног у најширем смислу.

У светској литератури најзнаменитији представници ових теорија су Џон Лок, Жан Жак Русо, А. Бертелеми, Ф. Гудно, Р. Каре де Малбер, Ханс Келзен, Ж. Бирдо, Т., а у домаћој литератури Живојин Перић. Дуалистичко становиште о државним властима

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ Марковић, Р., *нав дело*, стр. 16.

било је првобитно становиште француске револуције. У тадашњој француској уставотворној скупштини заступао је становиште да постоје само две власти - законодавна и извршна. Међутим, као што је познато, француска уставотворна скупштина, ипак усвојила супротну тезу према којој постоје три државне власти. Али то није било зато што је такво решење садржало и енглески устав, већ због великог ауторитета Монтескијеа, и тадашњих политичких прилика.

Локово учење о државним властима саставни је део његове политичке филозофије и мимо ње се тешко може разумети. Суштину те филозофије чини схватање друштва као уговорне творевине. Друштво се ствара друштвеним уговором, који закључују појединци међу собом, са циљем да се уједине и створе заједницу. Циљ те заједнице је и заштита, односно, очување својине у ширем смислу речи – тј. живота, слободе и имања. У природном стању, које је претходило друштвеном, понашање људи регулисало је природно право. Према том праву, чији је тумач разум, једнакост је основно обележје међусобних односа људи. Сваки појединац је имао три природна права: живот, слободу и имовину. Појединци су били свесни тих својих права и поштовали су их. Али, и ако је природно право било уграђено у свести људи, разлике у интелигенцији и интереса изазивали су сукобе, чак и међу оним појединцима који су том праву били најоданији. То је доводило до различитих поступака заштите природних права што је изазивало хаос и довело до опште несигурности. Потреба једног извесног и признатог поретка који би штитио природна права појединца постала је нужна и очигледна. Да би се такав поредак обезбедио, створено је друштво. Такво тзв. природно стање и тзв. грађанско стање у Локовој политичкој филозофији, разликује свега једна чињеница: у природном стању не постоји заједнички орган који тумачи и примењује природно право, док у грађанском стању такав орган постоји. Друштвеним уговором појединци су се у корист тог заједничког органа одрекли свог природног права да примењују санкције према његовим прекршиоцима. Њиме се они нису одрекли свих својих природних права већ овог јединог.²⁷⁰

Лок сматра да законодавац може свој посао обавити за релативно кратко време, док носилац извршне функције мора увек бити на служби. Отуда се ове две власти морају поверити различитим органима. У прилог таквом решењу, иде и избегавање могућности злоупотребе власти услед концентрације њених функција у истим рукама.

Према Локовом гледишту, законодавна власт је врховна у односу на извршну. Законодавна власт је инструмент уз помоћ којег се изражава воља друштва, а изражавање те воље неминовно претходи њеном извршењу и одређује га. Носилац извршне власти може истовремено бити и чинилац у вршењу законодавне власти, ова чињеница никада и никако не може послужити као основ за успостављање првенства извршне власти. Законодавна функција је увек врховна функција, а њен основни носилац, парламент, увек врховни државни орган.

Међутим, супрематија законодавног тела није апсолутна; она је увек ограничена циљевима ради којих је грађанско друштво створено. Законодавно тело нема више власти него што су му појединци пренели друштвеним уговором. Виша власт од ове врховне, и истовремено коначна, је народ. Народ је законодавну власт поверио законодавном телу, како би је ово вршило ради остварења циљева због којих је друштво створено; уколико би се ти циљеви лоше остварили или се уопште не би остварили, народ је позван да збаци или промени законодавно тело.²⁷¹ Лок није предвидео никакав поступак по коме би се одлучивало о овом питању, мада изгледа да таква одлука може имати учинак, једино уколико иза ње стоји већина народа.

²⁷⁰ Вид. Лок, Ц., *Две расправе о влади*, превели Коста Чавошки и Назифа Савчић, Београд 2002., стр., 242.- 245.

²⁷¹ Вид. Лок, Ц., *нав. дело*, стр. 320.- 322.

Дуалистичка теорија о државним функцијама добила је свој најпрецизнији израз у Русоовом „Друштвеном уговору“. Према Русоу свака слободна радња има два узрока који је заједнички производе; један је моралан – воља која изазива радњу; други физички – снага која је извршава. Политичко тело има исте покретачке снаге: и код њега разликујемо снагу и вољу. Права је под именом извршна власт, а друга под именом законодавна власт. У политичком телу се ништа не сме дешавати без њиховог садејства.²⁷²

Русо је зачетник схватања према коме је акт извршне власти појединачни акт, што су после њега тврдили Есмен, Диги, Жез и многи други. Русо утврђује да је суверенитет неотуђив и недељив, како је већ речено у оквиру анализе представничке функције парламента. Воља је или општа или није општа; она је или воља народног тела или само једног дела његовог. У првом случају та изражена воља је акт суверенитета и представља закон; у другом, то је само појединачна воља или акт извршних органа државе – у најбољем случају то је указ²⁷³. Русо сматра да оно што вољу чини општом лежи не у броју гласова, него у заједничком интересу које ове спаја; јер када је реч о општој вољи, свако се нужно потчињава условима које намеће другима: сагласност између интереса и правде, која заједничким одлукама даје обележје правичности; ова последња нестаје у расправи о било којој појединачној ствари јер недостаје заједнички интерес који сједињује и идентификује правило кога се држи „судија“ са правилом кога се држи „странка“²⁷⁴.

Дикрок разликује уставотворну власт од установљених власти. Постоје свега две установљене власти: законодавна и извршна. Прва има за задатак да доноси законе друга да их примењује, извршава.²⁷⁵ Када се извршна власт анализира независно од облика и политичких услова у којима се манифестује, односно постоји, она се може поделити на три засебне гране: владу, управу и судство. Функција владе је да примењује уставне законе и усмерава унутрашње и спољне интересе земље. Мисија владе је да управља земљом, док је управна власт допуна ове виталне акције.²⁷⁶ Влада је глава, а управа- рука друштва. Иначе, Дикрок одређује управу као укупност јавних служби којима је поверено извршење закона од општег интереса и аката владе.²⁷⁷ Разлика између владе и управе види се и из нивоа правног регулисања ових сегмената извршне власти: организацију и положај владе регулише устав једне земље, а управе закони.

Трећа грана извршне власти је судство које постоји паралелно са управном влашћу. Судство и управа су исто тако, део извршне власти, јер једно и друго имају за задатак извршење закона, а међусобно се разликују једино према природи закона, чија је примена поверена свакоме од њих.²⁷⁸ То никако не значи да постоји конфузија управне и судске власти. Као што мора постојати подела и између законодавне и извршне власти, мора постојати подела између управне и судске, у оквиру јединствене извршне власти. Али, активности судске и управне власти, независно од облика организације, остају увек исте. Између ове две гране изврне власти, нема разлике, сем у погледу предмета закона који су обухваћени надлежношћу сваке од њих. Али, са гледишта карактера, њихови задаци су исти.²⁷⁹ На тај начин, Дикрок схвата судску власт као еманацију извршне власти. Он одбија да призна судској власти ранг и квалификацију треће власти.

²⁷² Русо, Ж.Ж., *Друштвени уговор*, Београд, 1949, стр. 24., 25.

²⁷³ Русо, Ж.Ж., *нав. дело*, стр. 25.

²⁷⁴ Русо, Ж.Ж., *нав. дело*, стр. 29.

²⁷⁵ Ducrocq, Th., *Cours de droit administratif I*, Paris, 12.

²⁷⁶ Ducrocq, Th., *нав. дело*, 28.

²⁷⁷ Ducrocq, Th., *нав. дело*, 29.

²⁷⁸ Ducrocq, Th., *нав. дело*, 31.

²⁷⁹ Ducrocq, Th., *нав. дело*, 31.

Каре де Малбер је термин „теорија државних функција“ резервисао само за теорију аката које доносе државни органи, радикално раздвајајући ово питање од анализе циљева државне делатности, што је посебна теорија о „атрибуцијама“ „задацима“ или државним „мисијама“. Правну теорију о државним функцијама интересују само акти државе, који доносе њени различити органи, при чему њу уопште не интересује анализа друштвено политичких циљева државне делатности.²⁸⁰

Малбер сматра да постоје једино две врсте правних аката: закони и акти извршења закона. Стога закључује да постоје две основне државне функције: законодавство и извршење. Судство и управа нису ништа друго до два одсека или потподеле у оквиру друге функције.²⁸¹

Одређивање садржине управне функције мора поћи од позитивног права, посебно од његових одредаба од надлежности управних органа. Све теорије о управној функцији које превиђају ову чињеницу су погрешне. Одређивање садржине управне функције може се тражити једино на терену позитивног права. А на терену позитивног уставног права, управна функција може се одредити као активност коју врше управни органи на основу и ради извршења закона. Управни органи су они који су као такви означени уставом.²⁸²

Основна разлика између закона и аката управне власти је хијерархијска и састоји се у томе што закон, с једне стране, има превласт над управом и што је ова, с друге стране као последица те превласти, подређена закону.

У својој дуалистичкој теорији државних функција, **Ханс Келзен** разликује функцију стварања правних правила, тј. општих и апстрактних прописа, док је друга издавање посебних одредаба – индивидуалних или конкретних правних норми. Основна државна активност према Келзену је стварање права. Различите државне функције су тако функције стварања правних норми, различите етапе у стварању тих норми. Ово стога што државна власт није ништа друго до важење и ефикасност правног поретка. Своју теорију Келзен је изложио на следећи начин: законодавна функција се супротставља извршној и судској функцији, које су много више узајамно везане него што су везане с првом влашћу. Законодавство јесте стварање закона. Ако говоримо о извршењу, морамо знати шта се извршава. То су опште норме, устав и закони које је створила законодавна власт. Та власт се од тзв. извршне власти не разликује тиме што једино органи ове последње извршавају норме. У том погледу, функција обе власти стварно је иста. Опште правне норме извршава и извршна власт исто као и судска. Разлика је само што се у једном случају извршење општих норми поверава судовима, а у другом -такозваним извршним или управним (административним) органима. Уобичајена трихотомија је, дакле, у основни дихотомија. Ова последња функција је подељена на судску и извршну функцију у ужем смислу.²⁸³

Келзен се осврће и на теорију према којој се извршна власт дели у две посебне функције политичку и управну. Прва, која се у француској и немачкој терминологији назива још и функција владе, одређује се као функција која доноси акте којима је циљ давање директива управи, па су они стога од политичког значаја. Њих извршавају највиши управни органи. Келзен сматра да су ти акти уствари акти извршења, и њима се извршавају опште правне норме. На приговор да многе од тих аката извршни органи могу да врше широком дискреционом влашћу, Келзен одговара да никаква ширина дискреционе власти не може акту извршења одузети карактер акта које је у суштини извршење закона. Према томе, акти највиших извршних органа су исти тако акти којима

²⁸⁰ Malberg, R., C., Contribution à la théorie Générale de l' état I, Paris, 1920., 260.

²⁸¹ Malberg, R., C., *op. cit.*, 784.

²⁸² Malberg, R., C., *op. cit.*, 787.

²⁸³ Келзен, Х., *Општа теорија права и државе*, Београд, 1951, стр. 247.

се извршавају опште правне норме. Разликовање у оквиру извршне власти на владину (политичку) и административну функцију, има пре политички него правни карактер. С правног гледишта може се цела област извршне власти означити као администрација.²⁸⁴

Гледиште о постојању две државне власти у нашој правној теорији је заступао **Живојин Перић**. Те две власти су према Перићу законодавна и извршна, односно власт која доноси законе и власт која их извршава. Он сматра да се државна власт може манифестовати на свега два начина: доношењем и извршењем закона. Према томе, судска власт није према законодавној и извршној нека трећа власт у држави него део извршне власти. На тај начин извршна власт дели се на управну (административну), која извршава законе из области јавног права и на судску која извршава законе из области приватног права и кривичне законе.²⁸⁵ Иако је судска власт један део извршне власти, врховни орган извршења закона, шеф државе (владалац или председник републике) не може извршавати законе из области приватног и кривичног права – не може расправљати грађанске и кривичне спорове. Перић истиче да слобода грађана, дакле и напредак у друштву, не би се могли сложити са таквом политичком организацијом у којој би шеф извршне власти вршио судске послове у којој административна и судска власт не би биле једна од друге одвојене. Сем тога, будући да је извршна власт политичке природе, то би се она могла у вршењу правосуђа руководити политичким мерилима. Стога у интересу доброг правосуђа, и у интересу слободе појединца, шеф извршне власти делегира независним органима дужност расправљања грађанских и кривичних спорова. Дакле није потребно судску власт организовати као трећу власт у држави и усвојити троделну деобу која није и логична ни оправдана.²⁸⁶

б) Тријалистичке теорије

Тријалистичке теорије све државне функције деле у три групе: законодавну, извршну (управну) и судску функцију (власт). Оне знатно сужавају значење и појам извршне власти у поређењу са дуалистичким теоријама. Управо, код извесних представника тријалистичких теорија долази до деградације и крајње тачке у „негативној еволуцији“ појма и значења извршне власти. Ове теорије, углавном, и не говоре о извршној, већ о управној функцији. Све су оне настале на основу критике дуалистичких теорија, за које су сматрале да су сувише упрошћене, чак и у блажој варијанти, када се признаје подела извршне власти на две подвласти.²⁸⁷ Истиче се да се управна власт суштински и прецизно разликује од судске власти, да та разлика повлачи за собом и сасвим различиту организацију и поступак, што је довољно да се оне сматрају двема сасвим различитим властима. Оно што је битно за ове теорије је то да заиста постоје ове три власти, без обзира на своје евентуално рашчлањавање.

Један од најзначајнијих представника тријалистичких теорија о државним функцијама је **Шарл Монтескје**. Након болних искустава са тоталитарним прецима XX века, основна Монтескјеова мисао – да је политичка слобода грађанина највиша вредност којом мора да се руководи свака умерена владавина, и данас егзистира као пожељан идеал. Посматрање чињеница и проучавање историје су методи на којима је Монтескје изградио своју политичку теорију.

Он сматра да се слобода у најширем смислу може одредити као уверење које појединац има да поступа према сопственој вољи. Постоје две врсте слободе: политичка и грађанска. Политичка слобода састоји се у власти да се ради не оно што се жели, већ

²⁸⁴ Келзен, Х., *нав. дело*, стр. 248.

²⁸⁵ Перић, Ж, Аранђеловић, Д., *Грађански судски поступак*, Београд, 1920. год., стр. 16.

²⁸⁶ Перић, Ж, Аранђеловић, Д., *нав. дело*, стр. 19.

²⁸⁷ Марковић, Р., *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, 1980., стр. 24.

оно што треба да се жели. Сигурност једино постоји у случају када државна власт почива на закону, стога се и политичка слобода састоји у сигурности коју има поједина, да се може чинити све што право допушта. Што се тиче грађанске слободе, овај појам није прецизно одређен у Монтескјеовом раду, али је ипак значење донекле наговестио констатацијом да се грађанска слобода односи према ропству, исто онако како се политичка слобода односи према деспотизму.

Према Монтескијевом мишљењу, у свету постоји једна држава с уставним уређењем које има за свој непосредни циљ остварење политичке слободе. Он истиче да у свакој држави разликује три власти: законодавну, извршну у питањима које регулише право народа и извршну у питањима која регулише унутрашње право. Међутим, у даљим излагањима Монтескије другу по реду власт назива извршном, а трећу судском. Долази до закључка да би слобода била изгубљена ако би исти човек или тело угледника, било племића, било људи из народа, вршило поменуте три власти, наиме власт доношења закона, власт извршавања јавних одлука и власт суђења за злочине или у споровима приватних лица.²⁸⁸ Начело поделе власти условљено је, по Монтескјеу, потребом да једна власт стоји као сметња другим властима, ради онемогућавања њихових злоупотреба, као и преваге било које од њих, услед чега политичка слобода појединаца и њихова увереност у сопствену безбедност, не би била могућа. Залагао се за умерену владавину, којом би се штитила слобода. Основним принципом умерене владавине, сматрао је поделу власти.

Законодавна власт је она која доноси законе за одређено време или трајно, исправља или укида оне који су већ били донети. Законодавно тело треба да се састоји од два дома: једног племићког, у коме је чланство наследно и другог, изборног, чији се чланови бирају из народа. Ови домови требало би да заседају и већају независно један од другог, имају различите погледе и интересе, али, како је чланство у племићком дому наследно, то овај може доћи у искушење да следи само своје посебне интересе, а да заборави на интересе народа. Исто тако, народни дом треба да има право вета на одлуке племићког дома. Правом вета, дакле, треба да располажу оба дома.²⁸⁹

Друга, извршна власт, закључује мир или одлучује о рату, шаље или прима амбасадоре, обезбеђује сигурност, предупређује инвазије.²⁹⁰ Од три власти, законодавна и извршна су далеко значајније од судске, која у суштини и није никаква власт.²⁹¹ Зато ову власт не би требало да врши неко стално тело, већ би судије требало да буду узимане непосредно из народа. Тако оформљени суд доносио би пресуду, која би се строго заснивала на закону, а заседао би онолико дуго колико потребе налажу.²⁹²

Извршна власт би требало да се налази у рукама монарха јер ова грана власти готово свакодневно има потребу за тренутном акцијом, и као таква се боље врши од стране једног, него од стране више људи.

Монтескјеов циљ није био да расправља о овим властима већ да укаже на такав облик њиховог међусобног односа, који ће обезбедити остварење политичке слободе.²⁹³ Политичка слобода је она спокојност духа која произилази из уверења које свако има о својој сигурности; а да би та слобода постојала, влада треба да буде таква да се један грађанин не може бојати другог. Када се у истом лицу или телу које врши власт сједини законодавна са извршном влашћу, онда нема слободе. Још увек нема слободе и ако

²⁸⁸ Монтескје, Ш., *О духу закона*, Завод за уџбенике, Београд, 2011. стр. 129.

²⁸⁹ Монтескје, Ш., *нав. дело*, стр. 131.

²⁹⁰ Монтескје, Ш., *нав. дело*, 131.

²⁹¹ Монтескје, Ш., *нав. дело*, стр. 129.

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ Вид. Марковић Р., *нав. дело*, стр., Чавошки, К., Чавошки, К., *Увод у право I, Основни појмови и државни облици*, Београд, 1994, стр. 223, 224.

судска власт није одвојена од законодавне и извршне. Када би она била спојена са законодавном влашћу, власт над животом и слободом грађана би била арбитражна, јер би судија био законодавац.

Правни писци и политиколози нису јединствени у схватању поделе власти, односно у тумачењу Монтеѕкјеове теорије и схватања поделе власти. Једни сматрају да је он, описујући односе између три власти имао у виду њихову потпуну функционалну и организациону развојеност, други да је имао у виду само три различите државне власти, које се у свакој држави морају вршити, с тим што се вршење сваке од њих не сме поверити органу или групи органа који би били међусобно потпуно развојени.

Најпознатији представник тзв. класичног тумачења поделе власти је **Каре де Малбер**. Он Монтеѕкјеа сматра творцем теорије поделе власти. За Локову теорију каже да се она своди на просту теорију разликовања функција, под резервом тврдње да краљ може сам доносити закон и да је подређен истом, што још увек није доктрина чисте поделе власти. Монтеѕкјеова теорија је можда и искључиво, теорија органске поделе власти. Малбер истиче да је Монтеѕкје сматрао да подела надлежности и специјализација функција не би биле саме по себи довољне да постигну ограничење власти. Да би се такво ограничење обезбедило треба уз то обезбедити да ни један од три носилаца власти нема или не може стећи супериорност, која би му омогућила да доминира над другим двома. Стога је неопходно да носиоци трију власти располажу не само различитим и посебним надлежностима, већ и да органски буду независни и једнаки.²⁹⁴

Монтеѕкјеово схватање о подели власти било је извитоперено и у његовој отаџбини – Француској. То схватање у коме су најбитнији политички елементи и политички циљ, људи револуције преокренули су у нову концепцију која је подразумевала један ригидан систем организације власти, према коме је сваки државни орган носилац једне државне власти и то у свој њеној пуноћи – схватање које је било олично у Уставу 1791. године.

У нашој правној и политичкој теорији најпознатији представници класичног тумачења Монтеѕкјеовог схватања поделе власти су Иво Крбек, Јован Ђорђевић, Никола Стјепановић и Радомир Лукић.

Супротно овом класичном тумачењу Монтеѕкјеове теорије, постоји друго тумачење, које се не изједначава са језичким значењем термина „подела власти“, већ полази од политичких побуда и самог текста „Духа закона“ и утврђује прави смисао Монтеѕкјеовог схватања „поделе власти“. Тако, **Шарл Ајзенман** сматра да је власт, у смислу у коме је разумео Монтеѕкје подељена, зато што није помешана, и зато што њено вршење није додељено истом органу. Она је подељена, јер различите државне функције врше различити државни органи. Међутим, нетачно је сматрати да начело поделе власти подразумева неконтролисано, суверено и интегрално решење сваке од државним функција од стране једног органа или групе органа који су потпуно одвојени. Ајзенман тврди да Монтеѕкије не „дели“ владу и парламент; независност коју им додељује Монтеѕкије је чисто правна, а не стварна.²⁹⁵

Леон Диги истиче да Монтеѕкје никад у свом делу није пропагирао апсолутну поделу власти, посебно не између извршне и законодавне. Режим односа између ове две власти одговара једној истинској сарадњи.²⁹⁶ Такође, Диги истиче да оно што се назива поделом власти представља различит облик учествовања различитих органа у општој активности државе.

²⁹⁴ Carré de Malberg R., *Contribution à la théorie générale de l'état*, II, 1922. 8.

²⁹⁵ Eisenmann, C., *Les fonction sociales et les fonctions juridiques*, Paris, 1914., 192.

²⁹⁶ Duguit, L., *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1965., 222.

Има мишљења да је слика Монтеѕкјеовог политичког идеала - умерена влада, државно уређење које почива на умерености и равнотежи.²⁹⁷ Дакле, дух умерености је најбитније обележје уставне државе. У таквој држави нико није апсолутан: ни њен шеф, ни министри, ни политичке установе, ни странке, ни поједине личности. У њој је свако слободан у оквиру које одређује објективно право. Историјски домашај Монтеѕкијеовог дела „У духу закона“ лежи управо у осуди деспотизма, ради одбране слободе. Међутим, он одређује политичку слободу као зависну, не од елиминисања власти или државе, већ од метода којима се власт врши и држава делује. Дакле, основна одлика Монтеѕкијеовог схватања слободе нису права човека, већ подела државне власти.²⁹⁸

Лабанд даје тзв. субјективну и објективну одредбу државних функција. Субјективна одредба даје се с погледом на орган који је носилац односне функције, а објективна с погледом на различите операције које држава врши. У оба покушаја одређивања појма државних функција број тих функција и њихов назив је исти: законодавна, управна и судска. Такође, Лабанд долази до закључка да се све државне функције могу свести на две основне: интелектуалне и делатне. У прву групу улазе законодавство и судство, у другу управа. Закони и судске одлуке имају ту заједничку особину, што изражавају одлуке у логичком смислу речи. Али, док је закон одлука *in abstracto*, судска пресуда је одлука *in concreto*. И једна и друга су операција духа, за разлику од управе која је ефективно деловање. Кад држава мисли, она врши законодавну и судску функцију, када ради, врши управну функцију.²⁹⁹

Јелинек сматра да материјалне функције државе произилазе из односа између радње и циљева државе. Са гледишта циљева државе, један део њене радње тежи установљавању и заштити права; тај део њене радње јасно се одваја од других, који имају за циљ потврђивање снаге државе и одржавање културе. Другим речима радња државе манифестује се у два државна облика. Једном, држава установљава апстрактна правила која, као таква, не обавезују непосредном стварности, већ захтевају једну додатну радњу како би се ставила у покрет и како би се остварили циљеви садржани у њима. Други пут, држава на један непосредан начин остварује своје задатке било на подстрек апстрактних правила, било уважавањем граница које су јој наметнуте тим истим правилима. На тај начин, могуће је разликовати две државне функције: ону која се састоји у утврђивању правила и ону која се састоји у извршењу већ одређених посебних задатака. Међутим, радња државе, пошто обухвата многе циљеве, дели се на онолико посебних подручја колико има конкретних задатака које треба непосредно извршити. Због тога се и заштита права, коју држава остварује на основу одлука, које се доносе према унапред утврђеном поступку, а која расправљају о недовољно јасном и оспораваном праву, разликује као посебна функција, као једна од општих радњи државе. С тога се, сматра Јелинек, мора узети да постоје три материјалне функције државе: законодавство, судство и управа.

Карл Левенштајн истиче да је теорија о подели власти најсветији појам уставне теорије и праксе. Он сугерише нову трипартицију државних функција: политичко одлучивање, извршење политике и контрола политике.³⁰⁰ Политичко одлучивање обухвата велике политичке изборе, доношење великих политичких одлука. Примарна политичка одлука је избор политичког система, а она се доноси у облику устава. Но, такве одлуке су релативно ретке. Велике политичке одлуке доносе се кад сукоб више интереса и идеологија захтева решење које, мање – више, мора бити компромисно. Према схватању овог теоретичара извршење политике је остваривање политичких одлука. Средство остварења је често и законодавство, посебно закони који су чисто утилитарног

²⁹⁷ Марковић, Р., *нав. дело*, стр. 33.

²⁹⁸ Вид. Марковић, Р., *нав. дело*, стр. 33-34.

²⁹⁹ Laband, P., *Le droit public de L'empire Allemand*, t.I-IV, Paris, 1900-1904, p.515

³⁰⁰ Loewenstein, K., *Constitutional Power and the Governmental Process*, Chicago, 1957., p.42.

карактера, који регулишу нормалан ток друштвених односа и који су вредносно неутрални, као и закони који представљају остварење претходно донетих политичких одлука. Тако, законодавство није више, посебна функционална категорија, издвојена од осталих државних активности, као што је случај у класичним тријалистичким теоријама. Најраспрострањенији облик извршења политике је управа. Управа конституише најсуштинскије подручје извршења политике и државне активности уопште. Но, законодавство и управа нису једини инструменти политике извршења. Такав инструмент је и судска функција.³⁰¹ Суштину нове поделе власти чини функција контроле политике, истиче Левенштајн. Историјски посматрано, конституционализам је представљао стално трагање за што ефикаснијим средствима за ограничење не само власти као такве, већ и носилаца власти. Најистакнутији механизам контроле политичке власти и организације власти према начелу поделе власти, додељивање вршења различитих државних функција различитим државним органима. Наравно, подељена власт се мора разликовати од контролисане власти. Прва је претпоставка друге. Средиште функције контроле политике налази се у постојању и примењивању политичке одговорности. Она означава односе у којима је носилац једне власти одговоран за вршење поверених функција другој власти. Супрематија устава је камен темељац целокупног система политичке контроле.³⁰²

Један од наших највећих правних писаца, **Слободан Јовановић**, прихвата традиционалну поделу државних функција на законодавну, судску и извршну. Ова последња се још назива и управна, односно административна. Јовановић истиче да законодавна власт размишља, а управна власт дела. Законодавна функција има задатак да доноси законе, који су заповести државне власти и садрже једно опште правило. То би била одредба закона у материјалном смислу. Постоје и формални закони, који су само закони по форми – издаје их законодавна власт. По садржини, то нису закони јер не садрже општа правила. У позитивном праву закон се одређује као акт највиших државних органа који производе јаче правно дејство него акти осталих органа. Такође, закон није везан ни за једну нарочиту садржину. Управна власт се врши издавањем управних аката. Основна карактеристика ових аката састоји се у томе што се они односе на један случај, за разлику од закона који се односе на читаву групу случајева. Слободан Јовановић сматра да у материјалном смислу управна функција није извршна функција. Ипак, она се може назвати извршном зато што правну радњу државне власти доводи до крајње тачке, иза које више нема места ни за какве правне већ само материјалне радње.³⁰³ Управа се разликује од судства. За управну власт примењивање закона је само средство, док је њен циљ извршење закона. Обрнуто важи за судску власт – она има за циљ примењивање закона узето само за себе.

Иво Крбек³⁰⁴ прихвата триалистичко гледиште и сматра да се државне функције могу тачно одредити само применом формалног односно органског критеријума. У вези са тим он истиче да се „до исправног појма законодавства, судства и управе, долази само онда, ако се полази са становишта органа које врше поједине државне функције.“ Органи, а не функције одлучујући су за ове појмове. За његово гледиште карактеристично је и негативно одређење управе. Он сматра да су управни послови толико многобројни различити, да се нису јасно издиференцирали од других послова, па се стога не могу обухватити прецизном и позитивном одредбом. Стога он управну делатност одређује као државну делатност која није ни законодавство ни судство, а која је преостала након тога што су се судство и законодавство издвојили као посебне индивидуалне јединице³⁰⁵.

³⁰¹ Loewenstein, K., *Op. Cit.*, p.46-48

³⁰² Loewenstein, K., *Op. Cit.*, p.49-51.

³⁰³ Јовановић, С., *О држави*, Геце Кона, Београд, 1922. 251.-254.

³⁰⁴ Крбек, I., *Управно право књига I*, Zagreb, 1929., str. 7.

³⁰⁵ Крбек, I., *Pravo javne uprave FNRJ, књига I*, Zagreb, 1960., str. 14.

У каснијим радовима Крбек је донекле изменио своје гледиште и истиче да деоба на законодавство, судство и управу није никакво вечно правило. Груписање основних државних функција и врста државних органа нужно се мења у развоју државе.

Никола Стјепановић усваја тројну поделу државних власти, и дефинише као нормативну, административну и судску функцију државе. Насупрот Крбеку, он приликом одређивања државних функција полази од материјалног гледишта. За критеријум поделе државних функција он узима промене које поједине врсте државних аката врше у правном поретку. Да би се утврдило о којој је државној функцији реч, он сматра одлучујућим не то који је орган донео неки акт, већ какве правне последице изазива тај акт својом садржином (материјом).

Најистакнутији представник тријалистичке теорије у домаћој литератури је **Радомир Лукић**. Он сматра да постоје три основне врсте државних власти: законодавна власт, управна власт и судска власт. Законодавство је настало из потребе да се општим, унапред прописаним правилима, правним нормама, регулише целокупна делатност државних органа и грађана. Док законодавство прописује општа и апстрактна правила, управа на основу њих прописује појединачна и конкретна правила и врши материјалне радње које су овим предвиђене³⁰⁶. Лукић истиче да у формалном смислу управни акт јесте сваки правни акт који доноси управни орган према утврђеном управном поступку. У материјалном смислу, управни акт је онај појединачни акт који одређује – конкретизује диспозицију из општег акта. Он изричито говори да се управа може одредити на позитиван начин и то у материјалном смислу. У складу с тим, он каже да су управни акти у материјалном смислу појединачни једнострано обавезни акти којима се конкретизује и индивидуализује диспозиција из законског акта. Управа је тако и организована да би овакве акте могла најуспешније доносити – зато су органи у њој по правилу инокосни и раде по упрошћеном поступку. Сходно томе, можемо закључити да општи акти нису у редовној надлежности управе. Практична последица овога јесте да се оваква надлежност управе не претпоставља, него мора бити изричито наведена, а у случају сумње треба узети да она не припада управи него законодавству, односно представничким органима. С друге стране, тежња је да се што мање општих аката стави у надлежност управе.

У више својих радова Радомир Лукић је расправљао о томе да ли је управа једна државна власт у оквиру које постоје политичко извршна функција и управна функција у ужем смислу или можемо говорити о политичко – извршној и управној функцији као посебним државним властима. У тим расправама, он истиче да политичко – извршни органи у односу на управне органе у ужем смислу, при доношењу својих аката, уживају већу слободу и да су диспозиције које они конкретизују знатно неодређеније од диспозиција које конкретизују обични управни органи. Сагледавајући послове које обављају политичко извршни органи, Лукић указује да су они релативно „политички“, те да су због тога и њихови акти такви и првенствено и суштински подлежу само политичкој, а не правној контроли и повлаче политичке, а не правне санкције³⁰⁷. Без обзира на очигледне разлике између – извршно политичке и управне функције, Лукић није децидно прихватио теорију о постојању посебне извршно – политичке и управне државне власти.

Сем Радомира Лукића, постоји велики број и других аутора који у оквиру извршне (управне) власти разликују извршно – политичку и управну власт. Иако указују на ову двојност извршне функције, они је ипак схватају као једну државну власт и због тога припадају тријалистичком гледишту.

³⁰⁶ Лукић, Р., *Увод у право*, Научна књига, Београд, 1981., стр.184

³⁰⁷ Види: Лукић, Р., *Извршно – политичка функција*, Архив за правне и друштвене науке, бр.2-3/1973, Београд, стр. 387.

в) Квадријалистичке теорије

Према квадријалистичким теоријама, поред поменуте три, треба разликовати још једну, четврту власт. Таква власт би била извршна у ужем смислу, или извршно - политичка власт за разлику од управне власти, која би се могла схватити и као извршно - управна. При томе је реч о засебној власти која се не утапа ни у једну од других, постојећих власти.³⁰⁸

Потребно је направити разлику између ових теорија и теорија које у оквиру извршне власти праве поделу на владу и управу. Ове друге су тријалистичке теорије. Подела на владу и управу у оквиру извршне власти била је, с једне стране, последица одредбе извршне власти као власти извршавања закона, а са друге, негативне дефиниције извршне, односно управне власти као власти по „остатку“.

У овим теоријама управа се обично одређује као извршење закона, односно као функција свакодневне примене закона. С друге стране, влада се одређује као надзор над очувањем устава и његовом применом, као и функционисањем најважнијих служби. Њен задатак, је између осталих, да обезбеди одговарајући однос између владе и парламента, као и вођење спољне политике.

Покушај издвајања власти владе или извршно политичке власти, као посебне власти, у теорији се критикује посебно са једног строго правног гледишта. Истиче се да акти те власти не представљају посебан тип аката па зато ова власт остаје неодређена. Сматра се да не постоји једно поуздано опште мерило за одређивање садржине ове власти.

Тарановски примећује да између законодавства, управе и судства, постоји тесна повезаност. Законодавство установљава управне циљеве и управну организацију, као и уређење судова путем правних норми у оквиру којих се има кретати управа и вршити судска власт. Управа и судство, уствари, остварују законодавне норме, али они указују и на потребу за новим законима, али они снабдевају законодавца материјалом за његов рад. Зато се, како истиче овај аутор, изнад законодавства, судства и управе уздиже нека виша област манифестовања државне власти и да у ту област спада одређивање основних задатака и битних начела државне радње, која је неопходно потребна за уједињење свих државних функција. Баш таква област постоји у самој ствари, мада није била дуго времена примећена од политичке теорије. Модерна теорија ту област примећује и истиче је под називом владе. Осим потребног једињења законодавства судства и управе, у област владе спадају још таква делања државне власти, која се нарочито не поклапају ни са законодавством, ни са судством ни са управом. Таква су на пример: ступање на престо, избор шефа државе, политички избори, конституисање законодавних домова, проглашење рата, закључење мира итд. За таква делања истакнут је нарочит назив: владин акт.³⁰⁹

Јован Ђорђевић сматра да извршна функција или власт није јединствен појам. У оквиру тог појма издваја се политичко извршна функција и управна функција. При том је политичко извршна функција према својој димензији много шира од управне, пошто обухвата старање о остварењу целокупне политике, док управна функција обухвата конкретно извршење политике у једној грани делатности управе. Садржина, елементи и начин извршења политичко извршне и управне функције указују да је реч о две потпуно различите делатности, које се не могу истовремено обављати од стране истог органа. Спајањем ове две функције умањила би се самосталност и одговорност управе, док би

³⁰⁸ Марковић, Р., *нав. дело*, стр. 57.

³⁰⁹ Тарановски, Ф., *Енциклопедија права*, Београд, 1923. год., стр. 393.

се, са друге стране, политичко - извршни органи оптеретили пословима који нису у непосредној вези са обављањем њихове основне делатности.³¹⁰

Разматрајући суштину државних функција, Ратко Марковић истиче да „се мисаони пут којим се долази до одговора на питање о врстама државних функција може овако описати: државна власт врши се у разним облицима и додељује разним државним органима; уколико ти органи обављају послове државне власти за које вреди иста начела, реч је о једној грани државне власти, о једној државној власти или о једној државној функцији“³¹¹. Сматра се да је у науци јавног права најтеже повући границу између функција владе и управе. Но, без сумње једна разлика је очигледна: владати, то значи доносити основне одлуке које се тичу будућности нације. Такве одлуке су на пример, објављивање рата или израда и доношење привредног плана. Управа, пак обавља свакидашње задатке државе, актима много скромнијег значаја. Ипак је изванредно тешко одредити где лежи граница између ове две области: тако би, на пример, именовање једног високог функционера имала домаћај акта владе уколико би за собом повлачило политичко значење, а исто тако и карактер управног акта, уколико би имало чисто правно значење.

Иначе, у теорији се подела на владу и управу у оквиру једне извршне власти критиковала. Сматрало се да је то само једна духовна подела, аналогна подели на позитивно и природно право: шеф државе и министри су шефови владе и владини функционери, а да су при том и шефови управе и први администратори, и да то другачије не може бити. Међутим, ствари другачије стоје са издвајањем судства испод извршне власти, што је материјална подела, уз то и ефективна, јер ставља судство ван домаћаја председника републике и министара, односно извршне власти. Још је већој критици изложен покушај издвајања функције владе или извршно – политичке функције као посебне, четврте државне функције, посебно са строго правног становишта. Истиче се, како је речено, да акти те власти не представљају посебан тип аката, па стога та власт остаје неодређена и флуидна³¹².

1.3.2. Модел управе као државне (класне) управе

Полазна основа традиционалног схватања управе као државне (класне) управе чије се оправдање налази у теорији силе. Ова схватања је идејно уобличио и применио на управу немачки теоретичар Георг Јелинек. Основна функција државе је вршење власти, а основни инструмент утицаја државе на друштво је управни апарат. Управа је систем ауторитативних структура и процедура који служи државно политичким циљевима. Управа се схвата као државна власт, односно као апарат политичке власти путем које држава непосредно извршава своје циљеве.

Вршење државне власти посматра се као стварање и примена права, односно као вршење правних функција државне власти, а активности државе се одређују с обзиром на одређене правне моменте и по том основу разликују се законодавна функција, извршна, односно, управна функција и судска функција. Извршна функција представља функцију издавања општих и појединачних заповести односно примењивања принуде са циљем непосредног извршења закона и других прописа. Остваривање сваке правне функције државе манифестује се доношењем одговарајућих правних аката. Тако је доношење закона манифестација вршења законодавне функције, издавање управног (извршног) акта је манифестација вршења управе, док је доношење судског акта

³¹⁰ Ђорђевић, Ј., *Политички систем*, Београд, 1964., стр. 602.

³¹¹ Марковић, Р., *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, 1980., стр. 10.

³¹² Видети: Марковић, Р., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2014., стр. 169.

манифестација вршења судске функције. Према овој концепцији, активности које чине функције државе разликују се од осталих активности зато што је њихово вршење подвргнуто специфичном режиму принудних (конгентних) правних норми, које стварају однос неравноправности између субјеката који учествују у правним односима³¹³. Такав однос неравноправности има за циљ да осигура остваривање општих интереса које држава, путем вршења власти треба да реализује на основу своје надмоћне позиције у контакту са грађанима.

Полазећи од апстрактне и затворене мисаоне конструкције на основама начела легалистичког позитивизма и нормативистичке догматике, овај приступ појму управе у теоријском смислу, конструише се као функција државне управе која се своди на ауторитативно извршавање закона путем доношења „управног акта“ као појединачног акта власти и вршењем управног акта као материјалних радњи принуде³¹⁴

Управна функција је једна од правних функција државне власти, које се по својој садржини свде на ауторитативно вршење државне власти (наређивање, заповедање, присиљавање). Управа је државна функција којом она остварује своју власт у областима у којима постоји државни интерес – као што су финансије, правосуђе, здравство, образовање, итд.

Овај државно – правни приступ, који управу своди на строгу хијерархијски устројену државну управу, а њену функцију види као управну власт, довео је до тога да се управа претвара у апарат за принуду и репресију. Вршење управне власти је у крајњој линији примена физичке силе и принуде. Оваква модел управе који је настао у Немачкој, нарочито долази до изражаја у Совјетском Савезу, тридесетих и четрдесетих година XX века, да би га касније прихватиле готове све социјалистичке земље.

Према овом становишту, које су код нас више деценија заступали професор Радомир Лукић и његови следбеници, држава је „организација владајуће класе за заштиту класних интереса путем монопола физичке силе...“, док се вршење управе своди на прикупљање пореза, политичку репресију, управљање војском и организацију шпијунаже и контрашпијунаже, заштиту друштвеног поретка и државне безбедности.

Од теоријског становишта у одређивању појма управе, као вршења ауторитативних активности заповедања и принуде, полазе и поједини наши аутори управног права, посебно Павле Димитријевић, Ратко Марковић, Зоран Томић и други.

Слободан Јовановић је, међутим, показао да се држава на може свести на организацију за примену физичке силе и принуде, тако, теорија која државу узима као силу, полази од тога да свако има онолико права колико и силе. Уместо да решава проблем о оправдању државе, ова га се теорија просто одриче, предвиђајући да за употребу силе не треба никаквог оправдања, ако је само употребљена сила довољно велика. Теорија о праву јачег немоћна је да докаже претварање силе у право, пошто и по тој теорији, сила не може имати трајнијег дејства од оног које би иначе, лишена правног обележја, имала.

1.3.3. Модел управе као јавне службе

Насупрот „државном“ и „класном“ моделу управе, модели управе који данас преовлађују у развијеним, посебно европским земљама, произилазе из концепције социјалне функције државе и управе и њихове улоге у остваривању општег интереса и друштвене добробити.

³¹³ Миленковић, Д., *Јавна управа – одабране теме*, Факултет политичких наука, Београд, 2013., стр. 43.

³¹⁴ Види: Jelinek, G., *Allgemeine Staatslehre*, 1914. Navedeno prema: Stepanović, N., *Управно право*, Београд, 1978., стр. 44.

Почетком XIX века јављају се идеје о раздвајању „управљања од заповедања“, односно о потреби да владање људима треба да буде замењено управљањем стварима. Ова идеја се даље развијала у оквиру солидаристичких концепција о држави, почетком XX века када се појам јавне власти замењује појмом јавне службе. Оснивач теорије јавних служби је француски мислилац Леон Диги. За Дигија јавна служба је свака делатност чије обављање мора бити обезбеђено, регулисано и контролисано од стране оних који владају јер је обављање ове делатности неопходно за остваривање и развој друштвене узајамности и уједно је такве природе да не може бити остварено без интервенције владајуће силе³¹⁵. Дакле, власт управе је само средство за постизање циља који је одређен правним поретком, а састоји се у дужности управе да делује у јавном интересу из које се може изводити обавеза на активно понашање управе и њена одговорност за непоштовање те обавезе.³¹⁶

Концепт социјалне функције управе, полази од тога да се вршење управних активности државе не може свести искључиво на вршење државне власти (у смислу издавања заповести и вршења радње принуде), већ да вршење управних активности, пре свега, подразумева вршење јавних служби, као активности којима се обезбеђују услови који су грађанима неопходни за њихов свакодневни живот и рад и који доприносе општем развоју и напретку друштва као целине. Јавна власт се трансформише у јавну службу, са задатком да обезбеди услове који су неопходни за развој и напредак друштва у области образовања, социјалне политике, здравствене заштите, привредног развоја и др³¹⁷.

Држава и њена управа имају социјалну функцију да остварују друштвену добробит. Њихова улога се састоји у стварању и обезбеђивању услова неопходних за свакодневни живот и рад грађана и за општи развој и напредак друштва. Обим и значај неауторитативних активности старања о опстанку грађана државе, непрекидно расту. Држава преузима најважније активности у вршењу услуга грађанима. Управа се више не схвата као власт и државна репресија, већ као јавна служба чија је основна функција остваривање општег интереса, односно друштвене добробити.

„Прспективна“ управа према, речима Драгаша Денковића би била оријентисана на друштвени преображај са акцентом на привредно планирање, урбанистичко планирање, планирање у области заштите природе, у здравственој и социјалној политици и другим областима, које услед савремених друштвених потреба и задатака, свакако не могу бити задовољене традиционалним методима рада управе.³¹⁸ Нова улога управе би још више подвукла њену стваралачку улогу, али уз још веће подвргавање начелу законитости и контроли.

Овакав модел управе води успостављању отворене, ефикасне, транспарентне и стручне управе – управе која треба да служи грађанима и допринесе свакодневном развоју друштва, побољшању квалитета живота, успостављању социјалне правде и једнакости грађана у остваривању права и слобода.

Правни режим који важи за вршење државне власти проширује се и на јавне службе. Појава нових активности савремену државу карактеришу као социјалну државу или државу благостања. Тако и настаје концепт услужно оријентисане јавне управе.

Од овог теоријског становишта у одређивању појма управе полазе и наши аутори, Никола Стјепановић, Славољуб Поповић, Драгаш Денковић и други.

³¹⁵ Digi, L., *Preobražaj javnog prava (1913)*, Geca Kon, Beograd, 1929., str. 34.

³¹⁶ Вид. Димитријевић П., *Одговорност управе за нечишћење – са посебним освртом на „ћутање“ управе*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2005., стр. 33

³¹⁷ Digi, L., *nav. delo.*, str. 25.

³¹⁸ Денковић, Д., *Добра управа*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, 2010. стр. 144.

1.3.4. Модел „Нове јавне управе“ (*New Public Management*)

Модел „нове јавне управе“ настаје средином XX века и изведен је из претходног модела управе као јавне службе. Њега карактерише једнакост у третману са грађанима, захтев друштвене праведности, одговорност за сопствено деловање, извршавање јавних програма и давање предности потребама грађана пред потребама управних органа и организација. Концептом „новог јавног менаџмента“ афирмишу се начела ефикасности, продуктивности, конкурентности и профитабилности јавне управе.³¹⁹ Овакав, у основи демократски приступ, захтева промене у јавној управи, а пре свега захтева изградњу структура супротних традиционалној бирократији. Те промене обухватају децентрализацију, временско ограничење и рокове за извршавање задатака и пројеката, деволуцију, уговор као правни основ за многе управне делатности, нови систем вредновања и ширење одговорности према грађанима и укључивање клијената.

С једне стране, менаџерска је идеја да управно деловање и структура треба да уважавају и примењују економске вредности и принципе. То изазива многе структуралне и функционалне промене у управи. Појавом новог јавног менаџмента и стандарда ЗЕ (економичност, ефикасност, ефективност), агенцијама се даје нова димензија и намеће се потреба да се оснивају у различитим областима управљања, од образовања, здравства и енергетике, па све до телекомуникација и државне безбедности.³²⁰

Према овом моделу, ако држава треба да буде у служби бизниса, онда она мора да послује по њеним правилима. Поред ових економских вредности уводе се још неке вредности као што су отвореност, динамичност, флексибилност и друго. Ради се о увођењу новог система управљања јавном управом који уводи тржишне критеријуме у деловање државе. Сврха је да се широка подручја управних активности подвргну строгој дисциплини тржишног механизма.

Идеја новог јавног менаџмента почива на неолибералној идеологији. Идеја се најпре појавила, развијала и почела примењивати у англосаксонским земљама у којима су крајем прошлог века на власт дошле политичке странке конзервативне оријентације. Након тога, почео се ширити и на остале развијене западноевропске државе. Међународне организације, попут Међународног монетарног фонда (ММФ), Светске Банке и Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), подржавале су његову примену у земљама које су пролазиле процес транзиције, као и у земљама у развоју.³²¹

У суштини реч је о потреби да се уместо административне културе, која наглашава поштовање процедура, континуитета, правилности без обзира на трошкове и сигурност, уведе нова менаџерска култура одговорности, иновације, свести о трошковима и прогресивног развоја.

Такође, треба нагласити да је нови јавни менаџмент зачет као средство за унапређење ефикасности и одговорности политичких лидера и води порекло из парламентарних демократија са изузетно јаком извршном влашћу, централизованим владама и мало управног права.³²² Уопштено посматрано, нови јавни менаџмент се може посматрати као "степенаста ланац уговорних односа" који води ка једном руководиоцу

³¹⁹ Jreistat, J. E., *Comparative Public Administration and Policy*, Oxford, 2002. p., 145.

³²⁰ Вид. Вучковић, Ј. *Положај јавних агенција у систему поделе власти*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 2013., стр. 14., 15.

³²¹ Копрић, И., *Реформа јавне управе у Хрватској: оквири, искуства и перспективе*, Зборник: Јавна управа, наставни материјали, Загреб, 2006, стр. 355.

³²² Вид. Јовановић, З., "Осврт на реформе новог јавног менаџмента- четири деценије после", у: *Зборник радова „XXI век – век услуга и Услужног права*, (ур. Миодраг Мићовић), Крагујевац, 2019., стр. 235.

(најчешће министарства) заинтересованом за што боље резултате у области у којој има значајну и релативно стабилну надлежност.³²³

Носиоци ове концепције и модела управне реформе јесу јавни менаџери. Успешан стратешки менаџмент захтева како лидерство тако и управљање. Јавни менаџери не могу више ограничити своје деловање само унутар органа управе, већ морају "изаћи" из датих оквира надлежности и ступити у партнерски однос са свим актерима процеса јавних политика. Они, дакле, функционишу и изван органа управе и то из два разлога. Први је потреба да се обезбеди подршка стратешким приоритетима како би се они и спровели на очекивани начин. Друга је потреба да се изврше консултације са другим заинтересованим појединцима и групама да би се осигурала релевантност јавних политика.³²⁴ Јавни менаџери морају да буду способни да управљају конфликтним интересима и очекивањима како унутар органа управе тако и изван. Они једноставно морају да играју улогу која је централна у процесу изградње консензуса и заједничке платформе. Да би то успешно вршили они морају да поседују способности стратешког размишљања и управљања, али и институционалне механизме координације и консултација.

1.3.5. Агенцијски модел управе

У савременим друштвима, јавна управа има све значајнију улогу у решавању свакодневних економских, културних, политичких, правних питања и проблема, као што има и све значајнију социјалну улогу. Отуда послови јавне управе постају све бројнији, разноврснији, стручнији и комплекснији. То, између осталог захтева проналажење нових организационих форми ефикасног обављања сложених, одговорних административних послова. Истовремено, потребно је трансформисати управни систем у циљу професионализације, деполитизације, поједностављења административних процедура, транспарентности одлучивања и постизања конкурентности унутар јавног сектора.³²⁵ Тако је из претходно наведеног концепта – „новог јавног менаџмента“, настао процес агенцификације. Појам агенција настао је у Великој Британији и нарочито је утемељен на доктрини новог јавног менаџмента, као и новог схватања улоге јавне управе у друштву које се огледа у концепту социјалне и регулаторне државе³²⁶.

Појава јавних агенција настаје као последица и потреба структуралних и интересних промена савременог капитализма, који налази своје упориште у пружању јавних услуга. Док је пређашњи тип капитализма пут за стицање профита налазио у производним делатностима, модерни капитализам се оријентише на услужне делатности, које не траже велика улагања јер имају већ изграђену инфраструктуру (телекомуникације, снабдевање водом и гасом, образовање, пошта и сл.). У таквим условима намеће се потреба за успостављањем равнотеже између интереса за увећање профита у услужним делатностима и интереса грађана да се одржи квалитет услуга. Поставило се питање ко ће ту интересну равнотежу успоставити, контролисати, одржавати и решавати бројне сукобе интереса? Показало се да то треба да буду институције које су независне од државе, која је раније имала монополистички положај у пружању услуга грађанима, али независне и од предузетника (бизниса), који у својој

³²³ Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., Rosenbloom, D. G., *Public Administration, Understanding management, politics, and law in the public sector*, McGraw - Hill Higher Education, New York, 2002, стр. 18.

³²⁴ Јовановић, З., *нав. дело*, 241., 242.

³²⁵ Вучковић, Ј., „Агенцијски модел услужне управе“, у: *Услужно право, IX мајско саветовање*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2013., стр. 846.

³²⁶ Вид. Koen, V., Sandra Van, T., Geert, B., Per, L., *Government Agencies, Palgrave Macmillan*, London, 2012., р. 58.

жељи за екстра профитом могу угрозити интересну позицију грађана као корисника услуга (потрошача). За одржавање овог социјалног баланса решење је нађено у независним регулаторним телима и бројним јавним агенцијама, као заштитним телима грађана али и општих јавних интереса³²⁷

Данас су агенције неизоставни део јавне управе. Положај јавних агенција различит је у различитим земљама. Иако примарно настале у Англосаксонском управном – политичком систему, оне су данас део институционалног круга свих управних система. Агенцификација у Европи се може посматрати као процес делегирања овлашћења од врха власти, при чему се јавним телима дају већа овлашћења у погледу финансирања, управљања и регулаторних овлашћења. При том, постоје опције да јавна тела могу формално да буду део извршне власти или да постану посебни правни субјекти. У Европској унији агенције су средство за решавање проблема различите институционалне и функционалне структуре земаља чланица, и с тим у вези, поделе овлашћења између институција земаља чланица и институција Уније, као и проблема који се тичу ограничења одлучивања, а које постављају оснивачки уговори. Процес настајања агенција није подједнако текао у свим земљама Европске уније. Најспорије су се агенције уводиле у Немачкој или у Француској, у којима се тачно зна шта значи држава и шта она треба да ради.³²⁸

Јавне агенције имају бројне надлежности и различите функције. Оне обављају низ различитих задатака, ауторитативних и неауторитативних, управних и стручних.³²⁹ У широком опусу послова јавних агенција можемо разликовати: управну функцију, нормативно-регулаторну функцију и квазисудску функцију. Агенцијска овлашћења су најпре управна овлашћења јер агенције врше класичне управне послове, где спада доношење управних аката и управни, односно инспекцијски надзор. Подзаконска овлашћења су регулаторног карактера којима се ствара тзв. секундарно законодавство. Судска овлашћења која се додељују неким агенцијама састоје се у овлашћењу да покрећу прекршајни и кривични поступак. На тај начин агенције функционално обједињавају не само послове управне власти јер врше класичне управне послове, већ имају и нормативну функцију, која је део законодавне функције.³³⁰ Агенције врше нормативно-регулаторну функцију, доносећи акте општег карактера (правилнике). Овде се мисли на независне регулаторне агенције које имају капацитет (надлежност) за вршење регулаторне функције, али и већу ефикасност у примени политике када решавају појединачне случајеве. Оне своју регулаторну власт остварују у мање формалним процедурама него друге организације извршне власти. Дакле, агенције као независна тела преузимају овлашћења многих државних органа. Поред управне контроле, регулаторне агенције имају и овлашћења које има судска власт (арбитража, медијација, одлучивање у споровима, и сл.). Решавање спорова је обично одговорност регулатора. То су послови из судске надлежности. Агенције врше квазисудску функцију, тако што решавају спорове између различитих субјеката, који су у позицији даваоца и корисника јавних услуга (сервиса); тако – у телекомуникационим активностима између корисника и оператера, између оператора, између оператора и власника објекта или земљишта. Дакле, агенција има положај органа који решава њихове спорове. Прекршајни послови показују

³²⁷ Вучковић, Ј., *Положај јавних агенција у систему поделе власти*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 2013., стр. 187.

³²⁸ Koen, V., Sandra Van T., Geert, B., & Per, L., *Governing Public Agencies in the 21st Century*, London, 2011., p. 25.

³²⁹ Pusić, E., Ivanišević S., Pavić, T. i Ramljak, M., *Upravni sistemi*, Narodne novine, Zagreb, 1988. god,

³³⁰ Вид. Димитријевић, П., Вучковић, Ј., „Владавина права и агенцијски модел управе“, у: *Теме, часопис за друштвене науке*, Ниш, 2014., стр. 1804

још једну димензију проширене надлежности агенција, а то су прерогативе судске функције или власти, с обзиром на то да је прекршајна функција у судској надлежности.

Тако проф. др Јелена Вучковић истиче да код регулаторних агенција у једном органу имамо елементе и управне и судске и законодавне власти, чиме се показује тенденција концентрације власти. То је велика опасност јер се под изговором ефикасне и експертске агенцијске управе изнутра руше темељи поделе власти, а то подразумева и контроле свих и сваке власти и њене одговорности пред органима друге државно-правне власти.³³¹

Правни статус агенција може бити различит, зависно од конкретног управног система. У Републици Србији, јавне агенције могу имати статус органа државне управе (То су агенције као самостални управни органи у оквиру министарства - нпр. Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција), али и статус управне (посебне) организације (нпр. Агенција за рециклажу, Безбедносно-информативна агенција и Републичка агенција за мирно решавање радних спорова, Агенција за процену вредности државног капитала, Агенција за социјално становање, Агенција за страна улагања и промоцију извоза Републике Србије, др.).³³² У оба случаја агенције су део организације државне управе. Међутим, агенције могу имати и статус независне (посебне) организације изван оквира државне управе (нпр. Агенција за електронске комуникације, Регулаторна агенција за електронске медије, Агенција за спречавање корупције и др.), које представљају аутономна (независна) регулаторна тела, затим статус посебних служби Владе, у ком случају су део унутрашње организације (унутрашња организациона јединица), затим могу имати карактер јавне службе³³³ (нпр. Агенција за развој малих и средњих предузећа, Агенција за приватизацију, Агенција за просторно планирање и др.) и најзад постоје јавне агенције као тела *sui generis*³³⁴ (Агенција за лиценцирање стечајних управника, Агенција за осигурање депозита, Агенција за привредне регистре, Агенција за лекове и медицинска средства и др.).

Постојање великог броја јавних агенција, њихова аутономија и огроман капацитет овлашћења, нарочито код независних регулаторних тела, наводи на закључак је у питању „четврта— грана власти. Агенције имају специфично место у правно-политичком систему поделе власти, као систему контроле и равнотеже моћи. Истиче се да је агенцијско присуство, а нарочито капацитет овлашћења која су им дата (управна, легислативна и квазисудска), у супротности са основним принципима поделе власти јер ремети „чисту— поделу државно-правне власти на релативно независну законодавну, извршну и судску.“³³⁵ Извориште јавних агенција је у управној, односно извршној власти. Агенције у организационом смислу јесу део управне (извршне) власти, без обзира ко их оснива: влада, скупштина или шеф државе. Сама та чињеница ремети равнотежу власти у корист извршне власти јер појачава њену моћ у односу на законодавство и судство. Другим речима, капацитетом моћи, односно у функционалном смислу, агенције искачу из класичне поделе власти. То потврђује историјску чињеницу да систем поделе власти јесте „жива ствар“.³³⁶ Капацитет агенцијске аутономије и стварне моћи је променљив јер зависи од бројних економских, политичких и других фактора. Оно што је важно да систем *checks and balances* функционише и да постоје институције које утичу,

³³¹ Вучковић, Ј., *Уставни принципи поделе власти и глобализација*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 76, год. LVI, 2017, стр. 111., 112.

³³² Димитријевић, П., Вучковић, Ј., *нав. дело*, стр. 1803-1804.

³³³ Дујић, С., „Јавне службе и независна регулаторна тијела (Public Services and Independent Regulatory Bodies)”, у: *Модерна управа*, бр. 3-4, Бања Лука, 2010, стр. 20.

³³⁴ Димитријевић, П., Вучковић, Ј., „Владавина права и агенцијски модел управе“, у: *Теме, часопис за друштвене науке*, Ниш, 2014, стр. 1808.

³³⁵ Димитријевић, П., Вучковић, Ј., *нав. дело*, стр. 1797.

³³⁶ Димитријевић, П., Вучковић, Ј., *нав. дело*, стр. 1804-1805.

контролишу и усмеравају агенције, као што и оне повратно делују кроз процес агенцификације. Односно, са порастом агенцијске моћи, треба појачати законодавни надзор сваке врсте (од политичког до финансијског), као и судску контролу агенција чиме и оживљавамо смисао поделе власти – контрола и равнотежа моћи.

1.4. Проблем позиционирања управне функције државне власти у правном систему Републике Србије

Јавна управа обухвата државну и недржавну управу, а недржавна управа обухвата локалну управу и јавне службе. Правно политички положај и улога, организације, послови и друга питања у вези са организацијом и радом управе, регулисани су Уставом Републике Србије, Законом о државној управи, Законом о министарствима и другим прописима који се односе на ову област (Закон о Влади, Закон о локалној самоуправи, итд.).

Државна управа представља систем државних органа и организација који се Уставом и Законом једне земље одређују и оснивају као органи државне управе³³⁷. Да је неки државни орган, орган државне управе, а његова делатност управна функција, просуђује се на основу неког постојећег правног прописа. Уставом и законима се одређеним државним органима даје назив министарства, управне или управне организације и сл., утврђује се њихова организација и прописује да они обављају послове државне управе. Дакле, на основу позитивног права сазнајемо који су то органи државне управе. Међутим, ти органи државне управе имају одређена својства који их разликују од других државних органа и чини их баш органима државне управе. У том смислу, постоје одређена иманентна својства која карактеришу државну управу. Та својства државне управе могу се видети у начину организације и рада државне управе. Тако, државну управу карактерише принцип хијерархије као основно организационо начело, инокосни начин одлучивања затим специфични управни послови и метод рада ауторитативно сервисног карактера итд. Сва ова организациона и функционална обележја државне управе, по природи ствари јесу иманентна обележја државне управе и произилазе из места и улоге коју управа има у држави и друштву. Према томе, тачно је да правни прописи одређују органе државне управе и њихове управне послове и задатке, али природа управне функције опредељује организацију и методе и садржаје рада тако прописима дефинисане државне управе.

Уставом Републике Србије, правно-политички, утемељена је организација власти у Републици, тако што је целокупна државно правна власт организована на принципу поделе власти. Принцип поделе власти у правно – политичком смислу се огледа у подели правних функција на посебне државне органе. Приликом одређивања државно – правне организације државе, одредбама Устава се не помиње управна власт поред других облика државне власти. Управна власт је, концептуално, Уставом постављена као део извршне власти.

Државна управа врши управне послове у оквиру права и дужности Републике. Она је део управне власти која спада у ширу извршну власт чији је носилац Влада. Она утврђује и води политику државе у оквиру Устава и Закона и других општих аката Скупштине. С друге стране, Влада извршава законе и друге опште акте Скупштине, доносећи опште и појединачне правне акте и предузимајући друге мере³³⁸.

³³⁷ Димитријевић, П., *нав.дело*, стр.117.

³³⁸ Закон о Влади Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 55/2005, 71/2005 - испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - Одлука УС, 72/2014 - Одлука УС, 44/2014 и 30/2018 - др. закон)

Државна управа има такав положај да представља део извршне власти који врши управне послове. Управну власт у класичном смислу чине поред државне управе, још и органи и организације тзв. недржавне управе.

У организационом смислу, управа се јавља као сложена управна организација састављена од бројних и разноврсних органа и организационих облика који успостављају међусобну комуникацију на основу унапред утврђених правила и прописа. Под организацијом државне управе подразумевамо мрежу органа државне управе, начела на основу којих је она успостављена, унутрашњу структуру и правни положај органа, управљање и руковођење њима, као и положај запослених у њима³³⁹.

Организација државне управе зависи од политичко – територијалне организације једне државе. Основни принципи на основу којих се формирају органи државне управе су: реални, територијални и персонални принцип. Према реалном принципу органи управе се формирају с обзиром на врсту послова које треба да обављају. Реални принцип се може јавити у ресорном или функционалном облику. Ресорни облик реалног принципа полази од тога да се органи управе формирају за обављање садржински сличних послова и задатака, односно за материју која припада одређеној управној области, грани, ресору, подручју друштвених односа и сл. Функционални принцип полази од сродности радних операција којима се послови обављају. Функционални принцип се користи за организовање унутрашњих јединица унутар органа управе на основу чега се ствара подела на инспекцијске послове, аналитичке, статистичке и др.

Други принцип на основу којих се организују органи државне управе јесте територијални принцип. Он подразумева формирање органа управе за вршење послова на одређеном подручју, односно одређеној територији.

И трећи принцип формирања органа управе је персонални принцип, на основу кога се органи управе формирају да врше послове везано за одређену категорију лица као што је, на пример, Министарство омладине и спорта.

У пракси долази до комбиновања набројаних принципа, јер сваки од њих доприноси и побољшава одређене аспекте организације и деловања органа државне управе³⁴⁰.

За вршење државне власти образују се различите врсте органа, међу којима су свакако и органи државне управе. Целокупно вршење државне власти не може се замислити без постојања органа државне управе који су носиоци послова државне управе. Држава оснива, правно уређује, финансира и контролише органе државне управе, који управне послове обављају у њено име и за њен рачун, али у корист заједнице свих грађана, тј. њихових конкретних јавних интереса³⁴¹.

Основна делатност коју обављају органи државне управе је управна делатност, па се због тога ови органи дефинишу као органи који обављају управну делатност као основну делатност. Делатност органа државне управе одређује се као група одређених активности којима држава остварује своје задатке и послове. Могу се прецизирати у две основне групе послова: ауторитативни и неауторитативни.

Ауторитативни послови су они послови државне управе на основу којих се циљеви државе у датом систему остварују на ауторитативан начин у којима органи државне управе иступају првенствено као органи власти, у циљу вршења политичке воље власти. У ове послове спадају: доношење управних аката, вршења управног надзора и одлучивање о управним стварима.

Неауторитативни послови државне управе су они послови који се посматрају у контексту ширења државних задатака, а самим тим и циљева државе. У ове послове

³³⁹ Илић, М., *Управно право*, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2006. год., стр.128.

³⁴⁰ Илић, С., *Управно право – Управно процесно право*, ЈП Службени гласник, Београд, 2012. год., стр. 59.

³⁴¹ Куртовић, Р., Перишић, С., *Организација државне управе*, Правне теме, бр. 4., 2013., стр. 61.

спадају: обликовање политике Владе, усклађивања развоја у одређеним областима, обављање стручних послова, стручна припрема правних прописа, и други послови претежно стручног карактера.

Органи државне управе обављају своје послове доношење управних аката и вршењем управних радњи који представљају основне облике вршења управе у редовним ситуацијама. Према томе, редовност ситуације у вршењу управе одликује поступак доношења управних аката и вршења управних радњи чије особине не утичу на облик и не мењају начин вршења прописан општим нормама за редован рад, који се обавља на утврђен начин.

Органи државне управе образују се законом, што значи да се не могу организовати *ad hoc*, неким другим нижим подзаконским актима. Поред тога што се образовање органа државне управе експлицитно предвиђа законом и њихов делокруг послова се такође одређује законом. Одредбама Закона о држаној управи предвиђено је да државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације³⁴². Законом о министарствима образована су министарства и посебне организације, а то су: 1) Министарство финансија; 2) Министарство привреде; 3) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде; 4) Министарство заштите животне средине; 5) Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре; 6) Министарство рударства и енергетике; 7) Министарство трговине, туризма и телекомуникације; 8) Министарство правде; 9) Министарство државне управе и локалне самоуправе; 10) Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог; 11) Министарство унутрашњих послова; 12) Министарство одбране; 13) Министарство спољних послова; 14) Министарство за европске интеграције; 15) Министарство просвете, науке и технолошког развоја; 16) Министарство здравља; 17) Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања; 18) Министарство за пригу о породици и демографију; 19) Министарство омладине и спорта; 20) Министарство културе и информисања; 21) Министарство за бригу о селу.³⁴³

Законом о министарствима предвиђа се делокруг сваког министарства. Поред тих аутономних и самосталних послова, Законом о министарствима предвиђени су заједнички послови свих министарстава као што су: међународна сарадња; закључивање и примена међународних уговора; припрема, усвајање, односно предлагање техничких прописа и старање о научноистраживачким организацијама.

У Републици Србији поред 21. министарстава, постоји 10 посебних организација које врше послове управне делатности.³⁴⁴ У посебне организације спадају: 1) Републички секретаријат за законодавство; 2) Републичка дирекција за робне резерве; 3) Републички завод за статистику; 4) Републички хидрометеоролошки завод; 5) Републички геодетски завод; 6) Републичка дирекција за имовину Републике Србије; 7) Центар за разминурање; 8) Завод за интелектуалну својину; 9) Завод за социјално осигурање и 10) Републички секретаријат за јавне политике.

Како би се послови органа државне управе вршили изван њихових седишта у Републици Србији образују се управни окрузи. Управне округе образује Влада Републике Србије посебном Уредбом³⁴⁵. Влада Републике Србије је дужна да подручје управног округа одреди тако да омогући рационалан и делотворан рад окружним подручних јединица органа државне управе. Управни окрузи су подручни центри државне управе који обухватају подручне јединице свих органа државне управе

³⁴² Закон о државној управи Републике Србије (Сл. гласник РС“, бр.79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018-др.Закон), чл.1., ст. 2.

³⁴³ Закон о министарствима Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 128/2020), чл. 2.

³⁴⁴ Закон о министарствима Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 128/2020), чл. 28.

³⁴⁵ Уредба о управним окрузима („Сл. гласник РС“, бр.15/2006)

образоване за то подручје. Органу државне управе допуштено је да у управном округу решава у управним стварима у првом степену, да решава о жалби када су у првом степену решавали имаоци јавних овлашћења, да врши надзор над радом ималаца јавних овлашћења и да врши инспекцијски надзор.³⁴⁶

1.4.1. Класификација органа државне управе

Постоје различите класификације органа државне управе.³⁴⁷ Различитост у класификацији јавља се због различитих критеријума у њиховом разврставању. Основна подела органа државне управе је: на централне и нецентралне, више и ниже, самосталне органе и органе у саставу самосталних органа, инокосне и колегијалне и опште и посебне.

Подела органа на централне и нецентралне извршена је на основу територије где се њихова надлежност простире, односно територије за коју су надлежни. Централни органи имају надлежност да управну делатност врше на територији целе државе, док нецентрални органи имају надлежност само на одређеном делу територије. Централни органи су министарства, али могу бити и органи управе у саставу министарства (управа царина у саставу Министарства финансија итд.).

С обзиром на међусобне односе централних и нецентралних органа управе, прецизније, степен самосталности нецентралних органа у односу на централне, централни органи се могу поделити на подручне и локалне. Подручни органи су у свему непосредно подређени централним органима управе тако да се између њих успоставља класичан хијерархијски однос виших и нижих органа. Образовани су од стране централних органа и то искључиво за вршење послова тзв. пренетог делокруга. Организациони функционално су подређени свом централном органу и немају изворну надлежност. Хијерархијски односи између централних и подручних органа манифестују се на различите начине: кроз надзор централних органа над законитошћу и целисходношћу рада подручних органа, тражењем извештаја о њиховом раду, издавање обавезних инструкција, другостепено решавање у управном поступку по жалбама на првостепена решења подручних органа, као и преузимање обављања послова од подручних органа. Најчешће се као пример подручних органа наводе царинарнице, које се на граничним прелазима образују као подручни органи Управе царина и полицијске управе, као подручни органи Министарства унутрашњих послова. За разлику од подручних, локални органи су у односу на централне органе самостални, па се између њих начелно не успоставља хијерархијски однос. Овакав однос је последица различитих врста послова локалних органа. Наиме, локални органи поред својих основних и изворних послова – локалних послова, обављају и државне послове, поверене од стране централних органа. При вршењу локалних послова, локални органи, поред организационе, поседују и функционалну самосталност, тако да су надзорна овлашћења централних органа управе сведена само на она овлашћења која су изричито предвиђена законом, углавном на проверу њихове законитости, не и целисходности. При обављању пренетих државних послова, локални органи су хијерархијски потчињени централним органима. Иначе, локални органи су органи локалне самоуправе и не представљају ни органе државне управе, ни државне органе уопште, иако се органи јавне управе могу појавити као вршиоци управне функције.

³⁴⁶ Уредба о управним окрузима, чл. 3.

³⁴⁷ Вид. Димитријевић, П., *Јавна управа*, Ниш, 1964., 149.-152., Томић, З., *Опште Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду-Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012. год., стр. 152.-154., Бачинин, Н., *нав. дело*, стр. 122.-127., Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 110.-116.

Критеријум за разликовање виших и нижих органа је њихова позиција у хијерархи државних органа. Узимајући у обзир хијерархијски принцип у организацији државне структуре, поједини органи државне управе се могу организовати као надређени и подређени, зависно од њиховог места на лествици организовања државне управе. У уставном систему наше земље се о вишим и нижим органима управе може говорити само у хоризонталној равни и то када су у питању централни и њихови подручни органи управе. Односи слични хијерархијским односима виших и нижих органа управе, успостављају се између републичких органа управе и органа територијалне аутономије и локалне самоуправе када ови други врше поверене управне послове.

Критеријум поделе органа управе и органа управе у саставу самосталних органа је степен самосталности органа. Самостални органи су органи који се не налазе под надзором неког другог органа управе, већ под непосредним надзором Владе као носиоца извршне власти. Органи управе у саставу самосталних органа управе су органи управе који се налазе под непосредним надзором самосталног органа управе у чијем су саставу. У Републици Србији, према одредбама позитивног права једини самостални органи управе су министарства, док органи управе у саставу министарства углавном имају облик управа, инспектората и дирекција, али и служби и агенција. Министарства се образују за вршење послова државне управе у једној или више међусобно повезаних управних области, а органи управе у саставу министарства, за вршење извршних, односно инспекцијских и са њима повезаних стручних послова, ако њихова природа и обим захтевају већу самосталност од оних коју има сектор у министарству³⁴⁸. Самостални органи управе имају потпуну самосталност у односу на друге органе управе и непосредно су подчињени само Влади Републике Србије, док се органи управе у саставу самосталних органа налазе под непосредним надзором органа управе у чијем су саставу, мада, послове из свог делокруга орган у саставу врши самостално³⁴⁹. Самостални органи управе са Владом и Народном скупштином успостављају непосредне односе, а органи управе у њиховом саставу преко органа у чијем се саставу налазе.

За разлику од самосталних органа управе, органи управе у саставу самосталних органа, могу стећи својство правног лица када је то законом одређено, али не могу учествовати директно у обликовању политике Владе, већ само преко свог министарства³⁵⁰. За разлику од министарства органи управе у саставу министарства не могу доносити прописе. Самостални органи управе усмеравају и надзиру рад органа управе у свом саставу и то преко надлежног министра. Наиме, министар усмерава рад органа у саставу и доноси прописе из његовог делокруга³⁵¹.

1.4.2. Однос Владе и државне управе

Влада као извршно – политички орган, носилац је извршне власти у држави. Она утврђује и води политику Републике Србије у оквиру закона и стара се о извршењу и извршава законе и друге опште акте Народне скупштине³⁵². То чини тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере. За органе државне управе од значаја су готово сви правни акти Владе. Влада доноси следеће правне акте и то: опште

³⁴⁸ Закон о државној управи Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр.79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018-др.Закон), чл. 22., чл. 28. ст. 2.

³⁴⁹ Закон о државној управи Републике Србије, чл.32., ст.1.

³⁵⁰ Закон о државној управи Републике Србије, чл.12.,ст. 2.

³⁵¹ Закон о државној управи Републике Србије, чл.32., ст. 2.

³⁵² Закон о Влади Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр.55/2005, 71/2005-испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012-Одлука УС, 72/2012, 7/2014-Одлука УС, 44/2014 и 30/2018- др. закон)

– уредбе, пословник, меморандум о буџету, стратегију развоја, декларације и одлуке, и појединачне – одлуке, решења и закључке.

Односи Владе са органима државне управе могу се сагледати у три основна сегмента. То су односи усмеравања, координације и контроле.

Најпре, Влада усмерава и усклађује рад министарства и посебних организација. Влада закључцима усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката, усклађује рад органа државне управе и одређује рокове за доношење прописа. Влада може закључком наложити органу државне управе да проучи неко питање или преузме неки посао и да јој о томе припреми посебан извештај. Међутим, Влада је дужна да на захтев органа закључком заузме став о питању из његовог делокруга. Влада утврђује начела за унутрашњу организацију органа државне управе, поставља и разрешава управне функционере у министарствима и другим републичким органима и управним организацијама, усклађује и усмерава њихов рад.

Влада може оснивати координациона тела ради усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе. Она истовремено одређује и задатке координационог тела, руковођење координационим телом и сва друга питања везана за рад наведеног тела.

Министарства и посебне организације дужне су да сачине годишњи план рада, ради припреме годишњег плана рада Владе. Органи државне управе дужни су да подносе Влади извештај о свом раду једанпут годишње. Извештај садржи опис стања у областима из њиховог делокруга, податке о извршавању закона, других општих аката и закључака Владе и податке о предузетим мерама и њиховом дејству.

За односе Владе и државне управе посебно су значајне смернице и начелни ставови. То су општи акти па се по природи ствари не могу односити на поступање у управним стварима. Државна управа се у вршењу послова придржава ових смерница и начелних ставова. Смерницама на челним ставовима одређује се начин рада државне управе, налажу рокови за доношење прописа и одређују начин и облике сарадње са другим органима и организацијама. Органи државне управе имају право да од Владе траже да заузме начелне ставове о одређеним питањима, од значаја за спровођење закона, других прописа и општих аката, а Влада је дужна да их о свом ставу обавести.

Влада врши надзор над радом органа државне управе³⁵³. Ако орган државне управе или имаоци јавних овлашћења на нивоу Републике не донесу пропис, доноси га Влада, ако би недоношење прописа могло изазвати штетне последице по живот и здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности³⁵⁴.

Влада може поништити или укинути прописе или опште акте органа државне управе или носилаца јавних овлашћења на нивоу Републике који је у супротности са законом или прописом Владе и може одредити рок за доношење новог прописа. Међутим, поред општих аката Влада може у вршењу службеног надзора укинути и поништити и појединачне акте органа управе.³⁵⁵

На основу поступка контроле над радом државне управе Влада одлучује о одговорности руководећих радника које она поставља у органима државне управе.

Влада решава и сукоб надлежности између органа државне управе и других органа и организација, и то: 1) министарства, министарства и посебних организација и између самих организација; 2) органа државне управе и других државних органа којима су поверени послови државне управе; 3) органа државне управе и недржавних субјеката (предузећа, установа и других), када на основу поверених јавних овлашћења решавају о појединачним правима и обавезама; 4) органа којима су пренети послови државне

³⁵³ Закон о државној управи Републике Србије, чл.3

³⁵⁴ Вид. Закон о Влади Републике Србије, чл. 8.ст.2..

³⁵⁵ Вид. Закон о Влади Републике Србије, чл. 8.ст.3.

управе; 5) недржавних субјеката, када на основу поверених овлашћења, одлучују о појединачним правима и обавезама.

1.4.3. Стратегија реформе државне управе

Ради што прецизнијег сагледавања места и улоге јавне и државне управе у правном и политичком систему Србије, неопходно је истаћи значај анализе Стратегије реформе управе.

Стратегија управне реформе на почетку 21. века разликују се од земље до земље. Неуспешна реформа политизованих и неефикасних система државне управе земаља региона, неуспех професионализације и изградње институционалних капацитета потребних за ефикасно вођење политике, подстакао је нашу земљу на изналажење нових метода и приступа спровођењу управне реформе. Модернизација управе је услов за корак напред ка ономе што зовемо дугорочни програм реформе земље. Стратегија садржи велики број нових иницијатива, промена, ресорних стратегија, облика образовања и др. У складу са целокупним програмом промена и политиком улагања у реформе, модернизација државне управе је одређена јасним циљевима који ће бити водила у будућем периоду и то: реорганизација, нови правни оквири, нови менаџмент, информатизација и системско реобразовање управе.

Процес управне реформе може се одредити у ужем и у ширем смислу. У ужем смислу, може се одредити као поступак промена у мисији, циљевима, организацији, функцијама, процесима и поступцима у оквирима савременог правног система, на основама нове улоге државне управе која служи развоју тржишног друштва и грађанима³⁵⁶. У ширем смислу концепт савремене управне реформе садржи и промене организационе културе и менталитета, професионализацију, јавност у раду, примену нових метода јавног менаџмента, снажан пораст иницијативе и личне одговорности за извршење задатака. У процесу реформе неопходно је одржавање постојаног и безрезервног настојања политичког врха да јавну управу реформише и стави у службу грађана.

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године³⁵⁷, надовезује на резултате постигнуте у периоду од 2014. до 2020. године, а процес њене припреме искоришћен је за поновно разматрање праваца и изазова с којима се управа суочила у претходном периоду. "Управа по мери свих нас" постоји од 2015. године као процес померања фокуса од управе као регулатора ка управи као сервису оријентисаном ка грађанима и другим крајњим корисницима. Овом стратегијом "Управа по мери свих нас" поставља се као визија и покушај да се у десетогодишњем периоду успостави: Управа по мери грађана и привреде - ефикасна, одговорна, транспарентна јавна управа која грађанима и привреди пружа квалитетне и лако доступне услуге; Управа по мери државних службеника - деполитизована и професионална и делотворна државна управа; Управа која је носилац промена и реформи, као и пуноправног чланства Европске уније - рад јавне управе се заснива на европским вредностима и доприноси циљевима одрживог развоја, владавине права, социјалној кохезији и добробити друштва у целини.

Циљеви, мере и активности, утврђене у свакој од тематских области дефинисаних Стратегијом РЈУ 2021-2030. године, треба да допринесу побољшању правног и

³⁵⁶ Савет за државну управу Владе Републике Србије, Јавна управа, Удружење за јавну управу Србије, Београд, 2002. год., стр.12.

³⁵⁷ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, („Сл. гл. РС“, бр. 42/2021)

организационог оквира, институционалних и кадровских капацитета, као и омогућавање стварања организационе културе окренуте грађанима.

Процес реформе јавне управе ће се заснивати на начелима деполитизације, професионализације, развоја људских ресурса у управи и њихових компетенција, модернизације и дигитализације, отворености ка променама и иновацијама, поузданости и предвидљивости (правне сигурности), отворености, транспарентности и партиципативности, одговорности, ефикасности, делотворности (окренутости ка резултатима), децентрализације, друштвене одговорности, доследности у примени и спровођењу реформи уз одрживе јавне финансије.

Општи циљ који је неопходно постићи овом стратегијом јесте даље побољшање рада јавне управе и квалитета креирања јавних политика у складу са европским принципима јавне управе и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и професионалне јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда.

2. ПОЈАМ КОНТРОЛЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Контрола управе је незаобилазна и значајна карика у конституисању модерне управе, која одговара концепту правне државе - сложеног мозаика у коме изградња модерне, ефикасне и одговорне управе представља значајни део. Свака делатност подразумева могућност грешака, а то се посебно односи на делатност бирократских организација, којима припада управа, као најтипичнији представник. Дакле, контрола се врши због претпоставке да су грешке могуће. Контрола подразумева упоређивање установљеног стања ствари са очекиваним, тј. перспективно или нормативно захтеваним стањем. Може се дефинисати и као трајна делатност брижљивог и систематског посматрања и оцењивања неког туђег рада.³⁵⁸ Такође, контрола има пресудни утицај на неку појаву или процес и могућност њиховог делотворног усмеравања.³⁵⁹ У којој мери је контрола у управи заиста неопходна, то зависи у првом реду од кадрова у управи, њиховог образовног нивоа, свести и етике.

Реч „контрола“ (надзор) потиче из француског језика. У енглеском језику реч *control* означава моћ усмеравања, заповедања и ограничавања. У нашем језику, изворно, значење речи контрола је проверавање –дело које се контролише.³⁶⁰

Са поступком модернизације управе и све већим укључивањем у друштвени, економски и политички живот, она све више интервенише и залази у приватни живот грађана, па се самим тим више осећа и неопходност њене контроле. Да би испунила своје задатке, њој су неопходна све већа финансијска средства, кадар и овлашћења тако да су данашња друштва, може се рећи, изложена ризику бирократије, односно стварању администрације којом се лоше управља, а која је превише разграната и снажна.³⁶¹ Овај проблем се поставља и у државама које су традиционално најлибералније, нарочито у англосаксонским земљама као што су Енглеска или САД, у којима је администрација имала умањену улогу и где се сматрало да што мање послова има, то боље. Администрација се тамо развила у XX веку.

Овај проблем је природно и нарочито био заступљен у бившим социјалистичким земљама, где према дефиницији, администрација има много шира овлашћења, нарочито у економској и социјалној области, која мора бити стављена под контролу. Најзад, овај проблем се такође, појавио у специфичним условима земаља Трећег света, земаља у

³⁵⁸ Стјепановић, Н., *Управно право у СФРЈ, општи део, књига II*, Привредни преглед, Београд, 1973. стр. 231.

³⁵⁹ Pusić, E., *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 2002., стр. 132.

³⁶⁰ Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980., стр. 461.

³⁶¹ Berban, G., *Administrativno pravo Francuske*, JP Službeni list SRJ Beograd i CID Podgorica, 2002., стр. 364.

развоју. Овде је контрола нарочито пожељна због несташице средстава, али такође и због недовољно бројног кадра који би био неопходан за њено вршење³⁶².

Проблематика контроле управе се може посматрати и проучавати са различитих теоријских и практичних становишта. Најпре, поступак контроле као и њени циљеви се могу посматрати са становишта управног права и уставно-правног система једне земље. Затим се поступак контроле може проучавати са финансијско-економског становишта. Најзад, поменути поступак представља предмет менаџмента управе и управне организације, укључујући проблем руководства у управи.

Контрола се може дефинисати као свесна делатност надзирања коју спроводе одређени појединци или организације на темељу овлашћења и формално додељеног права или дужности за поступак испитивања, захтевање промене понашања ако учинак не задовољава или пак примену одговарајућих мера и казни услед евентуално почињених грешака; надзор управе се може дефинисати и истицањем његових основних елемената – нормативни критеријум, информација о стварном стању и могућност да се умањи установљено одступање између постављених критеријума и оствареног учинка.³⁶³

Контрола управе значи, према томе, с једне стране проверавање да ли управа делује у складу са политичким, техничким или правним критеријумима постављеним за њено деловање. С друге стране пак, контрола управе значи да легитимни носилац контролних овлашћења може пресудно утицати на управу и усмеравати је према делотворном остваривању циљева, на оптимални начин.

Контрола у управи, као свесна људска активност, се састоји из следећих етапа³⁶⁴: 1) праћење и оцена управних одлука, поступака и резултата - утврђивање оствареног тј. постигнутог; 2) утврђивање намераваног (очекиваног) превентивне и корективне интервенције; 3) упоређивање оствареног и намераваног на основу унапред утврђених критеријума, тј. утврђивање одступања оствареног од намераваног или констатовања да одступања нема. Контролни процес увек обухвата наведене три фазе. До четврте, евентуалне, фазе – вредновања одступања и евентуалне корективне интервенције, долази ако је дошло до одступања оствареног од намераваног. У овој фази, такође, може доћи и до примене превентивних мера интервенција како би се правила спровела односно избегла и исправила неприхватљива одступања управног деловања или последица таквог деловања у вези важних циљева и мерила.

У том смислу контрола се састоји од надгледања и оцењивања туђе делатности, према раније утврђеним мерилима, након чега, уколико се утврди да постоје одступања, може доћи и до одређене корекције, усмерене на отклањање недостатака. Међутим, понекад исход контроле, зависно од природе ствари не може да буде корективан, већ само репресиван – не може се исправити уочени недостатак већ се једино могу применити одређене санкције према органу управе, односно одговорном лицу контролисаног органа. Такође, могуће је истовремено елиминисање уоченог недостатка и примена санкција.

Контрола увек подразумева активност два различита субјекта. Један је субјекат који контролише и он има активну улогу а други субјекат који се контролише и који има пасивну улогу. У питању су контролор и контролисани.

Контрола је по „правилу“ накнадна активност јер се оцењивање делатности врши тек након што је односна делатност извршена. Међутим, могуће је да се у одређеним случајевима изврши контрола пре него што се извесни акти доставе субјектима којима су намењени и та контрола, најчешће интерног карактера, представља претходну контролу и обично не искључује и накнадну контролу.

³⁶² Berban, G., *nav. delo*, str. 365.

³⁶³ Pusić, E., *nav. delo*, str.133.

³⁶⁴ Бачанин, Н., *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2000., стр. 551.

Уколико се контрола схвати као процес упоређивања оствареног са намераваним, односно очекиваним онда се тај процес може посматрати као целина која пролази кроз четири фазе: 1) утврђивањем оног што јесте, 2) утврђивање онога што треба да буде, 3) утврђивање одступања онога што јесте од онога што треба да буде и 4) вредновање одступања и евентуална интервенција.

Сврха контроле је оптимизација остваривања постављених циљева. То подразумева могућност вршења утицаја на контролисаног субјекта. Наиме, контрола омогућава да се открију почињене грешке и да се, уколико је то могуће, отклоне. Према томе, контрола није сама себи циљ, него служи одређеној интервенцији, како би се уочене грешке отклониле. У противном могуће је само репресивно деловати применом одређених санкција³⁶⁵.

Контрола има и велико превентивно дејство јер утиче на свест контролисаних субјеката који, знајући за могућност вршења контроле и евентуалне негативне последице, настоје да свој рад сведу у предвиђене оквире³⁶⁶.

Успешна контрола претпоставља постојање одређених услова и претпоставки. На првом месту је компетентност контролора. Поступак контроле мора бити унапред правно регулисан што подразумева да се унапред знају субјекти и средства контроле, предмет и поступак контроле, овлашћења субјеката контроле, као и дужности и механизми правне заштите контролисаног субјекта.³⁶⁷ Субјекат који врши контролу мора бити стручан, јер се само у том случају може очекивати да ће задатак бити на квалитетан начин обављен. Затим, за успешност контроле је битна потпуна информисаност контролора који мора имати све неопходне податке о одређеном предмету контроле. Без располагања свим релевантним подацима и информацијама контрола не може да буде ефикасна. Ту су савесност и брижљивост приликом поступка вршења контроле, што подразумева свеобухватно и пажљиво испитивање свих елемената битних за оцењивање туђег рада. Најзад, битан предуслов за успешност контроле јесте непристрасност контролора. Све наведене карактеристике важе и за контролу управе.³⁶⁸ Према томе треба рећи да је основна сврха контроле управе да се обезбеди заштита права и правних интереса грађана, с једне стране, и заштита објективне законитости, са друге стране. Циљ контроле управе није ограничен само на просту констатацију нечега што се у прошлости догодило, већ је контрола окренута и ка будућности јер се тежи обезбеђењу права грађана и законитости, односно правилности. Интервенцијом која следи након утврђеног недостатка, корективног или репресивног карактера, врши се будући утицај на органе управе да се такве или сличне грешке не понављају. Поред овог основног циља, контрола управе има и одређене, споредне ефекте које не треба занемарити. То је постизање доброг функционисања управе, повезаног деловања управе као целине, отклањање субјективних мотива и манипулација, подизање одговорности и сл.³⁶⁹

3. ОБЛИЦИ КОНТРОЛЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Контрола управе представља заједнички појам који обухвата било који вид контроле управе. Овај широк појам какав представља контрола управе, може се поделити на поједине врсте и облике. Критеријуми за класификацију могу бити различити, па самим тим се могу извршити и различите поделе.

³⁶⁵ Милков, Д., *Управно право III контрола управе*, Универзитет у Новом Саду Правни факултет –Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2013.год., стр . 9.

³⁶⁶ *Ibid.*

³⁶⁷ Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 462.

³⁶⁸ Thieme, T., *Verwaltungslehre*, Carl Heymans Verlag, Köln- Berlin- Bonn- München, 1984., p. 331.

³⁶⁹ Милков, Д., *нав. дело*, стр.10.

Реализација контроле над управом не зависи само од законодавне, управне и судске праксе поједине земље, већ и од ширег круга других чинилаца, као што су: тип организационог устројства власти; облик партијског система власти; степен заштите уставних слобода и права грађана, достигнути степен деполитизације управне власти, ниво опште, али и политичке културе грађана и њихова спремност да буду активни учесници у политичким процесима и тиме допринесу успостављању свеобухватне контроле управне власти. Тек у садејству свих ових чинилаца, могуће је остварити целовит систем контроле управне власти, који би био реалан гарант реализације права и правних интереса грађана, али и објективне законитости у једној земљи.³⁷⁰

У зависности од тога да ли је контролор у оквиру управе или је ван ње, контрола се може поделити на унутрашњу и спољашњу. Унутрашња контрола је контрола коју врши један орган управе у односу на друге органе управе. Таква контрола се још назива управном контролом управе. Спољна контрола управе је контрола коју врше субјекти који се налазе ван управе, као што су представничко тело, судови, јавно тужилаштво и сл.³⁷¹

Затим, контрола управе се може поделити на правну и политичку³⁷², према врсти контролног мерила.³⁷³ Правна контрола подразумева оцену сагласности аката и радњи управе са важећим правним прописима. Основна карактеристика правне контроле је постојање правних санкција ради осигуравања, пре свега законитости у вршењу контроле. Појам правне контроле управе се, даље, може разграничити на управну и судску контролу. ГСудска контрола управе се строго своди на испитивање чисто правних питања – расправљање спорова о законитости, а управна контрола се односи на поље дискреционе оцене, целисходности, узимајући у обзир и ванправне делове контролисаних активности. Што се тиче овлашћења којима располаже судски контролор, она се редовно односе на касацију, односно решавање спорне ситуације и изрицање санкција због утврђених незаконитости у поступању. Код управне контроле управе, контролор је углавном снабдевен истим овлашћењима које има контролисани субјект.³⁷⁴ Његова овлашћења се састоје у могућности поновног мериторног решавања управне ствари, мада се и он може зауставити на касацији. Постоје два основна начина спровођења управне контроле управе: по жалби заинтересованог грађана, незадовољног поступањем нижег органа и по сопственој иницијативи контролора.

За разлику од правне, политичка контрола подразумева оцену политичке целисходности радњи и аката органа управе тј. утврђује се да ли су акти и радње органа управе у складу са јавним интересима.³⁷⁵ Политичка контрола управе није у потпуности регулисана правним прописима. Термин „политичка“ не одузима овој врсти контроле правну есенцију, већ потенцира предмет политичке контроле - оцену целисходности. Посматра се да ли је управа испунила одређена очекивања. Целисходност представља

³⁷⁰ Лончар, З., *Појам и врсте контроле управе*, Право-теорија и пракса, Нови Сад, 3/1998, стр. 37 .

³⁷¹ Милков, Д., *нав. дело*, стр. 11.

³⁷² Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 474.

³⁷³ У теорији се под наведеним критеријумима, може пронаћи подела на правну и ванправну контролу управе. Ванправна контрола управе представља заједнички назив за више различитих видова контроле управе, који имају заједничке карактеристике. Основна карактеристика је то да се ова контрола не врши према у потпуности према правним критеријумима, односно да није у потпуности регулисана правним прописима. Такође, карактеристично за овај вид контроле је то да након извршене ванправне контроле не постоје одговарајуће правне санкције. Ванправна контрола нагласак ставља на политичке, стручно-техничке или шире друштвене вредности, стандарде јавности, праведности, разумности и моралности. Вид. Милков, Д., *нав. дело*, стр. 14., Томић, З., *Опште Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду-Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012. год., стр. 53., Бачанин, Н., *нав. дело*, стр. 554.

³⁷⁴ Томић, З., *Опште Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду-Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012. год., стр. 56.

³⁷⁵ Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 474.

ширу категорију од законитости и обухвата је. Међутим, овај вид контроле се ипак разликује од правне, с обзиром да се поступак политичке контроле може завршити изрицањем политичких санкција: изрицање критика, смена, упућивање препорука, разрешење, оставка државних, политичких или управних функционера. Политичка контрола се остварује од стране: парламента, владе, политичких странака, заштитника грађана и јавног мњења.

Према овлашћењима која контролор има у односу на управу, контрола се може поделити на контролу која се врши процесним овлашћењима и мериторну контролу управе. Контрола која се врши процесним овлашћењима представља контролу код које контролор није овлашћен да сам одлучује о недостацима у раду управе, него једино може да покрене одговарајући поступак код надлежног органа. То је типично за контролу коју врше јавни тужилац и јавни правобранилац. Мериторна контрола је контрола која подразумева да контролор има овлашћење да сам и непосредно оцени рад управе у предузме потребне мере односно санкције. Овом виду контроле припада судска контрола управе, правна и политичка коју врши парламент и влада и управна контрола управе.³⁷⁶

С обзиром на предмет контроле, контрола управе се може састојати у контроли аката (при чему се може разликовати и контрола појединачних аката од контроле општих аката, као и контрола материјалних аката, односно управних радњи) а са друге стране, у контроли рада уопште.³⁷⁷ Несумњиво да се рад управе не састоји само у доношењу аката, већ и у вршењу других активности, мада контрола аката, ипак, представља најзначајнији сегмент. Контрола рада уопште подразумева у правом реду контролу функционера и других службених лица органа управе. Према предмету, контрола се може поделити и на контролу законитости, с једне стране, и контролу целисходности, са друге стране. У првом случају, контрола се своди на оцењивање да ли је рад управе у складу са законом, односно другим прописима. Она представља проверу да ли управа у вршењу својих задатака и послова поштује нормативне диспозиције. У другом случају контролор не посматра вршење управе са аспекта спровођења закона и других прописа, већ се упоређује да ли је управа испунила одређена очекивања и на најбољи начин радила на заштити јавног интереса. Оцена овог аспекта рада управе може се сводити на генералну контролу политичке целисходности рада управе али и на вршење дискреционе оцене приликом доношења одговарајућих управних аката.

У теорији се помиње и подела на претходну и накнадну контролу, с обзиром на време када се врши³⁷⁸. Међутим, ова подела наилази на критике јер је контрола по дефиницији накнадног карактера³⁷⁹. Наиме, претходна контрола је контрола која се врши пре него што се одређена одлука саопшти или достави лицима ван управе. То је по правилу случај када је за доношење одређеног акта потребна предходна сагласност или одобрење другог органа. Усмерена је на то да се одређени акт провери пре него што буде издат адресату. У том смислу ова контрола има предходни карактер у односу на субјекте ван управе, али у односу на доносиоца акта, без обзира на то што је акт дефинитивно уобличен тек изјављивањем воље и другог органа, она је накнадна. Према томе, ова контрола је предходног карактера само у екстерним односима, према лицима ван управе, али је у интересним односима накнадна. Накнадна контрола је контрола која се врши након што је извршен одређени рад, донет одређени акт. Усмерена је на то да се уочени недостатак отклони, при чему се накнадна контрола назива још и репресивном. Свака

³⁷⁶ Милков, Д., *нав. дело*, стр. 12.

³⁷⁷ Милков, Д., *нав. дело*, стр.13.

³⁷⁸ Костић, Л., *Административно право Краљевине Југославије III Надзирање управе*, Београд, 1939. год. стр.17.

³⁷⁹ Вид. Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 462., 463.

контрола је, по својој природи, увек и само накнадног карактера. Према томе, ову поделу треба само условно схватити, као поделу која зависи од угла посматрања.

За потребе ове дисертације, детаљније ћемо анализирати поделу контроле управе на правну и политичку (ванправну).

3.1. Политичка контрола управе

Политичка контрола управе представља заједнички назив за више различитих видова контроле управе, али који имају одређене заједничке карактеристике.³⁸⁰ Основно је то да се ова контрола не врши према правним критеријумима односно да није у потпуности регулисана правним прописима. Зато поједини аутори ова врсту контроле називају ванправном контролом.³⁸¹ Начин вршења контроле зависи у првом реду од контролора. Он уређује поступак контроле својим интерним актима. То не значи да ни један елемент процедуралног карактера не може да буде регулисан правним прописима већ само то да не постоји целовит правни поступак.

Предмет политичке контроле управе није законитост, мада се не искључује, већ првенствено целисходност. То значи да се посматра да ли је управа испунила одређена очекивања. Међутим, целисходност је шира о законитости, тако да она подразумева да се рад управе може оцењивати и са аспекта законитости. Оно што овај вид контроле управе ипак суштински разликује од правне контроле, то је да ни онда када је предмет оцене законитост управе, не постоје правне санкције. Карактеристично за овај вид контроле је то да након извршене политичке контроле не постоје одговарајуће правне санкције. Санкције су, ако их има, превасходно политичког карактера или у крајњој линији не долази до њихове конкретизације и отелотворења. Санкције се могу састојати у изрицању критике управи, издавању одређених препорука с тим што као последица одговорности функционера управе за пропусте у раду може доћи до њеног разрешења. До разрешења функционера може доћи и само због тога што је између њега и тела које га бира престао однос политичког поверења.

Уколико као критеријум, даље поделе политичке контроле, узели органски критеријум³⁸², постоје различити облици политичке контроле управе.

Готово у свим земљама законодавни орган има овлашћење да врши извесну контролу управе. Обим контроле и овлашћења у њеном вршењу могу бити различити, али нема земље у којој парламент не може уопште на овај начин да утиче на рад управе.

Парламентарна контрола управе се врши на различите начине, а поступци и облици дате контроле биће детаљно изложени у наредним главама. Контрола коју врши представничко тело, може се одредити на два начина. С једне стране политичка контрола управе од стране парламента се одређује органски, тј. према субјекту који врши и са друге стране, с обзиром на предмет контроле. Предмет ове контроле је у првом реду политичка целисходност рада управе. То значи да представничко тело контролише да ли је управа реализовала оно што је парламент очекивао. Законитост рада управе није искључена као предмет ове врсте политичке контроле, али је акценат на целисходности.

³⁸⁰ Потребно је направити разлику између политичког утицаја (политизације) и политичке контроле. Политички утицај може бити позитиван или добар и негативан или лош. Лош утицај је последица лоше политике. Политички утицај је шири појам, али се он у пракси у крајњој линији своди на контролу или се тако схвата. Вид. Вучковић, Ј., *Положај јавних агенција у систему поделе власти*, докторска дисертација, Београд, 2013., стр. 112.

³⁸¹ Милков, Д., *нав. дело*, стр. 14; Бачанин Н., *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2000 год., стр. 554; Томић, З., *Опште Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду-Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012. год., стр. 53.

³⁸² Милков, Д., *нав. дело*, стр. 14, 15.

Сврха вршења политичке контроле јесте да се обезбеди да управа реализује циљеве које пред њу поставља политичко тело³⁸³.

Овлашћења представничког тела у вршењу политичке контроле нису потпуно прецизирана правним прописима него најчешће интерним актима – пословницима, што ће бити приказано кроз остала поглавља дисертације у којима се анализирају средства и механизми контроле државне управе.

Могућност да представничко тело врши политичку контролу управе обично је предвиђена већ у уставу одређене земље. Основно овлашћење које представничко тело има у случају када сматра да постоји политичка одговорност управе, јесте покретање поступка за утврђивање одговорности функционера органа управе и његово разрешење.

Однос између представничког тела и одређеног функционера који руководи радом органа управе, је однос политичког поверења. Када то престане, онда долази до разрешења са функције.

3.1.1. Контрола управе од стране јавног мњења

Управа своју делатност врши у одређеном окружењу, при чему и она чини део друштва као целине. Управа врши велики утицај на друштво, али је тај утицај и повратног карактера. Друштво, у најширем смислу речи, може утицати на управу на различите начине, директно или индиректно преко својих представника у различитим органима власти. Један од видова друштвене контроле управе представља и контрола коју врши јавно мњење.

Јавно мњење се може посматрати на два начина.³⁸⁴ С једне стране, јавним мњењем се подразумевају сви грађани једне земље. С друге стране у ужем смислу се јавно мњење може посматрати као онај део целокупног грађанства који се изражава у јавности, а пре свега у средствима јавног информисања. Као предмет свог посматрања, јавно мњење има читав систем политичких институција, па у тим оквирима и управу. У демократским земљама, јавно мњење има велики значај за добро функционисање правно – политичког система. Истичу се различити начини изражавања ставова и мишљења јавног мњења. То се односи на масовне медије, као што с штампа, радио и телевизија, али део јавности може да изрази своје ставове преко различитих удружења: политичких партија, синдиката, савеза и сл. Јавни задатак медија је стварање информационе основе за јавно мњење о важним питањима од јавног значаја. Медији својом делатношћу, која се састоји у објективном информисању у различитим областима: политике, привреде, уметности итд. формирају јавно мњење. Они не само да нуде информације које треба да буду објективне, већи доприносе настајању општих и посебних вредносних судова о идејама и понашањима, о квалитету рада органа јавне власти, јавних служби и носилаца јавних функција.³⁸⁵

Најважније средство за утицај јавног мњења на управу представљају масовни медији. Средства јавног информисања врше контролу и критикују управу у готово свим системима на два начина. С једне стране у штампи се објављују притужбе грађана на рад управе. С друге стране, новинари сами објављују одређене тематске текстове намењене извесним проблемима везаним за управу. Уколико је основана, критика управе изнета у штампи, може у неким земљама чак довести до пада владе. Истичући поједине неправилности у раду управе, масовни медији могу постићи расправу о томе у представничком телу, било преко посланичких питања или кроз активности одговарајућих одбора. Тако се контрола јавног мњења може претворити у парламентарну

³⁸³ Debbasch, Ch., *Institutions et droit administratif* 2, Presses Universitaires de France, Paris, 1978, str. 308.

³⁸⁴ Вид. Милков, Д., *нав.дело*, стр.17.

³⁸⁵ Вучковић, Ј., *Медијско право*, Медивест, Ниш, 2020. стр. 36.

контролу управе³⁸⁶. Међутим, слобода штампе и обим критике зависе од укупног положаја који штампа има у одређеној земљи.

Улога штампе у изражавању јавног мњења је двострука. С једне стране, она треба верно да преноси и изражава оно што представља доминантно мишљење у одређеној средини међутим, с друге стране, штампа је врло значајан фактор у моделирању и усмеравању јавног мњења тако да је путем штампе и других средстава информисање могуће вршити велики утицај у идеолошком и политичком смислу.

Битне претпоставке за квалитетну и делотворну контролу коју врши јавно мњење тиче се пре свега слободе изражавања мишљења у јавности. С друге стране, ефикасност овог вида ванинституционалне контроле управе, зависи и од компетентности, способности и савесности новинара.

На овом месту је неопходно поменути однос и могућност контроле управе од стране грађана.³⁸⁷ Контакт грађана и органа државне управе заправо представља контакт државе и појединца. Однос државе према појединцу заснован на праву, односно законитости рада државне управе, представља значајан показатељ степена остварења идеје правне државе.³⁸⁸ Циљ контроле управе није ограничен само на констатацију нечега што се већ догодило, већ је окренута ка будућности и тежи обезбеђењу права грађана и законитости, односно правилности. Контрола управе од стране грађана је специфичан вид контроле који се може остварити на различите начине - обједињује карактеристике правне контроле с једне стране и политичке, са друге. Она се може остварити уз помоћ непосредних и посредних механизма³⁸⁹ и обзира на класификацију овог облика контроле управе, несумњиво се може констатовати да је неопходна ради доброг функционисања управе, елиминисање грешака, отклањања манипулација и подизања одговорности.³⁹⁰

3.2. Правна контрола управе

Правна контрола управе, за разлику од политичке се врши према правним критеријумима што значи да је она у потпуности регулисана правним прописима. Регулисани су органи који врше ову врсту контроле затим поступак вршења, овлашћења и санкције. Оно што је суштински одваја од политичке (ванправне контроле) је предмет контроле. Предмет правне контроле је законитост рада управе, у најширем смислу речи. То подразумева да се приликом вршења правне контроле упоређује остварено са оним што је, на основу правних прописа, требало да се реализује. При томе, предмет правне контроле је целисходност која произилази из вршења дискреционе оцене. И повреда целисходности приликом доношења дискреционих аката представља повреду закона, и то индиректну. Грешка се састоји у томе што законом одређени јавни интерес није заштићен на најбољи начи.

У овај вид контроле управе спадају управна контрола управе и судска контрола управе. Као што је већ речено, у одређеним случајевима, у правну контролу управе може да спада и контрола коју врше парламент и влада.³⁹¹

³⁸⁶ Милков, Д., *нав. дело*, стр.18.

³⁸⁷ Вид. Јаковљевић, А., „Контрола управе од стране грађана“, у: *Зборник радова докторских студија права*, (ур. Војислав Ђурђић и Мирослав Лазић), Правни факултет Универзитета у Нишу, 2016., стр. 144.

³⁸⁸ Орловић, С., *Организација извршне власти као темељ правне државе*, Правни живот, бр. 14., том IV, 2007. стр., 904.

³⁸⁹ Примена концепта и инструмента који стоји на располагању грађанима у оквиру Е-управе, Право на приступ информација од јавног значаја, Институција заштитника грађана и др.

³⁹⁰ Вид. Јаковљевић, А., *нав. дело*, ., стр. 150 - 156.

³⁹¹ Вид. Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 475.

3.2.1. Управна контрола управе

Под управном контролом управе подразумева се таква контрола у којој је управа активан и пасиван субјект. То значи да једна група органа управе контролише другу групу органа управе, односно остале овлашћене вршиоце управне делатности. Према томе, овде је управа и контролор и контролисани субјект. Дакле, у питању је вид ауто-контроле управе усмерен на то да се осигура законитост, правилност и ефикасност у раду управе.³⁹² Управна контрола управе, односно управни надзор представља посебан и сложен облик вршења управне делатност у оквиру које орган државне управе (виши) орган обавља правну контролу над радом и актима другог (нижег) органа управе на основу одговарајућих правних овлашћења. Контролна функција управе може бити интерног и екстерног карактера, па се на основу тога прави подела на унутрашњу и спољашњу административну контролу. Управни надзор је један од карактеристичних послова органа државне управе, и у начелу због његове природе и ауторитативних овлашћења, која укључују и могуће репресивне мере, постоји претпоставка надлежности за његово вршење у корист државне управе, па истим није потребно посебно овлашћење, јер га на основу уставног положаја државне управе и законом одређеним пословима државне управе, већ генерално поседују.³⁹³

Овај вид контроле управе треба да омогући проверу да ли управа извршава своје задатке у складу са правним, техничким и кадровским могућностима.³⁹⁴ Предмет управне контроле управе може да буде законитост рада нижих органа, али исто тако и целисходност.

Историјски посматрано, овај вид контроле управе се први јавио, раније од судске контроле управе. Некада је владало схватање да управу не треба да контролишу други субјекти који се налазе ван система управе, јер једино органи управе могу исправно да процењују јавни интерес, међутим, схваћено је да овај облик контроле управе не може да буде довољан. Интерна контрола, који спроводе једни органи управе у односу на друге органе управе везана је за мањи степен објективности, јер су органи управе најчешће међусобно повезани. Увођењем судске контроле, управна контрола губи на значају који је раније имала, али то не значи да у новим околностима нема своје место, значај и допринос. Потреба за таквом врстом контроле потиче из начела јединства државне управе, координације управних акција, истоветности управних циљева.³⁹⁵

Управна контрола управе је данас најизраженија у земљама које су централизоване односно у којима је управа хијерархијски повезана. У тим земљама су централни органи носиоци извршних овлашћења, задатака и послова државе, а локални органи представљају само њихове подручне органе. То подразумева опште овлашћење централних органа да локалним органима одређују надлежност и начин обављања задатака и послова, као и генералну могућност да врше контролу целокупног рада нижих органа. Контрола коју врше хијерархијски виши органи подразумева овлашћење на контролу, како законитост, тако и целисходност рада нижих органа.

У нашем правном систему се могу разликовати четири основна вида управне контроле управе: инстанциона, унутрашњи надзор, инспекцијска и контрола над локалном самоуправом.³⁹⁶

³⁹² Милков, Д., *нав.дело.*, стр. 29.

³⁹³ Влатковић, М., Јовановић, З., *Управни надзор*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу- Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2016. год., стр. 53.

³⁹⁴ *Ibid.*

³⁹⁵ Димитријевић, П., *Управно право општи део*, Атлантис, Ниш, 2014., стр. 484., 485.

³⁹⁶ *Ibid.*

3.2.2. Судска контрола управе

Судска контрола управе представља заједнички назив за контролу коју у односу на органе управе врше судови, то значи да је суд контролор, а управа контролисани субјект. Основна идеја везана за увођење овог вида контроле управе састоји се у поверавању једном државном органу који је независан од политичке и управне власти да расправи спорове проистекле из вршења делатности управе. Главна функција судске контроле управе јесте да обезбеди, кроз контролу законитости, заштиту права грађана у односу на управу.

За судску контролу управе карактеристично је да се, за разлику од политичке и управне контроле управе, никада не може вршити по сопственој иницијативи суда. То значи да суд може управу контролисати само ако неко у одговарајућој форми постави такав захтев, при чему и подносилац захтева најчешће мора бити за то легитимисан, односно потребно је да му актом управе буде повређено неко право или правни интерес.

Предмет судске контроле управе јесте искључиво законитост рада управе, што значи да судови могу оцењивати само сагласност деловања управе са правним нормама. Суд се никада не може упуштати у питање целисходности, ефикасности, правичности и сл. То значи да су овлашћења суда у односу на управу ограничена и везана само за питање оцене законитости, а вршење дискреционе оцене измиче судској контроли. То поље је резервисано искључиво за управу.

Судска контрола управе је, у односу на остале видове контроле највише формализована. Судска контрола управе је потпуно прецизно регулисана. То није случајно, ако се има у виду да је судска контрола управе нормативно уређена по моделу парничног поступка, тако да је задржала и битна обележја која иначе важе за судске поступке.

Судска контрола управе се може посматрати у ширем и ужем смислу.³⁹⁷ У ширем смислу под судском контролом управе се подразумева сваки вид судске контроле где је управа контролисани субјекат, без обзира на предмет контроле. У ужем смислу, судска контрола управе представља контролу чији је предмет законитост вршења управне функције. Посматрано у ширем смислу, управу могу да контролишу судови опште надлежности, као и уставни судови. Овде се не ради о контроли вршења управне функције већ се управа јавља као предмет судске контроле исто као и сви други субјекти. Наиме, овде је реч о судској контроли управе само у формалном смислу јер је контролисани субјект управа. Ово је тзв. англоамерички тип³⁹⁸ - Тако је у енглеском и америчком праву, али и у Холандији, Мађарској, Румунији, Словачкој (и др.), као и у Србији до краја 2009. године.

Судови опште надлежности могу управу имати као предмет контроле у два случаја.³⁹⁹ С једне стране, могуће је да суд одлучује о кривичној одговорности службених лица, органа управе, везано за кривична дела у вршењу службене дужности. С друге стране, судови у парничном поступку могу да одлучују о одговорности за штету нанету у вршењу службене дужности. Та штета мора бити проузроковано незаконитим или неправилним радом управе. О томе може да одлучује и суд належан за решавање управних спорова, ако процени да подаци поступка пружају довољно поуздан основ. У противном, странке се упућују у парницу.

Уставни суд контролише уставност и законитост општих правних аката, па у том склопу предмет контроле могу бити и подзаконски прописи органа управе. И овај вид

³⁹⁷ Милков, Д., *нав. дело*, стр. 40.

³⁹⁸ Вид. Bošković, I., *Kontrola uprave putem redovnih sudova (tzv. angloamerički sistem kontrole)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. XV/1978, str. 13-25.

³⁹⁹ Вид. Димитријевић, П., *Управно право*, СБЕН, Ниш, 2016., стр. 496.

контроле није специфичан само за управу јер Уставни суд контролише и све друге опште правне акте⁴⁰⁰. У нашем правном систему постоји и уставна жалба. Она се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом⁴⁰¹.

У ужем смислу, под судском контролом управе подразумева се контрола коју судови врше у односу на управну функцију. То значи да се овако опредељена, судска контрола управе састоји у контроли законитости управних аката и вршења управних радњи. Та контрола се врши у посебном управно-судском поступку који се назива управним спором. Овакав вид судске контроле, у ужем смислу, назива се романским или француским моделом⁴⁰².

Постоји и низ прелазних и мешовитих система, неретко у комбинацији са уставносудском надлежношћу. Англоамерички модел судске контроле управе има, као основне, енглески и амерички огранак. Француски модел судске контроле управе- систем специјалног управног судства, прихваћен је у значајном броју држава на европско-континенталном тлу. То су Немачка, Италија, Аустрија, Швајцарска, Финска, Грчка, Турска, Португалија, Шпанија, Хрватска, Словенија, Црна Гора, Србија итд. Подразумевају се међусобне, мање или веће разлике, нарочито у организацији судства и самом поступку контроле између појединих земаља.⁴⁰³

Појам управног спора мора да одговара потребама сваког конкретног правног система и тешко је дати било какву апстрактну дефиницију која би могла да се користи универзално. Имајући у виду наше позитивно право може се рећи да појам управног спора може имати ужи и шири смисао. У ужем смислу се управни спор може одредити на основу основног предмета, док у ширем смислу управни спор обухвата и остале предмете, односно акте о којима се одлучује у управном спору. Тако да у ужем смислу, управни спор представља судску контролу законитости коначних управних аката. Имајући у виду одредбе Закона о управним споровима⁴⁰⁴, управни спор представља и судску контролу законитости других појединачних правних аката за које није предвиђена друга судска заштита, односно за које је предвиђено да се контролишу у управном спору. Поред тога, као предмет управног спора може се узгредно јавити и питање повраћаја ствари и накнаде штете, али само ако је то повезано са законитошћу неког коначног управног акта. Такође, управни спор може да се води и ако није донет управни акт, у случају ћутања управе, при чему се поступа исто као да је донет негативни коначан управни акт.

У теорији управног права познате су различите класификације управног спора, од којих неке нису само теоријска подела, већ постоје и у важећем праву, али се врше и поделе које немају упоришта у нашем праву. Тако се најчешће спомиње подела управног спора на спор ограничене јурисдикције и спор пуне јурисдикције. Поред тога постоји подела на објективни и субјективни управни спор, а такође подела на првобитни и накнадни управни спор.⁴⁰⁵

Спор ограничене јурисдикције подразумева да су овлашћења суда ограничена на то да, након што утврди да је оспорени управни акт незаконит, такав акт поништи. Док спор пуне јурисдикције подразумева пуна овлашћења суда. То значи да суд, након што

⁴⁰⁰ Устав Републике Србије, чл.167.

⁴⁰¹ Устав Републике Србије, чл.170.

⁴⁰² Вид. Бранковић, Г., *Судска пракса и управни спор*, докторска дисертација, Бања Лука, 2012., стр 40., 41.

⁴⁰³ Томић, З., *Управни спор и управно судовање у савременој Србији*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010., str. 23.

⁴⁰⁴ Закон о управним споровима („Сл. гласник РС“, бр.111/2009), чл. 44.

⁴⁰⁵ Томић, З., *nav. delo*, str. 22, 23.

поништи оспорени управни акт, може својом пресудом у потпуности да замени управни акт и мериторно реши конкретну управну ствар.

3.2.3. Контрола управе од стране тужилаштва, као посебан облик правне контроле управе

Осим правне и политичке контроле управе, могу се јавити други облици контроле са специфичним обележјима, који их претежно сврставају у правну контролу управе. Ради се о посебној правној контроли која је посредна, било по начину покретања контролног поступка, методама и мерама, а тиме и ефектима деловања мера и одлука на рад управе.⁴⁰⁶

Посебну правну контролу управе остварује јавно тужилаштво – на основу процесних овлашћења да покреће одговарајуће правне поступке или да у већ покренути поступцима употребљава одговарајућа редовна и ванредна правна средства.⁴⁰⁷

Јавно тужилаштво је посебан и самостални државни орган који правно гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела, улаже одговарајућа правна средства и предузима законом предвиђене мере, у циљу заштите уставности и законитости.⁴⁰⁸

Контролна овлашћења које јавно тужилаштво има у заштити законитости над органима управе су посредног процесног карактера.⁴⁰⁹ То значи да јавно тужилаштво може само да покреће поступке контроле, а не и да мериторно одлучује у питањима поводом којих је покренуло поступке. Суштина улоге јавног тужилаштва је да јавни тужилац, сам оцени или прими поднесак грађана или надлежног органа, о томе да је неким актом или радњом повређен закон. Он може улагањем одговарајућег правног средства покретати правне поступке пред надлежним судовима или другим органима.

Тужилаштва имају различите начине да остварују контролну функцију над радом управе, и то: састављањем предлога за спречавање друштвено штетних појава, предузимањем процесних радњи у управном поступку, укључујући радње у извршном поступку, покретање управног спора.

4. ОДГОВОРНОСТ НОСИЛАЦА ЈАВНИХ ФУНКЦИЈА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ПОЛИТИЧКУ ОДГОВОРНОСТ МИНИСТАРА

Ради свеобухватне анализе контролне функције парламента, поступака и механизма контроле, неопходно је осврнути се на институт одговорности контролисаних субјеката, нарочито министара и функционера у органима државне управе.

Одговорност је вишедимензионална тема о којој су писали најпре филозофи, а касније обрађивали социолози, политиколози и најзад, правници. Одговорност је незаобилазна друштвена појава, али и вечити друштвени изазов. Ова теза произилази из чињенице да се организовано демократско људско друштво, не може замислити без постојања неке врсте одговорности. Одговорност означава свестан однос човека према друштвеним вредностима које поседује свако друштво и без којих оно, као организована људска заједница, не може постојати. Она је производ људске свести да човек може

⁴⁰⁶ Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 497.

⁴⁰⁷ Вид. Закон о општем управном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење), чл. 151. ст. 7. и Закон о управним споровима, чл. 49.

⁴⁰⁸ Устав Републике Србије, чл. 156., ст. 1.

⁴⁰⁹ Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 498.

живети само у заједници са другим тј. у друштву, уз свесно поштовање и подвргавање одговарајућим правилима понашања. То је, у суштини, осећај изграђен свешћу човека о нужности заједничког живота.⁴¹⁰

У савременом друштву, одговорност је отворен проблем - потребно је дефинисање различитих облика одговорности, утврђивање и прецизирање случајева покретања механизма одговорности, у мери у којој је то, наравно, могуће. Поље њеног проучавања често је прикривено извесним велом неодговорности како из недовољне смелости науке, тако и из елемента личне владавине, бирократије и самовоље власти и појединаца, других извора избегавања и пребацавања одговорности.⁴¹¹

Једна од најоштријих дефиниција правне одговорности гласи: правна одговорност представља, пре свега, санкцију због кршења права, тј. последицу утврђену правном нормом за случај њеног непоштовања.⁴¹² Одговарати – значи бити подложен праву, потчињавати се правној норми.⁴¹³ С обзиром на разноврсност правних деликата и правна одговорност се може појавити у више различитих облика. Потребно је разликовати одговорност и контролу. Контрола је претпоставка одговорности, а одговорност крајња сврха контролне активности. Као нераскидиво повезани, одговорност постоји, уколико постоји организован систем контроле.⁴¹⁴

Одговорност се може дефинисати као политички захтев демократије који је везан за појам јавног мњења.⁴¹⁵ Сам појам представништва је везан за одговорност. У неким теоретским радовима се истиче да су изрази представничка влада и одговорна влада постали синоними. Постоје два основна средства обезбеђивања такве одговорности: једно је административни облик одговорности, а друго је политички или изборни облик. Међутим између изборног и политичког облика одговорности се не може ставити знак једнакости. Изборна одговорност се пре свега односи на изборне органе, на првом месту чланове скупштине, те тако изражава прво мерило представничког, а самим тим и демократског режима, а то је опозив носилаца власти. Уколико је народ носилац суверенитета, следствено томе, избори су прилика за полагање рачуна, проверу сагласности делања изабраних са жељом и мишљењем бирача. Изборна одговорност је најнижи степен одговорности и захтева се од изабраних органа – парламентарних и извршних, те таква одговорност не може представљати мерило класификације представничких система. То мерило класификације налазимо у степену правне формализације политичке одговорности извршне власти пред парламентом.⁴¹⁶ Тај тип политичке одговорности се никако не поистовећује са изборном одговорношћу, пошто је реч о међусобном односу наведених органа. Али се поистовећује са једним мерилем парламентарног режима - чије је правно мерило политичка одговорност владе парламенту, док у другим режимима, те одговорности нема.

Здружено деловање начела већине и одговорности, које уводи парламентаризам, уписује се првенствено у динамику моћи која одлучује: скупштине су први носиоци образовања парламентарног система, али свакако нису једини. Одговорност и већинско начело су у парламентарном режиму адути, како у рукама владе, тако и у рукама скупштине (домова).

⁴¹⁰ Јовановић, Љ. *Одговорност и врсте одговорности у нашем савременом друштву*, Зборник Правног факултет у Нишу, Св, 12, 1793., стр. 81.

⁴¹¹ Јовичић, М., *Одговорност носилаца јавних функција*, Институт за упоредно право, Београд, 1986., стр. 2.

⁴¹² Радишић, Ј., *Облигационо право: општи део*, „Номос“, Београд, 2008, стр. 181.

⁴¹³ Димитријевић, П., *Одговорност управе за нечињење*, Универзитет у Источном Сарајеву Правни факултет, Источно Сарајево, 2005., стр. 80.

⁴¹⁴ Вид. Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 81.

⁴¹⁵ Лово, Ф., *Велике савремене демократије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића Сремски Карловци, 1999., стр. 126.

⁴¹⁶ *Ibid.*

Са теоријског аспекта, установљен систем одговорности носилаца највиших функција државне власти, даје карактер уставно-правном и политичком систему дате земље. У практичном смислу, систем одговорности обезбеђује и условљава понашање и рад функционера. Правилно успостављен систем одговорности, надаље, штити функционере од неоправданих или злонамерних политичких оптужби. Те је тако, питање одговорности увек актуелно и отвара врата сталном преиспитивању и побољшавању како са теоријског и нормативног аспекта, тако и са практичног аспекта.

У земљама са парламентарним системом власти, услед значаја који политичка одговорност различитих носилаца функција, пре свега министара, има пред парламентом, она се најчешће и дефинише управо према субјекту пред којим се остварује (органски критеријум). У теорији се могу сусрести и покушаји дефинисања политичке одговорности на основу предмета и правних последица политичке одговорности, наравно уз неопходно узимање у обзир различитих прилика датог временског раздобља у којем се посматра како правни систем, тако и конкретне институције и феномени, једне државе.⁴¹⁷

Једна од дефиниција политичке одговорности гласи: одговорност за повреду политичких правила понашања, односно понашање које није у сагласности са ставовима политичке организације којој субјект који се позива на одговорност припада.⁴¹⁸ Дакле, из овакве дефиниције можемо закључити да је за одређивање појма политичке одговорности важан однос политичког поверења. Уколико говоримо о члановима владе, то је однос поверења који постоји између министара државног органа који му функцију поверава. У парламентарном систему власти, то је парламент.

Политичка одговорност је оцена понашања, односно нечињења и учињених пропуста функционера са аспекта целисходности. То је једна врста одговорности за (не)успех, односно за неуспешно вођену политику у одређеној управној области, или генерално што је независно од противправног понашања и представља претпоставку правне одговорности.⁴¹⁹ Понашање управних функционера се цени са аспекта целисходности, односно аспекта остваривања јавног интереса у раду одређеног управног функционера, а не са аспекта повреде правне норме. Дакле, јавни интерес је онај интерес који је у вези са правом јер произилази из закона, односно позитивног права.

Што се тиче предмета политичке одговорности, он се може окарактерисати као политички нецелисходно понашање. Дакле, ради се о чињењу или нечињењу носиоца функције супротним државној политици и општем интересу. Предмет ове одговорности је, говорећи о министрима, најчешће целокупан рад министра, односно министарства на чијем се челу налази. Посебан значај за дефинисање и остваривање политичке одговорности има целисходност вршења дискреционе управне власти којом располаже ресор којим он руководи. Наравно предмет ове одговорности могу бити конкретни послови и задаци министра. Јавни интерес је ван сфере политике и чистог волунтаризма, а ближи праву и датом правном поретку.⁴²⁰

Јавни интерес је друштвена вредност и кључни јавно правни институт, који држава сматра важним и настоји да га на сваки начин оствари, заштити и контролише. Остварење појединачних и групних интереса не сме бити у супротности са јавним интересом или мора бити сагласан са њим.⁴²¹ Уже потребе и интереси се оцењују са становишта јавног интереса. Јавни интерес усмерава и ограничава њихово остварење.

⁴¹⁷ Лончар, З., *Одговорност министара*, докторска дисертација, Нови Сад, 2000., стр. 48.

⁴¹⁸ Лончар, З., *нав. дело.*, стр. 49.

⁴¹⁹ Ludwig, A.K., Bernd-Christian, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Springer-Verlag, Wien/New Yourk, 1984., стр. 129.

⁴²⁰ Димитријевић, П., *Управно право*, СВЕН, Ниш, 2013. год., стр., 575.

⁴²¹ Вучковић, Ј., *Медијско право*, Медивест, Ниш, 2019. год., стр. 64.

Иако по правилу спада у групу „неодређених појмова“, јавни интерес произилази из закона и треба га тумачити у складу са законом и нормама које га садрже.

Код политичке одговорности, имамо присуство, можемо рећи, субјективног елемента тј. субјективне процене целисходности рада функционера, како од стране органа који функцију поверава, тако и самог функционера, који може поднети оставку услед политички нецелисходног понашања. Неопходно је нагласити да субјективни елемент не сме представљати волунтаризам и самовољу, већ преданост и императив остварења и заштите јавног интереса, тј. остварења заједничког добра, потпуне равноправности, побољшања здравља друштва, јавног морала и општег стања духа људи, колективне борбе против, насиља, расизма, говора мржње, корупције у институцијама и свеукупног бољитка једне заједнице.

Политичка одговорност функционера може бити активирана и радњама и поступцима који нису везани за обављање функције.⁴²² То могу бити поступци који не садрже у себи противправност, већ се могу тицати приватног живота функционера, али према процени државног органа који му је поверио функцију, такви поступци нису политички опортунни, посебно ако доводе до узнемиравања јавности и дискредитовања рада, како функционера, тако и органа којим руководи. Тако овакав начин активирања политичке одговорности указује на *sui generis* природу политичке одговорности.

Потребно је истаћи да предмет политичке одговорности може бити незаконито поступање носилаца функције. Али је потребно истаћи да такво поступање никада не може бити политички целисходно. Зато политичка одговорност представља терен на којем се сусрећу правна и ванправна одговорност. Од тога како функционише систем политичке одговорности, врло много зависи и како се политика и право међусобно мире, допуњују и решавају конфликтне ситуације. Међутим, за само остваривање и спровођење поступка политичке одговорности од важности је сама чињеница повреде правне норме, не и правна квалификација дате норме. Она се утврђује у поступку правне одговорности.

Поступак остваривања политичке одговорности није у потпуности правно регулисан, с обзиром на наведену природу ове одговорности. Правне норме којима се регулишу делови политичке одговорности се могу пронаћи у актима којима се регулише рад органа којима пред којим се сноси одговорност (нпр. закон о парламенту, пословник о раду парламента).

У парламентарном систему власти, механизми и поступак за спровођење политичке одговорности је најчешће детаљно регулисан, због значаја постојања политичког поверења између парламента и владе. Наравно, у председничком систему, готово уопште нема правила за остваривање политичке одговорности.

Санкција код политичке одговорности представља губитак поверења и престанак функције. Она нема никакво репресивно дејство ни према личности, ни према имовини министара, као што је то случај са санкцијама код облика правне одговорности.⁴²³ Опозив, оставка и разрешење су начине престанка функције.

У нашој теорији је заступљено схватање да је политичка одговорност један од облика правне одговорности којој подлежу носиоци јавних функција.⁴²⁴ Осим политичке као облици правне одговорности, појављују се кривична, грађанска (материјална) и дисциплинска одговорност. С друге стране поред политичке одговорности као облика

⁴²² Министар пољопривреде, у тадашњој Влади Премијера Зорана Живковића, Драган Веселинов, поднео је оставку 29. маја 2003, нешто више од месец дана након што је возач његовог аутомобила у судару на месту усмртио Катарину Марић.

⁴²³ Вид. Марковић Р., *Уставно право*, стр. 347.

⁴²⁴ Поповић, С., Марковић, Б., Петровић, М., *Управно право, општи део*, Савремена администрација, Београд, 1995., стр. 565.

правне одговорности, постоји и ванправна политичка одговорност.⁴²⁵ Оваква теоријска конструкција није до краја прецизна. Политичка одговорност је недељива, има свој предмет, субјекте који одговарају и пред којима се одговорност остварује и одговарајуће санкције. Она сублимира у себи чисто правне и политичке елементе који чине компакту целину. Развој уставно-правних система различитих земаља и разгрананавање структуре државних органа и организација, довео је до развоја политичке одговорности функционера и појаве различитих облика ове врсте одговорности што, такође, указује да је политичка одговорност посебна врста одговорности. О облицима политичке одговорности ће бити речи у наставку.

У основи, постоје две врсте претпоставки за било који облик одговорности: одговарати се може или, прво, за повреду различитих правних прописа, или, друго, за повреду обавеза моралне природе које леже у основи сваког односа поверења какав везује оне међу којима први поверава другоме да га негде и у нечему представља, да у његово име врши неку функцију. Ова два основа одговорности доводе до разликовања на једној страни кривичне, грађанске и дисциплинске одговорности, као облика одговорности за повреду одговарајућих прописа (кривичноправних...) и на другој страни политичке одговорности - која се манифестује у престанку односа поверења.⁴²⁶ Међутим, док су остали облици одговорности увек облици правне одговорности, политичка одговорност може бити правна и ванправна. Ако је основ ова два облика политичке одговорности-престанак односа поверења – заједнички, они се међусобно разликују по осталим елементима. Наиме, у случају правне политичке одговорности, правом су регулисани, ако не основи за одговорност, онда обично орган надлежан за поступање, сам поступак остварења одговорности и наравно санкција. У случају ванправне политичке одговорности, све то није правним прописима регулисано.⁴²⁷

Основ политичке одговорности представља нецелисходан рад односно поступци који нису у складу са ставом, схватањима, мишљењем или интересима оног тела, односно органа пред којим се одговора. Самим тим ови основи не могу да буду правно регулисани. Јер оцена да ли је нешто целисходно или није, спада у област дискреције онога ко је надлежан да ту оцену даје. У питању су дакле политичка, етичка и друга ванправна мерила и критеријуми, а не правни. Овакав основ политичке одговорности, јасно се разликује од осталих основа правне одговорности. С друге стране и код ванправне, друштвено-политичке одговорности у питању су поступци, који су по оцени онога пред којим се одговорност сноси, нецелисходни. Према томе, у погледу основа одговорности, практично нема разлике између правне и ванправне политичке одговорности.

Политичка одговорност се остварује пред одређеним телом, односно органом. То је тело, односно орган који су онога ко сноси одговорност, изабрали, именовали или делегирани у функцију, чије нецелисходно обављање представља основ за позивање на одговорност. Примера ради, у односу на чланове парламента такво тело представљају бирачи, у односу на владу-парламент. Када је у питању ванправна друштвено-политичка одговорност, тј неки облици, њих носиоци јавних функција сnose пред оним телом, органом или појединцем који су их на функцију довели- дакле у том погледу нема разлике у односу на правну политичку одговорност. Други облици ванправне политичке одговорности остварују се пред сасвим различити субјектима - као што су јавно мњење, партија... који нису непосредно и формално учествовали у доласку носилаца јавних функција на положај.⁴²⁸

⁴²⁵ Јовичић, М., *нав. дело*, стр. 9.

⁴²⁶ Јовичић, М., *нав. дело*, стр. 10.

⁴²⁷ *Ibid.*

⁴²⁸ Јовичић, М., *нав. дело*, стр. 11.

Обављање сваке јавне функције подразумева обавезу придржавања устава и закона. У случају непридржавања произилази и обавеза одговорности, у зависности која норма је прекршена.

Међутим, политичка одговорност значи нешто друго. Сваком носиоцу јавне функције као учеснику у политичком процесу дата су овлашћења за вршење политичке власти којима он самостално располаже. Та овлашћења њему посредно или непосредно даје онај ко га је на ту функцију изабрао, именовоао и делегирао. Међутим давалац овлашћења се, давањем овлашћења, није одрекао свог права да контролише њихово вршење и да у случају потребе, позове на одговорност носиоца јавне функције који не поступа у складу са добијеним овлашћењем.

Носиоци јавне функције, по правилу сnose и партијску одговорност и пред политичком партијом. Овај облик одговорности подразумева одговорност пред партијским чланством и ширим партијским форумима за обављање јавне функције, онако како је то предвиђено партијским ставовима, закључцима, па и конкретним наложима у датом случају. Непосредна санкција је предвиђена партијским статутима и може се састојати у опомени, искључењу из странке и друго. Оваква санкција, на први поглед нема ничег заједничког са престанком јавне функције. Међутим, у зависности од места и улоге партије у конкретном политичком систему и датом тренутку, санкција политичке партије посредно може довести до престанка јавне функције.⁴²⁹ Санкције политичке партије зависе од саме структуре партијске организације, дисциплине, хијерархијске потчињености.

4.1. Настанак и развој политичке одговорности

Настанак политичке одговорности министара одвијао се кроз постепену трансформацију англосаксонске институције „*impeachment*“-а. У уставно-правној теорији под „*impeachment*“-ом се подразумева поступак суђења државним функционерима, почев од фазе подизања оптужнице до фазе доношења пресуде. Њоме су, кроз историју посматрано, могле бити изречене различите врсте казни, попут лишења (губитка) државне функције, новчане казне, казне затвора, новчане казне, конфискације имовине, чак и смртне казне.⁴³⁰

У тренуцима настанка, ова институција је у Енглеској имала карактер кривичне одговорности. Поступак „*impeachment*“-а се покретао само у случају тачно набројаних и то најтежих кривичних дела учињених од стране највиших државних функционера по оптужби коју је подносио Дом комуна, а о којој је одлучивао највиши суд у земљи Дом лордова. Ова традиционална, тзв. феудална форма „*impeachment*“-а, услед политичког разилажења краља и парламента и формирања политичких партија, започиње трансформацију у правцу савременијег решења, односно формирања политичке одговорности. Такође, присута је била неопходност да се код највиших државних функционера које је именовоао краљ, у случају њиховог неслагања са парламентом, не чека да уклопе у илегалност да би били смењени.⁴³¹

Постепена трансформација *impeachment*-а из кривичне у политичку одговорност одиграла се током XVIII века и састајала се у томе што је Дом лордова, на основу оптужбе Дома комуна, почео судити не само за незакониту, већ и за нецелисходну радњу. Због тако широких овлашћења парламента, министри су одмах подносили оставке чим им запрети покретање *impeachment*-а, односно чим нуде изражено неповерење

⁴²⁹ Јовичић, М., *нав. дело*, стр. 12.

⁴³⁰ Вид. Куртовић, Ш., *Impeachment и политичка одговорност у Енглеској*, Зборник Правног факултета у Загребу, бр.1/1977, стр. 20, 21.

⁴³¹ Куртовић, Ш., *нав. дело*, стр. 20

парламентарне већине.⁴³² У Енглеској, са учвршћивањем парламентарног система, процедура *impeachment*-а, губи значај, а одговорност министара пред парламентом, основна карика парламентарног система власти.

Последњи случајеви покретања *impeachment*-а и осуде по њима, догодили су се 1788., односно 1805. године. Победом парламентаризма и увођењем кабинетске владе, Дом комуна добија ново средство контроле министара – политичку одговорност истих која се остварује пред Домом комуна, без учешћа Дома лордова.

Политичка одговорност министара је своју писану форму, добила тек са Француским уставом из 1875. године. Имала је облик индивидуалне и колективне одговорности, што је тада било јединствено у свету.⁴³³

Током XIX и XX века, након Енглеске и Француске, политичка одговорност постаје један од основних уставних принципа организације власти, у бројним земљама света. Такође, долази и до развоја и проучавања природе политичке одговорности, те долази до појаве различитих облика политичке одговорности.

Током XX века развила су се два појма одговорности носилаца власти: полагање рачуна, као шири појам (*accountability*) и одговорност, као ужи појам (*responsibility*). Они се односе на поља различите ширине у погледу позивања на одговорност демократске власти у уставној држави.

Питање граница понашања и делања основних уставних и политичких институција, представља основну есенцију демократије у којој изабраници грађана располажу овлашћењима ради остваривања јавног интереса. Шири концепт одговорности обезбеђује функционисање владавине права, која пружа генерални правни оквир за остваривање ауторитета уставних органа.⁴³⁴ Полагање рачуна је појам који обухвата сва овлашћења јавних функционера и њихов однос према грађанима, а све са циљем да се оправда начин на који представници власти врше своја уставна овлашћења.⁴³⁵ Представници уставне власти, било да су изабрани, именовани или постављени, дужни су да објасне јавности шта раде током свог мандата. Изабрани представници полажу рачун бирачима, народни посланици директно, а чланови владе посредно. Шири концепт одговорности, полагање рачуна, односи се и на парламент који периодично на општим изборима подлеже провери поверења пред бирачима.

С друге стране, појам одговорности произилази из ужег концепта о уставној одговорности. Она се односи на начин остваривања уставних надлежности органа власти, тј. непосредно извршавање и дошеће аката ради остваривања повезаних надлежности.

Док се у упоредним системима прави разлика између полагања рачуна и одговорности, у домаћој уставној пракси и литератури појам „одговорност“ уобичајено се користи када се жели изразити однос према парламенту, као и однос парламента према грађанима. У упоредним уставним системима министар одговара за политику свог ресора, за распоред средстава и буџетске трошкове, за примену и спровођење парламентарних одлука које се тичу његовог министарства и захтевају његову сагласност (*responsibility*). Са друге стране министар полаже рачун парламенту за рад свих служби и јавних сервиса, који су укључени у активност његовог министарства –департмана (*accountability*).⁴³⁶ Министар, дакле, није дужан да поднесе оставку за сваку грешку

⁴³² Куртовић, Ш., *нав. дело*, стр. 25.

⁴³³ Поповић, Д., *Парламентаризам у трећој француској републици*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3-4/1992., стр. 508.

⁴³⁴ Turpin, C., *op. cit.*, p.91.

⁴³⁵ *Ibid.*

⁴³⁶ Woodhouse, D., „Ministerial Responsibility“ in: *The British Constitution in the Twentieth Century*, (ed. Bogdanor V.), Oxford University Press, 2004., p. 283.

службеника или служе у министарству, јер би гломазан административни апарат изазивао честе смене и нестабилност владе. Одговорност министра у широј сфери може да буде покренута само онда када се ради о суштинским грешкама које угрожавају целу област за коју је он одговоран.

Тако у Енглеској постоји обавеза министра да полаже рачун пред парламентом. То би значило да министар може бити позван на одговорност од стране парламента у вези било које активности јавног сервиса или службе у оквиру његовог ресора. Администрација је одговорна министарству, а министар за целокупан рад администрације полаже рачун парламенту. Одговорност министра, међутим, постоји само онда када је министар директно и лично укључен у доношење одлуке, што значи да министар улаже лични кредибилитет у њено спровођење.

4.2. Врсте политичке одговорности

У правничкој теоретској мисли, нарочито југословенској, се могу пронаћи различите класификације политичке одговорности: индивидуална и колективна, субјективна и објективна, самостална и акцесорна одговорност, одговорност пред парламентом, шефом државе или владом и можемо додати пред јавним мњењем и ванправна и правна одговорност.⁴³⁷ Дате поделе политичке одговорности, већином, имају само теоријски значај, па и у теорији ограничен домет и значај.

Подела политичке одговорности на субјективну и објективну, за основу има разлику између субјективне и објективне одговорности уопште. За постојање политичке одговорности је битан елемент повреде политичког поверења. До нарушавања тог односа може доћи чињењем или нечињењем, без обзира на постојање кривице.

Што се тиче поделе на самосталну и акцесорну одговорност, тј. одговорност коју прати неки од облика правне одговорности – она се заснива на критеријуму да одређено понашање функционера поред тога што може бити нецилисно, истовремено може бити и незаконито. Међутим и у једном и другом случају, политичка одговорност не мења своју природу.

Одговорност министра пред парламентом, шефом државе или владом зависи од облика власти и правног режима дате земље у којој се остварује. Дакле, у председничком систему политичка одговорност министара се првенствено остварује пред шефом државе, док у парламентарном пред парламентом.⁴³⁸ Међутим, сама природа политичке одговорности се не мења, свуда је иста, осим што има различите поступке и средства реализације.

У оквиру ове органске поделе је потребно поменути одговорност министара и уопште јавних функционера пред јавним мњењем. Јавно мњење се формира путем штампе и других облика јавног информисања, нарочито путем електронских медија, а поводом актуелних питања у друштву и држави.⁴³⁹ Јавно мњење се непрекидно истражује

⁴³⁷ Јовичић, М., *нав. дело*, стр. 9.-12.; Поповић, С., *Органи и облици контроле у СФРЈ*, Информатор, Загреб, 1980. год., стр., 56.-60.; Пајванчић, М., *О политичкој одговорности министара као елементу правне државе*, Гласник Адвокатске коморе Војводине, бр. 12/1994, стр. 81.- 85.; Лончар, З., *нав. дело*, стр. 62. - 69.

⁴³⁸ Посебан случај политичке одговорности, представља одговорност министара пред председником владе у парламентарним системима са канцеларским типом организације извршне власти. Иако се ради о парламентарном систему власти, министри не носе директну политичку одговорност пред парламентом. Парламент се у овом систему директно изјашњава само о председнику владе. Њему одговарају за лични рад и рад ресора којим руководе. Оваква врста одговорности има сличности одговорности министара у председничком систему. Ипак, овде се ради о парламентарном систему власти и министри индиректно одговарају пред парламентом- путем одговорности председника владе за рад владе, те се овде ради о колективној одговорности. Вид. Лончар, З., *нав. дело*, стр. 82., 83.

⁴³⁹ Димитријевић, П., *Управно право*, СВЕН, Ниш, 2016. год., стр. 465.

уз помоћ научноистраживачких тимова, путем различитих анкета и упитника, које могу реализовати агенције за истраживање јавног мњења. Објављивање резултата истраживања, којим се креира политичко распложење грађана, свакако може утицати на однос политичких снага или доношења политичких одлука у државном врху. Такође, јавно мњење може утицати и на доношење конкретних одлука у вези са радом, организацијом, контролом органа и организација у оквиру министарства, што доприноси законитости и транспарентности у раду министарства и владе у целини.

Демократски, отворно друштво постојање декватних средства која стоје на располагање јавном мњењу, како би са једне стране исказало своја запажања, похвале, примедбе, осуде и са друге стране покренуло или бар иницирало покретање поступка одговорности и смене функционера. Непосредна веза између ове одговорности пред јавношћу и правне политичке одговорности, с њеном санкцијом, престанком функције, не мора обавезно да постоји: сасвим је могуће да носиоци јавних функција врше функције, упркос незадовољству јавности јаче или слабије, отвореније или прикривеније израженом. Пораст незадовољства уколико му је онемогућено да се изрази путем правно регулисаних форми може довести до фактичког узимања на одговорност носилаца јавних функција, насилним, праву супротним путем.⁴⁴⁰ Постоји општа забрана објављивања информација из приватног живота, односно личних писаних записа (приватних информација). То се може вршити уз пристанак или без пристанка, у случајевима предвиђеним законом. Законом о јавном информисању и медијима⁴⁴¹ је предвиђено да се информација из приватног живота, односно лични запис може изузетно објавити без пристанка лица, ако у конкретном случају интерес јавности да се упозна са информацијом, односно записом претеже у односу на интерес да се спречи објављивање.⁴⁴²

Срж политичке одговорности и остваривања и заштите јавног интереса, чине грађани- остваривање и заштита њихових основних права, здравља, безбедности, морала и других виталних потреба и интереса. Грађани на изборима одређују политички дискурс у остваривању јавног интереса, дају легитимитет народним представницима и другим функционерима, на непосредан или посредан начин. Тај однос поверења између грађана и функционера, представља суштину политичке одговорности.

⁴⁴⁰ Јовичић, М., *нав. дело*, стр. 12.

⁴⁴¹ Закон о јавном информисању и медијима („Сл. гласник РС”, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 - аутентично тумачење), чл. 82. ст. 1.

⁴⁴² Сматра се да интерес јавности из става 1. овог члана претеже у односу на интерес да се спречи објављивање информације из приватног живота, односно личног записа лица, нарочито: 1) ако је то лице информацију, односно запис наменило јавности, односно доставило медију у циљу објављивања; 2) ако се информација, односно запис, односи на личност, појаву или догађај од интереса за јавност, посебно ако се односи на носиоца јавне или политичке функције, а објављивање информације је у интересу националне безбедности, јавне сигурности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или злочина, заштите здравља или морала, или заштите права и слобода других; 3) ако је лице својим јавним изјавама, односно понашањем у приватном, породичном или професионалном животу привукло пажњу јавности и на тај начин дало повода за објављивање информације, односно записа; 4) ако је информација саопштена, односно ако је запис начињен у јавној скупштинској расправи или у јавној расправи у неком скупштинском телу; 5) ако је објављивање у интересу правосуђа, националне безбедности или јавне безбедности; 6) ако се лице није противило прибављању информације, односно прављењу записа, иако је знало да се то чини ради објављивања; 7) ако је објављивање у интересу науке или образовања; 8) ако је објављивање потребно ради упозорења на опасност (спречавање заразне болести, проналажење несталога лица, спречавања преваре и сл.); 9) ако се запис односи на мноштво ликових или гласова (навијача, концертне публике, демонстраната, уличних пролазника и сл.); 10) ако се ради о запису с јавног скупа; 11) ако је лице приказано као део пејзажа, природе, панораме, насељеног места, трга, улице или као део сличног призора. Закон о јавном информисању и медијима („Сл. гласник РС”, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 - аутентично тумачење),

Подела политичке одговорности на правну и ванправну, подразумева да је правна одговорност претежно правно регулисана, док је ванправна политичка одговорност потпуно изван сфере права. Оваква подела политичке одговорности је заступљена у нашој правној теорији и у складу је са природом политичке одговорности која у себи садржи правну и ванправну компоненту.

Неке од ових подела се могу међусобно и преплитати. Те тако одговорност пред парламентом, шефом државе, владом, јавним мњењем и политичком партијом, спада у ванправну политичку одговорност.

Најзаступљенија подела политичке одговорности министара је подела на индивидуалну и колективну одговорности. Када су у питању акти и поступци министара као руководиоца ресора, долази у обзир пре свега индивидуална одговорност, док њихово учешће у раду владе, као колегијалног органа, води колективној одговорности. Јединство у заступању владине политике и сагласности у погледу владиних одлука су основне претпоставке колективне одговорности.⁴⁴³ Овакво дефинисање полази од чисто правног гледишта.

Међутим разлику између основа за позивање на ова два облика одговорности није увек могуће лако и прецизно одредити. Индивидуалну одговорност често прати колективна одговорност, јер има основа и за једну и за другу. Тако, посматрано са политичког аспекта, такав акт може бити акт владине политике или последица неке владине одлуке. Он може бити донет на основу претходне расправе у влади и одлуке владе да надлежни министар има тај акт да донесе.

Индивидуална министарска одговорност у енглеском систему с дели на „ресорне“ и „личне“ грешке. С тим што систем поделе власти и његово функционисање у условима већинске владе, која је политички стабилна, довели су до тога да смене министара представљају изузетак.⁴⁴⁴

Тако, постоје случајеви који се могу подвести под индивидуалну одговорност - као што су, раније поменути, догађаји у вези приватног живота функционера, односно у случајевима моралне неподобности функционера (породичне и личне афере, случајеви корупције...). Такође, повод за покретање механизма одговорности може бити недолично и непрофесионално понашање које изазива осуду како политичких присталица и партије чији је односни министар члан, тако и осуду шире јавности.⁴⁴⁵ У Европи су последњих година забележени случајеви оставке министара због раније плагираних доктората или дипломских радова.⁴⁴⁶ Овакви примери оставке нису директно повезани са обављањем

⁴⁴³ Пејић И, *Парламентарна влада-осцилације у равнотежи*, Правни факултет Универзитет у Нишу – Центар за публикације, Ниш, 2011., стр. 77.

⁴⁴⁴ Вид. Woodhouse, D., *op. cit.*, p 2.,3.

⁴⁴⁵ Братислав Гашић, тадашњи министар одбране, разрешен је на предлог премијера Александра Вучића, а већином гласова посланика Скупштине Србије, због сексистичког обраћања новинарки Б 92 Златији Лабовић. За његову смену гласало је 195 посланика власти и опозиције. Интернет страница радиотелевизије Војводина, https://rtv.rs/sr_lat/politika/smenjen-ministar-odbrane-bratislav-gasic_686313.html, датум приступа: 20.05.2021.

⁴⁴⁶ Само два дана по ступању на дужност, 1. априла 2015, министарка образовања Клавдија Маркеж је дала оставку због оптужби да је плагирила магистарски рад. Њој је у мају исте године одузета академска титула магистра коју је стекла 2005. године, а савет словеначког Факултета за државне и европске студије је у образложењу навео да је 37 одсто њеног магистарског рада преписано без цитирања аутора оригиналног рада на исту тему; Након што је откривено да је плагирао докторат, немачки министар одбране Карл-Теодор цу Гутенберг је најпре затражио да му се поништи докторска титула, а затим и поднео оставку почетком марта 2011; Чешки министар рада и социјалних питања Петр Крчал је поднео оставку у јула 2018, након свега три недеље на тој позицији јер се показало да је плагирао делове дипломског рада. Неколико дана раније, оставку је услед великог притиска јавности поднела и министарка правде Татјана Мала - оба њена дипломска рада била су делимично плагирана. BBC News <https://www.bbc.com/serbian/cyr/balkan-50543850>, датум приступа, 21. 05.2021.

министарске функције, с обзиром да се у већини земаља степен образовања не поставља као услов ступања на министарску функцију, али уколико је докторски или дипломски рад уско повезан са пословима ресора којим министар руководи, поставља се питање исправности и квалитета његовог рада као руководиоца и наравно доводи до дискредитовања и осуде јавности.⁴⁴⁷ Такође, до индивидуалне политичке одговорности ће доћи када министар дође у сукоб са политиком странке којој припада.

У пракси се појављују различити случајеви избегавања једне или друге врсте одговорности. Тако, може доћи до ситуације када иза нецелисходног поступања министра, стане цела влада и надаље се доводи у питање опстанак целокупне владе. Такође, могућа је обрнута ситуација. Министар као добро дисциплиновани члан своје политичке партије, преузима на себе одговорност за политички неопортуно деловање које није само његово, већ деловање целокупне владе. Тиме он омогућава влади, а посредно својој политичкој партији, даљи политички останак на власти.⁴⁴⁸ Овакви примери такође указују на специфичну природу политичке одговорности. Код незаконитог поступања, дакле експлицитног кршења правне норме, тешко се може остварити да сви министри одговарају за поступање једног или посебно да један одговара за незаконито поступање целе владе.

Као начин избегавања индивидуалне одговорности министара, у пракси се могу пронаћи случајеви премештања министра на неку другу функцију и реконструкција владе. На место министра се поставља ново лице, које не може сносити политичке последице свог претходника. Ипак овакви поступци, у коначном исходу, доводе до остварења политичке одговорности јер на крају долази до губитка функција министра који је позиван на политичку одговорност. Треба имати у виду да овакви политички маневри могу изазвати лош одијум јавности и губитак поверења, како у политичкој странци чије члан „премештени“ министар, тако и у читавој владајућој коалиционој структури.

Као посебан случај одступања од колективне одговорности, у неким земљама се остварује као могућност „отворених питања“ односно „слободног гласања“. Тако, влада у погледу појединих питања не мора да иступа као целина, већ оставља могућност министрима да се самостално одреде. Отворена питања представљају последицу, ако можемо рећи, еластичности Устава Енглеске и у сагласности је са доктрином о колективној одговорности владе која подразумева јединство у погледу политичког програма и верност у доношењу политичких одлука. Јединству доприноси послушност министара, чиме се јача позиција премијера, али слаби капацитет владе као колегијалног органа. Верност се обезбеђује тиме да све расправе и разлике у формирању одлуке буду поверљиве – чиме се отвара питање могућности и квалитета парламентарне контроле.⁴⁴⁹ Иако делују као минимална санкција за одржавање правила, да кабинет треба да има заједнички став по свим питањима, у пракси се оваква питања ретко постављају. Правило о колективној одговорности владе у енглеском парламентарном систему, представља уставну конвенцију која има сложену природу, те по својој „неодређеној“ садржини, може бити лако прилагодљива промењеним политичким приликама.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ Постоје разни облици одговорности у оквиру норми којима се уређује рад научних радника и санкције могу бити веома оштре (нпр. одузимање научног звања, искључење из научне установе итд.). Није искључена и могућност кривичне одговорности за кривично дело преваре (чл. 208. Кривичног законика Републике Србије), уколико се докаже да је лице путем плагијата остварило противправну имовинску корист (нпр. напредовање на послу, повећање плате стицањем вишег академског звања и сл.) Дакле, у овим случајевима, је могуће активирање механизма остваривања кривичне одговорности.

⁴⁴⁸ Лончар, З., *нав. дело*, стр. 65., стр

⁴⁴⁹ Tomkins, A., *Public Law*, Oxford University Press, 2003, p.137; Пејић, И., *нав. дело*, стр. 77.

⁴⁵⁰ Петров, В., *Енглески устав*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 203, 204.

На крају анализе политичке одговорности, сматрамо важним упоредити парламентарну и политичку одговорност. Парламентарна одговорност министара је карактеристика, како је већ речено парламентарног система власти уз уважавање различитости и специфичности система власти појединих земаља. Политичка одговорност министара у парламентарном систему је свакако најзначајнији облик одговорности министара пред парламентом. Међутим у појединим земљама ова врста одговорности, није једини облик остваривања одговорност пред парламентом. Поред политичке, постоји и кривична одговорност министара и у погледу органа пред којим се ова одговорност појављује, постоје разлике у различитим државама. Питање органа који ће судити министрима код кривичне одговорности, за разлику од политичке одговорности, не зависи од типа организације државне власти, већ од нормирања предмета одговорности. У случају да се министарска одговорност установљава посебним прописима, за посебне деликте, тзв. министарске деликте, министрима ће судити посебан државни орган, који се налази ван система редовног правосуђа.⁴⁵¹ У случају, када министри сnose одговорност према општим прописима о кривичној одговорности, судиће им суд из састава редовног правосуђа.

4.3. Политичка одговорност осталих функционера у управи

На основу реченог о политичкој одговорности министара, можемо закључити да министар представља ресор. У теорији се истиче да се на пољу политичке одговорности, министар изједначава са ресором.⁴⁵² Међутим, у оквиру једног управног ресора, постоје лица (функционери) који могу бити политички одговорни.

Политичка одговорност се везује за понашање управних функционера и везана је за трајање функције у тим органима и организацијама. Управни функционери су изабрана и постављена лица који се деле на министре и остале функционере.⁴⁵³ У том смислу разликујемо министарску одговорност од одговорности осталих управних функционера.

Говорећи о осталим функционерима у оквиру једног управног ресора, у нашој теорији је учињено разликовање политичких и неполитичких функционера⁴⁵⁴. Политички функционери у органима државне управе, јасно је, сnose политичку одговорност за свој рад. Називи функционерских места, као и њихов број у управном ресору, варира од земље до земље. Достигнути степен деполитизације управе у једном уставно-политичком систему, директно је повезан са бројем политичких функционерских места у једном управном ресору. Што је виши степен деполитизације, број политичких функционерских места је мањи и обратно.

Постоје различити називи политичких функционерских места: помоћници министара, заменици министра, државни секретари, шефови кабинета и сл.

Неполитички функционери, никада не сnose политичку одговорност за свој рад. Њима је руководећа функција у управном ресору поверена искључиво захваљујући стручним квалификацијама које располажу. Они, као свој основни задатак, обезбеђују стручну садржину и форму политичким одлукама министра и одлукама других функционера.

⁴⁵¹ Вид. Лончар, З., *нав. дело*, стр. 127, 128.

⁴⁵² Видети: Бугарски-Златић, Г., *Енглеска Кабинтеска Влада*, Дан, Нови Сад, 1939, стр. 150; Лончар, З., *нав. дело*, стр. 115, 116.

⁴⁵³ Вид. Бачанин, Н., *Управно право књига I, уводна и организациона питања*, Правни факултет Универзитет у Крагујевцу- Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2011, стр. 140.

⁴⁵⁴ Вид. Димитријевић, П., *Управно право*, Атлантис, Ниш, 2014, стр. 586, 587.

С обзиром да министри други политички функционери, поверене функције у управи никада не обављају као своју основну професију, па је неопходно обезбедити одређени број лица школованих за дату област, који ће им помагати у пословима руковођења. Тако имамо неполитичке функционере који обављају руководеће послове на основу стручних квалификације које поседују - нпр. руководиоци унутрашњих организација.

Ради разграничења политичких и неполитичких функционера у државној управи, неопходно је дефинисати појам (јавног) функционера и државних службеника.

Јавни функционер је свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти. Ову одредбу треба разумети тако да се односи и примењује на лица која су непосредно бирана од стране грађана и лица које бира, поставља или именује Народна скупштина, председник Републике, Врховни касациони суд, Високи савет судства, Државно веће тужилаца, Влада Републике Србије, скупштина аутономне покрајине, влада аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе.⁴⁵⁵

Државни службеници су лица који су у радно-правном односу орагнима државне управе и чије је послодавац Република Србија. Права и дужности послодавца у име Републике Србије врши руководиоца државног органа, уколико Законом о државним службеницима није другачије одређено. На права и дужности државних службеника који нису уређени Законом о државним службеницима, примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе.

Државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Државног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина (у даљем тексту: државни органи) или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера.⁴⁵⁶

Радна места државних службеника деле се на положаје и на извршилачка радна места, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности. Положај је радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу.⁴⁵⁷

Влада поставља на положај помоћника министра, секретара министарства, директора органа управе у саставу министарства, помоћника директора органа управе у саставу министарства, директора посебне организације, заменика и помоћника директора посебне организације, директора службе Владе, заменика и помоћника директора службе Владе, заменика и помоћника Генералног секретара Владе, Државног правобраниоца и заменика Државног правобраниоца.

⁴⁵⁵ Аутентично тумачење одредбе члана 2. став 1. тачка 3) Закона о спречавању корупције („Сл. гласник РС”, бр. 35/19 и 88/19), („Сл. гласник РС”, бр. 11/2021 од 12.2.2021)

⁴⁵⁶ Закон о државним службеницима („Сл. гласник РС”, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007- испр., 67/2007- испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/217, 95/218 и 157/2020), чл. 2, ст. 1, 2.

⁴⁵⁷ Вид. Закон о државним службеницима („Сл. гласник РС”, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007- испр., 67/2007- испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/217, 95/218 и 157/2020), чл. 32, 33.

Анализом одредби Закона о државној управи⁴⁵⁸ и одредби Закона о државним службеницима, у правном систему Србије, политички функционери (поред министара) јесу државни секретари. Њих бира и поставља Влада на предлог министра и за свој рад одговарају Влади и министру. Државни секретар помаже министру у оквиру овлашћења која му он одреди. Његова функција престаје са престанком дужности министра.

Одговорност осталих управних функционера које поставља Влада, може се поделити према категорији функционера на политичку, која се односи на старешине самосталних ресора органа управе и правну, која се односи на старешине унутрашњих организационих јединица. Треба нагласити да постављена лица немају статус функционера већ државних службеника.

Управни функционери по правилу одговарају пред органом који их је изабрао, поставио или именовано за одређену функцију коју обављају. Функционере у управи бира и поставља Влада, на предлог ресорног министра. Дакле, то су субјекти пред којима управни функционери непосредно одговарају. Имајући у виду да министар одговара законодавном телу за рад свог ресора, остали управни функционери посредно одговарају за свој рад законодавном телу. Потребно је да законодавно тело, у оквиру своје контролне функције, има развијене механизме и путеве како би именovalo једну личност и да од ње тражи оправдања за политику њеног ресора. Може се догодити да да ће законодавно тело бити принуђено да преко те личности нападне цео кабинет, али важно је да се у раду једног ресора могу у сваком тренутку његове одлуке приписати, не колективној личности него појединцу.⁴⁵⁹

Поступак утврђивања политичке одговорности – од давања иницијативе за покретање поступка до доношења одлуке, је регулисан одговарајућим законима, нпр. Законом о Народној Скупштини, Законом о Влади и подзаконским актима као што су Пословник Народне Скупштине или Пословник Владе⁴⁶⁰. Када се ради о одговорности управе, најпре се прописује правна обавеза да су министри, који руководе радом органа управе у саставу министарства и посебним организацијама, дужни да, између осталог обезбеде законито и ефикасно обављање послова, као и да одлучују о одговорности запослених.⁴⁶¹

Као и код министара, санкције за остале политичке функционере у управи нису правне, већ политичке природе. Оне се, дакле, састоје у исказивању неповерења према функционеру који врши своју функцију супротно општим или јавним интересима, који руши углед државних институција и достојанство јавне функције коју врши. Затим, због неспровођења политике, тј. невршења послова, задатака, неостваривања мера и радњи на целисходан начин.

⁴⁵⁸ Закон о државној управи („Сл. гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/214, 47/2018 и 30/2018 – др. закон), Закон о државним службеницима („Сл. гл. РС”, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007- испр., 67/2007- испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/217, 95/218 и 157/2020)

⁴⁵⁹ Ласки Херолд, *Политичка граматика*, књига 2, Геце Кон, Београд, 1935. год., стр.115.

⁴⁶⁰ Пословник Владе Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014, и 8/2019 – др. уредба)

⁴⁶¹ Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 586.

ГЛАВА III
ПОСЛАНИЧКА ПИТАЊА

1. Појам и поступак постављања посланичких питања

Посланичко питање представља механизам уз помоћ којег представници парламента могу траже информације од представника извршне власти.⁴⁶² То су конкретна питања које посланици постављају одређеном члану владе или влади у целини, са циљем прибављања одређених информација о раду владе или ресора појединих министарстава, а на која су влада или поједини министри, дужни да дају одговоре.⁴⁶³

Наиме, инструмент попут посланичког питања, омогућава само увид у активност владе, док нпр. интерпелација и гласање о поверењу влади, као резултат могу произвести оставку владе или губитак поверења у парламенту. Кључан фактор који одређује у којој ће мери ефекти, овако успостављене контролне функције парламента, бити и заиста присутни и делотворни, тиче се политичке композиције парламента и владе. Влада, изабрана јаким парламентарном већином, у стању је да окрене смер контроли коју над њом треба да врши парламент. Стога, са правом се може поставити питање: да ли парламент контролише владу или влада преко страначких лидера, који седе у њој, контролише парламент.⁴⁶⁴ У контексту парламентарног и политичког живота Србије може се поставити питање у којој мери је Народна скупштина, преко датих јој инструмената, а пре свега путем посланичких питања, у стању да контролише рад Владе? И такође, како се то одражава на њену улогу у систему власти, односно да ли то оснажује њену улогу или се постиже супротан ефекат?

Институција посланичких питања развијена је у Уједињеном Краљевству у другој половини XIX века, у време када чланови Парламента нису били под јаким утицајем својих политичких партија. Британски парламент има најзрађенији поступак и можемо рећи успостављену традицију када је реч о институту посланичких питања. Време за посланичка питања у Великој Британији постоји од 1721. године. Овај систем је знатно еволуирао током тих 300 година, при чему су неки аспекти његових процедура и начина функционисања засновани на обичајима, а не на писаним правилима. У XIX веку, посланици су имали релативно неограничене прилике да поставе питања, али су се у периоду између 1909. године до данас јавиле постепене рестрикције по питању броја питања које један посланик може да постави, као и по питању времена које је расположиво за посланичка питања. Модерни формат времена за посланичка питања је углавном постигнут 1965. године иако се од тог периода редовно ревидирају процедуре и доносе мање промене.⁴⁶⁵ Посланици подносе писмена и усмена питања министрима, тражећи информације о владиним поступањима и политикама, што заузврат подразумева да министри морају да образложе и одбране своје поступање. Систем тако омогућава да постоји и испитивање владе од стране опозиције као и владина одбрана тренутне политике. Посланичка питања упућена премијеру, током којих премијер одговара на усмена посланичка питања у вези са важним националним политикама постављена од стране опозиционих страна у парламенту, представљају најпознатији аспект времена за посланичка питања у Великој Британији. Међутим, систем такође служи као примарно средство службе конституентима. Посланици често постављају детаљна питања у

⁴⁶² Батавељић, Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2013, стр. 139.

⁴⁶³ Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2015, стр. 125.

⁴⁶⁴ Орловић, С., „Надлежности парламента“, у: *Дилеме и изазови парламентаризма*, Београд, 2007, стр. 150.

⁴⁶⁵ Glasman, M.E., „*A Parliamentary-Style Question Period: Proposals and Issues for Congress*”, Congressional Research Service, United Kingdom, 2009, p. 2.

писменом формату министрима у вези са одређеним „проблемима“ или неразјашњеним чињеницама и околностима послова и задатака односног министарства.⁴⁶⁶

Посланичко питање представља конкретно питање које посланик поставља одређеном члану владе или влади у целини, као државном органу. Циљ постављеног питања је добијање обавештења о стварима која су од општег интереса, а које су у домену надлежности владе. Посланичко питање у себи садржи елементарно право посланика да затражи објашњење и информацију о раду владе, односно појединих министара, а посредством владе и појединих министара, о раду органа државне управе који су у саставу датог министарства. Но, када влада пружи одговор, сврха овог инструмента је остварена. У духу парламентаризма је да министар одговори на постављено питање. Међутим, нису ретки случајеви да министри избегавају да дају одговор. Са аспекта теорије парламентарног права спорно је да ли се обавеза министра да одговори на посланичко питање може сматрати правном или је то више обавеза морално-политичког карактера.⁴⁶⁷ То значи да реализација овог вида контроле, без обзира на пружени одговор, неће изазвати директне санкције на владине активности. Али, ако се питање поставља у форми усменог питања и у директном телевизијском преносу, публицитет који добија како посланик, који поставља питање, тако и министар, који даје одговор, даје тежину овом инструменту контроле и покреће питање целисходности, а и законитости рада министра и ресорног министарства у целости.

Осим тога, посланичка питања су корисно средство које омогућава да се стекне увид у рад владе, а да се влада држи у приправности и када год је то могуће, доведе у нелагодну позицију, али допринесе бољој комуникацији на релацији посланик – бирач.⁴⁶⁸ Посланичка питања нису средство којим се може поставити питање поверења влади нити се о њима отвара расправа. Ипак, она су важна јер могу бити иницирана од стране бирача, чиме се посланици легитимишу као прави народни представници.

Имајући у виду наведено дејство посланичког питања, важно је указати шта све посланик жели да постигне њиховим постављањем, односно који су разлози који пресудно утичу на ову активност. Нека питања су резултат истинске жеље да се нешто сазна или да се поправи стање у датој сфери на које се питање односи. Но, има и оних посланика којима је примарни публицитет или пак, да би се показала њихова заинтересованост за изборну јединицу из које долазе. Некада су пак, ти циљеви плод жеље да се добије место у влади. Модерна теорија и поред вишевековног искуства у реализацији овог инструмента, тешко може додати неки нови разлог. У сваком случају, присутна је следећа класификација разлога за постављање посланичких питања: да би се добила одређене информација; да би се покренула акција; да би се добио лични публицитет; да би се захтевало објашњење; да би се тестирао министар у контраверзним областима свог ресора; да би се министар компромитовао у комплексној политичкој ситуацији; да се у погодном тренутку и брзо отвори што већи број различитих тема; да се покаже брига за интересе изборне јединице у којој је посланик изабран; да би се изградила репутација у одређеним стварима; да се влада натера на компромис; да се укаже на грешке које је влада починила; ради окупљања присталица на страни опозиције, са циљем да се влада промени; да се постигне драмски ефекат.⁴⁶⁹

Није искључено да посланик поставља једно питање из више наведених разлога. На парламентарцима је и избор да ли ће питањима бити обухваћене националне, интернационалне или теме које имају локални карактер. То је активност где у великој

⁴⁶⁶ Glasman, M.E., *op. cit.*, 4.

⁴⁶⁷ Петров, В., *нав. дело*, стр. 151.

⁴⁶⁸ Настић, М., *Посланичко питање у српском парламенту*, Фондација Центар за јавно право, 2018, стр. 3.

⁴⁶⁹ Wiberg, M., „Parliamentary Questioning: Control by Communication?“, in: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, 1995, p.181.

мери долази до изражаја личност и карактер посланика, као појединца. За разлику од других парламентарних активности, где је тешко избећи контролу партијског вође, односно шефа посланичке групе, постављање питања ставља конкретног посланика у центар пажње. На тој платформи, а кроз одговарајући садржај посланичких питања, посланик је у могућности да креира своју стратегију за освајањем мандата и у наредном парламентарном сазиву.⁴⁷⁰

Посланичка питања треба да испуне одговарајуће формалне захтеве и подложна су нормативним ограничењима, која иду до општег принципа забране злоупотребе. То су формализована питања чланова парламента, која се постављају и обрађују на пленуму парламента и која су упућена влади или поједином министру. Карактер посланичких питања немају она питања која се постављају на парламентарним одборима или посланичким клубовима.⁴⁷¹ Посланичко питање мора бити јасно постављено и не сме имати обележје расправе о поједином питању нити садржати квалификације људи или појава. Остали формални захтеви, који се односе на начин постављања питања, давања одговора, обим питања, број и редослед постављања, регулисана су пословником парламента и предмет су парламентарне праксе. Иако су посланичка питања заступљена у свим парламентарним демократијама, истраживања у области упоредног права показују да не постоје два парламента са потпуно истом формом питања. Услови за постављање питања, као и други аспекти, варирају од парламента до парламента. Посланичка питања се тако разликују у погледу следећих елемената: 1) форма питања; 2) начин постављања; 3) услови допуштености; 4) време постављања питања; 5) начин на који је дебата постављена; 6) садржај питања; 7) максималан број дозвољених питања по посланику; 8) расподела дужности да се пружи одговор, 9) закључак који је могуће извести.⁴⁷²

Данас, већина европских националних парламената има у свом распореду одређено време за постављање питања председнику и члановима владе. Посланици имају право да постављају питања члановима владе, који су дужни да у одређеном року одговоре на постављена питања. У неким системима ово време је уклопљено у дневни распоред седнице парламента, док се у неким скупштинама одређује периодично време за постављање питања и одговоре министара.⁴⁷³

Постоје две врсте посланичких питања, усмена и писмена питања. Преко њих посланици захтевају од чланова владе информације о одређеној активности или резултатима рада надлежног министарства. Разлог за постављање посланичких питања може бити практичан (добивање информације о раду администрације) или политичких (да „продрмају владу“). Студије о посланичким питањима показују да је ова активност посланика у значајном порасту. Овај раст се може видети као резултат пораста утицаја јавног мњења, с једне стране, и пораста просечног образовања посланика, с друге стране. Осим тога, може се закључити да посланици озбиљније схватају своју улогу у парламенту, као и да се парламентарна мањина више „чује“ него што је то раније била пракса.⁴⁷⁴ И ако формално представљају инструмент парламентарне контроле, посланичка питања често не испуњавају свој циљ. Посланичка питања обезбеђују одређене информације од стране владе и задовољавају захтеве пословника и јавности.

⁴⁷⁰ Настић, М., *Нав. дело*, стр. 4.

⁴⁷¹ Стојановић, Д., *Правни положај посланика на примерима: Француске, Немачке, Аустрије и Југославије*, Ниш, 1990, стр. 132.

⁴⁷² Wiberg, M., *Op. cit.*, p.182.

⁴⁷³ Пејић, И., *Парламентарно право – француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет у Нишу – Центар за публикацију, Ниш, 2006, стр. 223.

⁴⁷⁴ *Ibid.*

Имајући у виду да посланичка питања спадају у традиционална средства контроле, коју парламент спроводи над радом владе, потребно је детаљније истражити значење и функцију посланичког питања у парламентарном праву развијених демократија и упоредити са функционисањем ове институције у нашем систему власти.

Посланичка питања представљају основно средство за остваривање политичке одговорности владе пред парламентом, посебно индивидуалне у данашњој Великој Британији Француској и Немачкој. Она су и раније била значајни инструмент контроле рада владе, а на важности су добила након укидања интерпелације у Француској и након што је гласањем о неповерењу влади и министрима сведено на минимум.

Није спорно да постављање питања влади као целини представља вид остваривања колективне одговорности, али су она првенствено усмерена ка појединим министрима из разлога њихове конкретности и зато што се не може повести расправа о њима. Питање упућено целој влади у себи садржи одређени степен општости и најчешће се њиме покушава дотаћи и општа политика владе. Уколико се питањем жели указати на неправилности и недовољну ефикасност у раду владе, што је обично случај, онда се истиче неки конкретан пропуст или грешка у раду одређеног министарства. У случају да се ради о краху политике целокупне владе, онда је најцелисходније користити друга средства као што су гласање о неповерењу или интерпелација, која пружају могућност за вођење расправе у којој се могу изнети сви аргументи за и против владе, па понекад и они који немају много везе са већ оствареним и спроведеним активностима владе, него су више производ политичких разлика између опозиције и владине већине. Посланичка питања не могу довести до изгласавања неповерења влади или поједином министру, па се у теорији често сврставају у институције намењене обавештењу парламента.⁴⁷⁵ С друге стране, и влада одговарајући на њих, може постићи значајне политичке поене како у парламенту, тако и у целокупној јавности. Коначно, посланичким питањем може се изнети у јавност грешка министра или неког из његовог министарства која може довести и до оставке министра.

1.1. Велика Британија

Посланичка питања су производ, како је већ речено, енглеске праксе. Данас су посланичка питања углавном предмет рада Дома комуна где се адресирају на премијера или чланове владе, док се у Дому лордова адресирају на владу, јер је мали број министара који стоји овом Дому на располагању за давање одговора. У почетку, питања су постављана усмено и без претходне најаве, а од 1886. године почиње се захтевати раније достављање у писменој форми, па се отуда и одговори по правилу, дају писменим путем, осим ако посланик инсистира на усменом одговору⁴⁷⁶. Питања може постављати сваки члан Дома комуна и то у тзв. *question time* – то су прва четири дана у недељи пословником резервисана за постављање посланичких питања.

Време за усмена питања је подељено у два дела. У првом делу министар, или овлашћени владин представник, одговара на питања која су већ раније, од стране посланика, достављена надлежној парламентарној служби и то најмање три дана пре заседања на коме ће бити дат одговор. Овај рок се сматра потребним како би се министри и њихови сарадници припремили, не само за давање одговора на достављено питање, већ и ради припреме за додатна питања која би могла уследити. У другом делу министар одговара на тзв. актуелна питања са којима влада претходно није упозната, па представници владе, практично, морају да „предвиде“ оваква питања, како би имали

⁴⁷⁵ Смердел, Б., *Уставно-правне институције за остваривање политичке одговорности министара пред парламентом и њихов суверени политички значај*, Зборник Правног факултета у Загребу, 2-3/1977, стр. 205

⁴⁷⁶ House of Commons, Procedure Committee, *Parliamentary Questions: Third Report of Session, 2001-02*, p. 7 - 9

спремне одговоре на њих. Након што је министар одговорио на питање које је раније достављено, посланик који је поставио питање може поставити додатно питање на исту тему, а када министар одговори и на то питање, остали посланици могу да поставе додатна питања при чему, се обично пази на равноправну заступљеност посланика владине већине и опозиције.

Иако не постоји изричита санкција министара за недавање одговора, министри не избегавају одговоре, јер би то значило избегавање одговорности, односно политичког дуела са опозицијом у парламенту. То би у јавности оставило негативан утисак и сматрало би се да је влада или министар избегавањем одговора признао грешку коју је изнео одређени посланик. Постављањем посланичког питања се пре свега, на суд јавности ставља рад министарства. Министри су свесни да раде под лупом јавности, која стално тестира њихову ефикасност, па и законитост у раду. Тако се умањује опасност да се у јавним службама укорене бирократске навике. Влада мора бити спремна на то да ће нека питања открити недостатке у државним пословима. Зато одговори морају бити јасни, прецизни и добро припремљени. У супротном, доћи ће до нових посланичких питања и посланици ће наставити да инсистирају на претходном питању. То све може довести до формирања комисије за испитивање конкретног случаја чији извештаји могу имати много теже последице по министра или владу.⁴⁷⁷ Уколико говорник процени да су посланичка питања о одређеним темама неадекватна, као што су посланичка питања о краљевској породици, комерцијалним информацијама које се сматрају поверљивима, личним информацијама које се односе на државне службенике, као и о неким стварима које се односе на одбрану и националну безбедност, неће одговорити на постављено питање.⁴⁷⁸

Што се тиче писаних питања, односно питања за која се тражи писани одговор, иста се користе како би се од владе добио што детаљнији одговор какав није могуће добити усменим путем. Владин писани одговор се шаље директно посланику који је поставио питање, објављује се и у званичном парламентарном извештају, а обично се поставља и на интернет страницу парламента.

Поред усмених и писаних питања, у Дому комуна постоје још две врсте питања: хитна питања (*Urgent Questions*) и кратка питања (*Cross-cutting Questions*).⁴⁷⁹ Хитна питања су уведена због потребе посланика да у одређеним тренуцима парламентарне расправе поставе хитно питање појединим министрима. Међутим, да би се поставило овакво питање, поред услова које треба да испуни свако посланичко питање, потребно је да се испуне још два услова: питања морају бити хитна и морају бити од јавног значаја. Кратка питања, представљају специфичност британског парламентарног система. Уведена су, 2003. године, у намери да се омогући постављање питања која се односе на надлежности већег броја министарства.

Јачање кабинета у односу на Дом комуна довело је и до слабљења контроле парламента над радом егзекутиве. Зато је посланичко питање данас тешко оквалификовати само као средство за остваривање политичке одговорности владе, што је последица немогућности изгласавања неповерења влади, али не треба заборавити да се влада путем њих пропитује и критикује. У овом контексту посланичка питања су веома значајна, јер доприносе да влада буде осетљива на расположење и мишљење Дома комуна. Она доприносе и томе да влада мора стално да се суочава са потребом да политички оправдава оно што ради. Влада мора бити способна да се одбрани од напада противника и да задржи поверење својих присталица. Време за посланичка питања је

⁴⁷⁷ Laski, H.J., *Parliamentary Government in England*, London, 1938, p. 151

⁴⁷⁸ Glasman, M.E., *op. cit.*, p. 4.

⁴⁷⁹ Вид. Пејић, И., *Парламентарно право - Француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет у Нишу-Центар за публикације, Ниш, 2006., стр. 227, 228.

одлична прилика за то, при чему се тежи да одговори министара буду разумљива и лаику. С друге стране, ово је прилика и за мање политички утицајне посланике да и даље имају активну улогу у процедурама парламента јер таквих прилика у односу на ранија времена, има све мање.

У овом односу између законодавне и извршне власти од великог значаја је и личност самог министра, односно његове способности да се на прави начин избори са, у овом случају, Домом комуна. За министра који није искусан политичар може бити тешко да изађе на крај са поменутиим Домом и његовим питањима. На овакав начин се такође профилишу прави државници и такође се види значај одредбе да министри морају бити чланови парламента, јер ће се у њему сигурно боље снаћи министар који је годинама био посланик, него онај који је изабран за посланика само да би могао одмах да преузме министарску функцију. Због тога, за многе посланике успешан рад у парламенту, представља најбољу препоруку за функцију министра.

Посланичка питања, у британском, а и у француском, праву представљају значајан доказ о односима посланика и њихових бирача. Чланови парламента су често бивали „затрпани“ писмима својих бирача, с тим што многа од њих долазе од интересних група. Ова писма, су јако слична посланичким питањима јер могу довести до потребне комуникације између парламента и владе. Дакле, посланици могу користити питања бирача, да се писмима обраћају министрима и траже писани одговор. При том, бирачи нису ограничени никаквим формалним правилима у погледу самог поднеска, а такође, могу бити послата када односи дом није у заседању. Међутим, потребно је истаћи, да нису предвиђени рокови за писани одговор, нити је министар формално правно дужан да одговори на садржај писама које је упутио бирач, односно посланик.⁴⁸⁰

1.2. Република Француска

Француска је једна од ретких европских земаља у којој је институт посланичких питања нормиран Уставом: у Националној скупштини одржавају се недељено три седнице за усмена питања.⁴⁸¹ У Француској постоје две врсте усмених посланичких питања. У једном случају, усмено питање може изазвати скупштинску расправу, а у другом случају, усмено питање се завршава одговором надлежног министра. За разлику од прве, друга врста посланичких питања је врло кратка форма питања и одговора. Посланик има највише два минута у Националној скупштини, односно, 5 минута у Сенату да постави питање, а министру се оставља 5 минута за одговор. Међутим, код усмених питања која отварају парламентарну расправу, правила о временском ограничењу нису тако стриктна. Посланик, у овом случају има на располагању 10 и 20 минута у Националној скупштини, односно 30 минута у Сенату да образложи своја питања. Након што министар пружи одговор, отвара се расправа у којој сваки говорник има на располагању 20 минута за расправу, при чему председник Скупштине одређује укупно трајање дебате. На предлог Конференције председника, усмена питања могу бити груписана по областима и тако истакнута на седници парламента.⁴⁸² Усмена питања без расправе се чешће појављују у пракси, док се питања праћена расправом ретко користе.

Писана питања упућују се, по правилу, министру осим уколико се не односе на општу политику владе, када се она прослеђују премијеру. Посланици постављају писана

⁴⁸⁰ Вид. Norton, P., „Representation of Interests: The Case of British House of Commons“, in: *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, eds. W. Copeland and S. C. Patterson, University of Michigan Press, New York, 1997, p. 13-14.

⁴⁸¹ Constitution of the French Republic, October 4, 1958, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constitution_anglais_oct2009.pdf, par. 48.

⁴⁸² Norton, P., *op. cit.*, p. 15.

питања влади и њеним члановима преко председника Националне скупштине. Сва писана питања се обавезно објављују, било за време или изван парламентарне сесије, у службеном листу Републике. Министри, као и премијер, дужни су да одговоре посланику у месецу који следи иза постављеног питања или могу да затраже продужење овог рока да би се припремили за одговор. Осим тога, влада може ускратити одговор на постављено питање уколико се позове на потребу заштите јавног интереса.⁴⁸³

Мада је законски рок за одговор на постављена питања два месеца, у пракси то траје много дуже. Сматра се да чак 98% ових питања потиче од захтева које бирачи упућују посланицима и да су она упућена ради решавања конкретних проблема, а не ради отварања питања поверења влади.⁴⁸⁴ Наиме, посланици на овај начин демонстрирају и представљају своје бираче, односно изборни круг у парламенту.

С обзиром на временска ограничења у постављању питања и отварању парламентарне дебате, опозиција прибегава неким другим средствима контроле. На пример, парламентарна мањина поставља чешће захтев за гласање о поверењу влади, без обзира на то што не постоје реалне могућности да се влади изгласа неповерење.

1.3. Савезна Република Немачка

У немачком парламентарном праву, пословничким правилима⁴⁸⁵ је разрађена широка скала разноврсних посланичких питања, која парламенту дају значајне могућности у погледу обављања контролне функције. Посланичка питања се изражавају кроз форму великих питања, малих питања, писаних и кратких усмених питања и коначно, актуелни час као специфична форма интерпелативне контроле и надзора над радом владе. Мада је интерпелација у формалном смислу изостала, нека од посланичких питања, на пример, велика питања са елементом расправе и гласања, имају све неопходне елементе интерпелације. У томе се огледа основна разлика у односу на институт интерпелације у нпр. француском парламентарном праву. Док је немачко право овај институт уклопио у широку скалу посланичких питања, као облик комуникације са егзекутивом, дотле је у Француској интерпелација повезана са поступком за изгласавање неповерења влади.

Велика питања упућују се влади у писаној форми преко председника Бундестага.⁴⁸⁶ Великим питањем се прецизно мора одредити предмет интересовања и област владиних активности у погледу којих се очекује одговор. Савезна влада сама одлучује да ли ће и када одговорити, јер је питање упућено директно њој, а не ресорном министру. По добијању одговора, ако у року од 3 недеље председник Бундестага не добије одговор од владе, велико питање се ставља на дневни ред седнице. Пошто је унет у програм рада парламента, расправа о великом питању спроводи се ако то захтева једна парламентарна фракција или најмање 5% чланова Бундестага. О свим предлозима који су истакнути током расправе, Бундестаг гласа. Овде се могу пронаћи основне разлике у односу на интерпелацију. Исход овог гласања не може ни у једном случају да изазове смену владе. Парламентарна опозиција може да пољуља углед владе или поверење у владину политику, али је не може директно овим путем оборити.

⁴⁸³ Пејић, И., *нав. дело*, 224.

⁴⁸⁴ Вид. Frears, J., „The Role of the Depute in France“, in: *Representative of the People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*, ed. V. Bogdanor, Gower Publishing Company, London, p.70 –85.

⁴⁸⁵ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, as published in the Notification of 2 July 1980 (Federal Law Gazette I, p. 1237), last amended by the Notification of 9 April 2020 (Federal Law Gazette I, p. 764), <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

⁴⁸⁶ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, as published in the Notification of 2 July 1980 (Federal Law Gazette I, p. 1237), last amended by the Notification of 9 April 2020 (Federal Law Gazette I, p. 764), <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>, art. 100-102.

Када се жали обавештење о тачно назначеним областима, постављају се мала питања. Након што влада у року од 40 дана одговори на постављено питање или пружи потребне информације, садржај овог посланичког права практично је исцрпљен. Њих могу поставити у писаној форми посланици, група од најмање 5% посланика Бундестага, што је истовремено и услов за образовањем парламентарне групе или фракције.⁴⁸⁷ Надлежни министар или влада дужни су да одговоре у року од две недеље. Од одговора се очекује да садржи детаљне информације на питање које је заинтересована парламентарна фракција поставила. Посланици, такође, у термину за постављање питања, могу постављати кратка усмена питања или могу месечно да упуте влади до четири писана питања.

За посебно важна питања везана за активност владе, па индиректно повезаних са њеном политичком одговорношћу пред парламентом, Бундестаг може на захтев посланика, најмање на захтев једне фракције тј. посланичке групе, уврстити у дневни ред и расправу о актуелним интересовањима посланика везаним за активност владе. У немачком парламентарном праву постоји и време од једног сата дневно када се расправљају најхитнија питања у датом тренутку⁴⁸⁸. У разговору о најзначајнијој теми сваки посланик има на располагању пет минута, док укупно трајање расправе не би требало да прекорачи један сат. Парламентарна пракса немачке показала је делотворност овог инструмента контроле. Иако претежно резервисан за посланике и парламентарне фракције у опозицији, често је коришћен и од стране посланика који подржавају владу⁴⁸⁹

Посланици постављају питања влади на свакој пленарној седници Бундестага (има их око 60 годишње), где се одваја један сат и тада министри могу одговорати на двадесетак постављених питања. Међутим, пракса постављања посланичких питања у Немачкој има мањи значај у поређењу са искуством у британском парламентаризму. Форма која је највише заступљена у процесу контроле су тзв. мала питања.⁴⁹⁰

1.4. Република Црна Гора

Контролни механизам посланичког питања и премијерског сата успостављени су и разрађени пословником Скупштине Црне Горе⁴⁹¹ Црногорски посланик располаже правом да о појединим питањима из рада Владе надлежном министру постави посланичко питање и на њега добије одговор усмено или у писаној форми. Посланичко питање поставља се на посебној седници Скупштине, која се одржава најмање једанпут у два месеца у току редовног заседања. Посланик може на истој седници поставити највише два посланичка питања. Посланик је дужан да их достави председнику Скупштине, у писаној форми, најмање 48 сати пре почетка седнице. Председник и чланови Владе присуствују посебној седници Скупштине на којој се постављају посланичка питања, ради давања одговора. Писани одговор на посланичко питање даје се на изричит захтев посланика који је поставио питање или на захтев функционера који даје одговор, када то захтевају посебне околности. После датог одговора, посланик који је поставио питање има право да, у трајању највише три минута, коментарише одговор. Посланик може да постави и допунско питање, у трајању од највише један минут. О посланичком питању се не води расправа и не гласа се.

⁴⁸⁷ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, art. 75.

⁴⁸⁸ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, art.106.

⁴⁸⁹ Morscher, S. "Die parlamentarische Interpellation in der BRD, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz", *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Band 25/197, Tübingen, 1976., 65.

⁴⁹⁰ Пејић, И., *нав. дело*, стр. 226.

⁴⁹¹ Poslovnik Skupštine Crne Gore, ("Služ. list CG", br. 51/06, 66/06, 88/09, 80/10, 39/11, 25/12, 49/13, Odluka Ustavnog Suda CG 32/14, 42/15, 52/17, 17/18, 47/19, 112/20, 129/20, 65/21), čl. 187-193.

Пословником Црне Горе је предвиђен временски оквир за давање одговара Председника владе, министра и другог овлашћеног представника Владе, у трајању до 5 минута по једном питању, одмах након постављеног питања или на крају седнице.⁴⁹²

Писани одговор на посланичко питање доставља се преко председника Скупштине, најкасније до одржавања наредне седнице на којој се постављају посланичка питања, односно ако Скупштина није у редовном заседању, најкасније 20 дана од дана достављања питања.

На предлог посланичких клубова парламентарне опозиције и парламентарне већине, одржава се посебна седница, на којој надлежни министар у Влади одговара на посланичка питања у вези са одређеном темом. Предлог са прецизно наведеном темом, о којој се постављају питања, име и презиме надлежног министра - предлажу посланички клубови наизменично, једном посланици из реда парламентарне опозиције, једном посланици парламентарне већине. Предлог се доставља председнику Скупштине, у писаној форми, најкасније седам дана прије дана одређеног за одржавање седнице. Председник Скупштине наведени предлог доставља посланицима и надлежном министру.

1.5. Република Хрватска

Уставом Републике Хрватске је предвиђено да заступници Сабора имају право постављати Влади Републике Хрватске и појединим министрима заступничка питања⁴⁹³, што Хрватску ставља у малобројну групу земаља који овај механизам предвиђају највишим правним актом. Пословником⁴⁹⁴ је прописана процедура постављања усмених заступничких питања. Усмена питања Влади, односно поједином члану Владе заступници могу постављати на седницама за време Актуелног преподнева које се одржава на почетку сваке седнице Сабора, пре преласка на прву тачку дневног реда. Заступници, организовани у клубове заступника, могу поставити укупно 40 питања, а независни заступници који нису изабрани на листи политичке странке, заступници националних мањина који нису организовани у клуб заступника и по један заступник политичких странака који немају клуб заступника, могу поставити питање на свакој другој седници. Заступник може поставити једно питање не дуже од два минута. Заступници постављање усмених заступничких питања најављују у писаном облику најкасније 24 сата пре почетка седнице Сабора.

Председник Сабора дужан је да организује јавни жреб којим се утврђује редослед за постављање усмених заступничких питања. Члан Владе којем је питање постављено, дужан је одмах одговорити на постављено питање или навести разлоге због којих не може одговорити. Одговор на постављено питање може трајати до четири минута. Ако заступник не добије одмах одговор на постављено питање или ако затражи одговор у писаном облику, Влада, односно поједини члан Владе дужни су му одговорити у року од 30 дана од дана постављања питања. Пословником о раду Сабора,⁴⁹⁵ прописује се процедура постављања заступничких питања у писаном облику. Заступници могу, путем председника Сабора, постављати заступничка питања у писаном облику, а након добијеног одговора и допунска заступничка питања. Одговор у писаном облику на питање постављено у писаном облику даје се у року од 30 дана од дана када је питање достављено Влади, односно поједином члану Владе коме је постављено.

⁴⁹² Poslovnik Skupštine Crne Gore, čl. 190.

⁴⁹³ Ustav Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 113/2000), čl. 86. st. 1., 3.

⁴⁹⁴ Poslovnik o radu Sabora Republike Hrvatske („Narodne novine“ br. 81/13., 113/16., 69/17. i 29/18.), čl. 132-139.

⁴⁹⁵ Poslovnik o radu Sabora Republike Hrvatske, 140-144.

1.6. Федерација Босна и Херцеговина

Пословником Заступничког дома и Пословником Дома народа, регулисано је право заступника у Парламенту БиХ да постављају питања Влади и на тај начин врше контролну функцију. Код заступничког питања заступник поставља питање о предметној ситуацији, било влади у целини, било појединим члановима владе. Питање се поставља усмено или писмено и на њега се одговара на истој или наредној седници, те нема расправе. У Парламентарној скупштини БиХ, заступници, односно делегати могу постављати заступничка, односно делегатска питања Већу министара БиХ или било којем његовом члану, самосталним управама, заводима, дирекцијама, односно свим институцијама БиХ⁴⁹⁶. Дакле, предвиђена је могућност, непосредног постављања питања, информисања, критике или контроле, органима и организацијама јавне управе.

Питања се могу односити на специфичне чињенице, прилике или информације из њихове надлежности. Подносе се председнику дома у писаном облику, а поднесак мора садржати и изјаву о томе да ли заступник, односно делегат тражи усмени или писани одговор. Када се тражи усмени одговор на седници датог дома, писани поднесак се обликује у једно питање које председник упућује субјекту на које се питање односи. За питање се издваја најмање један сат на свакој редовној седници и осигурава телевизијски пренос. Питања се постављају оним редом којим су постављена. Одговори на питања се могу дати одмах на седници иако су назначени чланови Већа министара БиХ и уколико су у могућности да одговоре. У случају да нису у могућности, оставља се рок од 30 дана за припрему одговора. Према одредбама Посланика, заступник односно делегат, поставља питање у трајању до три минута, а потом Веће министара БиХ добија реч у истом трајању. Након тога, заступник може да коментарише одговор или постави ново питање у трајању до два минута. Коначно, назначеном лицу се омогућава нови одговор, у истом трајању, након чега председник проглашава расправу окончаном и даје реч следећој овлашћеној особи. Веће министара БиХ може затражити одлагање расправе о питању за следећу седницу само једном. Када се ради о питањима са одговором у писаном облику, она се претежно односе на техничка питања или она која не допуштају једноставна усмена објашњења. Председник питање, одмах, доставља Већу министара на које се одговор мора дати у року од 30 дана, односно може се тражити продужење рока од највише 10 дана. Након што председник добије одговор, исти доставља подносиоцу на увид. Уколико подносилац није задовољан одговором, тражи се усмени одговор на постављено питање. Уколико одговор не буде достављен у року, подносилац питања од Колегијума може тражити стављање питања на дневни ред следеће седнице односног дома. Најмање једном у 6 месеци Колегијум организује посебну заједничку седницу оба дома на тему „Заступници/делегати питају – Веће министара БиХ одговара“. За ове седнице стварају се услови за телевизијски и радијски пренос ради информисања целокупне јавности о свим важним питањима која се тичу рада извршни органа власти БиХ. При том, заступник односно делегат има право да постави једно питање у времену до три минута и реплику на одговоре у истом трајању. Питање се доставља Већу министара БиХ најмање седам дана пре одржавања седнице. Седница се заказује 30 дана раније, а може трајати до четири радна сата.

⁴⁹⁶ Poslovnik Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, čl. 151-157, Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, čl. 150-153.

1.7. Република Србија

Посланичко питање је институт са дугом традицијом у Србији. Први пут је, предвиђено Законом о пословном реду у Народној скупштини из 1870. Уставом из 1888. године је предвиђено да, „ сваки посланик има право управљати министрима питања и интерпелације“.⁴⁹⁷ Законом о пословном реду (1889), јасно је утврђен садржај једног и другог института: „ Сваки посланик има право управљати министрима питања на почетку сваке скупштинске седнице, али је о томе дужан претходно извести председника Скупштине (чл. 78 Закона о пословном реду).⁴⁹⁸ Након што министар одговори на питање, право да говори има само посланик који је поставио питање и тим поводом Скупштина не доноси никакав закључак. Пре успостављања парламентаризма, влада је у Кнежевини Србији била „монархова“, а не „парламентарна“, те је била политички неодговорна. Успостављањем министарске одговорности и права владе да распусти парламент, Уставом Краљевине Србије створени су услови да уставна монархија прерасте у парламентарну монархију⁴⁹⁹. У Краљевини СХС, Видовданским уставом, посланицима је гарантовано право да постављају питања и интерпелирају владу. Разлика између посланичког питања и интерпелације била је садржана у томе што се по интерпелација аутоматски отвара јавна дискусија, док је право на постављање питања било исцрпљено пружањем одговора надлежног министра. У пракси се међутим, дешавало да одговор министра касни или да се месецима чека и да се на крају опет не добије⁵⁰⁰.

Уставима из 1990. год. и 2006. год., напуштена је традиција и изостављена уставна регулатива посланичких питања. Ово значајно индивидуално право посланика у остваривању контролне функције, прокламовано је Законом о Народној Скупштини⁵⁰¹, а детаљније регулисано одредбама Пословника Народне скупштине.⁵⁰² Иако је политички оквир за функционисање парламентаризма значајно промењен, контролна функција парламента и даље почива на индивидуалном праву посланика да постављају питања влади. Истиче се мишљење да би било сасвим основано да се ово индивидуално право посланика врати у уставну регулативу, уколико се узме у обзир околност да је Србија имала значајан прекид у грађанској уставности. На овај начин би се могла оснажити индивидуална акција посланика у парламентарном процесу⁵⁰³.

Посланици могу упутити влади или надлежном министру питања из домена њихове надлежности. Посланичко питање не може да изазове расправу у предмету, већ се завршава одговором надлежног министра. Мада се путем посланичких питања добија само одређена информација, посланици, нарочито из парламентарне мањине, користе посланичко питање као средство комуникације са извршном влашћу и указују на различите неправилности у активности владе.

Посланичка питања у парламентарном праву Србије појављују се у три облика: 1) усмена, 2) питања у писаној форми и 3) посланичка питања у вези са актуелном темом. Право да се постави усмено и посланичко питање у писаној форми има сваки члан Народне скупштине. Посланичка питања постављају се Влади, у присуству члана Владе, сваког последњег четвртка у месецу, на седници која је у току, од 16:00 до 19:00 часова

⁴⁹⁷ Устав Краљевине Србије, децембар 1888., <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Radikalski-ustav-iz-1888.pdf>, чл. 12. ст. 2

⁴⁹⁸ Јовановић, С., *Уставно право Краљевине СХС*, Геца Кон, Београд, 1924, стр. 285.

⁴⁹⁹ Стојановић, Д., *Уставно право*, СВЕН –Ниш, Ниш, 2013, стр. 223.

⁵⁰⁰ Јовановић, С., *нав. дело*, стр. 286.

⁵⁰¹ Закон о Народној скупштини Републике Србије, чл. 40. ст. 1., т. 9.

⁵⁰² Пословник Народне скупштине Републике Србије,

⁵⁰³ Пејић, И., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу – Центар за публикације, Ниш, 2011. год., стр. 340.

када се прекида рад по дневном реду.⁵⁰⁴ Овако утврђени режим постављања питања односи се само на седнице које се одржавају у редовном заседању парламента. За време ванредног заседања, посланичка питања се могу поставити на седници и другог дана у месецу, под условом да подносилац захтева то предвиди у захтеву. За време постављања посланичких питања прекида се рад Скупштине по дневном реду. За разлику од европских парламентарних система у којима се *question time* одвија најмање једанпут недељно, у парламентарној пракси Народне скупштине посебно време за постављање посланичких питања није постојало све до измена скупштинског Пословника 2006. године.⁵⁰⁵ Правило је да се резервисано време одвија на седницама у време редовног заседања, мада је Пословником допуштено да се исто време обезбеди и на ванредном заседању, па чак и другог дана у месецу, ако је подносилац захтева за ванредно заседање то предвидео.

Седници на којој се постављају политичка питања, требало би да присуствују сви чланови Владе. Но, Влада ће писаним путем обавестити Скупштину о томе који чланови не могу да присуствују овој седници, најкасније три дана пре почетка поменуте седнице.

Између две седнице Народне скупштине, посланици могу постављати питања у писменој форми, надлежном министру или Влади. Посланичко питање мора бити упућено надлежном министру или Влади у целини. Уколико ове претпоставке нису испуњене, председник Народне скупштине, ће опоменути посланика на постојање неправилности у постављању питања.

На постављено усмено питање, министар или Влада могу одговорити одмах или у року од 8 дана, када је потребно припремити одговор у писаној форми. Изузетно, уколико је неопходна подробнија анализа и опсежан одговор, Влади може бити остављено више времена за одговор, најдуже 30 дана. Одговор Владе или надлежног министра у писаној форми доставља се свим народним посланицима. Уколико одговор садржи податке који представљају државну, војну или службену тајну, може се захтевати искључивање јавности, када ће посланици саслушати одговор без присуства јавности.

Посланик има право да коментарише одговор у трајању од највише 3 минута или да постави допунско питање. По добијању одговора на допунско питање, посланик има право да се изјасни о допунском одговору, у трајању од највише два минута. Ако одговор на посланичко питање садржи податке који представљају тајну, министар, односно Влада, могу предложити да се одговор саслуша без присуства јавности.⁵⁰⁶

Током седнице на којој се постављају посланичка питања, сходно се примењују одредбе Пословника, с тим што нису дозвољене реплике и указивање на повреду Пословника. Редослед постављања посланичких питања, према досадашњој пракси Народне скупштине, утврђен је тако да реч добијају народни посланици који не припадају ниједној посланичкој групи, затим посланици од најмање према највећој посланичкој групи.

Посланичка питања се не постављају унапред министрима и они не знају каква ће им питања бити постављена. То подразумева да морају добро познавати стање у свом ресору како би пружили одговор. Са друге стране, ни посланици не знају ко ће од министара бити присутан, а ко ће бити спречен да присуствује овој седници Скупштине. То отежава припрему питања од стране посланика.⁵⁰⁷ Питања су често формулисана тако да министрима омогућавају широк осврт на рад министарстава, чиме се избегава конкретан одговор на постављено питање. Иако би се током одржавања овакве седнице

⁵⁰⁴ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 206.

⁵⁰⁵ Пејић И., *нав. дело*. 340.

⁵⁰⁶ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 208.

⁵⁰⁷ Настић, М., *нав. дело*, стр. 341.

очекивало да се води кратак и ефектан дијалог на релацији посланик – министар, то се често претвара у дуготрајне монологе чланова владе.

У парламентарној пракси се појавио начин на који парламентарна већина може да избегне постављање питања, нпр. окончањем седнице пре четвртка који је одређен као дан за посланичка питања.⁵⁰⁸ У том смислу, након солидног искуства редовне употребе овог механизма успостављеног пре десет година, посланичка питања обележила су тренд привременог опадања између 2013. и 2018. године.

Поред тога, од 2015. године дошло је до повећања броја чланова Владе који су одговарали на питања посланика, због чега су често преостали посланици имали мање времена да поставе питања. У том смислу, просечан број посланика који су имали прилику да поставе питање представницима Владе се знатно смањило у 2018. и 2019. години у поређењу са 2012. и 2013. Примера ради, укупно 66 обраћања посланика и 33 обраћања представника Владе забележени су 2012. године, док је у 2019. овај однос обрнут, са укупно 33 обраћања посланика и укупно 48 обраћања представника Владе.⁵⁰⁹

Према подацима на интернет страници Отвореног парламента, у 2020. години, постављено је 17 посланичких питања, односно 9 посланика је поставило питање, у новембру месецу (једини месец када се одржала седница за постављање питања).⁵¹⁰ Напоменућемо да је у последњем сазиву, Скупштина конституисана 3. августа 2020. године.

Анализом стенографских бележака скупштинских седница предвиђених за постављање посланичких питања доступних на Интернет странице Народне скупштине⁵¹¹, у 2021. години, до новембра месеца, 51 посланик је поставио питање.

Седницама предвиђеним за постављање посланичких питања, редовно је присуствовао самостални посланик Владан Глишић, као једини опозициони посланик, затим запажена су питања посланика мањинских посланичких партија односно политичких странака: као што су Посланичка група „Странка правде и помирења СПП – Уједињена сељачка странка УСС“, „Савез Војвођанских Мађара“, а на само једној седници, у марту месецу, питање посланика који припада посланичкој групи „Уједињена долина СДА Санџака“.⁵¹² Такође, седницама су присуствовали и посланици који представљају посланичке групе које припадају странкама окупљеним у владајућој коалицији: „Јединствена Србија“, „Социјалдемократска партија“, „Партија удружених пензионера и посланичка група“ и представници посланичке групе „Социјалистичка партија Србије“ који су постављали питања на седницама одржаним у месецу мају и јулу. Такође, осим на седницама у марту и мају, осталим седницама су присуствовали и посланици најбројније посланичке групе „Александар Вучић – за нашу децу“.

На основу прочитаних стенографских белешки и преслушаних доступних аудио и видео снимака са интернет странице Народне скупштине, најпре можемо запазити да питања самосталног посланика једино одговарају природи и сврси посланичких питања

⁵⁰⁸ Вид. Пастор, Б., *Посланичко питање и унапређење политичке одговорности владе у парламентарном систему*, Политичка ревија, бр. 4., 2019., стр.

⁵⁰⁹ Вид. Тепавец, Т., *Народна скупштина Републике Србије: храм или параван демократије, радни извештај*, Београд, 2019. стр. 16. – 2.

⁵¹⁰ Отворени парламент, статистика, посланичка питања, новембар 2020. <https://otvoreniparlament.rs/statistika/poslanicka-pitanja>, датум посете: 01.11.2021.

⁵¹¹ Званична интернет страница Народне скупштине Републике Србије „посланичка питања“, http://www.parlament.gov.rs/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B0_%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%9A%D0%B0_%D1%83_%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D1%83.41230.43.html, датум посете: 02.11.2021.

⁵¹² Званична интернет страница Народне скупштине Републике Србије „посланичка питања, 25.03.2021., Председник посланичке групе „Уједињена долина СДА Санџака“ Шаип Камбери, http://www.parlament.gov.rs/Poslani%C4%8Dka_pitanja_u_martu.40715.941.html, датум посете: 03.11.2021.

у смислу контролног механизма који стоји на располагању опозицији. Реч је о питањима који се тичу инвестирања и финансијске стабилности⁵¹³, еколошких проблема и стања у Србији у овој области⁵¹⁴, нерешених питања у вези статуса и дијалога са институцијама на Косову и Метохији⁵¹⁵. Сва питања овог посланика, упућена су председници Владе (на седници у октобру није била присутна), осим на седници у марту на којој је питање упућено министру културе, а тиче се измена и допуна Закона о службеној употреби језика и писма: „Зашто измена и допуна овог закона већ три године чами у фијокама министарства“⁵¹⁶. Интересантно је истаћи да је овом приликом, приликом постављања овог питања, посланик добио најконкретнији одговор. Одговори на остала питања су били врло опширни, политички обојени, са дигресијама, уз увреде на рачун политичких противника и много пута је поновљено да су питања овог посланика производ неистина, те с тога немају одговарајућу суштинску вредност. Уз овакве опширне одговоре, губи се на ефективности и сврсисходности оваквих седница, и долази до обесмишљавања самог института посланичких питања. Затим, такви одговори повлаче за собом и кршење члана 207 Пословника Народне скупштине Републике Србије, и продужавања времена предвиђеног за поновна питања и коментаре посланика.

Највећи део питања осталих посланика се могу сврстати у питања којом се „похваљује“ и подстиче промоција квалитетних и просперитетних активности Владе, планови, програми, стратегије реформи (правосуђе, привреда, енергетика, брига о селу, демографска слика), резултати у спроведеним реформама у различитим областима ресорних министарства (управа, образовање), затим процес придруживања ЕУ, сарадња са институцијама ЕУ, стране инвестиције и домаћа улагања у енергетску област, изградњу путева, ИТ сектор, start-ап компаније, биотехнологију и биомедицину Али, стиче се утисак да су бројна питања и одговори унапред припремљени. Постављана су и врло уопштена питања, може се рећи са истим, наведеним циљем.⁵¹⁷ А са друге стране постоје питања којим се критикује непроцесуирање и некажњавање вербалних и недоказаних физичких напада на председника Републике и некажњавање лидера опозиционих непарламентарних странака због пријава поводом насилничког понашања и она представљају једина питања која би се могла сврстати у категорију питања којим се рад владе критикује. (оваква питања постављали су посланици посланичке групе Јединствена Србија, у априлу и октобру 2021. године).

На свакој седници постављено је питање у вези пандемије изазване вирусом Covid 19, мера спроведених, ефеката истих, стања у здравству, апеловања на грађане у поштовање мера и вакцинацији и инвестирања у овој области.

Премда би било логично очекивати свеобухватна обраћања представника Владе на постављена питања која имају циљ да посланицима пруже суштинске информације и

⁵¹³ Посланичка питања 29. јул 2021. http://www.parlament.gov.rs/Poslani%C4%8Dka_pitanja_u_julu.42422.941.html.

⁵¹⁴ Посланичка питања 28. октобра 2021. http://www.parlament.gov.rs/Poslani%C4%8Dka_pitanja_u_oktobru.43149.941.html, Посланичка питања 25. фебруара 2021. http://www.parlament.gov.rs/Poslani%C4%8Dka_pitanja_u_februaru.40385.941.html, датум посете: 03.11.2021.

⁵¹⁵ Посланичка питања 24. јун 2021. http://www.parlament.gov.rs/Poslani%C4%8Dka_pitanja_u_julu.42422.941.html, датум посете: 03.11.2021.

⁵¹⁶ Посланичка питања 25. март 2021. http://www.parlament.gov.rs/Poslani%C4%8Dka_pitanja_u_martu.40715.941.html, датум посете 04. 11. 2021.

⁵¹⁷ „Моје питање је – да ли имате неких новости које ће бити интересантне за нас народне посланике, за грађанке и грађане Републике Србије? Делимично, питање се односи и на министарку за европске интеграције, а и на вас, председнице Владе – каква је наша европска перспектива? Да ли ће бити отварања нових поглавља? Посланичка питања 24. јун 2021. посланик Самир Танди, <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/poslanicka-pitanja/poslanicka-pitanja-stenografske-beleske.4482.html>, датум посете 04. 11. 2021

/ или објашњења, то у пракси често није случај. Опсежни одговори представника Владе често су укључивали исцрпне говоре чији је циљ био коришћење медијског простора, обезбеђеног присуством медија и телевизијских екипа, за политичку промоцију лидера владајуће странке или изјаве о другим дневнополитичким питањима. Таква злоупотреба посланичких питања резултирала је „таблоидизацијом“ овог механизма, а која је обесмислила његову сврху.

2. Посланичка питања у вези са актуелном темом у Србији

Пословником је уређена посебна категорија питања – посланичка питања у вези са актуелном темом.⁵¹⁸ Свака посланичка група има право да предложи одржавање посебног термина за постављање посланичких питања у вези са актуелном темом.

Председник Скупштине дужан је да најмање једном месечно одреди дан када ће поједини министри у Влади одговарати на ова питања. Пословником је уређено да се ова питања упућују „појединим министрима“, па остаје нејасно да ли председник Владе подлеже истој обавези? Осим министара, на питања могу одговарати и друга одговорна лица које посланичка група буде навела у свом предлогу. Предлог мора да садржи прецизно одређење актуелне теме о којој ће се постављати питања, име и презиме надлежног министра или навођење функције одговорног лица коме ће питања бити упућена. Уколико предлагач, не исправи неуредан предлог у року од 3 дана, председник Скупштине има обавезу да позове надлежног министра и закаже дан за одговоре. Уколико је поднето више предлога посланичких група, председник Скупштине одређује редослед тема према времену пристизања уредних предлога. Уколико се у току месеца не поднесе ни један предлог посланичке групе за резервисани термин у вези са актуелном темом, председник Народне скупштине позива ministre да на ова питања одговарају последњег петка у месецу у току редовног заседања.

Резервисано време за одговоре у вези са актуелном темом може трајати најдуже 180 минута, а обавља се без обзира на број присутних посланика. Међутим, ако се у предвиђеном времену није одговорило на сва постављена питања, председник може одредити и други дан ради одговора надлежног министра. У времену у вези са актуелном темом, питања могу постављати сви народни посланици, према редоследу пријављивања. Један посланик може да постави највише 3 питања, а време за постављање питања ограничено је на 3 минута. Излагање министра, којим он образлаже свој одговор, може трајати најдуже 5 минута, а посланик које је питање поставио може да постави још највише два питања у трајању од 3 минута. Време резервисано за питања и одговоре у вези са актуелном темом обавезно се директно телевизијски преноси. На званичној интернет страници Народне скупштине, не постоје подаци о посланичким питањима у вези са актуелном темом.⁵¹⁹

⁵¹⁸ Вид. Пословник Скупштине Републике Србије, чл. 209-216.

⁵¹⁹ Званична интернет страница Народне скупштине републике Србије, <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0/%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B0-%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%9A%D0%B0/%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B0-%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%9A%D0%B0-%D1%83-%D0%B2%D0%B5%D0%B7%D0%B8-%D1%81%D0%B0-%D0%B0%D0%BA%D1%82%D1%83%D0%B5%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D0%BC-%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BC.442.html>, датум посете: 20.09.2021.

За разлику од обичног посланичког питања, где се питања упућују „само“ Влади, односно министру, посланичка питања у вези са актуелном темом, могу се поставити и другом одговорном лицу. Тако, на пример, 30. јуна 2011. године на захтев посланичке групе Српске радикалне странке одржана је седница у вези са актуелном темом „Резултати сарадње Републике Србије са хашким трибуналом“, „Однос Републике Србије према војним савезима“, и „Политика Владе Србије према јужној српској Покрајини“. На постављена питања одговарали су министар за Косово и Метохију, министар правде, министар рада и социјалне политике, али и тужилац за ратне злочине и шеф преговарачког тима Србије у разговорима са Приштином.⁵²⁰

3. Посланичка питања председнику владе

3.1. Велика Британија

Што се тиче посланичких питања која се постављају премијеру - премијер се појављује пред парламентом сваке среде у подне да одговара на усмена посланичка питања у трајању од 30 минута. Од краја XX века, парламентарна посланичка питања упућена премијеру добијају доста пажње у новинама, на радију и телевизији у Великој Британији.⁵²¹

Процедуре које се односе на посланичка питања за премијера су нешто другачије од процедура које се користе за сва остала усмена посланичка питања. Усмена посланичка питања упућена премијеру могу се поднети као и обична усмена посланичка питања другим министрима. Међутим, у пракси посланичка питања која су упућена премијеру типично питају само о његовим активностима у том дану; након што се ово питање постави, сва наредна посланичка питања су у суштини непозната, додатна посланичка питања, што омогућава то да дискусија покрије широк распон политике владе. Ова пракса показује различиту улогу коју премијер има у односу на остале ministre, а омогућава и живахну дебату о политикама владе.

Скоро универзално постављање таквих „отворених“ посланичка питања премијеру има своје предности и мане. Они који подржавају систем отворених посланичких питања тврде да он олакшава опозицији да постави тематска посланичка питања и да је овај систем једини постојећи механизам који јавно држи премијера одговорним за своје политике и одлуке. Критичари система тврде да ова „отворена“ посланичка питања имају тенденцију да створе жестоке партијске дебате и да самим тим доводе до недостатка дубине при испитивању премијера, с обзиром да се посланичким питањима „скаче“ са једне теме, на другу.⁵²²

Доступност премијера за често испитивање је релативно нови тренд у британском парламентаризму. У XIX веку, премијер је био испитиван у истом временском периоду као и други министри из владе. Као услугу тадашњем старијем премијеру, Вилијаму Гледстоуну, посланичка питања за премијера су стављена последња на дневни ред како би му се омогућило да касније дође на дневну седницу. Како је број посланичких питања растао, тако се смањивао број прилика када је испитиван премијер. Изузетак са Гледстоуном је постао обичај и тек је 1961. године додељен одвојени период за постављање посланичких питања премијеру.⁵²³

⁵²⁰ Тепавац, Т., *нав. дело*, стр. 22.

⁵²¹ Burger, T., J., "British-Style 'Question Period, Would Let All Members Grill Administration Officials" *Roll Call*, , 1990., p. 5.

⁵²² Burch, A.H., *The British System of Government*, London, p. 207.

⁵²³ Burger, T., J., *op. cit.*, p. 6.

3.2. Република Црна Гора

Поред посланичких питања, у Скупштини Црне Горе користи се и механизам премијерског сата.⁵²⁴ Први део посебне седнице која је посвећена питањима посланика, у трајању до једног сата, одређен је за постављање питања председника владе и његове одговоре о актуелним питањима из рада Владе (премијерски сат). Питања председнику Владе може поставити председник, односно овлашћени представник клуба посланика, у трајању најдуже до пет минута, а председник Владе има право на одговор у трајању до пет минута.

Председник, односно овлашћени представник клуба посланика који је поставио питање, након што председник Владе да одговор на коментар, има право да изнесе свој став на одговор председника Владе у трајању највише до два минута. Председник, односно овлашћени представник клуба посланика који жели да на седници постави питање председнику Владе, дужан је да то питање достави председнику Скупштине, у писаној форми, најкасније 72 сата пре почетка седнице, а председник владе да достави одговор у писаној форми, најкасније до почетка седнице на којој се постављају питања председнику Владе.

3.3. Република Србија

Пословником Народне Скупштине, нису предвиђена посланичка питања председнику Владе, као посебна врста посланичких питања. Сматрамо да се на основу одредбе да „народни посланик има право да постави посланичко питање поједином министру или Влади, из њихове надлежности“⁵²⁵, може закључити да се посланичко питање, свакако, може поставити председнику Владе. Такође, без обзира на непостојање ових питања као посебне категорије, сматрамо да постоји обавеза председника Владе да на питања одговори, као и други министри, уз назнаку да је та обавеза код председника Владе још значајнија и „израженија“, имајући у виду сам положај председника Владе установљен уставним и законским нормама.

На овом месту је потребно истаћи да Председник Владе води и усмерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља Владу⁵²⁶, али се његов глас на седници броји исто као и глас министра.⁵²⁷ Такође, председник Владе може бити министар. Уставом је истакнут положај председника Владе, самим тим што су чланови Владе и њему одговорни за свој рад, и подносе му оставку.⁵²⁸

Можемо закључити да се посланичко питање, постављено Влади у целини, може односити на председника Владе, односно да председник, кроз функцију представљања Владе, може имати обавезу одговора на овакво питање, уколико није постављено поједином министру или ако пак неко од министара не одговори на дато питање.

⁵²⁴ Poslovník Skupštine Crne Gore, чл. 187.а.

⁵²⁵ Пословник Народне Скупштине Републике Србије, чл. 204. с. 1.

⁵²⁶ Устав Републике Србије, чл.125. ст. 1.

⁵²⁷ Закон о Влади Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр.55/2005, 71/2005-испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012-Одлука УС, 72/2012, 7/2014-Одлука УС, 44/2014 и 30/2018- др. закон

⁵²⁸ Устав Републике Србије, чл. 125. ст. 3. Функција председника Владе је истакнута, ако се узму у обзир и његове надлежности у вези са проглашењем ванредног и ратног стања и доношењем мера за време рата. Вид. Устав Републике Србије, чл. 133., 200., 201.

Из парламентарне праксе у 2021. години, можемо видети да је председница Владе присуствовала свим седницама које су резервисане за постављање посланичких питања, осим седнице у октобру, и да је давала одговоре који су постављени њој или Влади у целини.⁵²⁹

⁵²⁹ Званична интернет страница Народне Скупштине републике Србије, <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0/%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B0-%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%9A%D0%B0/%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B0-%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%9A%D0%B0.86.html> , датум посете: 30.09.2021.

ГЛАВА IV

ОБАВЕШТЕЊА И ОБЈАШЊЕЊА

1. Појам и поступак тражења обавештења и објашњења

Тражење обавештења и објашњења, представља релативно новије право посланика,⁵³⁰ а посредно и Владе и функционера управе. Своје место у Пословнику, ово право је пронашло фебруара 2009. године.

Посланик Народне скупштине има право да тражи обавештења и објашњења од председника Народне скупштине, председника одбора Народне скупштине, министара и функционера у другим републичким органима и организацијама, о питањима из оквира права и дужности ових функционера, из надлежности органа на чијем се челу налазе, а која су му потребна за остваривање функције народног посланика.⁵³¹ Председник, односно представник посланичке групе, може ово право остварити на седници Народне скупштине, усмено, у једном обраћању, у трајању до пет минута, уторком и четвртком, одмах након отварања седнице, а пре преласка на даљу расправу. Председник Народне скупштине даје реч пријављеним председницима, односно овлашћеним представницима посланичких група, почевши од представника бројчано најмање посланичке групе, па до бројчано највеће посланичке групе.

Према мишљењу заступљеној у правној теорији, реч је о једној „хибридној форми комуникације народних посланика са владом“⁵³² Такође се истиче да право да траже обавештење није индивидуално право сваког посланика, већ је постављено на ужој основи, и припада само председницима односно представницима посланичких група. Са друге стране, знатно је шири круг оних лица од којих се може тражити обавештење и објашњење, него што је то случај код посланичких питања.⁵³³ Наведеној седници не присуствују чланови Владе, као ни друга лица којима су упућени захтеви, те се на њих не може одговорити усмено. Тражено обавештење односно објашњења лице коме је упућено треба да достави народном посланику у року од 15 дана.

Законом о Влади је предвиђено да су Влада и сваки њен члан, дужни су да доставе Народној скупштини извештаје и податке који су јој потребни ради расправљања питања везаних за рад Владе или њеног члана.⁵³⁴ Такође, Законом о државној управи, прописано је да су Министарства и посебне организације дужни да Народној скупштини и председнику Републике преко Владе проследи обавештења, објашњења и податке везане за њихове надлежност.⁵³⁵

2. Упоредноправна решења

У парламентарној пракси Велике Британије, почев од 2002. године, упоредо са праксом постављања посланичких питања, појавио се институт који је касније сама влада развила. Реч је о писаној изјави министара, коју они сами иницирају, у случају када Парламент треба обавестити о некој важној активности владе или њеног министарства. Надлежно министарство тада планира и иницирање питања које постављају посланици наклоњени влади, а надлежни министар даје жељену изјаву у писаној форми.⁵³⁶

⁵³⁰ У Пословнику Народне скупштине је, тражење обавештења и објашњења је нормирано у XVII делу „Права и дужности посланика“.

⁵³¹ Пословник Народне Скупштине Републике Србије, чл. 287.

⁵³² Пејић И., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу - Центар за публикације, Ниш, 2011, стр. 341.

⁵³³ Настић, М., *Посланичко питање у српском парламенту*, Фондација Центар за јавно право, 2018., стр. 9-10.

⁵³⁴ Закон о Влади Републике Србије, чл. 39.

⁵³⁵ Закон о државној управи, чл. 68. ст. 2.

⁵³⁶ Вид. Rogers & Walters, *нав. дело*, str. 302. -303., Ирена Пејић, *Парламентарно право – француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет у Нишу – Центар за публикацију, Ниш, 2006. год., стр. 230.

Што се тиче решења Пословника земаља у региону, у Хрватској, такође у оквиру одељка о правима и дужностима посланика, предвиђено да су Председник Сабора и председник радног тела, дужни давати заступнику обавештења и објашњења о ставовима, мишљењима, предлозима и примедбама радног тела Сабора. Секретар Сабора дужан је давати заступнику обавести и објашњења о раду Стручне службе Сабора.⁵³⁷ Дакле, реч је о дужности давања потребних обавештења и објашњења од стране функционера Сабора.

Пословником Дома народа Скупштине БиХ, није предвиђено овакво право пословника, чак, у оквиру дела „Права и дужности делегата“ није посебно нормирано право на обавештеност и тражење информација.⁵³⁸ Пословником представничког дома, нормирано је право посланика се, у складу са Пословником, благовремено обавештава о активностима Дома и доставља му се одговарајући материјал.⁵³⁹

3. Разликовање у односу на сличне механизме контроле

Право тражења обавештења и објашњења, потребно је разликовати од обавезе Владе да извештава Народну скупштину о свом раду, а нарочито о вођењу политике, о извршавању закона и других општих аката, о остваривању плана развоја и просторног плана и о извршавању буџета Републике. Влада подноси извештај Народној скупштини кад то Народна скупштина затражи, или по сопственој иницијативи, а најмање једанпут годишње. О извештајима владе ће бити речи у посебном поглављу.⁵⁴⁰

Такође, потребно је истаћи разлику између овог института и обавезе министара да информише надлежни одбор Народне скупштине о раду министарства једном у три месеца. На седници одбора, питања министру могу да постављају чланови надлежног одбора и овлашћени представник посланичке групе која нема члана у том одбору. Овлашћени представник посланичке групе, може да постави питање министру тек пошто буду исцрпљена питања чланова надлежног одбора. О закључцима одбора поводом поднете информације, одбор подноси извештај Народној скупштини.⁵⁴¹

Иако се на први поглед може рећи да постоји сличност између овог права посланика и института посланичких питања, потребно је истаћи да се посланичка питања постављају министрима или Влади у целини, док се обавештења и објашњења могу тражити од скупштинских функционера који су изван скупштинске организације. Посланичка питања представљају класичан контролни механизам парламента док је тражење обавештења и објашњења шире постављено, обухвата право на тражење информација посланика ради обављања представничке функције, које у себи садржи и контролну компоненту извршне власти и то директно управних функционера – што код посланичких питања, није директно могуће.

С обзиром да је дата могућност тражења обавештења и објашњења усменим путем, Пословником је такође предвиђено да председник Народне скупштине даје реч пријављеним председницима, односно овлашћеним представницима посланичких група, почевши од представника бројчано најмање посланичке групе, па до бројчано највеће посланичке групе. Оваква одредба о редоследу обраћања, не постоји у делу Пословника којим се регулишу посланичка питања, што представља значајан пропуст и недостатак и даје могућност маргинализовања опозиције и обесмишљавања самог института посланичких питања у пракси.

⁵³⁷ Poslovnik Sabora Hrvatske, čl. 16.

⁵³⁸ Пословник Дома народа Парламентарне Скупштине БиХ, чл. 8-14.

⁵³⁹ Пословник Представничког дома Парламентарне Скупштине БиХ, чл. 9.

⁵⁴⁰ Пословник Народне скупштине републике Србије, чл. 228.

⁵⁴¹ Пословник Народне скупштине републике Србије, чл. 229.

4. Правна обавезност и одговорност института обавештења и објашњења

Ово, најновије, средство контроле, пружа могућност народном посланику да не чекајући последњи четвртак у месецу или одређивање актуелне теме, правовремено затражи обавештење или да својом дискусијом усмери пажњу јавности на тему коју народни посланик – представљајући интересе грађана - сматра значајном. Једини формални захтев јесте, да у току свог обраћања, посланик затражи обавештење или објашњење од круга функционера који је Пословником доста широко постављен (практично да постави питање), а они су дужни да одговоре у писаној форми.⁵⁴²

Међутим, остаје отворено питање какве су последице не пружања обавештења и објашњења. Да ли би то повукло за собом само евентуалну политичку санкцију и одговорност и активирање механизма „чврсте контроле“ извршне власти или пак одговарајуће правне санкције?

Свакако овај механизам представља веома делотворан пут у побољшавању ефикасности рада парламента, економичности процедура, боље информисаности посланика. Посебно је у овом контексту значајна комуникација посланик – грађани јер грађани могу указати на одређени проблем у пракси, на нецелисходно, па и незаконито поступање одређеног дела министарства, органа управе или, пак, управне организације.

Према спроведеним истраживањима⁵⁴³, по месецима, од 2016. године закључно са октобром 2021. године, број тражења обавештења и објашњења је следећи : у 2016. години тражено је само 3 обавештења и објашњења; у 2017. години 257, у 2018. години, укупно 415; у 2019. години 261. обавештење о објашњење; у 2020. - 116 и у 2021. години - 224. Незнатни број обавештења и објашњења у 2016. години може се сагледати и као недостатак потребе за истим, с обзиром да су у 2016. године у априлу месецу, били одржани парламентарни избори.

На основу приказаних података, може се закључити да се ради о веома важном и често коришћеном праву, односно инструменту за остваривање права посланика. Иако је сам механизам обрађен у делу којим су нормирана права посланика и повезана су уско са „правом тражења информација и обавештења“, дефинитивно је реч о контролном механизму којим се стиче увид у рад министарстава и других органа државне управе и самим тим даје могућност отварања питања правне и политичке одговорности.

⁵⁴² Пастор, Б., *Посланичко питање и унапређење политичке одговорности владе у парламентарном систему*, Политичка ревија, бр. 4., 2019, стр. 50.

⁵⁴³ Отворени парламент, статистике, посланичка питања, <https://otvoreniparlament.rs/statistika/poslanicka-pitanja>, 3.11.2021.

ГЛАВА V
ИНТЕРПЕЛАЦИЈА

1. Појам интерпелације

У традиционалне парламентарне прерогативе у области политичке контроле извршне власти, али истовремено и као значајно право посланика, спада право на подношење интерпелације. Она представља механизам који је у већини европских земаља, осим парламентарним пословником, нормиран и словом устава. За разлику од посланичких питања, која се могу сврстати у групу акционих инструмената за деловање парламента према извршној власти и који не изазивају директне санкције, интерпелација међутим, може да стави у изглед политичку одговорност владе са ефектима оставке, самоиницијативно од стране владе или опозиције, кад парламент изгласа неповерење влади.

Постављање посланичких питања нема за директну последицу гласање скупштине о поверењу влади. По томе се она првенствено разликују од интерпелације која у формалном смислу такође обухвата питања упућена влади. За разлику од обичних или редовних посланичких питања, интерпелација се може сврстати у групу тзв. квалификованих посланичких питања. Основна разлика између посланичких питања и интерпелације састоји се у томе што на питање упућено неком од чланова владе следи одговор министра, без отварања расправе и без гласања о постављеном питању или одговору. У случају интерпелације, питање упућено влади доводи до дебате и до гласања о предмету интерпелације⁵⁴⁴.

У уставноправној теорији XX века искристалисало се становиште, према којем посланичка тј. „обична“ питања, представљају природно право посланика јер се могу односити на предмет расправе, док се интерпелација никада не може тицати предмета, односно питања које је на дневном реду.⁵⁴⁵ Такође, истицало се да интерпелација нема само право да „критикује и испитује прошлост“, већ и да влади указује на „нове путеве у будућности“.⁵⁴⁶ Интерпелација се може поднети због свих предмета који спадају у круг рада парламента, било да су засновани на уставу, закону или су плод парламентарне праксе.⁵⁴⁷ Сходно обавези министра да одговори на интерпелацију, поставило се питање какав одговор мора бити, те су се разликовали одговори у материјалном и формалном смислу. Одговор у материјалном смислу, представља суштински одговор на постављено питање, док формални одговор пактично не представља одговор на постављено питање, већ министар образлаже да потребе и заштита државног интереса спречавају давање одговора на питање.⁵⁴⁸

Посланичко питање отвара дијалог и расправу између министра и посланика ради добијања информације везане за деловање министарстава. Интерпелација представља „напад“ групе посланика са циљем да изазове скупштинску расправу поводом радњи и аката одговорног министра или владе у целини.⁵⁴⁹ Ради се о поступку владе или догађају од општег интереса у којем је влада определила свој став или је бар била дужна да о томе заузме одређени став. Министри су дужни да на постављена питања одговоре. Када је тражена информација добијена, право посланика је конзумирано или исцрпљено.

⁵⁴⁴ Јовичић, М., *Одговорност носилаца јавних функција*, Институт за упоредно право, Београд, 1968. год., стр. 45.

⁵⁴⁵ Rosegger, *das Interpellationsrecht*, str. 8, наведено према: Миладиновић, Ж., *Парламентарно право интерпелације Le droit d'interpellation = Das Parlam. Interpellationsrecht*,: проучавање о правно-историском развоју и правном савремењу, једином до најновијег времена, у разним државама, нарочито нашој и балканским, са врло кратким савезним погледима на модерну одговорност министара и парламентарску контролу над управом државе, Архив за правне и друштвене науке, огранак Правног факултета Универзитета у Београду, Суботица, 1929, стр. 11.

⁵⁴⁶ *Ibid.*

⁵⁴⁷ Миладиновић Ж., *нав. дело*, стр. 14-15.

⁵⁴⁸ Миладиновић, Ж., *нав. дело*, стр. 9.

⁵⁴⁹ Јовановић, С., *Уставно право Краљевине СХС*, Геца Кон, Београд, 1924, стр.186.

Садржај интерпелативног захтева уек је шири од садржине посланичког питања. Интерпелација може да се односи на било који проблем из укупне делатности владе или да се тиче опште политике владе. У свом одговору на интерпелацију, влада не пружа само информацију, већ мора да објасни и оправда своје поступање, која у ствари чини предмет захтева. Интерпелација зато није само питање појединог посланика или групе која је истакла свој захтев - то је ствар свих посланика односног парламента, који тим поводом испитују и контролишу рад извршне власти. Што се предмета интерпелације тиче, само по себи се разуме да се граница не може прећи, али се том претресању може стати на пут – „интерпелација може да буде нож двосечац, може да послужи доброј, а и рђавој ствари.“⁵⁵⁰

Као инструмент политичке контроле, интерпелација је мање ефикасна ако влада располаже снажном и јединственом парламентарном већином, чији политички програм она следи у својој активности. Тада је сасвим извесно да ће интерпелација бити искоришћена за потврду позиције владе и њену „политичку победу“. У нешто лабавијим односима снага, интерпелација може аргументованом критиком, у току скупштинске дебате, да уздрма углед владе у редовима парламентарне већине и у јавном мњењу. На крају, влада може бити приморана да постави питање свог поверења или да сам парламент приступи гласању о поверењу влади.⁵⁵¹

Утицај политичких партија преко посланичких клубова, свеprisутан је и код овог контролног механизма. Можемо рећи да је кроз овај механизам, утицај можда и највише наглашен. А у контексту политичке одговорности, овај механизам је изузетно делотворан, наравно, када се стекну услови за његово покретање. Утицај политичких партија је приметан и код великог броја посланичких питања, која су дефинисана као индивидуално право парламентарца и он потиче управо из политичког центра парламентарне групе којој посланик припада. У зависности од позиције дате групе, парламентарна већина или мањина, преко одређеног питања и одговора министра жели афирмисати постојећи политички правац у владиним активностима или алтернативни програм њене опозиције у парламенту.⁵⁵²

Интерпелацијом, као средством за остваривање политичке одговорности владе, може се подједнако остваривати и колективна и индивидуална одговорност.⁵⁵³ Ово средство највише је коришћено за време Треће француске републике и то првенствено за остваривање колективне одговорности, јер је у том периоду солидарна одговорност потиснула индивидуалну.

Најзад, интерпелација као инструмент чврсте контроле⁵⁵⁴, се може дефинисати као питање одређеног броја парламентарца упућено влади, у писменој форми, са циљем да се од ње затражи објашњење одређене радње предузете у вођењу политике, а поводом којег се, по правилу, води расправа, и на крају гласа.⁵⁵⁵ Такође, интерпелација се најчешће сврстава у инструменте чврсте контроле, чак по неким ставовима и најенергичније средство контроле.

⁵⁵⁰ Миладиновић, Ж., *нав. дело*, стр. 10

⁵⁵¹ Марковић, Р., *нав. дело*, стр. 346.

⁵⁵² Avril, P., Gicquel, J., *Droit Parlementaire*, Montchreistwn, Paris, 1988, p. 224.

⁵⁵³ Лончар, З., *Одговорност министара – са посебним освртом на југословенско право*, Нови Сад, 2000, стр. 99.

⁵⁵⁴ Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Досије студио, Београд, 2005, стр. 124.

⁵⁵⁵ Петров, В., *нав. дело*, стр. 131.

2. Поступак подношења интерпелације

2.1. Велика Британија

У британској парламентарној пракси интерпелација се појављује у облику тзв. захтева за закључење седнице, који истичу поједини посланици владине већине или опозиције, а некада и сама влада. Овде се не ради заправо, о захтеву за закључење седнице, већ је суштински реч о средству за отварање парламентарне расправе.⁵⁵⁶ Влада покреће ову процедуру често пре него што поднесе формални предлог Парламенту, те тако може припремити терен за доношење одређеног акта. Влада је отворена према свим захтевима посланика јер расправа не може да доведе директно до гласања о поверењу, као што не може да обезбеди опозицији и посланицима да подносе амандмане. Зато Влада учествује у расправи користећи ову процедуру за учвршћивање своје позиције у Парламенту.⁵⁵⁷

Када је време за постављање питања закључено и када се Парламент враћа питањима која се налазе на дневном реду, сваки члан Доњег дома има право да изнесе овај захтев који се односи на неко важно питање и захтева хитно разматрање. Међутим, посланик – предлагач мора да буде подржан од стране четрдесет посланика и да истовремено увери спикера Доњег дома да је оправдан интерес за отварањем дебате. Ако је захтев прихваћен, расправа се може организовати следећег поподнева и она траје максимално три сата. Ово средство парламентарне контроле назива се и захтев за хитну расправу, који се годишње подноси просечно два пута у Доњем дому⁵⁵⁸. Посланици чешће користе захтев који изазива полусатну расправу на крају дневне седнице Доњег дома. У сваком случају, парламентарна расправа се не завршава гласањем и не може директно увести у процедуру постављања питања поверења. У парламентарној расправи се отварају питања за које се сматра да су владина „слаба тачка“ и ако нема услова за покретање поступка за изгласавање неповерења Влади.⁵⁵⁹

Овај инструмент контроле добија на значају у британском парламенту с обзиром да медији дају одређени публицитет оваквој расправи. Дешава се да овај захтев због интересовања јавности прерасте у предмет националне расправе, што је у крајњем исходу циљ сваког предлагача. Доњи дом Парламента улаже доста времена на овај вид парламентарне контроле. Понекад, овај облик парламентарне расправе може да изазове значајне последице, као 1940. год., када је премијер N. Chamberlain био замењен новим премијером W. Churchill.⁵⁶⁰

2.2. Република Француска

Интерпелација (лат. *interpelatio* – прекидање, сметња, нападање)⁵⁶¹ је први пут уведена у Француској 1791. године и представља квалификовано питање упућено члану владе или влади у целини. Тако питање може поставити само један посланик или група посланика. Како се ради о питању упућеном влади или министру, може се поставити питање каква је његова сврха, ако већ постоје посланичка питања. Одговор лежи у ефикасности овог средстава. Посланичка питања не доводе до отварања расправе у којој

⁵⁵⁶ Rogers, R., Walters, R., *How Parliament Works*, Longman, London, 2004, p. 266.

⁵⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁵⁸ Bradley, A.W., Ewing, K.D., *Constitutional and Administrative Law*, Longman, London, 2003, p. 208.

⁵⁵⁹ Пејић, И., *Парламентарно право – француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет у Нишу – Центар за публикације, Ниш, 2006, стр. 232.

⁵⁶⁰ Rogers, R., Walters, R., *Op. cit.*, p. 266.

⁵⁶¹ *Правна енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1989, стр. 500.

би учествовао цели парламент, и овде наступа само посланик који поставља питање и члан владе који даје одговор. Ради се о конкретном одговору на конкретно питање. Насупрот томе, интерпелација може довести и до гласања о неповерењу Влади или поједином министру. Такође, код интерпелације се обично ради о неком важном политичком питању, које може резултирати дискусијом о општој политици владе, па је садржај интерпелативног захтева шири од садржаја обичног посланичког питања.

Интерпелација је за време Треће француске републике била најважнији инструмент парламентарне контроле владе. Њеном употребом сваки посланик могао је, у сваком тренутку, прекинути дневни ред, па да се отвори расправа о питању које је предмет интерпелације, с тим да у расправи могу учествовати сви посланици. Влада није имала утицај на интерпелацију, и њу је једино могао да одбије сам парламент и то тако што би је одгодио, ако сматра да она штети државним интересима. Уколико то не учини, интерпелација се могла завршити или обичним преласком на дневни ред чиме се парламент, уствари, уздржавао од давања мишљења – што се могло тумачити двојачко: и као подршка влади и као подршка интерпелацији, или поступком који је могао бити или изричит позив на њену оставку.⁵⁶² Ако је Влада била сигурна у своју подршку у парламенту, она је могла повезати и питање свог поверења са предлогом закључка о изричитој подршци влади. На тај начин она је вршила притисак на парламент да јој пружи изричиту подршку и тако порази своју опозицију и бар је на неко време умири, али ако предлог закључка о подршци не добије већину, влада се морала повући. Зато је интерпелација могла и да учврсти позицију владе у односу на парламент, али и да доведе до њеног пада што је био чешћи случај, а то је зависило од политичке процене онога ко је поставио интерпелацију, каква је тренутна подршка влади у парламенту.

Институт интерпелације у Француској више не представља *materia constitutionis*, већ је регулисан Пословником Националне скупштине Француске.⁵⁶³ Процедура интерпелације одвојена је у формалном смислу од захтева за гласање о поверењу, али се многи њени елементи поклапају управо са парламентарном процедуром изгласавања неповерења влади. Посланик који жели да интерпелира Владу у току јавне седнице обавештава о томе председника Националне скупштине. Он је дужан да свој предлог поткрепи истим актима који се захтевају и приликом подношења захтева за гласање о поверењу. Интерпелативни захтев мора бити подржан од стране једне десетине посланика Националне скупштине, а у погледу поступка предаје, уписа у дневни ред, дискусије и гласања, важе иста правила као у поступку гласања о поверењу. Једини изузетак састоји се у томе да интерпелант може да тражи реч по праву приоритета.⁵⁶⁴

Расправа по интерпелативном захтеву у француској Националној скупштини одвија се по следећим правилима: најпре Конференција председника утврђује глобално време за поједине групе у сразмери са њиховом нумеричком снагом у парламенту. Правило је да свака група располаже временом за говор од 30 минута и то за говорника кога је сама одредила. Председник Скупштине одређује редослед интервенција. Последњи у низу говорника узимају реч премијер или члан владе како би могли да одговоре свим учесницима у расправи.⁵⁶⁵ По завршетку расправе приступа се гласању у коме учествују само посланици наклоњени предлогу о одбијању поверења.⁵⁶⁶ Уздржани

⁵⁶² Куртовић, Ш., *Врховна извршна власт у француској Трећој републици (1871-1887)*, Загреб, 1980, стр.142-143.

⁵⁶³ Rules of procedure of the National Assembly of France - RNA, January 2007, https://www.legislationline.org/download/action/download/id/2084/file/France_Rules_Procedure_NationalAssembly_2007htm/preview. This English translation was prepared under the responsibility of the European Affairs Department of the National Assembly, art. 156.

⁵⁶⁴ RNA, art. 156, par. 2.

⁵⁶⁵ RNA, art. 132.

⁵⁶⁶ RNA, art. 154.

гласови и гласови посланика који су изостали са седнице Скупштине рачунају се као гласови „за“ владино поверење. Сматра се да је поремећај у егzekутиви врло озбиљна ситуација која мора бити разрешена по изричитој вољи оних који гласају. Поступак по интерпелативном захтеву обавезно се завршава гласањем о поверењу Влади, што указује да се ради о значајном и делотворном средству парламентарне контроле.

2.3. Савезна Република Немачка

Интерпелација се у Немачкој појављује у форми тзв. великог питања, а понекад се назива и главна интерпелација. Парламентарна пракса Бундестага била је испуњена овом врстом питања у првим послератним годинама са око четрдесет захтева годишње, да би се седамдесетих година њихов број смањило на десетак захтева годишње.⁵⁶⁷ Међутим, након немачког уједињења и појаве нових политичких актера у парламенту (као што је партија Зелених) њихов број је знатно порастао. У легислатури од 1990 – 1994. године било је постављено 98 захтева, у легислатури од 1994 – 1998. године 156 захтева, а у легислатури 1998 – 2002. године постављен је 101 захтев за интерпелирање Владе.⁵⁶⁸

Ову врсту захтева може поднети најмање 5% чланова Бундестага или 31 посланик у последњој легислатури, што значи да овим правом располажу парламентарне групе. Захтев за интерпелирање владе односи се на питање генералне политике владе и врло је слично садржини захтева за испитивање поверења влади.⁵⁶⁹ Председник Бундестага је дужан да овај захтев проследи Савезној влади и тек када од ње добије одговор, ово питање ће бити унето у дневни ред. Како Влада не би умањивала значај интерпеланата и њихових захтева, допуштено је да фракција захтева отварање расправе и у случају да Влада није одговорила на интерпелацију. У сваком случају, ова врста захтева, „велико питање“ или „главна интерпелација“, обавезно изазива расправу у Бундестагу. Она се не завршава гласањем о поверењу Влади, већ једино гласањем о закључку поводом интерпелативног захтева.

Немачко парламентарно право познаје и „малу интерпелацију“ која не изазива расправу у Бундестагу, већ се завршава писаним одговором Владе на постављено питање и публиковањем у службеном гласилу Републике.

2.4. Република Црна Гора

Уставом Црне Горе је предвиђено да интерпелацију у писменом облику и са одговарајућим образложењем, за претресање одређених питања о раду Владе може поднети најмање 27 посланика.⁵⁷⁰ Пословником Скупштине Црне Горе уређен је поступак разматрања интерпелације о раду Владе. Интерпелација за претресање одређених питања о раду Владе подноси се председнику Скупштине у писаној форми, а питање које треба размотрити мора бити јасно формулисано и образложено. Интерпелацију председник Скупштине одмах упућује посланицима и Влади. Влада може размотрити интерпелацију и поднети Скупштини писани извештај са својим мишљењем и ставовима поводом интерпелације, најкасније у року од 30 дана од дана пријема интерпелације. Извештај Владе поводом интерпелације, председник Скупштине упућује

⁵⁶⁷ Schick, R., Schreiner, H.J., *The German Bundestag: Functions and Procedures, 15. electoral term*, German Bundestag: NDV, 2004, p.75.

⁵⁶⁸ Вид. Morscher, S. "Die parlamentarische Interpellation in der BRD, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz", *Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Tübingen)*, Band 25/1976, 2005.

⁵⁶⁹ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, art. 103.

⁵⁷⁰ Вид. Ustav Crne Gore („Sl. list CG", br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XV), čl. 108.

посланицима.⁵⁷¹ Интерпелација се ставља на дневни ред прве наредне седнице Скупштине, која се одржава после достављања извештаја Владе. Ако Влада није поднела извештај, интерпелација се ставља на дневни ред прве наредне седнице Скупштине по истеку рока за достављање извештаја Владе.⁵⁷²

2.5. Република Хрватска

У Хрватској је интерпелација, начелно регулисана Уставом,⁵⁷³ а детаљнија регулатива је препуштена пословнику. Најмање једна десетина посланика може поднети интерпелацију о раду Владе или њеног члана, када се целокупним радом или појединим одлукама одступа од општег становишта Владе или министарства у спровођењу закона или утврђене политике. Интерпелацију могуће поднети и ако посланик није задовољан ни допунским писаним одговором који је добио на претходно упућено питање, под условом да постоје посебно оправдани разлози да се о питању и одговору отвори расправа у парламенту.⁵⁷⁴ У интерпелацији поднетој у писаној форми формулише се питање, које се и образлаже. Влада у року од 15 дана доставља извештај о свом гледишту поводом интерпелације. Доста је специфично што се у овој земљи расправа може завршити и доношењем резолуције о питању које је покренуто интерпелацијом, али се може поставити и питање одговорности Владе и покренути питање поверења Владе или њеног члана.⁵⁷⁵

Ако је интерпелација одбијена на седници Сабора или је повучена, о истој теми не може се поновно поднети интерпелација пре истека рока од три месеца од дана када је Сабор одбио интерпелацију, односно од дана када је повучена.⁵⁷⁶

2.6. Поступак подношења интерпелације у БиХ

Што се тиче института интерпелације у парламентарном праву БиХ, уколико се поводом заступничког питања покрене парламентарна расправа, настаје интерпелација чија је формулација једнака заступничком питању, али се отвара расправа у којој учешће могу узети сви заступници, а не само онај који је поставио питање. Интерпелација се у Парламентарној скупштини БиХ⁵⁷⁷ подноси председнику у писаном облику и односи се на стање у појединим подручјима из надлежности институција БиХ, односно Већа министара БиХ која се тиче спровођења утврђене политике и закона. Колегијум испитује и упућује интерпелацију ономе на кога је насловљена. У случају да је садржај непримерен за интерпелацију, Колегијум ће обавестити предлагача о овој чињеници, како би се интерпелација заменила питањем. Интерпелација ће бити уврштена у дневни ред седнице у року од 15 до 60 дана од када је упућена Већу министара БиХ, с тим да се у дневни ред не може уврстити више од једне интерпелације заступника. Интерпелант добија реч у трајању до 30 минута за објашњење своје интерпелације, а после тога добија реч. Након тога, према редоследу захтева, други заступници односно делегати добијају реч у трајању до 10 минута. Расправу ће закључити председник када је о интерпелацији довољно расправљано. У року од три дана од затварања расправе о интерпелацији,

⁵⁷¹ Poslovnik Skupštine Republike Crne Gore, čl. 199.

⁵⁷² Poslovnik Skupštine Republike Crne Gore, čl. 200.

⁵⁷³ Ustav Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 113/2000), čl. 86. st. 2-3.

⁵⁷⁴ Poslovnik o radu Sabora Republike Hrvatske, čl. 145. st. 2.

⁵⁷⁵ Poslovnik o radu Sabora Republike Hrvatske, čl. 150.

⁵⁷⁶ Poslovnik o radu Sabora Republike Hrvatske, čl. 151. st. 2.

⁵⁷⁷ Poslovnik Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, čl.158-161., Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, čl.150-153.

заступник, односно делегат може предложити резолуцију која ће бити унета у следећи дневни ред, уколико се испуне услови за тако нешто.

У парламентарној пракси БиХ институт интерпелације је ретко коришћен. Може се поставити питање због чега чланови Парламентарне скупштине БиХ, а сходно изражено незадовољству добијеним одговорима путем постављања заступничких питања, не покрећу интерпелацију.⁵⁷⁸

3. Поступак подношења и правне последице интерпелације у Србији

У парламентарном праву Србије интерпелација се по први пут појављује заједно са посланичким питањима у Уставу Краљевине Србије од 1888. године. Успостављањем грађанске уставности у Републици деведесетих година прошлог века, није дошло до потпуне реафирмације свих института парламентарног права.

Првим Уставом Републике (1990. године) нису предвиђена ни посланичка питања ни интерпелација, па је до доношења Устава из 2006. године право посланика да интерпелирају Владу било је гарантовано само скупштинским пословником. Данас је институт интерпелације нормиран уставним, законским и нормама скупштинског пословника, у парламентарном праву Србије.

За разлику од посланичког питања, које може да постави сваки посланик појединачно, интерпелативни захтев Влади или министру може упутити најмање 50 народних посланика.⁵⁷⁹ Циљ интерпелације је да се претресе одређено питање у вези са радом целе Владе или појединог владиног министарства. Интерпелативни захтев мора бити образложен (на највише две стране), са јасним и прецизно формулисаним питањем без увредљивих и непристојних израза и обавезно потписан од стране свих посланика који су овај захтев подржали. О усклађености интерпелације са пословничким одредбама стара се надлежни скупштински одбор, који може вратити захтев предлагачу да у року од 15 дана усклади текст интерпелације. Ако предлагач, група посланика, не усагласи интерпелативни захтев у остављеном року, сматраће се да је захтев повучен. Тек након извештаја надлежног скупштинског одбора, председник Народне скупштине доставља интерпелацију свим посланицима и председнику Владе.

Пре отварања скупштинске расправе, Влада је дужна да размотри захтев истакнут у интерпелацији и пружи одговор у писаној форми у року од 30 дана. Уколико она то не учини, председник Народне скупштине по истеку прописаног рока прослеђује интерпелативни захтев посланицима ради спровођења скупштинске расправе. Пошто је интерпелација јако средство контроле у рукама парламентарне опозиције предвиђена је обавеза председника да интерпелацију стави на дневни ред прве наредне седнице Народне скупштине, а најкасније у року од 15 дана од дана достављања одговора Владе.⁵⁸⁰ Изузетно, интерпелација може бити стављена на дневни ред седнице која ја у току, ако се о томе позитивно изјасни већина посланика. Скупштина, може да одлучи да се одговор на интерпелацију разматра на посебној седници Народне скупштине. Претрес по интерпелацији мора да се заврши на седници на којој је започет.

У поступку разматрања интерпелативног захтева примењују се правила која се односе на претрес предлога закона. Тако представник групе посланика, који су поднели интерпелацију, има право да образложи свој предлог, а председник Владе или министар

⁵⁷⁸ Вид. Сахацић, М., „Контролна функција парламентарне Скупштине Босне и Херцеговине“, у : *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, ФПН, Сарајевски отворени центар, Центар за демократију, Београд, 2012, стр. 147-160.

⁵⁷⁹ Устав Републике Србије, чл. 129. ст. 1.

⁵⁸⁰ Пословник Скупштине Народне скупштине Републике Србије, чл. 225. ст. 1.

на кога се интерпелација односи, дужан је да изнесе став о истом захтеву. По окончању расправе, народни посланици се изјашњавају о одговору Владе на интерпелацију. Гласање се неће спровести у случају да је подносилац интерпелације повукао свој предлог до почетка гласања. Уколико Скупштина прихвати одговор, сматра се да је поступак по интерпелацији завршен и наставља се са радом по утврђеном дневном реду. Међутим, ако Народна скупштина не прихвати одговор на интерпелацију, онда се приступа гласању о неповерењу Влади или надлежном министру.⁵⁸¹ Гласање о неповерењу неће бити спроведено само уколико су Влада и надлежни министар у међувремену поднели оставку.

Смисао интерпелације састоји се у томе да Владу уздрма скупштинском расправом по захтеву интерпеланата, да би потом било лакше изгласати неповерење. Питање које је било тема интерпелативног захтева може бити поново расправљено тек по протеклу рока од 90 дана од окончања претреса и гласања по интерпелацији.⁵⁸²

Инструменти попут интерпелације и гласање о неповерењу влади, о којем ће бити речи, у парламентарној пракси Републике Србије, користили су се и користе се веома ретко. Иако представљају можда и најснажније механизме парламентарне контроле који стоје на располагању посланицима, њихова делотворност у великој мери зависи од структуре и снаге парламентарне већине, варирајући од снажног средства парламента, када парламентарну већину чини шира коалиција партија из различитих делова политичког спектра, до пуке позорнице за представљање политичке моћи владе, кад парламентарном већином доминира једна политичка партија.

Док у „лабавој“ парламентарној већини, интерпелација може у току скупштинске дебате да уздрма углед владе овај механизам је мање ефикасан у случају снажне и јединствене парламентарне већине која подржава програм Владе, када се користи „за потврду позиције Владе и њену „политичку победу.“⁵⁸³ Овај механизам је последњи пут покренут 2011. године. Наиме, током осмог сазива (11. јун 2008 – 31. мај 2012. године) посланици су покренули укупно шест интерпелација у вези са радом Владе, од којих су пет покренули посланици Српске радикалне странке, а једну посланици Демократске странке Србије. Расправа се водила само на основу две покренуте интерпелације. Прву су покренули посланици Демократске странке Србије током 2010. године у вези са радом тадашњег министра економије и регионалног развоја. Друга интерпелација о којој су посланици расправљали, покренули су посланици Српске радикалне странке у септембру 2011. године, у вези са радом министра вера и дијаспоре, због наводне злоупотребе посланичког положаја и ненаменског трошења средстава намењених за суфинансирање пројеката између дијаспоре и матице у 2010. години.⁵⁸⁴ Влада је на ову интерпелацију одговорила подржавајући рад министра одговором „да су буџетска средства трошена намењени и у складу са законом, а рад Министарства оцењен је као политички неутралан, који је размотрен на шестој посебној седници Народне скупштине, одржаној у октобру 2011. године.“⁵⁸⁵ Међутим, услед недостатка расположивих података, није познато да су посланици након расправе у оба случаја изјашњавали гласањем о интерпелацији, сходно уставним одредбама.

⁵⁸¹ Пословник Скупштине Народне скупштине Републике Србије, чл. 226.

⁵⁸² Вид. Пословник Скупштине Народне скупштине Републике Србије, чл. 227.

⁵⁸³ Пејић, И., „Контролна функција парламента, у: *Дилеме и изазови парламентаризма*, Konrad Adenauer Stiftung и Факултет политичких наука, Београд, 2007, стр. 179.

⁵⁸⁴ Народна скупштина Републике Србије (http://www.parlament.gov.rs/Devedeset_%C5%A1esta_sednica_Administrativnog_odbora_.13819.941.html, јул. 2019. Год.)

⁵⁸⁵ Народна скупштина Републике Србије (http://www.parlament.gov.rs/%C5%A0esta_posebna_sednica_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_2011._godini.14214.941.html, јул. 2019. год.)

ГЛАВА VI

ПОСТАВЉАЊЕ ПИТАЊА ПОВЕРЕЊА ВЛАДЕ

1. Појам и порекло института

Изгласавање неповерење влади, представља најјачу карику у ланцу министарске одговорности. Посланичка питања и интерпелација, као што је речено, могу бити делотворни инструменти путем којих парламентарна опозиција контролише рад владе и приморава је да своје поступке правда пред јавношћу, уколико се политички мудро и ефикасно користе. Ипак, најнепосреднији и за владу најопаснији инструмент у рукама парламентарне опозиције, који непромишљено и несигурну владу може „оборити“, јесте предлог за изгласавање неповерења влади.

Због значаја и дејства поменутог предлога, овај институт се, по правилу, детаљније уређује уставом, него што је то случај са посланичким питањима и интерпелацијом. Сви битни елементи изгласавања неповерења влади, укључујући поступак поводом предлога за изгласавање неповерења, морају бити уређени уставом иначе би сама природа система власти била доведена у питање. Без посланичког питања и интерпелације парламентаризам је можда слаб и мањкав, али још увек могућ. Без могућности да опозиција предложи расправу и гласање о неповерењу влади, парламентаризам је практично незамислив.⁵⁸⁶

Прецизна уставна регулатива поступка за изгласавање неповерења влади добрим делом је последица тзв. рационализације парламентаризма, односно потребе да се установи ефективна контрола парламента над радом владе, али и да се влада учини довољно отпорном у односу на парламент. Ова друга компонента рационализације, данас односи на превагу и у складу је са општом тенденцијом даљег јачања извршне власти у парламентарној систему. Модерни уставни се значајно разликују у погледу тога колико детаљно уређују изгласавање неповерења влади. Има устава који само утврђују политичку одговорност владе пред парламентом, а не садрже одредбе о поступку за изгласавање неповерења влади (Устав Холандије од 2002. год., Устав Ирске од 1937. год., итд.). У питању су уставни земаља са дугом традицијом парламентаризма, у којима су многа правила парламентарног живота обичајног карактера. Преовлађују, међутим, уставни који поступку изгласавања неповерења посвећују већи број одредби.⁵⁸⁷

Поступак за гласање о неповерењу влади, покреће опозиција. Захтев за покретање овог поступка, нема за циљ да изазове велику и утицајну парламентарну расправу, већ је његов циљ првенствено да доведе до гласања о разрешењу владе. У погледу правила гласања о поверењу, преовлађује принцип да апсолутна већина од свих чланова парламента, односно надлежног дома мора гласати за овакав предлог да би дошло до смене владе. Осима тога, захтев за гласање о поверењу може бити усмерен на одговорност министара појединачно, а не владу у целини.⁵⁸⁸

У дводовном парламенту правило је да о поверењу влади расправља доњи дом, као непосредно изабрано представништво грађана. Чланови овог дома изабрани су непосредно на парламентарним изборима и они представљају народну вољу грађана, а преко политичких партија представљају политички профил бирачког тела. Зато се о поверењу влади гласа у доњем дому квалификованом већином посланика, по правилу истом оном већином која је владу бирала и пружа јој подршку током мандата.⁵⁸⁹

Губитак поверења се може манифестовати не само кроз формално подношење предлога за изгласавање неповерења, већ и кроз неизгласавање законског предлога или

⁵⁸⁶ Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и инвормисање, Београд, 2015, стр. 135.

⁵⁸⁷ *Ibid.*

⁵⁸⁸ Hague, R., Harrop, M., *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Plagrave Macmillan, London, 2004, p. 259.

⁵⁸⁹ Вид. Стојановић, Д., *нав. дело*, стр. 317.

неког другог акта које је влада, претходно, означила као пресудне за њен даљи политички опстанак. Оставка владе, међутим, може бити и начин за предупређивање изгласавања неповерења, а то може бити и питање политичког „нерва“ владе, односно њене процене да ли је политички опортунитије поднети оставку или ризиковати неизвесност гласања о неповерењу, које са собом неминовно носи и расправу у парламенту, која може бити непријатна по владу.⁵⁹⁰

Због великог значаја и утицаја политичких партија, губитак поверења у парламенту, обично је последица напуштања коалиционе владе од стране једне или више партија или њиховог незадовољства позицијом у влади, односно поделама унутар владајуће партије када су у питању једнопартијске владе. Ситуација у којој постоје независни посланици и из појединих партија који гласају по својој савести, а што може бити супротно ставу сопствене партије, тешко је замислива у модерним државама, али је могућа. Такво гласање постоји у САД, али је оно, првенствено, последица система строге поделе власти у којем парламент, осим неких ограничених овлашћења Сената, нема овлашћења нити у погледу избора, нити у погледу смене владе. Питање је како би се у САД понашале партије да постоји могућност изгласавања неповерења влади у парламенту, јер би тада партијска дисциплина вероватно била доста јача а случајеви поменутог гласања сведени на минимум⁵⁹¹.

Гласању о неповерењу влади предходи предлог за изгласавање неповерења који може поднети унапред прописан број посланика, односно лидер опозиције и расправа која се води поводом предлога. Након расправе долази до гласања од чијег исхода зависи опстанак владе. У државама са кабинетским и канцеларским типом организације извршне власти постоји предлог за изгласавање неповерења премијеру, односно канцелару, који аутоматски значи и остваривање одговорности целокупне владе⁵⁹². Од гласања о неповерењу влади треба разликовати гласање о поверењу влади, јер у овом другом случају влада сама покреће питање своје одговорности са намером да изврши притисак на парламент да усвоји неки њен предлог или да провери сагласност парламента са политиком коју води и предухитри напад законодавног тела на ту политику. Гласање о поверењу може, али и не мора, да предходи питању поверења које сама влада поставља парламенту, обично поводом неког значајног политичког питања, с тим да и у овом случају долази до парламентарне расправе, а потом и гласања. Дакле, гласање о неповерењу и гласање о поверењу влади представљају два средства којима се најнепосредније остварује политичка одговорност владе, при чему су иницијатори, па и њихови мотиви различити, али је увек у питању опстанак владе у целини.⁵⁹³

Санкција изгласавања неповерења влади или министру је обично оставка владе или појединог министра. Оставка владе представља самосталан чин којим овај носилац извршне власти признаје губитак поверења у парламенту или показује своје неслагање са парламентом, односно шефом државе, а може бити последица и притиска јавности. Она се обично подноси шефу државе, с обзиром на то да он именује председника владе, а понекад и њене остале чланове. Оставка може да прати изгласавање неповерења, а уколико не дође до оставке, санкција изгласаног неповерења влади је престанак мандата.

У пракси предлог за изгласавање неповерења влади има мале шансе на успех уколико је влада стабилна, тј. ако располаже јаком парламентарном већином. То је један од главних разлога што се овај предлог не подноси често, а и када се поднесе, после спроведене расправе, нападнута влада односи победу. Ипак, ако парламентарна

⁵⁹⁰ Марковић, Р., *Извршна власт*, Београд, 1980, стр.196.

⁵⁹¹ Ferguson, J.H., McHenry, D.E., *The American System of Government*, New York, 1963, p. 253.

⁵⁹² Лончар, З., *Одговорност министра – са посебним освртом на југословенско право*, Нови Сад, 2000. год., стр. 100.

⁵⁹³ *Ibid.*

опозиција већ не може да оствари свој циљ непосредно, она то може учинити посредно. Усредсређен напад на владу и аргументована расправа која се тим поводом одржава на пленарној седници, може влади задати „проблеме“ који би могли временом резултирати падом владе. Опозиција која је поднела предлог више реда ради, да би изазвала пометњу у владиним редовима и у широј јавности, може бити кажњена на дужи рок ако се покаже да су њене претње биле „празне“. Предлог за изгласавање неповерења влади не може се подносити ради расправљања неког безначајног и свакодневног питања. Овај предлог се подноси јер опозиција доводи у питање целокупну политику или рад владе. О значају предмета расправе поводом предлога за изгласавање неповерења влади, морају водити рачуна обе стране, како влада тако и подносилац предлога. Ко потцени предмет ове расправе, мора бити спреман да сноси озбиљне политичке санкције.

Овај инструмент интензивно је коришћен у деветнаестом и почетком двадесетог века.⁵⁹⁴ Такође, у периоду између два светска рата често су коришћени захтеви за гласање о неповерењу што је изазвало велику нестабилност целе конструкције парламентарног система. После Другог светског рата европске уставне државе приступиле су рационализацији парламентаризма са циљем да се постигне већа стабилност владе.

2. Поступак постављања питања (не)поверења влади

Три су битна елемента поступка за изгласавање неповерења влади⁵⁹⁵: број посланика овлашћених да поднесу предлог, рок између подношења предлога и расправе, односно гласање о предлогу, као и већина потребна за изгласавање неповерења влади. Што се тиче првог елемента, број посланика мора бити примерен. С једне стране, не сме се дозволити да неколицина парламентарца покреће поступак против владе. С друге, високо постављен захтев у погледу броја парламентарца може озбиљно угрозити право парламентарне мањине да уопште изазове расправу о неповерењу влади.

Упоредно посматрано, број парламентарца је различито одређен. Негде је то најмање једна десетина (Француска, Шпанија, Италија), негде је најмање једна четвртина парламентарца (Португалија) итд.⁵⁹⁶ У већини парламената прописана је забрана да посланици који су поднели предлог за изгласавање неповерења влади, а предлог не буде усвојен, поднесу нови предлог током истог заседања или у одређеном року по неизгласавању предлога. О прихватању предлога за изгласавање неповерења влади, тј. о његовом стављању на дневни ред се не одлучује, већ се овај аутоматски прихвата ако су испуњени прописани услови. Било би негирано право парламентарне мањине да изазове расправу о неповерењу влади када би парламентарна већина претходно одлучивала да ли ће уопште уврстити предлог у дневни ред или неће. С друге стране, парламентарна мањина остаје мањина и њој се не сме дозволити да непрестано подноси предлоге за изгласавање неповерења влади, јер би то био инструмент опструкције рада како парламента тако и владе. У томе се огледа смисао забране подношења више узастопних предлога за изгласавања неповерења влади.

Када је реч о року који мора да протекне између подношења предлога и расправе о предлогу, он се често објашњава као елемент рационализације парламентаризма, установљен како би се посланицима дало времена да се припреме за расправу, добро промисле и не гласају под утицајем непосредних утисака. Рок који мора да протекне да би се приступило расправи о предлогу је нпр. 48 сати у Немачкој и Француској, три дана Хрватској итд.

⁵⁹⁴ Вид. Пејић, И., „Контрона функција парламента“, у: *Дилеме и изазови парламентаризма*, ур. В. Павловић, С. Орловић, Konrad Adenauer Stiftung Факултет Политичких наука у Београду, 2007, стр. 187.

⁵⁹⁵ Вид. Петров, В., *нав. дело*, стр. 136.

⁵⁹⁶ *Ibid.*

Обична већина гласова у парламенту, најчешће није решење којем уставотворци прибегавају у коришћењу института изгласавања неповерења влади. Мада, има устава чијим одредбама није прописана посебна већина, као што је случај у Италији.⁵⁹⁷ У овој земљи постоји изразита нестабилност владе и оне просечно кратко трају, на шта дефинитивно утиче овакво Уставом предвиђено решење, али и ванпарламентарни политички и интересни утицаји.⁵⁹⁸ да би влада била оборена у парламенту потребна је, по правилу, апсолутна већина. То је често она већина која се тражи за избор владе. Апсолутну већину је тешко обезбедити, што је природно с обзиром на то да је и одлука о изгласавању неповерењу влади политички и институционално значајна и тешка одлука. Њоме се држава оставља без владе са неизвесним крајњим исходом: хоће ли бити формирана нова влада или ће се расписати превремени парламентарни избори.⁵⁹⁹

У теорији и упоредном праву, прави се разлика између простог и конструктивног изгласавања неповерења влади.⁶⁰⁰ Последице простог изгласавања неповерења су оставка владе или распуштање парламента. У првом случају постоје парламент и влада у оставци. Дужност парламента је да у што краћем року изабере нову владу. Ако по истеку уставом одређеног рока, парламент не изабере владу, он бива распуштен по сили устава. У другом случају, постоје распуштени парламент и влада у оставци. Основни задатак је да се спроведу нови парламентарни избори и конституише нови парламент који ће изабрати нову владу. Обе ситуације у случају простог изгласавања неповерења влади имају заједнички елемент – владу у оставци. Оваква влада обавља текуће и неодложне послове до избора нове владе. Остаје неизвесно да ли ће се и када изабрати нова влада.

Основни смисао конструктивног изгласавања неповерења влади је избегавање периода неизвесности у којем је једна влада у оставци, а друга још није формирана. Конструктивно изгласавање неповерења влади значи да парламентарна већина истовремено са изгласавањем неповерења једној влади, бира другу владу. Поред тога парламент не сме бити деструктиван – да само изгласа неповерење влади, већ мора конструктивно извршити избор новог председника владе, односно нове владе. Институт конструктивног изгласавања неповерења влади је први пут примењен у Норвешкој тридесетих година двадесетог века, али је своју пуну потврду добио је у Основном закону Немачке од 1949. године.⁶⁰¹ Конструктивно изгласавање неповерења влади сматра се једним од најважнијих средстава рационализације модерног парламентаризма. У Белгији нпр. паралелно егзистирају обе врсте изгласавања неповерења влади⁶⁰².

Предлог за изгласавање неповерења може бити поднет и против појединачног министра. То је средство за остварење индивидуалне политичке одговорности министара. Индивидуална политичка одговорност министара је историјски предходила колективној политичкој одговорности владе. Временом, овај облик одговорности је готово у потпуности истиснут колективном политичком одговорношћу владе. И поред тога што се, у новије време, ретко дешава да парламент изгласа неповерење поједином министру, многим уставима је изричито предвиђена таква могућност (скандинавске земље, Холандија, Аустрија, Хрватска, Словенија). Министар којем је, из разлога политички нецелисходног рада, парламент изгласао неповерење разрешава се функције, а председник владе је дужан да, у кратком року предложи новог кандидата за министра.

⁵⁹⁷ Чл. 94. Устава Италије.

⁵⁹⁸ Вид. Bull, M., J., "Electoral Reform", in: *Parliamentary Affairs*, vol. 57, no. 4, p. 558-559.

⁵⁹⁹ Петров, В., *нав. дело*, стр. 137.

⁶⁰⁰ Петров, В., *нав. дело*, стр. 138.

⁶⁰¹ Basic Law for the Federal Republic of Germany, 23 May 1949 Last amended on 29 September 2020, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>, par. 67.

⁶⁰² Петров, В., *нав. дело*, стр. 138.

2.1. Велика Британија

У Великој Британији постојање хомогених влада кроз највећи део њене парламентарне историје, обезбедила је стабилност владе током читавог мандата. Основна карактеристика британског парламентарног система је одговорна влада, односно влада која са својим члановима одговара пред Парламентом, прецизније, пред Домом комуна. Другим речима, влада опстаје док ужива подршку у представничком дому грађана. У пракси, међутим, опозив владе од стране Парламента изузетно је ретко коришћен – само три пута у двадесетом веку⁶⁰³. Ово, у теорији врло моћно средство Парламента према извршној власти, у пракси је коришћено само онда када су у питању тзв. мањинске владе или када се деси крах у партијској солидарности владајуће већине. Тако је 1979. године мањинска лабуристичка влада изгубила поверење у доњем дому, након чега је уследило распуштање Парламента.⁶⁰⁴

Током 80. година прошлог века, у енглеској парламентарној пракси, било је више примера позивања владе на одговорност без позитивног резултата, тј. опозива Владе. Тако је током 1974. године лабуристичка Влада чак седамнаест пута била позивана на одговорност, односно у укупном периоду легислатуре чак четрдесет два пута је било постављено питање поверења Влади, док она коначно није пала 1979. године.⁶⁰⁵

С друге стране, премијер може да користи овај инструмент као специфично средство притиска на парламент када жели усвајање неког Владиног предлога. Он судбину Владе повезује са владиним предлогом, те јасно ставља посланицима до знања да ће у случају неприхватања предлога цела влада поднети оставку. Институција „министарске солидарности“ је врло јака у британском систему и министри обично подржавају генералну владину политику. Уколико се један члан Владе сматра везаним општим ставом Владе противно његовим уверењима, он ће поднети оставку не доводећи у питање опстанак целе владе. То се често дешавало у британској парламентарној историји.

Индивидуална министарска одговорност је фундаментални елемент одговорности владе у британском Парламенту. Уставном конвенцијом установљено је правило да је сваки министар одговоран пред Парламентом за свој рад и за све радње и акте министарства на чијем челу се он налази. Сходно акту из 2001. године⁶⁰⁶, сваки министар мора бити отворен за парламент и за јавност, а давање информација може да одбије само онда када то може да штети јавном интересу. Традиционално је гледиште да је министар дужан да се повуче увек онда када буде предмет расправе у Парламенту и када је повреда довољно озбиљна да нема потребе да се приступи формалном гласању о поверењу. С обзиром да је индивидуална одговорност министра део општег мозаика у политичком поверењу влади, тешко је очекивати да било који министар појединачно изгуби поверење које влада у целини ужива.

Министри могу поднети оставку на функцију уколико сматрају да је њихово поверење доведено у питање. Тако је министар спољних послова 1982. године, поднео оставку Премијеру након британске инвазије на Фокландска острва. Министар је у писму своју оставку образложио јаком критиком у Парламенту и медијима, које он додуше сматрао неоснованим али с обзиром на одговорност министарства којим руководи, његова дужност је да поднесе оставку. Има мишљења да је због непостојања писаног

⁶⁰³ Turpin, C., *British Government and the Constitution*, Butterworths LexisNexs, London, 2002, p. 448.

⁶⁰⁴ *Ibid.*

⁶⁰⁵ Turpin, C., *op. cit.*, p. 449.

⁶⁰⁶ Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers (Cabinet Office, July 2001.), https://www.civilservant.org.uk/library/2001-ministerial_code.pdf, датум посете: 05.09.2021.

устава обавеза министра да одговарају Парламенту прерасла у јединствену одлуку самог Премијера. Премијер стоји на становишту владиног јединства и зато појединачни наступи министра могу њих довести у ситуацију да подносе оставке.⁶⁰⁷

2.2. Република Француска

У француском парламентарном праву, контролну функцију врши Национална скупштина парламента. Влада одговара пред Националном скупштином која представља доњи дом парламента. Влада може захтевати од Сената усвајање декларације о општој политици владе, али оваква декларација усвојена од стране Сената може да обезбеди Влади једино политичку подршку, али не може да изазове директно пад владе и изгласавање неповерења. Чак и када Влада затражи такву сагласност од Сената, она је може добити из разлога политичке солидарности када ужива политичку подршку већине у горњем дому.⁶⁰⁸

Могућност да парламент расправља о одговорности владе испољава се у неколико ситуација. Прво, влада може пред овим парламентарним домом да постави питање свог поверења, односно да сама иницира поступак гласања о поверењу. Друго, парламент може покренути питање одговорности владе на предлог посланика. Треће, влада може везати свој опстанак за одређени законски пројекат који је сама предложила парламенту.

Национална скупштина расправља о поверењу Влади на предлог премијера, који се претходно о истом питању консултује са члановима министарског савета.⁶⁰⁹ Ово питање ставља се на дневни ред Скупштине када Влада жели подршку или проверу подршке за њену генералну политику. Гласајући по предлогу владе, Национална скупштина показује политички однос снага и стварну парламентарну већину која пружа подршку Влади.

Предлог премијера и саме Владе за гласање о поверењу може бити мотивисан различитим разлозима. Прво, одмах након конституисања Владе односно након њеног именовања од стране председника Републике и друго, касније у току њеног мандата када је неопходно обезбедити генералну сагласност или подршку владиној политици. С обзиром да се француским Уставом не захтева формална инвеститура Владе или избор од стране парламента, влада може одмах након именовања захтевати од Националне скупштине проверу поверења. Уставом није предвиђена обавеза за Владу да предузима овај чин, тако да је само половина од свих образованих влада у француској Петој републици захтевала проверу свог поверења након именовања⁶¹⁰.

Питање одговорности владе, Национална скупштина може да отвори на предлог посланика. Као што је речено, једна десетина чланова Скупштине може да покрене поступак за гласање о поверењу, а парламент гласа о резолуцији о одбијању поверења тек након 48 сати од подношења предлога.⁶¹¹ Захтевана десетина посланика рачуна се од стварно заузетих седишта у Националној скупштини. Исти посланик не може истовремено да буде потписник више захтева за гласање о поверењу Влади.⁶¹² Предлог групе посланика мора да буде образложен. О тачном датуму одржавања расправе о поднетом предлогу одлучује Конференције председника. У сваком случају, ова расправа

⁶⁰⁷ Turpin, C., *Op. cit.*, p. 488.

⁶⁰⁸ Constitution of the French Republic, of October 1958., with Amendments through 2008., https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en art. 20, 49-50.

⁶⁰⁹ Constitution of the French Republic, art. 49, par. 1.

⁶¹⁰ Kurian, G.T., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Vol. I, II, Washington D.C., 1998, p. 258.

⁶¹¹ Constitution of the French Republic, of October 1958, with Amendments through 2008 art. 49, par. 2.

⁶¹² Constitution of the French Republic, of October 1958, with Amendments through 2008, art. 153.

мора да се одржи најкасније трећег дана од истека уставног рока од 48 сати од подношења предлога Скупштини.⁶¹³

Једном поднети предлог за гласање о поверењу не може се повући, као што не може бити обустављена започета дискусија о предлогу за гласање о поверењу. У поступку расправе о владином поверењу није дозвољено подношење амандмана на предлог резолуције о поверењу. Основно правило у одлучивању је да се броје само гласови за резолуцију о ускраћивању поверења влади и то већином гласова чланова Националне скупштине. Уколико Скупштина не изгласа неповерење Влади, исти предлог не може да поднесе током скупштинског заседања.

Мада је поступак за гласање о неповерењу влади често инициран од стране чланова Националне скупштине, само је једна Влада изгубила поверење у овој процедури. Након фактичке уставне ревизије, путем референдума 1962. године, коју је иницирао председник Републике Де Гол, Национална скупштина је изгласала неповерење Министарском савету, односно њеном Председнику. Након овог, било је много предлога за смену Владе, али се ни са једним од ових предлога није успело.⁶¹⁴

2.3. Савезна Република Немачка

Гласање о поверењу у Немачкој познато је под називом „конструктивно гласање о поверењу“. Сматра се да је овај начин гласања, односно, контроле Владе учвршћује позицију немачког премијера у поређењу са француским и британским примером парламентарне владе. О одговорности владе одлучује доњи дом парламента, Бундестаг. У случају када се постави питање поверења канцелару, Бундестаг мора осим те одлуке да се сложи и око његовог наследника. Дакле, чин опозива или смене владе и избора нове, сјединили су се у јединствени акт.⁶¹⁵

Када Бундестаг изгласа неповерење Влади, а не одлучи о избору новог канцелара, председник Републике може да именује једног кандидата на ту функцију или да распусти овај парламентарни дом. С друге стране, канцелар може да присили Бундестаг да гласа о његовом поверењу или да предложи председнику Републике распуштање парламента. Такав развој ствари, Бундестаг може да спречи уколико апсолутном већином својих чланова изабере новог канцелара. Механизам конструктивног гласања о неповерењу садржи формалне услове који отежавају олако приступање обарању Владе, што доприноси стабилности немачког канцеларског система и одржавању потребне равнотеже између Парламента и Владе.⁶¹⁶

Сходно одредби чл. 67. Основног закона,⁶¹⁷ најмање једна четвртина чланова Бундестага или једна парламентарна фракција која окупља четвртину посланика може покренути поступак за гласање о поверењу Савезне владе. Такође, најмање 48 сати мора протећи између подношења предлога и гласања о поверењу Влади. С обзиром да је овде поступак опозива и избора Владе обједињен, онда се примењују иста правила као и приликом избора новог канцелара. Посланици гласају тајно на гласачким листићима и нови канцелар је изабран, односно претходни је смењен, ако је за овај предлог гласало више од половине свих чланова Бундестага.

2.4. Република Црна Гора

⁶¹³ Constitution of the French Republic, art. 154.

⁶¹⁴ Kurian, G.T., *Op. cit.*, p.258.

⁶¹⁵ Hauge, R., Harrop, M., *Comparative Government and Politics: An Introduction*, London, 2004, p. 278.

⁶¹⁶ *Ibid.*

⁶¹⁷ Basic Law for the Federal Republic of Germany, 23 May 1949 Last amended on 29 September 2020, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>, par. 67.

Уставом Црне Горе је утврђено да Влада може у Скупштини поставити питање свог поверења⁶¹⁸, као и да Скупштина може изгласати неповерење Влади. Предлог да се гласа о неповерењу Влади може поднети најмање 27 посланика. Ако је Влада добила поверење, потписници предлога не могу поднети нови предлог за гласање о неповерењу пре истека рока од 90 дана.

Пословником Скупштине Црне Горе дефинисано је да предлог да се гласа о неповерењу Влади мора да садржи разлоге због којих се предлаже гласање о неповерењу. Предлог да се гласа о неповерењу, председник Скупштине је дужан да одмах достави посланицима и председнику Владе. О предлог да се гласа о неповерењу Влади, на седници Скупштине, отвара се претрес. На почетку претреса представник предлагача има право да образложи предлог, а председник Владе да да одговор. По завршеном претресу приступа се гласању о неповерењу Влади.

Одредбама Устава Црне Горе, и пословничким одредбама није прописана посланичка већина, односно број гласова који је потребан за изгласавања неповерења Влади.

2.5. Република Хрватска

Хрватским уставом детаљно је регулисан поступак подношења захтева и изгласавање неповерење Влади.⁶¹⁹ Такође, прецизиран је број гласова који је потребан да се Влади изгласа неповерење. На предлог најмање једне петине заступника у Хрватском сабору може се покренути питање поверења председнику Владе, члану Владе или Влади у целини.

Расправа и гласање о поверењу, не може се спровести пре истека рока од седам дана од доставе предлога Хрватском сабору, а мора се спровести најкасније у року од 30 дана од дана достављања предлога Хрватском сабору.

Одлука о неповерењу је донета, ако је за њу гласала већина од укупног броја заступника у Хрватском сабору. Дакле, ради се о апсолутној већини. Ако Хрватски сабор одбије предлог за изгласавање неповерења, заступници који су га поставили не могу поновно поднети исти предлог пре истека рока од шест месеци. Ако се изгласа неповерење председнику Владе или Влади у целини, председник Владе и Влада подносе оставку. Ако се у року од 30 дана не изгласа поверење новом мандатару и члановима које предлаже за састав Владе, председник Хрватскога сабора обавестиће о томе Председника Републике Хрватске. Затим ће председник Републике одмах донети одлуку о распуштању Хрватскога сабора и истовремено расписати изборе за Хрватски сабор. Ако се изгласа неповерење поједином члану Владе, председник Владе може уместо њега предложити другог члана Хрватском сабору да му изгласа поверење или председник Владе и Влада могу поднети оставку.

2.6. Федерација Босна и Херцеговина

Што се тиче инструмента изгласавања неповерења Влади, Већу министара у Босни и Херцеговини, има мишљења да се заправо се ради о изборној функцији која се преклапа са контролном функцијом. Заступнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, надлежан је за одобравање именовања председника Већа министара.⁶²⁰ Овај контролни механизам примењује се у оба дома Парламентарне скупштине БиХ

⁶¹⁸ Ustav Republike Crne Gore, čl. 106.

⁶¹⁹ Ustav Republike Hrvatske, čl. 113.

⁶²⁰ Poslovnik zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine čl. 151.

готово у истом поступку.⁶²¹ Клуб заступника у заступничком, односно најмање три заступника у заступничком или три делегата у Дому народа Парламентарне скупштине БиХ, могу иницирати предлог за гласање о неповерењу. Предлог се доставља председнику дома који га доставља Већу министара БиХ, заступницима односно делегатима и другом дому. У Заступничком дому овај предлог се обавезно ставља на дневни ред након 20 дана, а најкасније 30 дана од дана достављања Већу министара, док се у Дому народа на дневни ред ставља у року који Дом утврди закључком, а најкасније 30 дана од дана достављања Већу министара БиХ. Пре почетка седнице о изгласавању неповерења, Веће министара БиХ може поднети дому који је иницирао предлог за гласање о неповерењу, извештај са мишљењем и различитим гледиштем. Овај извештај се заступницима у Заступничком дому доставља најкасније 48 сати пре одржавања седнице, а делегатима у Дому народа, најкасније 24 сата пре одржавања седнице. Сваки председник дома има право на седници Дома да образложи предлог за изгласавање неповерења Већу министара БиХ, а Веће има право да одговори и изнесе своје мишљење, након чега се отвара расправа. Након окончања расправе, предлог о неповерењу се ставља на гласање. Уколико не буде усвојен, може се гласати о другим иницијативама у вези предлога. Није прецизан број гласова који је потребан за изгласавање неповерења. Председник обавештава други дом, Веће министара БиХ и председништво БиХ о исходу гласања и о другим предлозима и иницијативама, ако су постојале.

3. Поступак постављања питања поверења Влади у Србији

У Србији, у деветнаестом веку, парламентаризам је био тек у настанку. Многи његови механизми се још увек нису уобличио или, ако јесу у пракси, они нису били предмет уставног регулисања. Отуда, Устав Србије од 1888. године и Устав од 1903. године, нису садржали одредбе о поступку за изгласавање неповерења Влади, иако је овим уставима недвосмислено уведен парламентарни систем.⁶²²

Уставом Србије од 1990. године, регулисан је поступак за изгласавање неповерења Влади. Предлог за изгласавање неповерења, могло је поднети најмање двадесет народних посланика, а Влади би било изгласано неповерење ако се за то изјасни већина од укупног броја народних посланика. За време важења Устава Србије од 1990. године, установљена је парламентарна пракса, према којој председник Народне скупштине ставља на гласање хоће ли се предлог за изгласавање неповерења Влади уврстити у дневни ред или не. Ако би скупштинска већина била против, предлог за изгласавање неповерења Влади би пропао. Таква пракса је противна смислу института изгласавање неповерења Влади. Предлог за изгласавање неповерења стоји на располагању Уставом одређеном броју посланика. Кад је предлог поднет у складу са Уставом, председник Народне скупштине је дужан да тај предлог уврсти у дневни ред седнице Народне скупштине, о том предлогу се, дакле не гласа: он аутоматски постаје тачка дневног реда скупштинске седнице. Оваква парламентарна пракса је настављена и након доношења Устава Србије од 2006. године.

Када је покренут поступак за изгласавање неповерења влади, влада је дужна да сачека окончање поступка, па тек онда може затражити распуштање парламента. Овакво правило парламентарног живота је неопходно поштовати, чак и када није изричито прописано уставом. Супротно је поступила Влада Републике Србије, новембра 2003. године, када је покренут поступак за изгласавање неповерења Влади. С обзиром да је Влада била неспремна да се суочи са аргументима усмереним против ње и са могућим

⁶²¹ Poslovník zastupničkog doma BiH, čl.153-148., Poslovník Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, čl.144-149.

⁶²² Вид. Петров, В., *нав. дело*, стр. 139.

негативним исходом гласањем у Народној скупштини, она се одлучила да предложи вршилац дужности председника Републике и да распусти Народну скупштину, што је и учињено. На овај начин је изигран смисао института изгласавања неповерења Влади. Она је, међутим, искористила уставну празнину, односно непостојање изричите уставне норме о забрани распуштања Народне скупштине док траје поступак за изгласавање неповерења Влади.

Важећим Уставом Републике Србије уређени су сви битни елементи поступка за изгласавање неповерења Влади или поједином члану Владе⁶²³, а детаљнија правила поступка садржи Пословник Народне скупштине.⁶²⁴ Предлог за изгласавање неповерења Влади или поједином члану Владе може поднети најмање 60 народних посланика. Предлог се подноси председнику Народне скупштине у писаном облику и у њему мора бити наведен разлог због кога се предлаже гласање о неповерењу. У предлогу мора бити назначен представник предлагача. Ако то није учињено, сматра се да је представник предлагача први потписани народни посланик. Председник Народне скупштине овај предлог одмах доставља председнику Владе, односно њеном члану и народним посланицима. Скупштина разматра предлог на првој наредној седници а најраније пет дана по подношењу предлога. На почетку седнице, представник предлагача има право да образложи предлог, а председник Владе, односно њен члан, има право да одговори.

Постоје различита гледишта у погледу нормативних решења којим се предвиђа броја народних посланика овлашћених да поднесу предлог и минимални рок који мора да протекне да би се предлог размотрио.⁶²⁵ Уставом Републике Србије из 2006. године поштрени су услови за покретање овог механизма, прописујући да је за подношење предлога за гласање о неповерењу Влади потребна подршка 60 народних посланика, док је према Уставу из 1990. године било потребно три пута мање, свега 20 посланика. Уз повећање броја посланика неопходног за покретање предлога за гласање о неповерењу Влади, увођење одредбе којом у случају неизгласавања неповерења Влади, потписници поновни предлог могу покренути тек по истеку рока од 180 дана, такође се наводи као новина којом је Устав из 2006. године допринео стабилности извршне власти и слабљењу контролне функције парламента - с једне стране. С друге стране, пак, сматра се да су оба елемента својствена тзв. рационализацији парламентаризма, односно да јачају положај Владе и да омогућавају народним посланицима да се ваљано припреме за разматрање предлога.

Након окончања расправе, на коју се примењују правила прописана Пословником које се односе на трајање начелне расправе приликом разматрања предлога закона, приступа се гласању о предлогу. Народна скупштина је прихватила предлог за изгласавање неповерења Влади или члану Владе, ако је за њега гласало више од половине свих народних посланика.

Када Народна скупштина изгласа неповерење Влади, председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Народна скупштина је дужна да изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања њеног неповерења. У супротном, председник Републике мора да распусти Скупштину и да распише изборе (распуштање Скупштине по сили Устава). Релативно кратак рок – 30 дана од дана изгласавања неповерења Влади, који је Уставом остављен Народној скупштини за избор нове Владе,

⁶²³ Устав Републике Србије, чл. 130.

⁶²⁴ Пословник Народне скупштине Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 20/2012), чл. 217-219.

⁶²⁵ Видети: Спасојевић, Д., „Контролна функција Народне скупштине Републике Србије”, у: *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе, Београд, Сарајево, Подгорица: Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Сарајевски отворени центар, Факултет политичких наука – Универзитет Црне Горе, 2012, стр. 144.; Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и инвормисање, Београд, 2015.*

доводи у везу поступак обичног изгласавања неповерења Влади са поступком конструктивног изгласавања неповерења Влади.

Кад Народна скупштина изгласа неповерење члану Владе, председник Народне скупштине о томе одмах обавештава председника Владе, а овај је дужан да покрене поступак за избор новог члана Владе, у складу са законом. Председник Владе предлаже Народној скупштини кандидата за министра у року од 15 дана од престанка мандата претходног министра.

Ако Влади или члану Владе не буде изгласано неповерење потписници предлога не могу поднети нов предлог за гласање о неповерењу пре истека рока од 180 дана.⁶²⁶ Влади која је изашла као „победник“ из расправе. Уставом је дато време да своју победу потврди и ојача – опозиција мора да сачека најмање 180 дана па да тек тада сачека повољан тренутак како би се опет покренуло питање гласања неповерења Влади.

Код нас за изгласавање неповерења није потребно да буде оформљена нова скупштинска већина која ће изгласати следећу владу („конструктивно изгласавање неповерења“ као у Немачкој, Мађарској, Шпанији) већ неизгласавање поверења може довести и до ванредних избора. Ипак, пракса у Србији још увек није потврдила ту могућност, владе су у скупштини биране, али нису и разрешаване.⁶²⁷

Пословник Народне Скупштине садржи начелне (сажетије и поновљене уставне одредбе) о изгласавању неповерења Влади и члану Владе.⁶²⁸

Механизам гласања о неповерењу Влади ретко се користи у парламентарној пракси Србије, с обзиром на то да је карактеришу релативно стабилне владајуће коалиције „које се најчешће урушавају изнутра, и скоро никада под формалним притиском опозиције.“⁶²⁹ Народна скупштина расправљала је о Предлогу за изгласавање неповерења Влади Републике Србије последњи пут у децембру 2008. године који је поднело укупно 86 народних посланика из Демократске странке Србије, Нове Србије и Српске радикалне странке, али је на крају Влади, коју је предводио тадашњи премијер Мирко Цветковић, ипак изгласано поверење. Најскорији покушај покретања овог механизма забележен је у фебруару 2018. године, када су посланици из посланичких група „Доста је било“ и „Двери“ покренули иницијативу за изгласавање неповерења Влади „због изузетно лошег материјалног стања грађана, катастрофалног стања у здравству, култури и образовању, најниже стопе привредног раста у региону, због стања у РТС-у, медијског мрака, због избегавања Владе да учествује у расправи о буџету, несређених спискова, због избора страначких кадрова на најважнија места у држави, неквалификованих министара, одласка хиљада младих, због раширене корупције и криминала.“⁶³⁰ Међутим, иницијативу није подржао довољан број посланика да би предлог за изгласавање неповерења био покренут.

Имајући у виду наведени однос снага у српском Парламенту, можемо констатовати да након последњих парламентарних избора могућности и шансе за покретање овог механизма, скоро и да не постоје. Али је добро да овај механизам контроле владе постоји, јер се састави парламента у демократским државама мењају, па таква могућност хипотетички може да се деси.

⁶²⁶ Устав Републике Србије, чл. 130, ст. 6.

⁶²⁷ Орловић, С., *Устав Србије и права опозиције*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 65(2), 2017, стр. 124.

⁶²⁸ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 218-219.

⁶²⁹ Спасојевић, Д., „Контролна функција Народне скупштине Републике Србије“, у: *Демократске перформансе парламента Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе, Београд, Сарајево, Подгорица: Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Сарајевски отворени центар, Факултет политичких наука – Универзитет Црне Горе*, 2012, стр. 144.

⁶³⁰ Саопштење покрета „Доста је било“, <http://dostajebilo.rs/blog/2018/02/20/jos-cetiriposlanika-podrzala-inicijativu-za-izglasavanje-nepoverenja-vladi-i-razresenje-predsednikasrbije/>, датум посете: 01.09.2021.

4. Право владе да затражи гласање о свом поверењу

Предлог за изгласавање неповерења влади треба разликовати од постављања питања поверења влади. Проф. Владан Петров је указао на неколико фундаменталних разлика на које је потребно указати.⁶³¹ Најпре, предлог за изгласавање неповерења влади потиче од парламента, а питање поверења поставља сама влада, односно њен председник. Поводом предлога за изгласавање неповерења влади расправља се и гласа о неповерењу влади (а не о поверењу). Када влада постави питање свог поверења у парламенту, расправља се и гласа о поверењу влади. По правилу, већина која се тражи у оба случаја за доношење одлуке је иста, али у првом случају, то је апсолутна већина којом се изгласава неповерење влади, док у другом случају, апсолутна већина је потребна да би се изгласало поверење влади. Најзад, разлог за покретање ова два института је различит. Питање поверења које поставља влада је инструмент у рукама владе којим она може тежити да оствари неколико различитих циљева: у једном случају, влада после извесне расправе у парламенту, сама жели да провери сагласност парламента са неким својим ставом односно политиком коју уопште или у одређеном питању води; у другом случају, влада користећи погодан тренутак, поставља питање поверења у жељи да предухитри предстојећи напад на њену политику или рад; у трећем случају, она врши притисак на парламент суочавајући га с тим да ће, ако не прихвати одређене њене ставове бити принуђен да јој затражи замену⁶³². Према томе, у строгом смислу, само је предлог за изгласавање неповерења влади инструмент парламентарне контроле владе. Шире посматрано, оба института чине садржину контролне функције парламента. Први, предлог за изгласавање неповерења влади, је инструмент непосредне чврсте контроле; други, питање поверења влади, је инструмент посредне чврсте контроле парламента над извршном влашћу.

Уставом Пете француске републике установљен је посебан механизам за гласање о поверењу који је везан за парламентарну процедуру усвајања одређеног владиног предлога закона. Ради се о мешовитој операцији, где су процедуре, гласање о поверењу и усвајање закона повезане. Влада може свој пројекат закона да подупре предлогом за гласање о њеном поверењу. Тада се сматра да је предлог закона усвојен уколико Скупштина не донесе резолуцију о ускраћивању поверења влади по поступку који је Уставом регулисан⁶³³. Сходно скупштинском пословнику, уколико премијер предложи гласање о поверењу истовремено са законским предлогом, скупштинска расправа се суспендује за 24 часа, а председник Скупштине региструје Владин предлог и износи га пред посланике⁶³⁴.

Последњи случај гласања о поверењу влади представља својеврстан притисак на парламент да усвоји владин предлог закона. Пошто се за резолуцију о неповерењу захтева апсолутна већина посланика у Националној скупштини, то значи да посланици који нису присутни или нису гласали, индиректно пружају подршку владином пројекту закона и тиме дају генералну подршку влади. Дакле, за резолуцију о неповерењу мора да се изјасни изричито више од половине чланова Скупштине, а за закон се захтева само обична већина. Влада, на овај начин, лакше долази до жељеног резултата и њен предлог закона може релативно лако да буде усвојен у условима када је пољуљана парламентарна већина. У условима нестабилне већине, овакав механизам може да преокрене однос снага и терет обавеза у законодавном процесу пребаци на парламентарну опозицију.⁶³⁵

⁶³¹ Вид, Петров, В., *нав. дело*, стр. 139.

⁶³² Јовичић, М., *Одговорност носилаца јавних функција*, Београд, 1968, стр. 232.

⁶³³ Art. 49.3. С.

⁶³⁴ Constitution of the French Republic, art. 155.

⁶³⁵ Aril, P., Gicquel, J., *Droit Parlementaire*, Montchreisten, Paris, 1988, p. 218.

Контролна функција парламента у овом случају посредно се користи и као начин да се дисциплинује парламентарна већина. Поред јаког и утицајног председника Републике, председници француске Владе нису стабилни на својој функцији и ретки су случајеви да се парламентарни мандат поклапа са мандатом једне Владе, што је скоро редовна појава у немачком парламентаризму⁶³⁶.

Савезна влада Немачке, може поставити питање свог поверења пред посланике Бундестага. Слично француском решењу, влада може да веже овај предлог за свој предлог закона и да тако на својеврсан начин уцељује парламент. Уколико посланици не изгласају неповерење влади, канцелар може да предложи шефу државе да распусти Бундестаг у року од 21. дана.⁶³⁷

Устав Црне Горе садржи само једну одредбу о постављању питања поверења: „Влада може у Скупштини поставити питање свог поверења.“⁶³⁸ Пословником Скупштине Црне Горе Питање свог поверења у Скупштини Влада поставља у писаној форми. Питање поверења у име Владе поставља председник Владе и има право да га образложи. О постављеном питању поверења отвара се претрес, а након претреса се приступа гласању о поверењу⁶³⁹ Међутим одредбама Устава и Пословника није предвиђен број гласова односно већина које потреба за изјашњавање о поверењу Влади.

Уставом Хрватске је у оквиру одредбе којом се регулише подношење захтева и гласања о неповерењу Влади, предвиђено да гласање о поверењу Влади може захтевати и председник.⁶⁴⁰ На исти начин је дати институт регулисан и Пословником Хрватског сабора.⁶⁴¹

У Србији, предлог за гласање о поверењу Влади може се, на захтев Владе, разматрати и на седници Народне скупштине која је у току, а ако Влада није поднела такав захтев, предлог се разматра на првој наредној седници, а најраније пет дана од његовог подношења. Након окончања расправе приступа се гласању о предлогу.⁶⁴² Народна скупштина је прихватила предлог за изгласавање поверења Влади ако је за њега гласало више од половине од свих народних посланика. Ако Народна скупштина не изгласа поверење Влади, Влади престаје мандат, а председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана неизгласавања поверења, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе. Пословник Скупштине садржи одредбе начелног карактера о поступку остваривања права Владе да затражи гласање о питању поверења, уз напомену да се сходно примењују одредбе о поступку одлучивања о неповерењу Влади и члану Владе.⁶⁴³

5. Правне последице постављања питања поверења и одговорност носилаца политичких функција

Развој парламентарног систем и увођењем демократских принципа, као што је принцип народне суверености, довели су до увођења механизма политичке одговорности владе и њених чланова пред парламентом. У том смислу развиле су се две форме, и то индивидуална одговорност министра и колективна одговорност владе.

⁶³⁶ *Ibid.*

⁶³⁷ Basic Law for the Federal Republic of Germany, par. 68.

⁶³⁸ Ustav Crne Gore, čl. 106.

⁶³⁹ Poslovnik Skupštine Crne Gore, čl. 198.

⁶⁴⁰ Ustav Republike Hrvatske, čl. 113. st. 2.

⁶⁴¹ Poslovnik o radu Sabora Republike Hrvatske, čl. 125. st. 2.

⁶⁴² Устав Републике Србије, чл. 131. ст. 2.

⁶⁴³ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 276-277.

Индивидуална одговорност министра дозвољава парламенту да овај механизам контроле спроведе појединачно према једном члану владе. Уколико премијер сматра да је то удар на његов програм и владу у целини, може захтевати испитивање поверења целе владе, при чему се јавља министарска солидарна и колективна одговорност владе. У пракси, парламент реализује своју контролну функцију тако што се посланичка питања упућују министрима појединачно, а захтев за гласање о поверењу упућује чешће влади у целини.

Колективна одговорност владе почива на два основна принципа: 1) влада мора дати оставку уколико изгуби поверење у парламенту и 2) влада мора да говори „у један глас“, односно сви чланови владе деле колективну одговорност за послове владе, а министар који се не слаже са ставом владе, дужан је да поднесе оставку. Правило о колективној одговорности владе јача партијску дисциплину и јединство у влади, а такође оснажује ауторитет премијера.

Министри су индивидуално политички одговорни за њихове сопствене активности и грешке, као и за све службенике у њиховом министарству. Одговорност министра простире се на област ресора који прати. Механизам индивидуалне одговорности се активира када владин кабинет сматра да нема места солидарисању са политиком и ставом једног министарства и када то захтевају посланици⁶⁴⁴. Санкције индивидуалне министарске одговорности могу наступити у случају подношења оставке самог министра или у случају опозива, када се примењују правила скупштинске процедуре за изгласавање неповерења.

Уставни механизам гласања о поверењу, формално правно би требало да обезбеди стабилну владу и правила у погледу позивања владе на политичку одговорност. Тако се као елементи уставних правила у поступку гласања о поверењу, примењују следећа правила: од тренутка покретања поступка до гласања о поверењу мора протекти одређени временски период, извршна власт не може користити уставно право на распуштање парламента док тече поступак гласања о поверењу, могуће је ограничење рокова или постављање услова у погледу избора наследника на место премијера и слично.

Гласање о поверењу влади у великој мери су условљени политичком композицијом парламента и владе. У савременој држави политичке партије доминирају у процесу избора парламентарних посланика, а преко њих и политичке композиције парламента обезбеђују и функционисање владе. Од јединства парламентарне већине и снаге парламентарне опозиције зависи колико су реални захтеви за гласање о поверењу влади. С обзиром да је председник владе у највећем броју случајева шеф парламентарне већине или високо позициониран функционер политичке партије или коалиције која чини владајућу већину, променили су се односи између власти контроле или надзора над радом владе и могућности њеног обарања. Постављање питања неповерења поједином министру или влади у целини, парламентарна мањина сматра бескорисном функцијом, јер она није у стању да обори владу. Зато се каже да је већа корист од парламентарне мањине која критикује, него оне која обара владу. На тај начин не само да се губи квалитет парламентарне контроле, него да се губи на времену и квалитету приликом решавања значајних националних питања. Дакле, када је парламентарна већина стабилна током мандата и уверена да ће на следећим изборима победити, мандат премијера је скоро неограничен, а он политички недодирљив.⁶⁴⁵

Правна обавеза да влада поднесе оставку после изгласавања неповерења у парламенту, премда се често изричито прописује уставом, није сасвим у духу традиционалног парламентаризма. Идеално посматрано, парламентаризам, почива на идеји равнотеже двеју политичких власти, законодавне и извршне. Парламент може да

⁶⁴⁴ Пејић, И., Парламентарно право – француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента, Правни факултет у Нишу – Центар за публикације, Ниш, 2006, стр. 237.

⁶⁴⁵ Burdeau, G., Hamon, F., Troper, M., *Droit Constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 1995, p. 594.

изгласа неповерење влади, а влада може да распусти парламент. Влада која је изгубила поверење парламента требало би да изабере између подношења оставке или распуштање парламента. Ако би влада увек, у случају изгласавања неповерења, морала да одступи, без могућности да апелује на бирачко тело како би оно решило сукоб две власти, идеја равнотеже не би била до краја изведена.⁶⁴⁶ Стога је боље да је уставом јасно прописано да влада која је изгубила поверење парламента може да поднесе оставку или да распусти парламент.⁶⁴⁷ Када устав не оставља јасну могућност да влада којој је изгласано неповерење издејствује распуштање парламента, такву могућност треба признати. Влада не сме да распусти парламент док траје поступак за изгласавање неповерења. Тада мора да сачека резултат гласања, чак и када то није изричито прописано уставом.

⁶⁴⁶ Петров, В., *нав. дело*, стр. 173.

⁶⁴⁷ *Ibid.*

ГЛАВА VII

ПАРЛАМЕНТАРНИ ОДБОРИ

1. Појам, организација и надлежност парламентарних одбора

1.1. Појам парламентарних одбора

Парламентарни одбори су помоћна радна тела парламента и представљају најзначајнију организациону појаву у савременом парламенту која доприноси ефикасности, квалитету и економичности парламентарних процедура. У данашњим приликама је постало незамисливо да се у парламенту спроведе законодавни или било који други парламентарни поступак, без учешћа парламентарних одбора. Тачније, појавила се потреба за специјализацијом у раду парламента, чиме је њихова улога значајно нарасла, те тако, заједно са посланичким групама, парламентарни одбори постају средиште одлучивања.⁶⁴⁸

У теорији је углавном прихваћен став да су парламентарни одбори и комисије производ практичне потребе, тј. потребе да се обезбеди квалификованост и рационалност у раду парламента, односно његових домова, па се истиче да то, у ствари, представља разлог њиховог постојања⁶⁴⁹

Одбори се могу дефинисати као „мали органи произишли из домова“⁶⁵⁰, односно, мали број изабраних посланика чија је основна функција припрема рада парламента и његових домова. Одбори омогућавају да се у парламенту одвија истовремено више важних активности и поступака неопходних за рад пленарних седница и, по правилу, сва питања која се нађу на дневном реду једног парламента, односно дома, претходно су предмет разматрања у парламентарним одборима.⁶⁵¹

С обзиром на начин рада парламента, у систему одбора може се сагледати однос између пленарног и тзв. комитетског рада, који служи за одређивање карактера парламента као „радне скупштине“ или „расправе скупштине“. У литератури постоји мишљење да јак комитетски систем у унутрашњој организацији парламента обезбеђује функционисање тзв. радне скупштине, која преко својих радних тела обавља велики део послова не препуштајући ове задатке влади и њеним министарствима⁶⁵². У „радном“ парламенту се образују одбори чији делокруг рада одговара једном ресорном министарству. Тако одбори доприносе јачању позиције парламента према органима извршне власти, нарочито према влади. Док је у „расправном“ парламенту умањен значај стручних тела, дотле се у „радном“ парламенту преко помоћник парламентарних органа ублажава јаз између парламентарне већине и мањине.

Репрезентативна функција парламента долази до пуног изражаја у парламенту којем је на располагању широка парламентарна расправа о различитим питањима дневног реда. Међутим, овај идеал представничке демократије измењен је пред потребом да се послови парламента детаљно уреде и да се надгледа рад владе. Одбори, као стручна и радна тела парламента, образовани су тако да могу да преузму иницијативу и да учествују у креирању и спровођењу владине политике. Деловање посланика кроз одборе може се ограничити утицај владе на послове парламента, која у савременој држави готово да доминира у парламентарном процесу. Изворна функција законодавног органа

⁶⁴⁸ Пејић, И., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Црнтар за публикације, Ниш, 2011, стр.115.

⁶⁴⁹ Вид. Николић, П., *Уставно право*, Просвета, Београд, 1995, стр. 474.

⁶⁵⁰ Lord Champion, D.W.S. Lidderdale, *La procédure parlementaire en Europe*, Armand Colin, Paris, 1955, p. 34.

⁶⁵¹ Николић, О., *Парламентарни одбори- упоредно-правни преглед*, Страни правни живот, бр. 56, 2012, стр. 54.

⁶⁵² Nauge, R., Harrop, M., *op. cit.*, p. 251., Veume, K., *op. cit.*, p. 53.

у систему поделе власти, функција представљања, добила је свој нови израз у функционисању „радне скупштине“.⁶⁵³

Истиче се да су парламентарни одбори неопходност модерног парламента, а посебно у контексту оснаживања институционалне позиције парламента и враћања у „равнотежу“ са извршном влашћу. Комплексност послова и ширина надлежности савремених скупштина, упућује на неопходност образовања скупштинских одбора. Одбори некада само идентификују, а некада и нуде готова решења и предлоге. Извештаји одбора представљају основу, срж сваке одлуке и активности парламента, без обзира о којој је парламентарној надлежности реч. Рад у одборима има велике могућности за неутралисање партијских утицаја и лобирања, кроз присуство одговарајућих стручних лица - те би извештаји одбора требало да буду резултат информисаности, студија и истраживања. На тај начин се доприноси подизању квалитета, стручности, целисходности, па и законитости укупним парламентарним активностима, наравно, под условом да сви извештаји „стигну“ до дневног реда скупштинског пленума.

У вези партијских утицаја у организацији и раду одбора, у теорији се као једна од карактеристика наводи - партијска координација.⁶⁵⁴ Према овом схватању, партијска координација негира широко заступљено гледиште да су моћ одбора и партија обрнуто пропорционални. Ова перспектива на одборе гледа као на инструменте партијских вођа у парламенту. Како се бирачи на изборима опредељују за конкретну партију, чланови одбора се труде да спроводе партијске циљеве ради реизбора. Партије зависе од испуњавања предизборних обећања која су дата грађанима, али се однос чланови одбора – интереси бирача, ипак остварује кроз доминацију политичких партија. Одбори се тако претварају у мали стручни кружок са основном сврхом да испуњавају партијски програм, односно повећавају шансе за повољан изборни исход кроз сервисирање политичких захтева бирача, оличених у страначким манифестима.

Пракса показује да одбори углавном одлучују консензусом или једногласно, тј. ситуације у којој чланови владајуће партије аутономно одлучују у одбору и тако налазе заједнички језик са опозицијом, јесте *conditio sine qua non* јаког одборничког система и јаког парламента, који је нешто више од печата за прихватање туђих одлука у политичком систему.⁶⁵⁵ Изузетак може да се јави у случају мањинске владе. Тада, консензус у одбору не мора да буде показатељ способности, а и шире парламента, да утичу на садржај владине политике.

Наравно, у пракси се појављују и другачији, можемо рећи, екстремнији примери-неслагања, оштрине расправе, ескалирање тензија, увреда, итд., као последица различитих политичких ставова.⁶⁵⁶ Оно што се може запазити у нашој политичкој и парламентарној пракси, јесте да припадност и заступање ставова једне политичке опције посланика, повлачи за собом обавезу (или пак опредељење) изношења ставова, аргумената, критика на једнообразан начин. Дакле, према понашању и говору посланика, како у пленуму тако и у одборима, може се закључити којој политичкој опцији посланик припада. Таква пракса доводи до поларизације, повећавања јаза и немогућности

⁶⁵³ Пејић, И., *нав. дело*, стр. 120.

⁶⁵⁴ Mattson, I., Strom, K., “Parliamentary Committees”, in: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* ed. Herbert Doring, Palgrave Macmillan, 1995, p. 270–275.

⁶⁵⁵ Пејковић, М., *Српски парламентарни одбори – компаративна анализа одбора*, Српска политичка мисао, бр. 4, год. 18. vol. 34, 2011, стр. 88.

⁶⁵⁶ Тако је на седници Административног одбора 21.11.2019. лидер опозиционог покрета Двери је физички напо председника одбора услед, по његовом мишљењу, неправилног вођења седнице, бахотости, незаконитих одлука, итд. Интернет страница Радио телевизије Србија <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2946735/reagovanja-povodom-incidenta-na-sednici-administrativnog-odbora.html>, датум посете: 07.09.2021.

постизања компромиса и консензуса, потхрањивања напетости, и удаљавања од саме суштине обављања послова и задатака парламентарца.

Заједничке карактеристике парламентарних одбора су следеће: 1) стручност – чланови одбора бирају се међу посланицима по критеријуму стручности, тако да одбор представља тело стручњака које се перманентно бави одређеним питањима у парламентарној процедури; 2) унутрашња повезаност – релативно мала група посланика окупљена у одбору, различитог политичког опредељења, може лакше постићи договор, него што би то учиниле политичке групе у целом парламенту; 3) подршка – одбори су у свом раду увек упућени на експерте у одређеним областима, што подразумева да своје предлоге могу базирати на експертским мишљењима и истраживањима, а не само руковођени политичким разлозима⁶⁵⁷.

Према својој правној природи, парламентарни одбори нису самостални органи.⁶⁵⁸ Они јесу, или би требало да буду, основни органи парламентарног рада, али не могу присвојити надлежност парламента нити имати самосталну егзистенцију у односу на парламент. Дакле, парламентарни одбори су изведени из парламента, они су његова „продужена рука“, а не тела која замењују парламент.

Парламентарни одбори су настали у Енглеској. Одбор целог дома, који постоји у Уједињеном краљевству и земљама британске парламентарне традиције, потиче „од великог“ одбора формираног у Дому комуна за време владе Џемса I и Чарлса I. Одбори овог типа служили су да се, на мање формалан начин, расправљају тешка питања о односу државе и цркве. У модерно доба парламентарни одбори су највећу снагу добили у скандинавским земљама, Немачкој и САД-у⁶⁵⁹.

У англосаксонској правној литератури често се истиче компарација „јаких и слабих“ система одбора, кроз анализу два супротстављена система: у Сједињеним Америчким Државама, односно, у Уједињеном Краљевству.⁶⁶⁰ Неке од карактеристика јаког система одбора су велики број сталних парламентарних одбора; тачно одређена надлежност одбора која се поклапа са структуром владе и њених органа; мандат чланова одбора траје колико и легислатура, а често се врши и њихов поновни избор, што погодује њиховој великој стручности, често веће и од највиших владиних службеника. На седницама одбора, њени чланови су у могућности да неформално расправљају о појединим питањима са колегама из других политичких партија, што поспешује остваривање компромиса и проналажење најбољих решења. Дугогодишње чланство у одборима омогућава континуитет, стабилност и развија велику стручност у оквиру одређених питања. У слабом систему одбора, који доминира у Уједињеном Краљевству и Ирској, одбори се оснивају са циљем проучавања тачно одређеног законског предлога или групе предлога и након тога се распуштају. Самим тим, чланство у таквим одборима је краткотрајно, што не ствара прилику њеним члановима за дубље усавршавање у појединим областима.

Организација и функционисање парламентарних одбора не чине уставну материју у строгом смислу. Правило је да устави уопште не помињу одборе⁶⁶¹, а уколико то чине, у питању су одредбе сасвим начелног карактера. Правило је да се унутрашња

⁶⁵⁷ Видети: Nauge, R., Harrop, M., *Comparative Government and Politics: an Introduction*, Palgrave Macmillan, 2004, p. 251.

⁶⁵⁸ У Италији и Шпанији, одбори имају релативно самостална овлашћења: предлажу законске предлоге и усвајају законе мањег значаја. *Ibid.*

⁶⁵⁹ Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2015, стр. 88.

⁶⁶⁰ K. Johnson, Robert T. Nakamura, *Orientation handbook for members of parliaments*, World Bank Institute, 2006, str. 32.

⁶⁶¹ Уз изузетке, као што су Устав Француске, Устав Хрватске итд.

организација и функционисање уређује пословником.⁶⁶² Устав Републике Србије припада претежној групи устава који не садрже посебне одредбе о парламентарним радним телима.

Парламентарни одбори, по правилу, не излазе из оквира помоћних радних тела. Колико год је њихов значај у законодавном и контролном поступку велики, они немају самостална овлашћења да усвајају законе. Најпознатији изузетак од овог правила постоји у италијанском парламенту. У овом парламенту одбори имају овлашћење да дају коначну сагласност на законе „мањег значаја“.⁶⁶³

1.2. Организација парламентарних одбора

Парламент сам уређује своју делатност и има право на самоорганизовање. Овај уставни принцип, реализован је и детаљније разрађен кроз пословничка правила. Парламент сам бира своје органе и образује, по потреби, скупштинска тела. У парламенте раној нормативи и пракси се могу разликовати парламентарни одбори, комисије и групе. Међутим, ово разликовање није установљено правним нормама, већ је производ праксе и теоријске анализе.

Парламентарна група представља форму партијско-политичке репрезентације у народном представништву, која политичке идеје и настојања, из фазе парламентарних избора и политичке сфере, претаче у сферу образовања државне воље. Упркос постојању непосредне везе између посланичке групе и партије, парламентарна група представља посебан организациони део парламента, састављен од чланова парламента, што несумњиво указује на њен правни карактер.⁶⁶⁴ Парламентарна група и њени чланови нису подређени партијском, већ парламентарном праву.

Парламентарне групе су место где скупштинске одлуке политички сазревају, док одбори и комисије своју улогу остварују у техничком и стручном смислу, у погледу припреме услова за коначно одлучивање. Два су својства заједничка и карактеришу парламентарне групе и парламентарне одборе и комисије: 1) делимични састав, јер обухватају само део чланова парламента; 2) затворени састав, пошто њихов рад, по правилу, није доступан јавности⁶⁶⁵.

Парламент не може своје задатке да реализује без претходне припреме, понекад и до најситнијих детаља. Пре скупштинског пленума неопходне су опсежне припреме у којима непосредно или преко помоћних органа парламента учествују и парламентарне групе. Рад у одборима и комисијама за посланике је понекад од већег значаја него њихово учешће на пленарном заседању. У одборима се разматрају стручна питања или се

⁶⁶² Пре промене Устава из 2022. године, уставним одредбама су се на неколико места помињали скупштински одбор и његов председника: 1) председник Врховног касационог суда, на предлог Високог савета судства, по прибављеном мишљењу опште седнице Врховног касационог суда и надлежног одбора Народне скупштине, бира Народна скупштина (чл. 144. ст. 1.); 2) у састав Високог савета судства улазе председник Врховног касационог суда, министар надлежна за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине као чланови по положају (чл. 153. ст. 3.); 3) Републичког јавног тужиоца, на предлог Владе, по прибављеном мишљењу надлежног одбора Народне скупштине, бира Народна скупштина (чл. 158. ст. 2.); 4) у састав Државног већа тужилаца улазе Републички јавни тужилац, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине, у складу са законом (чл. 164. ст.1.)

⁶⁶³ Петров В., „Парламентарни одбори у Републици Србији и упоредно“, у: *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ : прилози Пројекту 2009.*, ур. Светислав Табороши, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за публикације, Београд, 2010, стр. 31.

⁶⁶⁴ Вид. Пејић, И., *Парламентарне групе*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2000, стр. 120.

⁶⁶⁵ Avril, P., Gicquel, J., *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 67.

утврђују предлози, пратећи уобичајену нормативну процедуру. Тако да се о њима, после две инстанце разматрања, у пленуму практично више и не расправља.

Правило је да се процедуре које важе за цео парламент, сходно примењују и на рад у одборима, осим ако изричито није другачије предвиђено. Ипак, одбори су малобројна тела, те су и самим тим процедуре прилагођене саставу и броју.

Начини одређивања чланова одбора су: 1) чланове одбора именује председник парламента; 2) бирају их парламентарци; 3) бира их посебна изборна комисија. Правило је да су чланови парламентарних одбора искључиво чланови парламента.⁶⁶⁶ У избору чланова одбора пресудан значај имају парламентарне групе. У земљама у којима председник парламента именује чланове одбора, он то чини на предлог парламентарних група, као што је случај у Италији. Када избор чланова одбора врши парламент, он по правилу само потврђује избор парламентарних група, као што је случај у Републици Србији. Приликом избора чланова одбора треба узети у обзир посебне квалификације, стручност, знање и парламентарно искуство кандидата за обављање послова из делокруга одређеног одбора.

Основни принцип на коме почива структура парламентарних одбора је принцип сразмерног представљања. То значи да је свака парламентарна странка заступљена у одбору сразмерно броју мандата. Наравно, могућ је изостанак појединих чланова одбора. У Србији је од 2010. године, уведен систем заменика чланова одбора. Заменици се бирају истовремено са члановима одбора, а позивају се на седнице када се чланови не одазивају позивима.

У већини држава парламентарни одбори у свом раду имају стручну, административну и другу помоћ професионалне стручне службе. Квалитет и бројност стручне службе, умногоме зависи од самог положаја и утицаја одбора у парламентарном животу. Сигурно да је у државама у којима је утицај одбора велики његова стручна служба развијена и састављена од стручњака и искусних познавалаца посла, док у државама у којима су одбори привремени и краткотрајни, стручна служба је углавном чисто техничко-административна подршка члановима одбора. Члановима парламентарних одбора у Представничком дому и Сенату САД-а, у раду помаже веома бројна стручна служба, а уколико постоји потреба могу се ангажовати и додатни истраживачи или запослени на одређено време. У Конгресу по одбору је запослено 18 стручњака и 12 асистената и они су ангажовани на истраживачким, административним и пословима припреме документације. Међутим према неким статистичким подацима⁶⁶⁷ реалан број запослених у Представничком дому је између 22 и 153, док у Сенату варира од 30 до 140 запослених. Овако велики број људи запослених у стручним службама правда се њиховом великом стручношћу и кључном улогом у различитим експертизама, анализама, евалуацијама и томе слично, неопходним за законодавну и надзорну улогу парламента.

Одбори Народне Скупштине Србије немају ни једног секретара у својој засебној служби. Сву помоћ одборима у раду пружа општа служба скупштине.⁶⁶⁸ Нема сумње да посланици не могу сами да обављају све задатке, нити да им у томе не може много помоћи општа служба, која истовремено асистира и пружа одговарајућу техничку помоћ целој скупштини као институцији.

⁶⁶⁶ Вид. Петров, В., *нав. дело*, стр. 32.

⁶⁶⁷ Benda, S., R., *Committee in Legislatures*, National Democratic Institute for International Affairs Legislative Research Series, 1996., Vincent, H., C., Rybicki, E., *Committee Numbers, Sizes, Assignments, and Staff: Selected Historical Data*, CRS Report for Congress, Washington, 1996, p. 98

⁶⁶⁸ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 293. ст. 2.

1.2.1. Велика Британија

Како је већ наведено, рад одбора у овом представничком телу је слаб. У овој фази разматрања законских предлога, као фази парламентарне процедуре, јавност утиче више на обликовање предлога него што то чине сами одбори⁶⁶⁹. Насупрот примерима из европског континенталног парламентарног права, у Британији не постоје стални одбори који су специјализовани за одређена питања, а нису ни нарочито блиски јавности и медијима.⁶⁷⁰ С обзиром да британски Парламент спада у групу расправних, а не радних скупштина, постоје врло лоше оцене рада парламентарних одбора у законодавној процедури. Сматра се да је основна карактеристика британских парламентарних одбора недостатак иницијативе који се огледа у томе да се не разматрају детаљно или са недовољно пажње предлози који се њима упућују. Још од 1980. године предузете су реформе у функционисању одбора и њима су проширена права одбора да позивају лица или траже одређену документацију неопходну за разматрање предлога. Осим тога, одбори могу позивати правне и друге стручњаке, представнике одређених група за притисак и интересних група, а све у циљу да дођу до потребних информација које се тичу предлога закона⁶⁷¹.

У британском Парламенту се могу образовати тзв. *standing committees* који нису по својој надлежности везани за област, већ се означавају словима абееде и сваки од њих, по правилу, броји осамнаест чланова. Дакле, сваки од ових одбора може да расправља о било којем питању о којем одлучи Доњи дом. При том се компетентност расправе у одбору обезбеђује тако што се одговарајућем одбору додељују чланови парламента који располажу одговарајућим квалификацијама да расправљају о конкретном питању.⁶⁷² Међутим, из његовог назива би било погрешно закључити да се ради о сталном парламентарном одбору јер се он образује по потреби ради разматрања одређеног законског пројекта. Када овај комитет поднесе извештај Парламенту, он се распушта. Од 2006. године, ови одбори су добили право да воде саслушања и прикупљају доказе.⁶⁷³

Данас се парламентарни одбори практично могу оснивати без ограничења, осим што важи правило да један посланик може бити члан само једног парламентарног комитета⁶⁷⁴.

Пошто се велики број изабраних парламентарних одбора образује у току једне легислатуре, настала је потреба за формирањем једног тела које ће обједињавати рад свих ових парламентарних органа. Такав комитет се у британском Парламенту назива *Liaison committee*, који има улогу координирајућег комитета према свим осталим парламентарним телима. У његов састав улазе председници свих парламентарних комитета са задатком да размотре питања која се тичу рада ових органа, дају савете или одржавају контакте са премијером⁶⁷⁵.

⁶⁶⁹ Turpin, C., *British Government and the Constitution*, London: Butter-worths LexisNexis, 2002, p. 495.

⁶⁷⁰ Вид. Пејић И., *нав. дело*, стр.122.

⁶⁷¹ *Ibid.*

⁶⁷² Марковић, Р., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београу- Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2014. стр. 311.

⁶⁷³ Levy, J., *Public Bill Committees: An Assessment Scrutiny Sought; Scrutiny Gained*, Parliamentary Affairs, Vol. 63 No. 3, 2010, p. 534.

⁶⁷⁴ Rogers, R., Walters, R., *How Parliament Works*, London: Longman, 2004, p.191.

⁶⁷⁵ Barnett, H., *Constitutional & Administrative Law*, London: Cavendish Publishing Limited, 2004, p. 423.

1.2.2. Република Француска

Француско парламентарно право познаје три категорије парламентарних комисија: сталне, специјалне и анкетне. Овлашћења ових комисија су различита, али принцип сразмерне репрезентације парламентарних група важи за све комисије. Сталним комисијама се доставља сваки нацрт и предлог закона. Уставом Француске је предвиђено да броја сталних комисија не може бити већи од осам у сваком дому.⁶⁷⁶ Пословником Националне скупштине Француске је предвиђено шест сталних одбора, које имају у саставу најмање једну, највише две осмине од броја чланова Националне скупштине⁶⁷⁷. С обзиром на мању специјализованост и број чланова, сталне комисије више не могу да „покривају“ више министарских ресора. Специјалне комисије се образују било на иницијативу Владе, било саме Скупштине, такође ради испитивања нацрта и предлога закона. Оне могу да се образују и на захтев председника сталне комисије, председника парламентарне групе или најмање 30 посланика. образују се према принципу сразмерне репрезентације, с тим да не могу да имају више од 28 чланова из састава једне сталне комисије. Анкетна комисија француске Националне скупштине не може да има више од 30 посланика. У пракси анкетна комисија има бар 12 чланова, али и тада осликава састав целокупне Скупштине.

1.2.3. Организација одбора у Немачкој

У немачком Бундестагу парламентарни одбори се углавном образују према правилу један одбор за један министарски ресор – слично као и у нашем праву. Одређени одбори су облигаторни, тј. морају се образовати на основу самог Устава. Одредбама Устава је на посредан или непосредан начин предвиђена обвеза образовања појединих одбора.⁶⁷⁸

Број чланова одбора одређује Бундестаг, водећи при том рачуна о односу снага појединих странака у парламенту.⁶⁷⁹ Начелно, сваки посланик би требало да буде члан неког одбора. Посланичке фракције, како се називају парламентарне групе у Немачкој, именују чланове одбора и њихове заменике. Ако су у питању посланици који не припадају ни једној, њих именује председник Бундестага као саветнике у појединим одборима. Председник одбора се у Немачкој бира сам одбор и то тако на основу договора Колегијума (*Ältestenrat*), одбор бира предложене кандидате.⁶⁸⁰

Дакле, према снази политичких фракција у парламенту, утврђује се њихов редослед и заступљеност у одборима. Да би се обезбедило пуно учешће политичких партија односно парламентарних фракција, допуштено је да на седници одбора узму учешће и лица које фракција одреди у својству пуномоћника или сарадника већ именованог члана одбора.

У Немачкој се могу образовати привремени парламентарни одбори: анкетне комисије и истражни одбори.

Анкетне комисије формирају на предлог једне четвртине чланова Бундестага. Што се тиче чланова анкетне комисије споразумно одређују посланичке групе. Уколико се договор не постигне, чланови се именују сразмерно односу снага у парламенту.

⁶⁷⁶ Constitution of the French Republic, , art. 43., par.1.

⁶⁷⁷ Rules of procedure of the National Assembly France, January 2007, https://www.legislationline.org/download/action/download/id/2084/file/France_Rules_Procedure_NationalAssembly_2007htm/preview, art. 36.

⁶⁷⁸ Вид., Basic Law for the Federal Republic of Germany, 23. May 1949, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> art. 41., art. 45., art. 44., art. 77.

⁶⁷⁹ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, art.12.

⁶⁸⁰ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, art. 58.

Правило је да свака има свог члана у овој комисији. Број чланова анкетне комисије не би требало да премаши девет, осим ако по принципу пропорције у погледу заступљености сваке групе не буде морало да се одступи од овог правила⁶⁸¹. Придружени чланови се не убрајају код утврђивања политичких снага, али се узимају у обзир код одређивања састава Већа старешина и избора чланова одбора. Техничка сарадња или заједнички рад појединих група не доводи до било какве промене у процени односа снага или у погледу расподеле седења у парламентарним телима.

Истражни одбор образује Бундестаг на захтев парламентарне мањине или када то захтева једна четвртина његових чланова, као и код анкетне комисије. Његово деловање је, дакле, повезано са снагом опозиције у Бундестагу. О овом одбору ће касније бити речи.

1.2.4. Сједињене Америчке Државе

У САД-у, велики значај у раду Конгреса имају стални одбори који постоје у оба дома. Број ових одбора је раније био велики, тако да је у Представничком дому постојао 61 одбор, а у Сенату чак 74.⁶⁸² Велики број одбора водио је преклапању њихових надлежности и оптерећивању чланова дома чланством у више одбора. Од 1946. године број одбора је драстично смањен, тако да данас Представнички дом има 20 сталних одбора⁶⁸³, а Сенат 21.⁶⁸⁴ Величина одбора је различита: најмањи број чланова је 9, а највећи 50 (у Представничком дому), односно 23 (у Сенату). Смањење броја одбора било је праћено увођењем већег броја пододбора које одбори именују из своје средине.

Стални одбори су образовани углавном за посебне области државне управе или службе, тако да у домовима постоје, на пример, одбори за пољопривреду, за приходе, за оружане снаге, за банкарство и новац, за просвету, за рад и социјалне службе, за јавне радове, за правосуђе и сл. Постоје и посебни одбори за правила који утврђују правила пословничког карактера о раду домова (*committees on rules*).

Осим сталних одбора појединих домова постоји 18 заједничких одбора или комисија Конгреса, нпр. за документацију, за публикацију Конгреса, за надзор над зградом Конгреса.

Стални одбори се бирају после сваких избора за Представнички дом, односно после делимичног обнављања Сената. Правило је, међутим, да се у одборе поново бирају дотадашњи чланови одбора, под претпоставком да су поновно изабрани у дом. Дакле, најчешће се врши само делимично попуњавање одбора новим члановима изабраним уместо дотадашњих. Другим речима, персонални састав одбора се споро и постепено мења⁶⁸⁵. Избор чланова сталних одбора врши посебан „одбор за одборе“ који сачињавају чланови обе партије. У начелу је утврђено да се места у одборима попуњавају припадницима обе партије сразмерно њиховој снази у дому. У пракси, већинска партија, наравно, за себе узима значајнији део места.

У раду одбора посебну улогу играју њихови председници. Председничка места у свим сталним одборима држи већинска партија. Дуго је важило правило да председничка места припадају члановима већинске партије у дому који имају најдужи стаж – то је практично значило да је, дошавши једном на то место, председник одбора остајао на њему све док је био биран у дом. Последица тога била је да су ова места заузимали

⁶⁸¹ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, art. 56.

⁶⁸² United States House of Representatives, committees, <https://www.house.gov/committees>, датум посете: 5.9.2021.

⁶⁸³ United States House of Representatives, committees, <https://www.house.gov/committees>, датум посете: 5.9.2021.

⁶⁸⁴ United States Senate, committees, <https://www.senate.gov/committees/index.htm>, датум посете: 5.9.2021.

⁶⁸⁵ Јовичић, М., *Велики уставни системи*, ИРО – Светозар Марковић, Београд, 1974, стр.84.

старији, мање активни чланови, уз то конзервативно настројени, а да је млађим способнијим појединцима био ускраћен долазак на ове положаје. Почетком седамдесетих година од овог правила се одустало и сада се избор председника одбора врше тајним гласањем у самом одбору, при чему бива опет изабран припадник већинске партије који има већину и у одбору.

Велики значај сталних одбора Конгреса лежи у чињеници да се путем њих остварују најнужнији облици контакта две власти, законодавне и извршне. Чланови кабинета не одговарају Конгресу, не присуствују његовим седницама, нису обавезни да одговарају на питања, тако да би, да нема одбора, постојало одсуство неопходне сарадње две власти – законодавне и извршне. Тако су у ствари одбори ти који су у непосредном контакту са владиним ресорима, који учествују у обличавању законских предлога, који преговарају с ресорима о финансијским средствима која ће им се доделити, који позивају њихове представнике ради пружања обавештења и извештавања и сл.

1.2.5. Организација одбора у Србији

Законом о Народној скупштини предвиђена су основна правила о саставу, делокругу и начину рада одбора, док се детаљна правила налазе у скупштинском пословнику. Из ових правила јасно произилази намера да се одборима обезбеди значајнија улога у раду Народне скупштине. Циљ је да се Народна скупштина од „расправног“ временом претвори у „радни“ парламент. Ипак, остварење тог циља не захтева само реформу скупштинског пословника већ и промену парламентарне атмосфере у коме се рад одбора традиционално потцењује и ставља у други ред⁶⁸⁶.

Одбор на својој првој седници бира из круга чланова, председника и заменика председника.⁶⁸⁷ У нашој земљи, дакле, као и у већини земаља, председника одбора бира сам одбор. Председник одбора сазива седнице и председава, усклађује рад одбора са другим одборима и са радом Народне скупштине, сарађује са председником Народне скупштине, предлаже поступање у вези са иницијативама, петицијама који су у делокругу одбора, стара се о спровођењу закључака одбора и обавља друге послове утврђене Пословником.⁶⁸⁸

Законом је предвиђен институт заменика чланова одбора. Дакле, Народна скупштина бира чланове одбора и заменике чланова одбора, на предлог посланичких група, сразмерно броју народних посланика посланичке групе у односу на укупан број народних посланика у Народној скупштини⁶⁸⁹. Радом одбора, дакле, руководи председник одбора. Одбор има заменика председника и секретара.

Посланичке групе предлажу кандидате за чланове и заменике чланова одбора, сразмерно броју народних посланика посланичке групе у односу на укупан број народних посланика у Народној скупштини. У саставу одбора приликом утврђивања сразмерног учешћа посланичких група у укупном броју чланова и заменика чланова одбора, обезбеђује се већина оних странака које чине парламентарну већину⁶⁹⁰. Српским Пословником је, такође предвиђено да посланик може бити члан одбора.⁶⁹¹

О листи кандидата за чланове одбора народни посланици одлучују у целини, јавним гласањем, већином од укупног броја народних посланика. У састав одбора бира се једнак број чланова и заменика чланова одбора. Народна скупштина, може на предлог

⁶⁸⁶ Петров, В., *нав. дело*, стр. 94.

⁶⁸⁷ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 25. ст. 3.

⁶⁸⁸ Вид. Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 70.

⁶⁸⁹ Закон о Народној скупштини („Сл.гл.РС, бр. 9/2010), чл. 28.

⁶⁹⁰ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 23. ст. 1-2.

⁶⁹¹ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 23. ст. 4.

посланичке групе или самог посланика – члана одбора, разрешити члана или заменика члана одбора или заменика члана одбора и изабрати новог, на првој седници након достављања предлога посланичке групе. До избора новог члана одбор ће функционисати у постојећем саставу, уколико је његов број већи од половине броја чланова утврђеног Пословником.

До доношења скупштинског пословника 2010. године, Народна скупштина је имала 30 сталних одбора. Њихов делокруг рада је био такав да они нису били стриктно везани за област владиних министарстава и далеко су надмашивали њихов број. Систем одбора представља основ за одређивање карактера представничког органа у систему организације власти. Према формалном критеријуму, број парламентарних одбора, могло би се рећи да је српски парламент претендовао на позицију тзв. радне скупштине. Захваљујући сталним одборима „радна скупштина“ највећи део послова завршава сама, не препуштајући иницијативу и акцију ресорним министарствима. Циљ оваквог начина унутрашњег организовања парламента је да се пронађе добра мера у погледу ефикасности рада и реализације послова у парламентарном пленуму и скупштинским одборима. Упркос великом броју сталних скупштинских тела, број одржаних седница одбора указује да је њихова активност изнад очекиване. Народна скупштина није успела да у институционалном склопу уставног система профилише своју улогу као радни, већ претежно као расправни форум.

Стални одбори Народне скупштине су: 1) Одбор за уставна питања и законодавство, 2) Одбор за одбрану и унутрашње послове, 3) Одбор за спољне послове, 4) Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, 5) Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова, 6) Одбор за дијаспору и Србе у региону, 7) Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику, 8) Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, 9) Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду, 10) Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације, 11) Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво, 12) Одбор за Косово и Метохију, 13) Одбор за културу и информисање, 14) Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва, 15) Одбор за здравље и породицу, 16) Одбор за заштиту животне средине, 17) Одбор за европске интеграције, 18) Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, 19) Одбор за контролу служби безбедности.⁶⁹²

Одбор за права детета образује се као посебно стално радно тело. Председник Одбора је председник Народне скупштине. Поред председника Народне скупштине, Одбор чине: потпредседници Народне скупштине, представници посланичких група у Народној скупштини и председник Одбора за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва.⁶⁹³

Сваки стални одбор има пословником релативно прецизно утврђен делокруг. Број сталних одбора је различит. Треба имати у виду да број сталних одбора није поуздан доказ о њиховом стварном значају у раду парламента.

Сви одбори имају по 17 чланова, осим Одбора за права детета који има 23 члана, Одбор за Косово и Метохију 16 чланова и Одбор за контролу служби безбедности 9.⁶⁹⁴ Укупан број места у одборима 337, што значи да посланици држе седишта у најмање два, а често и више скупштинских одбора. Тиме се може доћи и до закључка да ће мале посланичке групе, по принципу сразмерне заступљености, имати исте представника у више сталних одбора, што, додуше, није у супротности са пословничким правилом да један посланик може бити члан више одбора.

⁶⁹² Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 46.

⁶⁹³ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 47.

⁶⁹⁴ Вид. Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 48-67.

У контексту анализе организације и посланичких места у одборима, осврнућемо се на распоред посланика у одборима у скупштинском сазиву из 12. скупштинског сазива, из 2020. године. Наиме, након избора, одржаних 21. јуна 2020. године,⁶⁹⁵ убедљиву победу однела је зборна листа „Александар Вучић–За нашу децу. Ова листа је добила гласове 60,65 одсто од свих бирача који су изашли на изборе, односно 188 мандата. Изборна листа „Ивица Дачић–Социјалистичка партија Србије (СПС), Јединствена Србија (ЈС)-Драган Марковић Палма“ освојила је 32 скупштинска мандата. Листа „Александар Шапић-Победа за Србију“ је освојила 11 мандата.

Поред ових листа, у Народну скупштину ушле су и четири мањинске партије. „Савез војвођанских Мађара-Иштван Пастор“ добио је девет мандата. Изборна листа „Академик Муамер Зукорлић-Само право-Странка правде и помирења (СПП)-Демократска партија Македонаца (ДПМ)“ освојила је четири мандата. „Албанска демократска алтернатива-Уједињена долина освојила је три мандата, док је листа „СДА Санцака-др Сулејман Угљанин“ освојила је такође чини три мандата.

У постојећем саставу Одбора, осим представника посланичких група из странака који чине владајућу коалицију, чланство имају и посланици мањинских политичких странака. Распоређени су на следећи начин. посланичка група Посланичка група „Уједињена долина-СДА Санцака“ има по једног члана и заменика члана у Одбору за административно- буџетска и мандатско-имунитетна питања, Одбору за права детета, у Одбору за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације, У Одбору за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва и у Одбору за европске интеграције. У Одбору за људска и мањинска права и равноправност полова, ова посланичка група има два члана и једног заменика.

Посланичка група „Странка правде и помирења СПП – Уједињена сељачка странка УСС, има три члана у Одбору за права детета. Затим, члана и заменика има у Одбору за дијаспору и Србе у региону и Одбору за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво. Ова посланичка група има по једног члана у Одбору за пољопривреду, шумарство и водопривреду, и Одбору за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације. И на крају, једног заменика у Одбору за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва.

Посланичка група „Савез војвођанских Мађара“ има по једног члана и заменика у Одбору за људска и мањинска права и равноправност полова, у Одбору за европске интеграције, у Одбору за заштиту животне средине, у Одбору за здравље и породицу, у Одбору за културу и информисање, Одбору за пољопривреду, шумарство и водопривреду, у Одбору за права детета, у Одбору за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва, У Одбору за уставна питања и законодавство, у Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава. Затим, у Одбору за спољне послове, ова посланичка група има једног члана, а у Одбору за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације једно заменичко место.

У Одборима за: контролу службе безбедности, за Косово и Метохију, за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику, за одбрану и унутрашње послове и за правосуђе, државну управу и локану самоуправу, нема чанова мањинских странака.

Дакле, можемо закључити да се код мањинских странака, с обзиром на број мандата, у односу на број места чланова и заменика које имају, посебно код Савеза војвођанских Мађара, примењује правило да један посланик може бити члан више одбора.

⁶⁹⁵ Вид. Републичка изборна комисија, Укупни резултати избора за народне посланике Народне скупштине 2020. године, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/9386/ukupni-rezultati-izbora-za-narodne-poslanike-narodne-skupstine-2020-godine.php>, датум посете: 10.11.2021.

Оно што је интересно, то је да у одборима нема представника посланичке групе „Нова Србија – покрет СПАС“. То су посланици који су у Парламент ушли на основу добијених гласова листе „Александар Шапић-победа за Србију“ и чинили практично једину опозициону странку у нашој Скупштини. Међутим, од краја маја 2021., на основу Одлуке Главног одбора Српске напредне странке, покрет СПАС је приступио овој странци, те је опозиција, из почетног сазива, престала да постоји. У опозиционом деловању се истиче, сада самостални посланик, а некадашњи члан СПАС-а Глишић Владан.⁶⁹⁶

1.3. Надлежност одбора

Улога одбора се разликује од државе до државе и умногоме зависи од друштвенополитичког система, снаге и организованости политичких партија, финансијске ситуације и од других политичких фактора. Кључна улога одбора, представља разматрање законских предлога владе или других овлашћених предлагача закона, али одбори могу бити снабдевени надзорним, контролним и истражним надлежностима. Тако, у скандинавским земљама, парламентарци су више оријентисани на детаљно претресање законских предлога у одборима него на драматичне говоре на пленарним седницама. Ипак, овлашћења парламентарних одбора углавном прате две основне функције парламента, законодавну и контролну. У законодавству, парламентарни одбори треба да компетентно и свестрано расправе законске предлоге, тако да ови скоро завршени долазе у пленум.

Утицај парламентарних одбора на законодавни процес парламента зависи од најмање два чиниоца. Први је улога владе у законодавном поступку. У парламентима у којима доминирају политичке странке, у којима влада има јаку парламентарну већину, владини законски предлози лако пролазе законодавну процедуру у парламенту. Ту је законодавна активност парламента, како у пленуму, тако и у радним телима, пука формалност. Иако влада доминира у фази предлагања закона, парламент преузима иницијативу преко скупштинских одбора у погледу стручне расправе⁶⁹⁷. За разлику од пленума, који пружа велике могућности да се процедура непотребно одуговлачи, рад у одборима је подесан за преговарање и расправу са стручним аргументима. Зато је у европским скупштинама развијен модел јавног преноса седница одбора, за коју су грађани више заинтересовани него што је то случај са радом у пленуму. Има примера да одбори чак располажу пуним законодавним капацитетом. Тако је пословничким одредбама италијанског доњег дома допуштено парламентарном одбору да делује као активни законодавац. Уколико је одбор размотрио и одобрио одређени предлог закона,

⁶⁹⁶ У току израде ове дисертације одржани су парламентарни избори, на основу којих је већи број странака ушао у састав Парламента, што ће неминовно утицати и на састав одбора. Према подацима Републичке изборне комисије, листа „Александар Вучић – Заједно можемо све“ освојила 120 мандата, односно да је за њу гласало 42,91 одсто бирача. Листа „Мариника Тепић – Уједињени за победу Србије“ освојила је 38 мандата или 13,57 одсто. Листа „Ивица Дачић – Премијер Србије“ освојила је 11,43 одсто или 32 мандата. Листа коалиција Наде освојила је 5,38 одсто или 15 мандата а листа коалиције „Морамо“ 4,69 одсто или 13 мандата. Изборна листа Суверенисти освојила је 2,28 одсто и није прешла цензус а листа Патриотски блок за обнову краљевине Србије око лидера Двери Бошко Обрадовића 3,81 одсто, односно десет мандата. Листа Заветници освојила је 3,72 одсто или десет мандата а мањинска листа „Савез војвођанских Мађара“ освојила је 1,58 одсто или пет мандата. Листа „Муфтијин аманет – Странка правде и помирења – Усаме Зукорлић“ освојила је 0,95 одсто односно три мандата. По подацима РИК-а, листа „Заједно за Војводину – Војвођани“ освојила је 0,64 одсто или два мандата. Листа „СДА Санцака – др Сулејман Угљанин“ освојила је 0,54 одсто или два мандата. Републичка изборна комисија, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/284079>, датум посете: 06.04.2022.

⁶⁹⁷ Пејић, И., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу – Центар за публикације, Ниш, 2011. год., стр. 119.

скупштински пленум се не упушта у расправу о предлогу и амандманима, већ само усваја акт који је прошао процедуру у парламентарном одбору⁶⁹⁸.

Одбори у Србији не спадају у групу уставом овлашћених предлагача закона, али Пословником је предвиђено право подношења амандмана од стране уставом овлашћеног предлагача закона, али и надлежног одбора.⁶⁹⁹ Такође, Пословником је предвиђено ако Амандман који је у складу с Уставом и правним системом, а прихвате га предлагач закона и надлежни одбор, постаје саставни део предлога закона и о њему Народна скупштина у пленуму не одлучује.⁷⁰⁰

Скандинавске земље дају добар пример квалитетног рада парламентарних одбора. Систем власти у овим земљама назива се „одборским парламентаризмом“⁷⁰¹, јер се често у одборима креира политика о којој касније цео парламент гласа. Други чинилац од које зависи законодавни утицај парламентарних одбора тиче се редоследа по којем се законски предлог креће у парламенту. Ако је овај у потпуности размотрен у пленуму, а затим послат одбору, одбори немају значајнију улогу. Тада су одбори само „административне јединице“ које треба да примене одлуке донете у пленуму. Када се законски предлози детаљно претресају у одборима већа је вероватноћа да ће утицај ових тела бити пресудан на крајњи резултат.

У САД- у одбори имају значајну улогу у законодавној процедури. Посебно се истиче значај јавних расправа који организују одбори у овом поступку. После првог читања законског предлога, Представнички дом или Сенат обавезно упућује предлог надлежном одбору. Одбори по правилу организују на почетку свог рада на неком законском предлогу тзв. јавне расправе, на које се, осим предлагача, позивају сва лица или представници органа и организација (међу њима и представници група за притисак, односно лобисти), заинтересовани за доношење закона или против његовог доношења, те им се пружа прилика да изнесу своје мишљење у одбору. Посебно се позивају стручњаци, функционери надлежног државног органа и сл. По завршетку јавне расправе, која може да траје и веома дуго, одбор у затвореној седници приступа одлучивању. Исход може да буде различит: одбор може донети одлуку да предлог подржи, може поднети предлог изменити или допунити, а може и сам припремити нов, различити предлог. Међутим, и то је оно што се у највећем броју случајева догађа, одбор може одбацити предлог, не подносећи о њему никакав извештај у пленуму. То се дешава са преко три четвртине поднетих законских предлога⁷⁰².

Парламентарни одбори имају значајну улогу у остваривању контролне функције парламента. Осим уз помоћ традиционалних инструмената контроле (посланичко питање, интерпелација, гласање о неповерењу), скупштина може да контролише владу и преко активности својих одбора⁷⁰³. Манифестује се као специфична контрола рада органа извршне власти пре свега владе, али и државне управе. Називи и делокруг парламентарних одбора се обично поклапају са подручјима министарских ресора. Тиме је олакшана парламентарна контрола над министарствима и владом у целини. Контролна улога одбора се најпре остварује кроз активност истражних одбора, који се формирају, повремено, на захтев представника парламентарне опозиције, а са циљем да се испитају активности везане за рад владе или неког њеног министарства. Осим истражних одбора, чија је главна активност усмерена на контролу владе, стални парламентарни одбори доприносе у великој мери независности парламента у односу према влади. Образовање

⁶⁹⁸ Вид. Bull, M., J., "Electoral Reform", in: *Parliamentary Affairs*, vol. 57, no. 4, p. 550.

⁶⁹⁹ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 161. ст. 1.

⁷⁰⁰ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 164. ст. 3.

⁷⁰¹ Петров, В., *нав. дело*, стр. 89.

⁷⁰² Јовичић, М., *нав. дело*, стр. 85.

⁷⁰³ Вид., Пејић, И., *нав. дело*, стр. 121., Марковић, Р., *нав. дело*, стр. Стојановић, Д., *нав. дело*, стр. 466.

сталних скупштинских одбора по областима које одговарају областима ресорних министарстава има за учинак јачање контроле над радом владе, јер сваки владин пројекат закона пролази кроз одговарајућу процедуру пред одборима, који могу да стављају амандмане, мењају или враћају ове пројекте владе. Тако се у великој мери јача независност парламента и његов стручни потенцијал расте у односу према владиним министарствима, која имају велики административни апарат за припрему законских пројеката.

У САД- у, стални парламентарни одбори имају подручје активности које се у великој мери поклапа са делокругом рада министарства односно владином агенцијом, те им је једна од надлежности управо надзор над радом тог министарства или агенције. Овакав надзор често подразумева саслушања функционера извршне власти о напретку као и о проблемима посла за који су задужени, односно у вези одређеног актуелног питања, као и њихово сведочење, тражење писаних информација и достављање тражених докумената. У парламентарним системима који се темеље на традиционалном енглеском моделу, одбори увек морају да се боре са двоструким изазовима. „На једној страни, са снажним захтевом владе за контролом, па чак и монополном над радом парламента а, на другој страни, с подједнаком жељом и опозиције и владе да изборну битку наставе унутар парламентарних одбора“.⁷⁰⁴

У Уједињеном Краљевству одбори који врше надзор називају се изабрани одбор, а министри имају чак могућност да спрече расправу у парламенту која би се водила на основу ових извештаја. Знатно боља ситуација је на Новом Зеланду где су изабрани одбори у могућности да започну истрагу, а Влада је дужна да одговори на представке одбора у року од 90 дана. У Шведској постоји посебан одбор, тзв. парламентарни ревизори, који има искључиву надлежност контроле, од процеса утврђивања политике у парламенту па до њене примене од стране извршне власти.⁷⁰⁵ Када је реч о истражним радњама, најчешће се оснивају одбори који би истражили одређену контраверзну ствар или делатност, након чега подносе извештај о својим налазима и закључцима, а након тога се такви одбори распуштају.

Има мишљења да парламент постаје све немоћнији пропорционално времену које троши на пленарне седнице⁷⁰⁶. Уколико предлози нису детаљно размотрени у пленарним одборима, јавна расправа може да представља само узалудно трошење времена. То се нарочито односи на амандмане, који се директно подносе пленуму и који нису претходно разматрани у одборима. Не може се очекивати да посланици у пленуму могу да прате расправу и квалитетно одлучују о питањима која захтевају стручно мишљење или квалификовану експертизу. Зато се у једном броју европских националних скупштина (Француска, Италија, Холандија) и европском парламенту уводе механизми за рационализацију, смањивањем броја скупштинских пленума током радне недеље или у току редовног заседања⁷⁰⁷.

Сходно Закону о Народној скупштини, скупштински одбори су стална радна тела. Народна скупштина може образовати и привремена радна тела, о којима ће касније бити речи. Надлежност одбора везује се превасходно за две основне функције Народне скупштине, законодавну и контролну, али и за њене друге функције. Одбори се образују за: разматрање предлога закона и других аката поднетих Народној скупштини;

⁷⁰⁴ Franks C.E.S., Constraints on the Operations of Parliamentary Committees in Canada, in: Working Papers on Comparative Legislative Studies II: The Changing Roles of Parliamentary Committees, Lawrence University, Wisconsin, 1997, str. 199.

⁷⁰⁵ Николић, О., *нав. дело*, стр. 63.

⁷⁰⁶ Beume, K., *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*, Macmillan Press LTD, 1999, p.70.

⁷⁰⁷ Muylle, K., J., *Improving Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures*, "Statute Law Review" , 2003., vol. 24, no. 3, p. 177.

сагледавање стања вођења политике од стране Владе; праћење и извршавања закона и других општих аката од стране Владе и других државних органа и тела, као и за разматрање других питања из надлежности Народне скупштине⁷⁰⁸.

Скупштинским пословником су законске одредбе детаљније разрађене. Те је предвиђено да одбор у оквиру свог делокруга: разматра предлоге закона и других аката; прати спровођење политике коју води Влада; прати извршавање закона и других аката; разматра план рада и извештај надлежног министарства и другог државног органа, организације и тела; разматра годишњи програм рада Народне скупштине; даје сагласност на акте државних органа, организација и тела који ове акте, у складу са законом, подносе Народној скупштини на сагласност; покреће иницијативе и подноси предлоге Народној скупштини, у складу са законом и овим пословником; разматра иницијативе, петиције, представке и предлоге из свог делокруга и разматра друга питања из надлежности Народне скупштине.⁷⁰⁹ Одлуку о спорним питањима у вези са делокругом одбора доноси председник Народне скупштине.

С обзиром да одбори сарађују међусобно, о питању, које је од заједничког интереса, одбори могу да одрже седницу заједно.

Одбор може, из реда својих чланова, образовати пододбор за разматрање појединих питања из свог делокруга и припрему предлога о тим питањима, а председник одбора може образовати посебну радну групу. Пододбор, односно радна група обавља послове за потребе одбора и не може самостално да иступа, осим ако надлежни одбор друкчије не одлучи.⁷¹⁰

2. Поступак рада одбора

Правила која важе за пленарне седнице, односе се и на седнице одбора, с тим што се поменута правила примењују флексибилније и са мање формалности. То је последица мањег броја чланова, стручних мерила која треба да превладају политичка и потребе учешћа свих чланова у раду одбора. У већини земаља, парламентарним пословником уређује се унутрашња организација, састав и делокруг послова одбора, али сваки одбор може донети сопствени пословник, у границама које су прописане парламентарним пословником.

Једно од значајних питања у вези рада одбора је да ли седнице треба да буду отворене за јавност или не. Присталице јавности седница одбора истичу да парламент као представничко тело мора радити јавно, те да исто важи и за одборе као унутрашња тела парламента. Тако су седнице одбора јавне у нпр. у Уједињеном Краљевству и Канади, а у САД-у одбор у конкретном случају одлучује да ли ће седнице бити отворене за јавност или не.⁷¹¹ С друге стране, присталице затворених седница одбора истичу привремено карактер рада одбора јер се коначне одлуке доносе на пленарним седницама. На овај начин се смањује притисак јавности који би нужно постојао да је су седнице отворене за јавност и смањује се демагогија којој би народни посланици прибегли пред „очима“ јавности.⁷¹² У Швајцарској седнице одбора су затворене, док су подаци о начину на који су одборници гласали недоступни. Исто је у Финској, Норвешкој, Данској.⁷¹³

⁷⁰⁸ Закон о Народној скупштини („Сл. гласник РС, бр. 9/2010), чл.27. ст. 4.

⁷⁰⁹ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 44. ст. 1.

⁷¹⁰ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 44. ст. 6-7.

⁷¹¹ Вид. Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду - Центар за издаваштво и информисање, 2015, стр. 89.

⁷¹² *Ibid.*

⁷¹³ Вид. Пејковић, М., *нав. дело*, стр. 66.

Пословником Народне скупштине начелно је прокламована јавност рада на седницама одбора и пленарним заседањима. Седница Народне скупштине може бити затворена за јавност у случајевима одређеним законом, ако то предложи Влада, одбор или најмање 20 народних посланика. Предлог мора бити образложен. О том предлогу Народна скупштина одлучује без претреса. Седница радног тела може да буде затворена за јавност, на образложен предлог најмање трећине од укупног броја чланова тог радног тела. О том предлогу радно тело одлучује без претреса.⁷¹⁴

Кворум за расправу у парламентарним одборима може бити обична или апсолутна већина гласова, а негде се расправни кворум не захтева. Одлуке се доносе већином гласова, по правилу то је обична или апсолутна већина, а негде се тражи квалификована већина. Што се начина гласања тиче, он је мање формалан.⁷¹⁵

Председник одбора по правилу, сазива седнице одбора.⁷¹⁶ Он је дужан да седницу одбора сазове на предлог најмање једне трећине чланова одбора, као и на предлог председника Народне скупштине. Кворум за рад скупштинског одбора обезбеђује половина од укупног броја чланова, док се за одлуку захтева проста већина од присутног броја чланова. Обавештење о времену и дневном реду седнице одбора доставља се свим народним посланицима, посланичким групама и члановима Владе, најмање три дана пре одржавања седнице одбора.

Пословник о раду Скупштине⁷¹⁷ садржи начелну одредбу да у раду одбора могу, по позиву, да учествују и научници и стручњаци.⁷¹⁸

Седници одбора може да присуствује и учествује у раду, без права одлучивања, и народни посланик који није члан одбора, осим ако овим пословником није друкчије уређено. Када се на седници одбора разматрају предлози закона и амандмани на предлоге закона, на седницу се позивају и њихови подносиоци, односно њихови овлашћени представници.

У раду одбора учествују представници и повереници Владе. Када се на седници разматрају извештаји, иницијативе и питања из надлежности државних органа, организација и тела, на седницу се позивају и њихови представници.⁷¹⁹

На седници одбора одржава се претрес и гласа се о одлуци, коју у форми извештаја Народној скупштини подноси извештач одбора. У оквиру начелног претреса сваки члан одбор има право да говори укупно до 10 минута. Предлагач закона, односно овлашћени представник предлагача може да говори укупно до 20 минута. Уколико седници присуствује неко од посланика који нису чланови одбора, њихово је право да говоре у оквиру времена предвиђеног за члана одбора из исте посланичке групе, а уколико су они из групе која нема члана одбора, њихово је право да говоре најдуже 10 минута. Самостални посланик, који није члан одбора, има право да говори најдуже 5 минута.⁷²⁰

По отварању претреса по једној тачки дневног реда седнице одбора, председник одбора даје реч учесницима на седници одбора, по следећем редоследу: најпре предлагач акта, односно овлашћени представник предлагача, који добија реч кад је затражи, научници, затим стручњаци и друга лица позвана на седницу одбора, према редоследу

⁷¹⁴ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 255. ст. 1-3.

⁷¹⁵ На пример, у САД-у се дозвољава гласање преко пуномоћника.

⁷¹⁶ Вид. Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 71.

⁷¹⁷ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 74. ст. 5.

⁷¹⁸ Хрватским пословником је нпр. предвиђено да се у радна тела може именовати, ако овим Пословником није другачије одређено, до шест јавних, знанствених и стручних делатника који имају сва права члана радног тела, осим права одлучивања. Poslovnik Sabora Hrvatske, čl. 57. st. 3.

⁷¹⁹ Вид. Пословник Народне Скупштине Републике Србије, чл. 74.

⁷²⁰ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 75.

пријављивања за реч, чланови одбора према редоследу пријављивања за реч и најзад, народни посланици који нису чланови одбора.⁷²¹

Одбор, по правилу, одлучује већином гласова присутних чланова, на седници на којој присуствује већина чланова одбора. Да би се спречила опструкција и како би се омогућило да одбор одлучује, Пословником је изричито предвиђено да члан одбора који се налази у сали, у којој се седница одржава, сматра се присутним чланом, у смислу обезбеђивања кворума за рад и одлучивање одбора.⁷²²

Ради разматрања и припреме појединих питања из делокруга рада сталног одбора, одбор може образовати пододбор или посебну радну групу. Они раде послове за потребе одбора, те не могу самостално иступати, осим ако одбор о томе изричито не одлучи.

Према подацима са Интернет странице Народне скупштине о одржаним седницама одбора, од конституисања актуелног скупштинског сазива, до краја октобра 2021. године⁷²³, можемо видети да у активностима и броју одржаних седница, предњаче Одбор за уставна питања и законодавство – 69 седница⁷²⁴, Одбор за финансије, републички буџет и трошење јавних средстава – 46 седница⁷²⁵ и Одбор за административно-буџетска и имунитетско-мандатна питања – 44 седнице⁷²⁶, док је најмање седница одржано у Одбору за права детета – 6 седница.⁷²⁷

⁷²¹ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 79.

⁷²² Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 80. ст. 1-2.

⁷²³ Званична интернет страница Народне скупштине Републике Србије, Радна тела, Одбори, <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0/%D1%81%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2/%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B0/%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8.13.html>, датум приступа: 01.11.2021.

⁷²⁴ Одбор за уставна питања и законодавство, <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0/%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B0/%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8,-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8,-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B5-%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B5.2342.html>, датум приступа: 1.11.2021.

⁷²⁵ Одбор за финансије, републички буџет и трошење јавних средстава <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0/%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B0/%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8,-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8,-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B5-%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B5.2335.html>, датум приступа: 01.11.2021.

⁷²⁶ Одбор за административно-буџетска и имунитетско-мандатна питања – 44 <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0/%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B0/%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8,-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8,-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B5-%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B5.2325.html>

⁷²⁷ Одбор за права детета <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0/%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B0/%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8,-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8,-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B5-%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B5.2323.html>

Неки од одбора су седнице одржали ван седишта Скупштине⁷²⁸, с обзиром да је Пословником предвиђено да се седнице радних тела, осим што се одржавају у седишту Народне скупштине, по правилу, понедељком, могу одржати и ван седишта Народне скупштине.⁷²⁹

3. Анкетни одбори и истражне комисије

Из досадашње анализа одбора, може се закључити да се не може извести свеобухватни критеријум разврставања одбора. Начелно, постоје две основне врсте парламентарних одбора то су стални и привремени одбори. Поред ове врсте одбора постоје и различити специјални одбори, одбори целог дома, одбори без специјалности, паритетни одбори за решавање сукоба домова у дводомним парламентима. Посебна врста радних тела парламента су анкетни одбори и истражне комисије које могу бити ефикасно средство контроле извршне власти, о чему ће касније бити речи.

Са традиционалном класификацијом одбора на сталне и повремене, тесно је повезана подела на специјализоване и неспецијализоване скупштинске одборе. Стални одбори могу бити специјализовани ако се образују за једно одређено подручје делатности парламента, односно дома. Пракса показује да се та подручја поклапају или се, бар, готово поклапају са подручјима делатности министарских ресора (спољни послови, финансије, унутрашњи послови, национална одбрана, васпитање, итд.) или неких владиних агенција. Такав је случај у Шпанији, САД, Канади, Јапану и великом броју других земаља. У појединим земљама, међутим, одбори се образују за послове два или више министарстава. Док су стални специјализовани скупштински одбори веома распрострањени у пракси парламентарног живота, дотле се стални неспецијализовани одбори много ређе образују. У већини европских држава оснивају се стални специјализовани одбори и њихов број обично износи између 10 и 20, сем у Француској, нпр., где је број ових одбора мањи од 10, док у Холандији и Норвешкој их има преко 20.⁷³⁰ Како смо видели, у Великој Британији нема сталних специјализованих одбора који се баве законодавним питањем.

У дводомним парламентима могу се образовати и заједнички одбори за питања која су од интереса за оба дома. Најчешћи разлог оснивања заједничког одбора представља његова медијацијска улога у случају када се ставови парламентарних домова разликују. То су тзв. мешовити одбори или комисије за решавање сукоба домова. О овоме је било речи приликом анализа законодавне функције парламента, у различитим правним системима. До оваквих комисија долази ако се закон доноси у равноправној надлежности оба парламентарна дома, па је за усвајање закона потребна сагласност оба дома. Уколико сагласност домова изостане или домови изгласају закон у различитим текстовима, парламент образује мешовиту комисију састављену од једнаког броја посланика из оба дома са задатком да нађе решење прихватљиво за посланике у оба парламентарна дома. Када заврши рад, комисија подноси парламенту свој предлог за решавање спорног питања. Тако у Француској - ако услед неслагања између домова, неки нацрт или предлог

⁷²⁸ Као што су седнице Одбора за заштиту животне средине, Одбора за здравље и породицу, Одбора за привреду, регионални развој, трговину, туризам, енергетику и Одбора за за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације. Вид. Званична интернет страница Народне скупштине Републике Србије, Радна тела, Одбори, [http://www.parlament.gov.rs/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0/%D1%81%D0%B0-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2/%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B0/%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8.13.html](http://www.parlament.gov.rs/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0/%D1%81%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2/%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B0/%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8.13.html), датум посете: 01.11.2021.

⁷²⁹ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 42.

⁷³⁰ Вид. Петров, В., *нав. дело*, стр. 91., Пејковић, М., *нав. дело*, стр. 60-61.

законa није могао бити усвојен после два читања у сваком дому или ако влада прогласи хитност, после једног читања у домовима, први министар је овлашћен да захтева образовање једне мешовите комисије са задатком да предложи текст о одредбама о којима није постигнута сагласност.⁷³¹

Осим сталних, у парламенту могу бити образовани привремени парламентарни одбори (анкетни одбори и истражне комисије). Овакве одборе образује парламент својом одлуком. Задатак овог одбора јесте да испита неко питање које парламент сматра значајним за одлуку коју треба да донесе, а нарочито када посланици захтевају испитивање рада владе и њених министарстава.⁷³² Одлука о формирању анкетног одбора одређује његов састав, делокруг рада, питање које треба да проучи и рок у коме треба да обави поверени посао. Када заврши рад, привремени одбор саставља извештај и подноси га парламенту на усвајање. Након подношења извештаја, привремени одбор престаје с радом.

У неким системима предвиђа се именовање посебног правног саветника, који се стара да буду заштићена права свих учесника у процесу пред истражним одбором. Правни саветник је у Аустрији, на пример, лице које двотрећинском већином бира парламент са листе коју предлажу сва посланичке групе у парламентарном дому. Уколико истражни одбор разматра питања која се по општим правилима за рад парламента могу сматрати поверљивим, тада ће и његове седнице бити затворене за јавност. Истражни одбор може захтевати од државних органа, судских или управних, увид у архиву и податке, који су ови дужни да доставе по службеној дужности. Приликом састављања извештаја сваки члан истражног одбора има право да издвоји мишљење, а извештај се у целини подноси парламенту по истој процедури по којој се подносе и извештаји сталних одбора.⁷³³

Контролна функција парламента у ширем смислу обухвата рад парламентарних одбора формираних са циљем да спроведу истрагу о питању које спада у област владиних активности. За разлику од осталих инструмената парламентарне контроле, који се примењују у парламентарном систему, овај инструмент контроле се користи у председничком систем.⁷³⁴ Истражни одбори спровode неку врсту истраге, чиме попуњавају недостатке у контроли коју остварује парламентарни пленум. Посланици у пленуму тешко долазе до потребних информација везаних за активност владе и њених чланова. Пленум расправља најчешће о политичкој страни и сврсисходности владине политике. Када је чињеницама потребно поткрепити предлог за гласање о неповерењу влади, тада на сцену ступају парламентарни одбори који спровode одређену врсту истраге. Они не наступају као судски органи, али могу допринети да се чињенично поткрепе захтеви парламентарних посланика у погледу одговорности владе. Осим тога, истражни одбори стварају услове да се организују интересне групе, које заступају интересе одређене професије (на пример, у области образовања, здравства, привреде и сл.). Тамо где су примењена правила о јавном слушању (*public hearings*) где одбори презентују јавности свој рад и одлуке. Каже се да су они као „испитивачи“ владе активнији и од самог парламента⁷³⁵.

⁷³¹ Constitution of the French Republic, October 4, 1958, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf, art. 45, par. 2.

⁷³² Вид. Рајванчић, М., Вуковић, М., *Парламентарно право - изменјено и дпунјено издање*, Фондација Конрад Аденауер Program vladavine prava za Jugoistočnu Evropu, Podgorica, 2019, str. 51

⁷³³ Пејић, И., *нав.дело*, стр. 222.

⁷³⁴ Hauge, R., Harrop, M., *Op. cit.*, p. 259.

⁷³⁵ Wiberg, M., *Parliamentary Questioning: Control by Communication?*, in: *Parliaments and Majority in Western Europe*, Frankfurt: Hain K.G., 1955, p. 207

3.1. Велика Британија

Као израз традиције у британској парламентарној пракси, функционишу тзв., *select committees*, који се формирају ради помоћи у некој од процедура у Доњем дому или ради спровођења истражних поступака према одређеним владиним министарствима. Они делују у Дому комуна и обезбеђују контролу над радом ресорних министара и пружају посланицима потребне информације у областима за које су образовани⁷³⁶. Од 2002. године, пред одбором (*Liaison committee*) који координира радом *select committees*, премијер мора два пута годишње да одговара на питања и даје потребне доказе.⁷³⁷ У британском Парламенту се ретко образују привремени одбори, као помоћна парламентарна тела по моделу континенталних скупштина, који имају задатак да истраже једно питање и о њему извести Парламент. Таква одбор образован је у септембру 2011. године, када се расправљао предлог и усвајао Закон о безбедности, тероризму и криминалу.

Контрола владе преко истражних комисија постоји већ неколико векова у британском парламенту. Оваква тела су могла имати стални карактер јер су постојала перманентно у више легислатура. Од XX века и данас, она се *ad hoc* образују, када се јави потреба да се разматрају комплекса питања која надлежни дом не може ефективно да истражи у пленуму. Њихов задатак је тачно одређен, а уколико одбор не обави задатак у текућој легислатури, може се десити да настави са радом и након окончања парламентарног мандата. Могуће је да један такав одбор технички постоји иако нема своје чланове, јер тек након верификације мандата започињу преговори између политичких партија у погледу његовог састава.

Постојања оваквих одбора оправдано је уколико они постигну циљ због кога су образовани. Њихова позиција би требало да буде независна и ојачана тиме што посланици који су повезани са надлежним министарством, односно асистирају датом министру, не могу бити чланови такве комисије. Извештај истражних одбора се публикују, па су парламент и јавност обавештени о закључцима, што представља један од циљева. Међутим, утицај партијске дисциплине битно умањује независност чланова одбора, што утиче на резултат њиховог рада.

3.2. Република Француска

Специјалне комисије у француској Националној скупштини образују се по принципу сразмерног представништва посланичких група, а у састав специјалне комисије не може ући више од двадесет осам посланика.⁷³⁸ Председник Националне скупштине дужан је да председницима посланичких група саопшти захтев владе или одлуку парламента о образовању специјалне комисије. Он одређује рок у коме су групе дужне да истакну имена кандидата. Листа кандидата објављује се у службеном гласилу, а комисија се сматра образованом после последње публикације.

Француска је земља у којој су истражни одбори најмање заступљени. Поред шест сталних комисија, једина могућност за посланике да преузму овај облик контроле је да образују привремене комисије за контролу и истрагу чије трајање је ограничено на шест месеци⁷³⁹. Поступак пред овим парламентарним комисијама није јаван и оне нису дужне

⁷³⁶ Barnett, H., *Constitutional & Administrative Law*, London: Cavendish Publishing Limited, 2004, p. 423.

⁷³⁷ Liaison committees (Commons), <https://committees.parliament.uk/committee/103/liaison-committee-commons>, датум посете: 5.8.2021.

⁷³⁸ Rules of procedure of National Assambly of France, october 31. 2010., art. 36.

⁷³⁹ Rules of procedure of National Assambly of France, atr. 36., par. 16-17

да објављују своје извештаје. Такође, овакве комисије не могу бити образоване уколико је исто питање предмет разматрања пред надлежним судом.

3.3. Привремени одбори у Немачкој

Парламент може образовати, по потреби, анкетне комисије ради припреме и одлучивања о појединим питањима. У Немачкој се таква комисија формира на предлог четвртине чланова Бундестага. У анкетној комисији се, поред посланика, могу наћи тзв. спољни чланови – научници и стручњаци из појединих области. У немачком Бундестагу чланове анкетне комисије споразумно одређују парламентарне групе тј. фракције. Кад се договор не постигне, чланови се именују сразмерно односу снага у парламенту, при чему свака фракција има свог члана у овој комисији. Број чланова анкетне комисије не би требало да буде већи од 9, осим ако по принципу пропорције у погледу заступљености сваке групе не буде морало да се одступи од овог правила.⁷⁴⁰ Придружени чланови парламентарних фракција, не убрајају се код утврђивања фракцијске снаге, али се узимају у обзир код поделе седишта.⁷⁴¹

Истражни одбор се образује у парламенту уколико постоји снажна парламентарна опозиција, која може да изазове овај вид контроле над радом владе. Тако, Основни закон Немачке предвиђа да ће се истражни одбор формирати на захтев једне четвртине чланова посланика.⁷⁴² У оквиру својих надлежности истражни одбор има формално овлашћење да позове било које лице ради прикупљања података, као и да затражи од надлежног органа или приватног лица документа ради увида у чињенично стање.⁷⁴³ Поред формалних овлашћења одбор, користи јавност и медије, као моћне инструменте, ради остваривања циља због које је образован. Као што постоји велика ширина у погледу области које могу бити истражене, исто тако је одборима препуштено да сами одреде како ће обавити посао.

Као посебни привремени орган у Бундестагу, образује се и парламентарни одбор за избор судија у поступку избора чланова Савезног уставног суда. По принципу сразмерне заступљености парламентарних фракција, овај одбор броји дванаест чланова, а у њиховој надлежности је да спроведу поступак номинације кандидата за чланове Уставног суда.

3.4. Сједињене Америчке Државе

У САД- у, Осим горе наведених сталних одбора два дома, повремено се образују одбори са задатком тзв. законодавне истраге. Њихов задатак је свестрано испитивање појединих проблема који могу, али не морају, да буду предмет законодавне обраде. Овакви одбори за законодавну истрагу, истражни одбори, ушли су у праксу посебно последњих деценија и пред њима је расправљан читав низ питања ширег значаја, од којих су нека изазвала интерес читаве америчке јавности. Посебно је био чувен почетком педесетих година тзв. Макартијев одбор за испитивање субверзивне, антиамеричке делатности, пред којим су одговарали многи људи напредних схватања тог времена.⁷⁴⁴ Ови одбори имају знатна овлашћења, како у односу према грађанима, тако и у односу

⁷⁴⁰ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, art. 56.

⁷⁴¹ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, art. 12

⁷⁴² Basic Law for the Federal Republic of Germany, 23 May 1949 Last amended on 29 September 2020, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>, art. 44., датум посете: 20.06.2021.

⁷⁴³ Turpin, C., *op. cit.*, p. 488.

⁷⁴⁴ McCarthy's committee for the examination of subversive, anti-American activities, <https://www.trumanlibrary.gov/education/presidential-inquiries/house-un-american-activities-committee>, датум посете: 20.06.2021.

према извршеној власти. Грађани су, под претњом санкција, дужни да се одазову позиву одбора ради сведочења и дужни су и да, под заклетвом, сведоче уколико то не би било на њихову сопствену штету. Они имају право да се позову на Пети амандман Устава и да одбију сведочење против самог себе. Отклањајући на овај начин опасност од кривичног гоњења, они позивањем на поменути амандман, посредно признају своју кривицу што им може нанети моралну и политичку штету. Службена лица су, такође, обавезна да се одазову позиву одбора и ставе му на располагање тражене документе. У више махова је савезна администрација одбила да изађе у сусрет одборима, истичући да би обелодањивање појединих докумената било супротно „јавном интересу“.

Иако је уведено као средство побољшања законодавног рада, образовање одбора за законодавне истраге често је било злоупотребљавано у друге, политичке сврхе и отуда рад свакога од одвих одбора није дочекиван у јавности увек са одобравањем, посебно када је вршен притисак на грађане да сведоче. С друге стране, постојање и рад одбора за законодавне истраге отварају крупно питање односа законодавне и извршне власти, јер омогућавају мешање прве у рад друге и значе увођење извесних облика надзора над тим радом, чиме се доводи у питање примена начела поделе власти.

3.4. Република Србија

Осим сталних одбора, Народна скупштина Републике Србије, може образовати анкетне одборе и комисије, као привремена радна тела. Реч је о *ad hoc* скупштинским телима, чији се задатак састоји у прикупљању информација и чињеница са циљем да се помогне и олакша народним посланицима доношење одређене одлуке. Привремена радна тела образују се по потреби, на иницијативу народних посланика „ради сагледавања стања у одређеној области и утврђивање чињеница о појединим појавама или догађајима“.

Народна скупштина у одлуци о образовању привременог радног тела утврђује састав анкетног одбора или комисије, непосредни задатак због кога се ово тело образује, као и рок за његово извршење.⁷⁴⁵ Што се састава тиче, анкетни одбори се образују искључиво из реда народних посланика, док комисије могу имати у свом саставу, осим посланика, представнике органа и организација, као и научнике и стручњаке.

С обзиром да се привремена радна тела образују, по правилу, на предлог парламентарне опозиције, најчешће је њихов задатак да истраже одређену активност везану за делатност ресорног министарства (ређе владе у целини). Таква привремена радна тела у упоредним парламентарним системима, као што је речено, носе назив „истражни одбори“. У домаћем парламентарном праву, овај израз није у употреби, али се из одредби Пословника о овлашћењу анкетних одбора и комисија може закључити да је циљ њиховог постојања исти. Анкетни одбори или комисије могу тражити од државних органа и организација податке, исправе и обавештења, могу узимати изјаве од појединаца, али не могу вршити истражне и друге судске радње.⁷⁴⁶ Позвани представници државних органа, дужни су да се одазову њиховом позиву, као и да дају истините изјаве, податке, исправе и обавештења⁷⁴⁷ - за разлику од одбора за редован рад који могу само да траже, али не и да обавежу министарство или други републички орган да пружи неопходне информације или податке.⁷⁴⁸

⁷⁴⁵ Пословник Народне Скупштине Републике Србије, чл. 68. ст. 2-3.

⁷⁴⁶ Пословник Народне Скупштине Републике Србије, чл. 68. ст. 5-6.

⁷⁴⁷ Пословник Народне Скупштине Републике Србије, чл. 68. ст. 7-8.

⁷⁴⁸ Пословник Народне Скупштине Републике Србије, чл. 74.

На рад анкетних одбора и комисија сходно се примењују одредбе овог пословника о раду одбора.⁷⁴⁹ У пракси се могу десити и одступања од наведеног правила у циљу свеобухватнијег остварења сврхе и задатка анкетног одбора. Тако је на седници Анкетног одбора формираног ради утврђивања чињеница о начину трошења средстава буџета Републике Србије на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија у периоду од 2000. до 2012. године, одржане 14.04.2014. године, на основу предлога председника комисије а након гласања „за“ осталих чланова Одбора, преиначено Правилником предвиђени временски оквир дужине трајања говора члана одбора са 10, на 20 минута.⁷⁵⁰

Задатак анкетног одбора или комисије исцрпљен је тренутком подношења извештаја Народној скупштини, а њихов мандат престаје даном одлучивања о извештају на седници Народне скупштине. Извештај анкетног одбора или комисије треба да садржи предлог мера за решавање питања, које је било непосредни повод истраживања и одлучивања привременог радног тела Народне скупштине.

Привремена радна тела се образују како би стекла свеобухватан увид у активности извршне власти за које се сматра да могу довести до грубе повреде законских процедура и неправилности у раду које производе или би могле проузроковати негативне друштвене последице. Разликују се према томе ко их сачињава. Наиме, анкетни одбори се образују из редова посланика, док у раду комисије осим посланика учествују и представници органа и организација, стручњаци и научници⁷⁵¹. Улога народних посланика је веома важна за делотворан рад ових тела, с обзиром на то да им омогућава да се на појединачном члану позабаве контролом и надзором конкретних тела власти и области њихове делатности. Међутим, анализе рада оваквих тела показују да у већини случајева, и ако су њихови извештаји доста критички усмерени на рад владе и држе је у стању приправности, они у пракси дугорочно не доприносе трајном отклањају референтних проблема.⁷⁵²

Делотворност анкетних одбора најчешће се процењује на основу закључака које износе у јавност по завршеним активностима. У парламентарној пракси Србије од почетка 2000. године, већина анкетних одбора је остала без конкретног резултата. На пример, анкетни одбор установљен ради истраживања околности атентата на Вука Драшковића на Ибарској магистрала, формиран је крајем 2000. године, није довео до конкретног резултата, упркос једногласно усвојеном извештају којим је закључено „четвороструко убиство јесте организован злочин чије је наручиоце и извршиоце намерно штитила полиција, тужилаштво и суд и да је истрага о злочину ометана и блокирана од самог почетка“, као и да је у случај била уплетена и тадашња Служба државне безбедност.⁷⁵³ Један од могућих узрока приписује се и недостатку одговарајућих овлашћења чланова одбора, услед којих поједини државни функционери нису давали изјаве пред одбором. Наредни анкетни одбори бавили су се околностима у вези са

⁷⁴⁹ Пословник Народне Скупштине Републике Србије, чл. 69.

⁷⁵⁰ Званична интернет страница Народне Скупштине Републике Србије, преноси, архива, сазив од 31. маја 2012. године, Седнице одбора и осталих радних тела, Анкетни одбор формираног ради утврђивања чињеница о начину трошења средстава буџета Републике Србије на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија у периоду од 2000. до 2012. године, одржане 14.04.2014. године, <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B0/%D1%81%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D0%B2-%D0%BE%D0%B4-31-%D0%BC%D0%B0%D1%98%D0%B0-2012.2185.html>, датум посете: 12.09.2021.

⁷⁵¹ Пословник Народне скупштине Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр.20/2012), чл. 68.

⁷⁵² Лазећ, Т., „Изазови и перспективе надзора извршне власти у парламентарним демократијама“, у: *Преглед – часопис за друштвена питања*, 3/2014, Универзитет у Сарајеву, стр.151.

⁷⁵³ Истиномер: Анкетним одбором до ћорсокака, <https://www.istinomer.rs/analyze/anketnim-odborom-dorsokaka>, датум посете 11.9.2021.

убиством министра одбране Павла Булатовића (формиран 2001. године), наводним прислушкивањем кабинета председника СРЈ Војислава Коштунице по налогу Владе (током 2002. године), утврђивање чињеница и околности у трговини електричном енергијом и повезаним финансијско – банкарским пословима (март 2004. године), чињеница и околности на изборима за Скупштину града Београда одржаним 19. септембра 2004. године (новембар 2004. године – фебруар 2005. године), поступањем надлежних државних органа у поступку приватизације предузећа „Књаз Милош“ из Аранђеловца (јануар – март 2005. године).

Једини који је у том периоду имао јасан завршетак, био је Анкетни одбор за испитивање случаја несталих беба (јун 2005 – фебруар 2006. године). Након двадесет осам седница овог одбора Скупштина Србије је у јулу 2006. године усвојила извештај о раду овог Анкетног одбора, према речима тадашњег председника Скупштине, Предрага Марковића, први пут у историји српског парламентаризма. Извештајем одбора је оцењено да је у многим случајевима сумња родитеља основана и предложене су конкретне мере: да поступање по свим пријавама родитеља о несталој деци води специјални тужилац и Посебно одељење Окружног суда за борбу против организованог криминала. Међутим, и поред усвојеног извештаја са конкретним препорукама, родитељи и даље не знају шта се десило са несталом децом.

Наредни анкетни одбор формиран је тек 2013. године, како би се утврдиле чињенице од начину трошења средстава буџета Републике Србије на територији АП Косово и Метохија у периоду од 2000 – 2012. године. На интернет страници Народне скупштине, у оквиру архивских видео снимака, може се пронаћи снимак 11. седнице овог Одбора, одржане 14.04.2014. године, на којој се разматра и усваја предлог Извештаја.⁷⁵⁴ У Извештају који је овај Анкетни одбор усвојио, констатоване су бројне злоупотребе и ненаменско трошење новца грађана, те се „предлаже Народној скупштини да предложи Влади“ да надлежни државни органи испитују наводе из извештаја о ненаменском трошењу буџетских средстава на територији Косово и Метохија и предузму неопходне мере кривичне и дисциплинске одговорности, као и одговарајуће организационе и кадровске мере на плану спречавања ненаменског трошења буџетских средстава, те да Скупштину обавесте о предузетим мерама у року од годину дана. Међутим, упркос значају теме и свеобухватним активностима Анкетног одбора, овај извештај се никада није нашао на дневном реду Скупштине. Самим тим, Скупштина овај извештај никада није усвојила, а стога није ни искористила могућност да обавезе Владу да предложене мере предузме и о томе обавести Скупштину, у року од годину дана.

Механизам парламентарне истраге поново је покренут у мају 2018. године у виду комисије. На предлог председнице Народне скупштине Маје Гојковић, Скупштина је донела одлуку о формирању Комисије за истрагу последица НАТО бомбардовања Савезне Републике Југославије из 1999. године по здравље грађана Србије, као и утицај на животну средину, с посебним освртом на последице које је оставила употреба пројектила са осиромашеним уранијумом.⁷⁵⁵ Комисија је обавезана да на сваких шест

⁷⁵⁴ Званична интернет страница Народне Скупштине Републике Србије, преноси, архива, сазив од 31. маја 2012. године, Седнице одбора и осталих радних тела, Анкетни одбор формираног ради утврђивања чињеница о начину трошења средстава буџета Републике Србије на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија у периоду од 2000. до 2012. године, одржане 14.04.2014. године, <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B0/%D1%81%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D0%B2-%D0%BE%D0%B4-31-%D0%BC%D0%B0%D1%98%D0%B0-2012.2185.html>, датум посете: 12.9.2021.

⁷⁵⁵ Одлука о образовању комисије за истрагу последица НАТО бомбардовања 1999. године по здравље грађана Србије, као и утицај на животну средину, са посебним освртом на последице које је оставила употреба пројектила са осиромашеним уранијумом ("Сл. гласник РС", бр. 38/2018).

месеци извештава парламент о својим активностима, као и да 2020. године објави прелиминарни извештај На званичној интернет страници Народне скупштине, у оквиру архиве, нема података о активностима Комисије и наведеном прелиминарном извештају.

У оквиру поменутог одељка интернет странице Народне скупштине, постоје подаци о активности Комисије за извршење кривичних санкција.⁷⁵⁶ Реч је о Комисији која је формирана одлуком Народне скупштине 2011. године.⁷⁵⁷ Активност ове комисије забележена је у скупштинским сазивима од 2014, 2016.⁷⁵⁸ и 2020. године, што Комисији даје „сталност“ у указује на значај и неопходност њеног делокруга, иако се ради о привременом радном телу.

Задатак Комисије је да сагледава стање у области извршења кривичних санкција, предлаже мере за отклањање неправилности и мере за унапређење услова живота, третмана и заштите права лица лишених слободе, а извештај о свом раду подноси Скупштини Србије. Прва конститутивна седница ове комисије одржана је 15.07.2014. године, на којој је изабран председник Комисије. У обраћању најстаријег члана и касније председника Комисија, поменуто је да у претходном скупштинском сазиву, рад комисије није био могућ из организационих разлога и касније, услед изборне кампање.⁷⁵⁹ Наредне седнице су одржане 8.11.2014, 1.12.2014, па 26.1.2016. године. На седници која је одржана 1.12.2014. на основу одредби одлуке из 2011. године, и права комисије⁷⁶⁰ да тражи податке, обавештења и извештаје од надлежних органа, Управе за извршавање кривичних санкција и завода тражи обавештења и разматра извештаје Управе за извршење кривичних санкција, разматра извештаје независних органа и невладиних организација које се баве третманом и заштитом права лица према којима се извршавају кривичне санкције и притворених лица, присуствовали су директор и заменица директора Управе за извршење кривичних санкција и заменик Заштитника грађана у својству националног превентивног механизма. Услед тадашњег штрајка адвоката, бројна лица која су се налазила на издржавању казне затвора, или су се, пак налазила у притвору, остали су без Уставом и законом предвиђеног права на правну помоћ, доступност судова, и других права гарантована лицима лишених слободе, те су се многи од њих обратили Заштитнику грађана и самој Комисији за контролу извршења кривичних санкција. Након обраћања и предочавања стања председника Управе и заменика Заштитника грађана, обраћања чланова Комисије, донето је неколико усмених закључака, уз наводе председника да ће бити сачињени и у писменом облику. Закључено је да није било повреде законитости у раду Управе за извршење кривичних санкција у

⁷⁵⁶ Званична интернет страница Народне Скупштине Републике Србије, <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0/%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B0/%D0%B0%D0%BD%D0%BA%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8-%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8-%D0%B8-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%81%D0%B8%D1%98%D0%B5.83.html> датум посете: 15.9.2021.

⁷⁵⁷ Одлука образовању Комисије за контролу извршења кривичних санкција ("Сл. гласник РС", бр. 49/2011).

⁷⁵⁸ На званичној интернет страници Скупштине, из скупштинског сазива из 2016. године, постоје трагови активности комисије, али нема доступних видео материјала са седница Комисија, <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B0/%D1%81%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D0%B2-%D0%BE%D0%B4-3-%D1%98%D1%83%D0%BD%D0%B0-2016.4335.html>, датум посете: 15. 09.2020.

⁷⁵⁹ Званична интернет страница Народне Скупштине Републике Србије, преноси, архива, сазив од 16. априла 2014. године, Седнице одбора и осталих радних тела, Комисија за контролу извршења кривичних санкција, седница 14.07.2014., <http://www.parlament.gov.rs/prenosi/arhiva/saziv-od-16-aprila-2014.3566.html>, датум посете: 15.9.2020.

⁷⁶⁰ Одлука образовању Комисије за контролу извршења кривичних санкција ("Сл. гласник РС", бр. 49/2011), чл. 5. ст. 2. т. 3, 6, 7.

поступању према лицима лишених слободe, предложено упознавање Одбора за правосудје, Одбора за људска и мањинска права и одбора за безбедност са фактичким стањем насталим услед штрајка адвоката и тако апеловати на Народну скупштину и Владу ради предузимања одговарајућих мера ради заштите и остваривања права лица лишених слободe. Такође, донет је закључак о позивању представника адвокатске коморе на разговор са Комисијом и заједничком посетом установа у којима се налазе лица лишена слободe, ради непосредног увида у положај наведених лица и изналагања решења и договора.⁷⁶¹

На последњој седници, усвојени су извештаји посета казнено-поправног дома за малолетнике у Ваљеву и васпитно-поправног дома у Крушевцу, уз договор за наредне посете казнено-поправног завода Забела и завода у Сремској Митровици. На овој седници је предложено да се одржи још једна седница Комисије на којој би се усвојили закључци целокупног рада Комисије који би били предложени за учвршћивање на дневни ред пленарне седнице Народне скупштине чиме ми била остварена обавеза и сврха постојања и рада ове Комисије. Такође, предложено је да се усвајање закључака буде медијски пропраћено, како би јавност била упозната са резултатима рада Комисије. Оно што је значајно поменути, јесте опаска председника Комисије да „није сигуран да ће се поменути закључци односно извештај, уопште наћи на дневном реду пленарне седнице Скупштине“. С обзиром да су чланове Комисије чланови и Одбора за правосудје, Одбора за људска и мањинска права... и да су се на седницама ових одбора разматрали Извештај Заштитника грађана и Извештај Поверенице за заштиту равноправност, али се Извештаји нису нашли на дневном реду Скупштине.⁷⁶² Међутим подаци о овој посебној седници Комисије, као и податак да ли су се Закључци ове комисије разматрали на пленарној седници Скупштине, не постоје на званичној интернет страници Скупштине.

Посланици Народне Скупштине, из сазива од 2020. године, су чланове поменуте Комисије, након разматрања, изгласали на седници Скупштине 20.04.2021. Чланови Комисије припадају владајућој страначкој коалицији, дакле без представника чланова опозиције у Скупштини. У мају 2021. године, одржана је конститутивна седница Комисије на којој су изабрани Председник и заменик председника Комисије.⁷⁶³

⁷⁶¹ Званична интернет страница Народне Скупштине Републике Србије, преноси, архива, сазив од 16. априла 2014. године, Седнице одбора и осталих радних тела, Комисија за контролу извршења кривичних санкција, седница 01.12.2014., <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B0/%D1%81%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D0%B2-%D0%BE%D0%B4-16-%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%B0-2014.3565.html>, датум посете; 16.09.2020.

⁷⁶² Званична интернет страница Народне Скупштине Републике Србије, преноси, архива, сазив од 16. априла 2014. године, Седнице одбора и осталих радних тела, Комисија за контролу извршења кривичних санкција, седница 26.01.2016., <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B0/%D1%81%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D0%B2-%D0%BE%D0%B4-16-%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%B0-2014.3565.html>

⁷⁶³ Званична интернет страница Народне Скупштине Републике Србије, http://www.parlament.gov.rs/%D0%9F%D1%80%D0%B2%D0%B0_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0_%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%81%D0%B8%D1%98%D0%B5_%D0%B7%D0%B0_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%83.41337.43.html датум посете: 15.09.2021.

ГЛАВА VIII

РАЗМАТРАЊЕ ИЗВЕШТАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА, ОРГАНИЗАЦИЈА И ТЕЛА

1. Појам и врсте извештаја

На почетку анализе механизма разматрања извештаја државних органа, организација и тела, неопходно је објаснити појам извештаја. Према широкој, лексиколошкој дефиницији – извештај представља сваку усмено или писмено пренету информацију о некој релевантној чињеници или стању, одређеном лицу (организацији) које је заинтересовано, или може бити заинтересовано за такву анализу.⁷⁶⁴

Чисто правно дефинисање извештаја који подносе извршни и други органи скупштинама одговарајућих друштвено политичких – заједница,⁷⁶⁵ пронашли смо у литератури из периода ФНРЈ. Обавеза подношења извештаја је тада произилазила из заступљеног скупштинског система. Скупштине друштвено-политичких заједница, као највиши органи власти у оквиру права и дужности друштвено-политичке заједнице, утврђују политику и одлучују о основним питањима од значаја за политички, привредни, социјални, културни живот и друштвени развитак одговарајуће друштвено-политичке заједнице. Једно од предвиђених средстава одговорности извршних већа, били су извештаји које су они подносили скупштини. Уставом СФРЈ, била је предвиђена обавеза подношења извештаја Савезног извршног већа (паксом је била установљена обавеза подношења извештаја једном годишње). Такође, била је предвиђена обавеза подношења извештаја од стране функционера који су руководили савезним управним органима.

Извештаји државних органа, организације, с једне стране, представљају испуњење, законом и најчешће пословничким нормама предвиђену обавезу органа и организације проистеклу из начина њиховог избора односно оснивања, а са друге, механизам парламентарне контроле и увида парламента у рад, акте и активности владе, органа државне управе и независних контролних органа и организација.

Разматрање извештаја је у надлежности парламентарних одбора. Сама контролна, односно надзорна улога одбора огледа се, пре свега, у одржавању седница одбора на којима се разматрају питања из делокруга рада одбора, а посебно ради праћења рада министарстава и других државних органа, организација и тела, чији рад надзире Народна скупштина, као и ради праћења извршавања закона и других општих аката које је Народна скупштина донела.

Обавеза подношења извештаја, у реченом облику, је у наш правни систем уведена 2010. године, доношењем важећег Пословника Народне скупштине, који је 2011. године мењан управо у делу који се односи на поступак за вршење надзора над радом државних органа, организација и тела.⁷⁶⁶ Осим Владе, извештаје о раду Народној скупштини подносе и државни органи, организације и тела (тзв. независни државни органи или регулаторна тела), чије представнике, односно функционере бира Народна скупштина,

⁷⁶⁴ Куколеча, С., *Организационо-пословни лексикон*, Издавачка радна организација „Рад“, Београд, 1986, стр. 540. У овом контексту, напоменућемо постојање појма извештајне службе, која је у периоду социјализма, представљала организациону јединицу дате организације (или предузећа), чији је задатак био да временом извештава више руководилачке органе (административно-оперативна руководства, министарства), о извршавању планских задатака постављених датом субјекту. Па се тако могу разликовати дневни извештаји, који су углавном служили оперативним циљевима - помоћу њих је требало благовремено указати руководству на сметње које отежавају извршење плана и месечни извештаји који за циљ има месечно „раздуживање“ датог субјекта, односно организације, сходно планским обавезама.

⁷⁶⁵ *Правна енциклопедија 1*, Савремена администрација, главни редактор проф. Борислав Т. Благојевић, Београд, 1989, стр. 541-542.

⁷⁶⁶ Радаковић, М., „Парламентарни одбори: надзор над државним органима, организацијама и телима“, у: *Јачање надзорне улоге Народне скупштине, оквир за расправу*, Програм Уједињених нација за развој, ур. Јелена Манић, Биљана Леденичан, Марко Вујачић, Београд, 2015, стр. 57.

на предлог различитих субјеката предвиђених посебним законима којима се ови органи успостављају.

Посредством поднетих извештаја, народни посланици се упознају са препорукама, мерама и предлозима који су ови независни државни органи дали у погледу рада органа извршне власти и након расправе која се води на седницама надлежних одбора и седници Народне скупштине, Народна скупштина доноси закључке којима се, између осталог, обавезују Влада и други органи извршне власти на предузимање одговарајућих мера и активности.

Влада подноси Народној скупштини извештај о свом раду за протеклу годину најкасније 60 дана пре подношења предлога завршног рачуна буџета Републике Србије.⁷⁶⁷ Законом о Влади је предвиђено да захтев Народне скупштине, Влада и сваки њен члан дужни су да јој поднесу извештај о свом раду.⁷⁶⁸ Слична одредбу садржи и Закон о Народној Скупштини.⁷⁶⁹

Пословником Владе је предвиђено да Влада усваја годишњи извештај о свом раду, који подноси Народној скупштини. У годишњем извештају о раду, Влада оцењује реализацију годишњег плана рада и друге послове које је обавила ван плана рада. Годишњи извештај о раду Владе заснива се на годишњим извештајима о раду органа државне управе, које они достављају Генералном секретаријату. Генерални секретар доноси инструкције којима се утврђује методологија, поступак и структура за сачињавање годишњег извештаја о раду Владе.⁷⁷⁰

Влада може закључком наложити органу државне управе да проучи неко питање или предузме неки посао и да јој о томе припреми посебан извештај.⁷⁷¹ Такође, сходно одредба Закона о Влади⁷⁷², члан Владе дужан је да поднесе Народној скупштини извештај о свом раду ако то она затражи. Извештај о раду члана Владе претходно се доставља Влади.

Потребно је напоменути да су органи државне управе дужан да доставе свој извештај о раду, до 1. марта текуће године, за претходну годину. Влада усваја годишњи извештај о раду до 1. маја текуће године за претходну годину. Предлог годишњег извештаја о раду Владе припрема Генерални секретаријат, као носилац задатка, у сарадњи са Министарством финансија и Републичким секретаријатом за законодавство.⁷⁷³

1.1. Појам и врсте независних (контролна) тела у Србији

Сложеност савремене државе, нарастање и усложњавање друштвених потреба, често неефикасне процедуре, гломазна администрација и присутно „несналажење“ и отуђеност грађана од институција, условили су концепцијски преображај појединих делова државног апарата и државе у целини. Долази до процеса децентрализације, дерегулације и либерализације. У оквиру ових тенденција и контексту глобализације, у целини, задатак јавног сектора је да праведно, економично и ефикасно пружа услуге грађанима. Зато се појављују независна тела која функционишу на начелима специјализације и професионализације, обезбеђују јефтинију и квалитетнију услугу

⁷⁶⁷ Извештај о раду Владе за 2020., https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/583762/izvestaj-o-raduvlade-2020_syr.pdf

⁷⁶⁸ Закон о Влади Републике Србије, чл. 78.

⁷⁶⁹ Вид. Закон о Народној скупштини, чл. 56. ст. 1.

⁷⁷⁰ Пословник Владе Републике Србије, ("Сл. гласник РС", бр. 61/2006 - пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 и 8/2019 - др. уредба), чл. 78.

⁷⁷¹ Закон о државној управи Републике Србије, чл. 61. ст. 3.

⁷⁷² Закон о Влади Републике Србије, чл. 80. ст. 1. 2.

⁷⁷³ Пословник о раду Владе Републике Србије, чл. 78.

грађанима, транспарентније послују и мања су подложна корупцији од државне администрације.⁷⁷⁴ Ова тела су овлашћена за различите облике контроле, усмеравања јавних послова и делатности. По правилу, парламент, у целини или делимично, врши избор и разрешење органа независних тела, као и надзор – увидом и оценом њихових извештаја.

Пре детаљније анализе независних тела, потребно је прецизирати појмове независност и самосталност, с обзиром на одређење ових тела одговарајућим законским одредбама као самосталне и независне. Самосталност значи да су контролни органи посебна врста државним органа, за која важе посебна правила организовања, док независност подразумева одсуство спољних утицаја при вршењу функције, поготово оних који долазе од извршне власти чија активност је предмет контроле. Наведеним контролним органима својствен је мањи или већи степен везаности за парламент.⁷⁷⁵ Независност органа подразумева слободу у вршењу њихових овлашћења од утицаја политичких власти, на првом месту владе, али и од самог парламента. Парламент се не може мешати у рад ових органа и издавати им конкретне налоге и упутства. Парламент има редован увид у рад контролних органа преко извештаја, које му исти периодично подносе. Улога извештаја је двострука - с једне стране, извештаји су главни инструмент у рукама контролних органа путем којих они врше контролну функцију. Путем њих се парламент обавештава о законитости и целисходности рада извршне власти, али и других јавних органа и организација. С друге стране, извештаји су инструменти путем којих се парламент упознаје са радом контролних органа, односно, оцењује правилност и квалитет њиховог рада.⁷⁷⁶

Несумњиво значајна улога независних тела у изградњи савременог и демократског поретка и унапређењу развоја и поштовања људских права и слобода, условљава утврђивање њихове правне природе и прецизирање положаја у правном систему наше земље. У Србији, до настанка и развоја контролних, независних и самосталних *sui generis* органа и тела долази тек реформом правног система која је уследила након демократских промена 2000. године. У процесу распада бивше СФРЈ, ни Устав Србије из 1990. године, нити Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године, није предвидео ову институцију. Прво такво тело установљено законом на нивоу Републике Србије била је Републичка радио-дифузна агенција, основана 2002. године.

Временом су законом установљени и други контролни инокосни и колегијални органи и тела. Тако, на пример: Повереник за информације од јавног значаја (2004. године) и заштиту података о личности (2008. године), Заштитник грађана (2005. године), Национална ревизорска институција (2005. године), Комисија за заштиту конкуренције (2005. године), Агенција за борбу против корупције (2008. године), којој је претходио Одбор за решавање сукоба интереса (2005. године), Повереник за заштиту равноправности (2009. године) и друга. Данас, у правном систему Србије постоји изражен плуралитет веома различитих облика независних контролних органа и тела.

Што се тиче Републике Србије, његово језгро чини систем власти који почива на подели власти.⁷⁷⁷ Устав Србије од 2006. године, формално се опредељује за класичну, трихотомну поделу власти. Носилац уставотворне и законодавне власти је Народна скупштина; извршну власт врше Влада, као носилац извршне власти и председник Републике,

⁷⁷⁴ Радојевић, М., *Независна (регулаторна) тела и институције у Србији*, у: "Српска политичка мисао-политичке институције у савременом друштву", 4-2010, стр. 55.

⁷⁷⁵ Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 201., стр. 161.

⁷⁷⁶ Петров, В., *нав. дело*, стр. 163.

⁷⁷⁷ Устав Републике Србије, чл. 4.

док „судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности“. ⁷⁷⁸ Председник Републике „изражава државно јединство Републике Србије“. ⁷⁷⁹ Систем власти Републике Србије карактерише, политичка одговорност Владе пред Народном скупштином и постојање институт распуштања Народне скупштине ⁷⁸⁰ Дата уставна решења би наш систем могла сврстати у парламентарни, али услед непосредног избора председника, о чему је већ било речи, наш систем власти чини мешовитим.

Остали државни органи, међу којима је и Омбудсман јесу релевантни чиниоци уставног система Републике Србије. ⁷⁸¹ Треба приметити да члан 138 Устава, који је посвећен Заштитнику грађана, следи за одредбама о државној управи (чланови 136 и 137 Устава), Друга институција која се може сврстати у категорију независних државних органа предвиђених Уставом Србије је Државна ревизорска институција. ⁷⁸² Чланом 96, којим се ова институција установљава у уставном систему Србије, завршава се Трећи део Устава – „Економско уређење и јавне финансије“.

Иако имају сличне циљеве, независна тела, знатно се разликују у погледу начина избора и разрешења њихових чланова, у погледу правног статуса, извора финансирања и степену самосталности. ⁷⁸³ У литератури проналазимо бројне класификације независних тела, различите дефиниције, али и утемељене критике истих. Свакако, тиме се отвара пут новом и свеобухватнијем сагледавању наведене проблематике, указује се на значај и недостатке у организацији и раду независних тела и дају импулси њиховом даљем развоју.

Најпре, можемо навести поделу тела у зависности да ли је оснивач парламент или влада. Тела које оснива парламент могу се по функцији и овлашћењима поделити на регулаторе, контролоре и коректоре. ⁷⁸⁴ Док је улога регулатора да регулишу и уређују одређену област, контролори и коректори имају улогу да првенствено контролишу и утичу на рад извршне власти, попут Државне ревизорске институције, заштитника грађана, повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Тела која оснива влада су, по правилу, својеврсне агенције. Независна тела се разликују по томе да ли је основ њиховог постојања регулисан Уставом, Законом или на други начин. Уставом је регулисано постојање Народне банке Србије ⁷⁸⁵ Државне ревизорске институције, Заштитника грађана, Високог савета судства ⁷⁸⁶ и Државног већа тужилаца. ⁷⁸⁷ Већина независних тела формирана је на основу посебних закона или закона који регулишу одређену област.

Према критеријуму надлежности, регулаторна тела се могу сврстати у две основне групе: она која обављају регулаторну и контролну функцију у ужем смислу и она која мериторно одлучују, не само о правима и дужностима, него и о управљању и о употреби ограничених националних ресурса (извора енергије, телекомуникационим везама и др.). ⁷⁸⁸ Наведена класификација независних државних органа према функцији и

⁷⁷⁸ Вид. Устав Републике Србије, чл. 98., 122., 143., ст. 1.

⁷⁷⁹ Устав Републике Србије, чл. 111.

⁷⁸⁰ Вид. Устав Републике Србије, 124. и 109.

⁷⁸¹ Устав Републике Србије, чл. 38.

⁷⁸² Устав Републике Србије, чл. 96.

⁷⁸³ Орловић, С., *Независна тела – четврта грана власти или контролор власти*, у: „Савремена држава: структура и социјалне функције“, 2010, стр. 233.

⁷⁸⁴ Орловић, С., *нав. дело*, стр. 234

⁷⁸⁵ Устав Републике Србије, чл. 95.

⁷⁸⁶ Устав Републике Србије, чл. 153.

⁷⁸⁷ Устав Републике Србије, чл. 164.

⁷⁸⁸ У прву групу спадају заштитник грађана и повереник за информације, а у другу Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге и Регулаторно тело за електронске медије. Орловић, С., *Независна тела – четврта грана власти или контролор власти*, у: „Савремена држава: структура и социјалне функције“, 2010, стр. 235.

овлашћењима наишла је на критике у којима је наведено да су тешко одрживи критеријуми по којима су њихове функције и овлашћења једнозначни из простог разлога што многа од ових тела имају све три функције или најмање две. Такође, изостављене су још две функције тих тела – надзорна и превентивна.⁷⁸⁹

Затим, постоји класификација независних тела према начину избора и то у четири групе. У првој би била она, у чијем је избору политички утицај најмање присутан, у другу спадају тела која се образују са нешто већим политичким утицајем, мада се овај нужно не мора одразити на њихов рад (као што је повереник за информације, комисија за хартије од вредности и др.). Трећу групу чине тела на чије формирање извршни органи власти имају, а на рад могу имати, знатан утицај као што је то случај са Агенцијом за телекомуникације и Агенцијом за енергетику. Најзад, у четвртој групи била би сва остала тела које именује и разрешава Влада (Социјално економски савет, Национални савет за високо образовање, Национални савет за научни и технолошки развој и др.). Ван ових критеријума остала би тела којима је, мада између осталог имају и контролну функцију, у првом реду поверена делатност јавних служби, изједначена са радом органа државне управе. По правилу, мања овлашћења дата су телима која имају веће законске гаранције за независност и самосталност, а већа овлашћења телима са релативном независношћу или самосталношћу.⁷⁹⁰

Парламент врши контролу над извршном власти посредством посебних контролних органа. Ови органи се могу сврстати у две групе 1) Органи који контролишу јавне трошкове (јавне финансије) и 2) органи који превасходно контролишу управу.⁷⁹¹ У Србији орган првог типа је Државна ревизорска институција, а другог Заштитник грађана (при том је Заштитник грађана, према Уставу из 2006. године конципиран као орган који штити права грађана и контролише рад управе.)

Контролне органе, по правилу, бира парламент и њима је својствен мањи или већи степен везаности за парламент. Постоје и контролни органи које именује влада, како је речено, али овакви органи се не могу сматрати самосталним и независним, чак и када имају обавезу подношења извештаја парламенту. Овим контролним органима, влада поверава вршење одређених контролних овлашћења над појединим активностима извршне власти. Самосталност подразумева да су контролни органи посебна врста државних орган, за које важе посебна правила организовања, док независност подразумева одсуство спољних утицаја при вршењу функције, нарочито оних који долазе од извршне власти чија је активност предмет контроле.

Овде је потребно истаћи дистинкцију између скупштинских одбора који су надлежни да врше контролу извршне власти и контролних тела. Потребно је истаћи да контролни органи имају одговарајућа самостална контролна овлашћења, иако то нису овлашћења одлучивања, док парламентарни одбори таква овлашћења немају, осим у изузетним случајевима. И једне и друге би требало да карактерише стручност у раду и специјализација послова. Свакако, треба имати у виду да су парламентарни одбори политичка тела јер представљају део парламентарне организационе структуре, тзв. „парламентарне јединице“, изабрани према распореду политичких снага у парламенту. Њих свакако треба да одликује више знања и стручности у одређеној области од оног које поседује парламент у пленуму.⁷⁹² С друге стране, контролна тела никако не могу бити

⁷⁸⁹ Чупић, Ч., *Улога независних државних органа у борби против корупције*, у: „Квалитет политичких институција“, 2010, стр. 230.

⁷⁹⁰ Бељански, С., *Регулаторна и контролна тела у Републици Србији*, у: „Преглед“, бр.2/2008.

⁷⁹¹ Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2015, стр. 161.

⁷⁹² Петров, В., *Устав и контролни органи (независни државни органи) – покушај одређења места и улоге контролних органа у уставном систему*, Материјали са конференције „Народна скупштина Републике

политичка тела. У функционалном смислу парламентарни одбори који врше контролу егzekутиве и контролни органи се допуњују. У многим парламентима постоји одбор за контролу јавних рачуна који прате да ли се јавна средства користе наменски, економично, да ли има доказа о злоупотреби и другим неправилностима и др.

Контролни органи су самостални државни органи јер представљају организационе целине за које важе посебна законска правила. У организационом смислу она не представљају део и органе парламента. У другом функционалном смислу они своју контролну функцију врше путем релативно самосталних овлашћења, имајући део ауторитета парламента, који учествује у њиховом избору, којем одговара за свој рад али који му се не сме мешати у рад. Контролни органи не могу вршити своју функцију без одговарајуће везе са парламентом, може се закључити да су парламент и они „природни савезници“⁷⁹³.

Према одредбама нашег законодавства независни органи, према мишљењу дела теорије,⁷⁹⁴ могли би се сврстати у опште и посебне. Критеријум овакве поделе је предмет и опсег бављења ових органа. Општи независни органи су: 1) Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности; 2) Заштитник грађана; 3) Државна ревизорска институција; 4) Агенција за борбу против корупције; 5) Повереник за заштиту равноправности. Посебни независни државни органи су: 1) Национални просветни савет; 2) Национални савет за високо образовање; 3) здравствени савет; 4) Републичка радио дифузна агенција; 5) Републичка агенција за телекомуникације; 6) Комисија за хартије од вредности; 7) Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки; 8) Комисија за заштиту конкуренције; 9) Комисија за контролу и извршења кривичних санкција; 10) Агенција за енергетику и 11) Републичка агенција за поштанске услуге. Сви ови независни државни органи формиран су на основу закона, а њихова управљачка тела бирају се у Скупштини Србије.

На крају, наводимо још једну поделу независних државних органа, тј. контролних органа⁷⁹⁵. Ови органи могу се сврстати у две групе: 1) органи који контролишу јавне трошкове (јавне финансије) и 2) органи који превасходно контролишу управу. У Србији, орган првог типа је Државна ревизорска институција, а орган другог типа је Заштитник грађана, иако Заштитник грађана сходно одредбама Устава Србије није конципиран само као орган који контролише рад управе, већ и као орган који штити права грађана. Наведене контролне органе, по правилу, бира парламент. Има контролних органа чије чланове именује влада, поверавајући им вршење одређених контролних овлашћења на појединим активностима извршне власти. Овакви органи, чак и када постоји њихова обавеза да подносе извештаје парламенту, не могу се сматрати самосталним и независним државним органима.

Заштитник грађана и Државна ревизорска институција имају посебну, издвојену позицију у односу на остале независне контролне органе. Ова два независна контролна тела издвајају се, најпре, својим позитивно-правним статусом, будући да су једини органи овог типа чије је постојање загарантовано Уставом. Таква нормативна позиција им даје посебну врсту ауторитета, будући да је немогуће укинути их у оквиру редовне законске процедуре.⁷⁹⁶ Затим, контролна овлашћења ова два независна су широко

Србије и независни државни органи/тела“, одржане у Београду, 26–27. новембра 2009. године, и преглед примера међународне праксе, стр. 46.

⁷⁹³ Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015., стр. 162, 163.

⁷⁹⁴ Чупић, Ч., *Улога независних државних органа у борби против корупције*, у: „Квалитет политичких институција“, 2010, стр. 231.

⁷⁹⁵ Петров Б., *нав. дело*, 161.

⁷⁹⁶ Вид., Миленковић, Д., *Омбудсман (заштитник грађана)*, Материјали са конференције „Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела“, одржане у Београду, 26–27. новембра

постављена. У случају Заштитника грађана, контролна овлашћења овог органа се протежу, не само на државну, већ и на целокупну јавну управу - на „рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења“⁷⁹⁷ Материјализација оваквог овлашћења се могла уочити у току поменутог штрајка адвоката 2018. године, када је Заштитник грађана заузео став да је Адвокатска комора ималац јавних овлашћења, те с тога, може покренути поступак контроле законитости рада Адвокатске коморе Србије, по поднетим притужбама лица лишених слободе.⁷⁹⁸ Надлежности Државне ревизорске институције представља још један пример широких и општих контролних овлашћења. Као предмет ревизије (специфичног вида финансијске контроле) овог независног тела може се наћи правилност пословања субјеката ревизије, сврсисходност располагања јавним средствима у целости или у одређеном делу, правилност рада органа руковођења, управљања и других одговорних лица, док субјект ревизије могу бити сви директни и индиректни корисници буџетских средстава Републике, територијалних аутономија и локалних власти.⁷⁹⁹

Постоје мишљења да се у оваквим овлашћењима и свеукупној позицији помених органа крије и уставно утемељење независних државних органа као четврте, гране власти.⁸⁰⁰ Међутим, таква констатација нема Уставно утемељење, односно била би супротна уставној одредби о педели власти на три ране власти. Затим, отвара питање позиционирања ове потенцијалне грани власти у постојећем систему, питању независности и самосталности и еквивалентном акту материјализације функције ове „четврте гране власти“. Ови органи подносе извештаје Народној скупштини и на тај начин обраћају парламенту посредством својих налаза, апелујући на представничко тело да предузме адекватну акцију. Дакле, не могу доносити мериторне одлуке у виду казних мера или издавати облигаторне акте будући да многи судски и управни органи поседују ову надлежност. Практично, највећа његова овлашћења јесу покретање прекршајног, дисциплинског или кривичног поступка против одговорних лица, подношење законодавне иницијативе у области његове надлежности и, евентуално, покретање поступка за оцењивање уставности или законитости правних аката органа и организација.⁸⁰¹

2009. године, и преглед примера међународне праксе, стр. 133-135.; Урошевић, Б., „Контролна функција народне скупштине или независна државна тела – унапређење капацитета или четврта власт“, у: *Парламент и демократија*, ур. Стојиљковић З., Лончар Ј., Спасојевић Д., Факултет политичких наука Универзитет у Београду, 2015, стр. 95.

⁷⁹⁷ Вид. Закон о Заштитнику грађана, чл. 1.

⁷⁹⁸ Вид. Званична интернет страница Народне Скупштине Републике Србије, преноси, архива, сазив од 16. априла 2014. године, Седнице одбора и осталих радних тела, Комисија за контролу извршења кривичних санкција, седница 1.12.2014. <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B0/%D1%81%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D0%B2-%D0%BE%D0%B4-16-%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%B0-2014.3565.html>, датум посете; 16.9.2020., Видети и Званична страница Заштитник грађана (Омбудсман), Заштитник грађана затражио изјашњење о оправданости ангажовања адвокатских канцеларија за принудне наплате комуналних услуга <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/6389-z-sh-i-ni-gr-d-n-z-r-zi-iz-shnj-nj-pr-vd-n-s-i-ng-z-v-nj-dv-s-ih-nc-l-r-i-z-prinudn-n-pl-un-lnih-uslug>, датум посете, 10. 08. 2020.

⁷⁹⁹ Вид. Закон о државној ревизорској институцији

⁸⁰⁰ Орловић, С., *Парламент и грађани*, Водич за грађане и удружења грађана, Београд, 2009, стр. 66.; Миленковић, Д., *нав. дело*; Урошевић, Б., *нав. дело*,

⁸⁰¹ Петров, В., *Устав и контролни органи (независни државни органи) – покушај одређења места и улоге контролних органа у уставном систему*, Материјали са конференције „Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела“, одржане у Београду, 26–27. новембра 2009. године, и преглед примера међународне праксе, стр. 51.

За потребе ове докторске дисертације, анализираћемо рад и извештаје Уставом предвиђених независних контролних тела и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података личности.

1.1.1. Заштитник грађана (омбудсман)

Омбудсман представља независни субјект који, у име парламента, врши контролу над државном управом и јавним службама. Према томе, омбудсман представља инструмент парламентарне контроле над радом управе. Међутим, поред ове почетне улоге омбудсмана, временом све више долази до трансформације у правцу јачања његове улоге као заштитника грађана. Тако, данас можемо рећи да је улога омбудсмана двострука: са једне стране то је заштита објективне законитости и провера рада управе, а са друге стране је то заштита права грађана. Може се рећи да је тенденција у развоју институција омбудсмана стављање акцента на заштиту људских права. Тако је у нашем Закону о заштитнику грађана предвиђено да је заштитник грађана „независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења“.⁸⁰² Заштитник грађана се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских права и слобода.⁸⁰³

Често се констатује да је омбудсман данас основна институција заштите права грађана, на сличан начин као што је почетком прошлог века судство било институција заштите законитости и уређења правне државе. Може се поставити питање: у чему се састоји специфичност заштите права грађана и контроле управе коју постиже омбудсман, а коју не могу да постигну постојећи облици управне и судске контроле управе? Како се истиче, суштина институције омбудсмана своди се на њену иманентну подобност да пробија зачаране бирократске кругове и да непробојне ауторитативне административне системе учини транспарентним, тј. доступним парламентарној контроли и општој јавности.⁸⁰⁴ Његова делотворност произилази, пре свега, из његове могућности да, на основу свог извештаја парламенту пажњу јавности и парламента скрене на жалбе грађана. Јавност заснована на непристрасној истрази је моћно средство. Сама свест о надзору омбудсмана врши позитиван утицај на цео управни систем, чинећи га подложним јавности рада и правди.⁸⁰⁵

Поред судске контроле, постојала је и потреба за увођењем посебне и независне установе која би контролисала не само законитост, већ и целисходност рада управе. Таква институција, под називом омбудсман, створена је у првој половини XVIII века, а свој данашњи облик добила је почев од Шведског устава из 1809. године.⁸⁰⁶ Од тада се ова институција уводи у великом броју земаља, под истим или различитим називом, са различитом организацијом, начином избора и овлашћењима⁸⁰⁷.

⁸⁰² Закон о заштитнику грађана („Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 54/2007), чл. 1. ст. 1

⁸⁰³ Закон о заштитнику грађана, чл. 1. ст. 2.

⁸⁰⁴ Лилић, С., „Омбудсман у Србији – уставни и законски оквири“, у: *Локални омбудсман – упоредна искуства Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска*, Краљево, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, МСП, 2007, стр. 23-37.

⁸⁰⁵ Wade C.H.W.R., *Administrative Law*, Oxford, 1982, 5th ed., стр. 76.

⁸⁰⁶ Вид. Јовичић, М., *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Институт за упоредно право, Београд, 1969, стр. 6, 7.

⁸⁰⁷ Вид. Миленковић, Д., *нав дело*, 133-162.

Једна од дефиниција омбудсмана, из 80 -тих година прошлог века, садржала је три основне карактеристике омбудсмана⁸⁰⁸: 1) он је независан и непристрасан функционер законодавног тела, чије се постојање најчешће предвиђа уставом и који врши надзор над управом; 2) он испитује жалбе грађана на административне неправде и лошу управу; 3) он је овлашћен да испитује, критикује и обзнањује, али не и да поништава акције управе.

Уставом Србије је предвиђено да Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина, у складу са Уставом и законом. Заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини.⁸⁰⁹ Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик. О имунитету заштитника грађана одлучује Народна скупштина.

Контрола коју врши омбудсман простире се начелно, на све државне субјекте и јавне службе, са изузетком појединих државних органа. На сличан начин је ово питање уређено и код нас. Уставом наше земље је предвиђено да „Заштитник грађана штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.“⁸¹⁰ Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва⁸¹¹.

Начелно посматрано, контрола коју врши омбудсман није усмерена првенствено на контролу законитости рада управе већ више на контролу целисходности. То не значи да омбудсман не може да контролише и законитост, али је у већини земаља систем заштите права грађана углавном уређен на задовољавајући начин. Међутим, не постоје правни инструменти за заштиту грађана од ситних и крупних неправди, шиканирања, спорости у решавању, некоректном односу према појединцима и сл.⁸¹² За такве случајеве грађани немају коме другом да се обрате осим омбудсману. У неким земљама његова улога је сведена на консултативну и иницијативну, док му се у одређеним државама дају и прецизна овлашћења. Међутим, суштина овлашћења је ипак у великом броју земаља уређена по узору на шведски модел. Према нашем закону „заштитник грађана је овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе“.⁸¹³

Однос и релација омбудсмана са органима управе успоставља се на различите начине, а основна дужност органа управе јесте да омбудсману помажу и да му у сваком случају одговоре на захтев. Основно овлашћење које омбудсмани имају у свим земљама јесте право приступа документима. Сходно одредбама нашег Закона, органи управе имају обавезу да заштитнику грађана ставе на располагање све податке којима располажу, а који су од значаја за поступак који води односно за остваривање циља његовог превентивног деловања, без обзира на степен њихове тајности, осим када је то у супротности са законом.⁸¹⁴

Притужбе на рад државних органа, може упутити било који грађанин, а у неким земљама не мора бити лично легитимисан. Подношење притужби је лишено свих формалности. Могу се подносити у писаној или усменој форми, а тамо где се инсистира на писаној, грађанима у састављању притужби помажу стручна лица омбудсмани. У нашој земљи заштитник грађана не поступа по анонимним пријавама, изузетно, ако

⁸⁰⁸ Rowat, D.C., *The Ombudsman, Citizens Defender, Preface to Second Edition*, London, 1968., p. 24., наведено према Јовичић, М., *нав. дело*, стр. 7.

⁸⁰⁹ Устав Републике Србије, чл. 138. ст. 3. и 4.

⁸¹⁰ Устав Републике Србије, чл. 138. ст. 1.

⁸¹¹ Закон о заштитнику грађана, чл. 17. ст.3.

⁸¹² Милков, Д., *нав. дело*, стр. 24.

⁸¹³ Закон о заштитнику грађана, чл.17. ст. 2.

⁸¹⁴ Закон о заштитнику грађана, чл.21. ст.1.

сматра да у анонимној притужби има основа за његово поступање. Заштитник грађана може покренути поступак и по сопственој иницијативи.⁸¹⁵

Омбудсман по правилну не спроводи истрагу ако грађанину стоји на располагању неки правни поступак, односно правно средство, већ у таквим ситуацијама чека крај и исход тог поступка. Према нашем Закону, заштитник грађана може изузетно да покрене поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друга кршења етичког понашања запослених у органима управе.⁸¹⁶

Исход спроведене истраге може бити различит. Уколико се утврди да не постоје никакве повреде, истрага се завршава без критике органа управе. Ако се утврди да је било одређених пропуста, омбудсман нема никаквих мериторних овлашћења која би му омогућавала да акте управе измени, укине или поништи. У већем броју земаља може једино упутити критику одговарајућем органу и препоруку како би уочени недостатак требало отклонити. Само у мањем броју земаља препоруке омбудсмана имају правно обавезујући карактер.

Омбудсман у многим земљама може да покрене дисциплински, па и кривични поступак против извесног службеног лица, као и да предложи парламенту разрешење функционера. Најзад, омбудсман може имати право законодавне иницијативе ако сматра да до проблема у функционисању управе долази због нормативних недостатака.

Заштитник грађана, у нашем систему, има право да осим, покретања и вођења поступка, пружањем добрих услуга, посредовањем и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских права и слобода.

Заштитник грађана подноси Скупштини редован годишњи извештај⁸¹⁷ Законом о заштитнику грађана је предвиђено да се у извештају наводе: подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, препоруке за побољшање праксе и нормативног уређења појединачне области, предлози за унапређење положаја грађана у односу на органе управе, као и подаци о спровођењу препорука и предлога из претходних извештаја.

Извештај о раду се подноси најкасније до 15. марта наредне године и објављује се у "Службеном гласнику Републике Србије" и на интернет страници Заштитника грађана, а доставља се и средствима јавног информисања. У току године Заштитник грађана може да подноси и посебне извештаје, ако за тим постоји потреба.

1.1.2. Државна ревизорска институција

Закон о Државној ревизорској институцији донет је у новембру 2005. године, те је тада представљао и завршни правни акт институционализованог оквира за борбу против корупције. Наредне, 2006. године, Државна ревизорска институција постаје уставна категорија. У делу Устава Републике Србије који се односи на економско уређење и јавне финансије, је наведено да је Државна ревизорска институција највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, самостална је и подлеже надзору Народној скупштини, којој и одговара.⁸¹⁸ Процес оснивања ДРИ је праћен бројним потешкоћама проблемима, попут проблема у вези са простором, финансије,

⁸¹⁵ Вид. Закон о заштитнику грађана, чл. 27.

⁸¹⁶ Закон о заштитнику грађана, чл. 28. ст. 9

⁸¹⁷ Закон о заштитнику грађана, чл. 33.

⁸¹⁸ Устав Републике Србије, чл. 96.

особље итд., које су све биле у надлежности државних органа (Владе и Народне скупштине)⁸¹⁹ у новембру 2008. године, Државна ревизорска институција постала је пуноправна чланица Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ). Део Европске организације врховних ревизорских институција (ЕУРОСАИ) Државна ревизорска институција је постала пуноправним чланством 23. јуна 2009. године.

Ради обављања послова из надлежности Институције, односно ближег уређења поступка ревизије, Народна скупштина је усвојила 2009. године Пословник о Државној ревизорској институцији 2009. године. Ипак, међу најважнијим датумима од оснивања Институције свакако је 27. новембар 2009. године. Тога дана је Државна ревизорска Институција предала Народној скупштини први извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања. Извештај се односио на завршни рачун буџета Републике Србије за 2008. годину. Наредне, 2010. године, Државна ревизорска институција је постала чланица Мреже врховних ревизорских институција држава кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у Европску унију.

Државна ревизорска институција издваја се као неизоставни сегмент у пословању државних установа и институција - усмерен ка испитивању финансијских извештаја с циљем изражавања мишљења о њиховој реалности и објективности, посебно у савременим условима глобализације и свеобухватних и значајних промена на тржишту.

Државна ревизорска институција, као највиши државни орган ревизије јавних средстава у свакој земљи, обављајући своју уставом и законом поверену функцију, помаже парламенту да на ефикаснији начин обави своју контролну функцију. Иако врховне ревизорске институције у различитим земљама функционишу у складу са различитим законским надлежностима и моделима, основни допринос њиховог деловања треба да буде подршка и промоција повећања одговорности извршне власти у трошењу јавних средстава и управљању јавном имовином. Обављајући законом поверену надлежност да независно спроводи ревизију извршних органа власти (владе и других ентитета) и о свом налазу извештава парламент, ДРИ практично „затвара“ такозвани „круг одговорности“ у јавном сектору. Међутим, истинитост извештаја владе о трошењу буџетских средстава од стране овлашћених ентитета, о стању јавне имовине и обавезама, треба да потврди Државна ревизорска институција својим извештајем о ревизији, који подноси парламенту, чиме се круг одговорности затвара.⁸²⁰ Те можемо закључити да је један од најмоћнијих инструмената посредне парламентарне контроле је ревизија јавног сектора коју обавља Државна ревизорска институција.

Својим објективним, независним и правовременим извештајима о правилности и законитости трошења средстава пореских обвезника, ДРИ са једне стране задовољава потребу парламента, пореских обвезника и других заинтересованих страна за објективним, независним и правовременим информацијама, а са друге стране утиче на јачање одговорности извршне власти у трошењу јавних средстава и управљању јавним добрима, чиме значајно утиче и на остваривање стабилности финансијског система земље.⁸²¹

У оквиру своје надлежности, институција обавља следеће послове: планира и обавља ревизију; подноси подзаконске и друге акте ради спровођења Закона; може да даје савете корисницима јавних средстава; може давати примедбе на радне нацрте

⁸¹⁹ Вид. Stanković, *Komparativna analiza organizacije državnih revizorskih institucija*, Računovodstvo, 1-2, 2010.

⁸²⁰ Јанковић Андријевић, Љ., „Ревизија јавног сектора у функцији парламентарне контроле“, у: *Јачање надзорне улоге Народне скупштине, оквир за расправу*, Програм уједињених нација за развој УНДП, Београд, 2015, стр. 66.

⁸²¹ Јанковић Андријевић, Љ., *нав. дело*, стр. 67.

предлога законских текстова и других прописа и може давати мишљења о питањима из области јавних финансија; може да даје препоруке за измене важећих закона на основу информација до којих је дошла у поступку обављања ревизије; усваја и објављује стандарде ревизије; утврђује програм образовања и испитни програм за стицање звања Државни ревизор и овлашћени Државни ревизор, организује полагање испита за стицање истих и води Регистар лица која су стекла ова звања; по потреби и у складу са својим могућностима, пружа стручну помоћ Скупштини, Влади Републике Србије и другим државним органима о појединим значајним мерама и важним пројектима, на начин којим се не умањује независност Институције.⁸²²

У оквиру својих задатака, Државна ревизорска институција обавља: 1) ревизију финансијских извештаја – што представља испитивање докумената, исправа, извештаја и других информација ради прикупљања адекватног и поузданог доказа за изражавање мишљења да ли финансијски извештаји субјекта ревизије истинито и објективно приказују његово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, 2) ревидирање пословања – представља прибављање довољног и адекватног доказа за изражавање мишљења о правилности и сврсисходности пословања корисника јавних средстава, 3) ревизију правилности пословања – испитивање финансијских трансакција и одлука у вези са примањима и издацима, ради утврђивања да ли су трансакције извршене у складу са законом и другим прописима, датим овлашћењима, и за планиране сврхе, 4) ревизију сврсисходности пословања – што представља испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава ради стицања поузданог доказа за извештавање да ли су средства од стране субјекта ревизије употребљена у складу са начелима економичности, ефикасности и ефективности, као и у складу са планираним циљевима.

Од 2015. године Институција спроводи ревизију и одговарајућег броја парламентарних политичких странака на републичком нивоу, у складу са Законом о финансирању политичких активности.⁸²³

Ревизију државног буџета ДРИ активира искључиво по службеној дужности. основа за активирање овог процеса је годишњи програм ревизије који утврђује Савет ДРИ за сваку наредну календарску годину.⁸²⁴ Програм ревизије одређује будуће субјекте ревизије, предмет, опсег и врсту ревизије која ће се извршити, као и трајање. Програм ревизије се, ако је потребно, може допунити током текуће године.

За разлику од већина других правних процедура, које се активирају по службеној дужности и увек на неформалан начин, односно првим актом надлежног субјекта који је води дати поступак, ревизија државног буџета увек има закључак о спровођењу ревизије, што мора се заснивати на програму ревизије.⁸²⁵ Овај закључак мора да садржи податке о субјекту ревизије, циљевима и трајању ревизију, као и временски период који ће бити обухваћен ревизијом.

Државна ревизорска институција извештава Народну Скупштину подношењем: 1) Годишњег извештаја о свом раду; 2) посебних извештаја у току године; 3) извештаја о ревизији завршног буџета Републике; 4) завршних рачуна и финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања. Годишњи извештај о раду Државне ревизорске институције за претходну годину подноси се Народној скупштини од 31. марта текуће године.⁸²⁶ 1) извршењу годишњег програма ревизије; 2) обезбеђеним и

⁸²² Закон о државној ревизорској институцији, („Сл. гласник РС“, бр.101/2005,54/2007,36/2010, 44/2018 и др.- закон), чл. 5.

⁸²³ Закон о финансирању политичких активности, („Сл. гласник РС“, бр.43/11, 123/14, 88/2019).

⁸²⁴ Закон о државној ревизорској институцији, чл. 14. ст. 1. т. 2.

⁸²⁵ Закон о државној ревизорској институцији, чл. 38. ст. 1

⁸²⁶ Закон о државној ревизорској институцији, чл.10. ст. 9. и 10.

у трошеним средствима за рад и завршном рачуну Институције; 3) раду Савета; 4) успостављеној сарадњи са међународним струковним и финансијским организацијама; 5) избору консултаната за вршење обуке; 6) реализацији испита за стицање ревизорских звања; 7) програму образовања за стицање ревизорских звања, и 8) другим питањима из своје надлежности.⁸²⁷

Надлежни одбор скупштине након разматрања извештаја, своје ставове и препоруке у виду извештаја доставља Народној Скупштини. Скупштина може да захтева од Државне ревизорске институције додатно појашњење појединих чињеница и околности.

Постоје значајне разлике у степену у којем су парламенти укључени у рад ДРИ. Парламент може да предложи питања која сматрају да треба истражити од стране главног ревизора, а у неким случајевима активно подстичу ревизије подношењем предлога. Иако су у одређеном броју држава овакве институције обавезне да испуне такве захтеве, чешћи случај је да имају формално право да одлуче да ли да испуне такве захтеве. У већини скупштине, извештај ревизије разматра се на седници надлежног одбора. Однос између ДРИ и парламента, поред редовног извештавања, подразумева достављање извештаја о ревизорским налазима било када на захтев парламента.

Сходно Закону о ДРИ, надлежно радно тело Скупштине разматра извештај Државне ревизорске институције, а затим своје ставове и препоруке, у виду извештаја, доставља Скупштини. На основу битних чињеница и околности на које је указано у извештају, Скупштина одлучује о предложеним препорукама, мерама и роковима за њихово спровођење.⁸²⁸

1.1.3. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности установљен је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја новембра 2004. године.⁸²⁹ Пре свега, Повереник за информације је први инокосни независни државни орган чија је надлежност остваривање једног од основних људских права – права на приступ информацијама. Истовремено, Повереник је био међу првим државним органима чија је улога да контролишу остале државне органе. Законом о заштити података о личности из 2008. године. Повереник је добио надлежности у области заштите података о личности, а самосталност и независност Повереника у вршењу надлежности истиче се и у овом Закону.

Информација од јавног значаја, у смислу наведеног Закона⁸³⁰, јесте информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна. Да би се нека информација сматрала информацијом од јавног значаја није битно да ли је извор информације орган јавне власти или које друго, лице, није битан носач информација (папир, трака, филм, електронски медији и сл.) на коме се налази документ који садржи информацију, датум настанка информације, начин сазнавања информације, нити су битна друга слична својства информације.

У правној теорији смо пронашли јединствену и свеобухватну дефиницију појма правне заштите података о личности, која је значајна за суштину рада повереника. Она

⁸²⁷ Пословник државне ревизорске институције, („Сл. гласник РС“, бр. 9/2009), чл. 45. ст. 2.

⁸²⁸ Закон о државној ревизорској институцији, чл. 48.

⁸²⁹ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/2009 и 36/2010).

⁸³⁰ Закон о слободном приступу информацијама од јавног, чл. 2.

обухвата елементе техничког, материјалног и функционалног појма заштите, чиме се добија комплетан појам правне заштите података о личности који уважава теоријска размишљања, али и практична у овој области. Под појмом правне заштите података о личности подразумева се процес доношења и примене општих и посебних правних норми, на међународном, државном и интерном плану, што подразумева имплементацију техничких и организационих правила и успостављање правних механизма и средстава у циљу заштите права на приватност, као и других права и слобода грађана у вези са подацима о личности.⁸³¹ Поменуто одређење, омогућава независност појма правне заштите података о личности од променљивих елемената правног система и друштвеног развоја.

Повереника бира Народна скупштина и једино она може да одлучи о престанку његове дужности пре истека мандата, сем ако његова дужност не престаје на лични захтев. Поступак избора и разрешења заменика повереника кога предлаже повереник једнак је поступку избора и разрешења самог повереника, с тим што поступак за разрешење може покренути, логично, и повереник.

Повереник је самосталан и независан у вршењу своје надлежности. У вршењу своје надлежности Повереник неће тражити, нити примати налоге и упутства од државних органа и других лица. Затим, Повереник ужива имунитет за мишљење или предлог које је изнео у вршењу своје надлежности. Ако се покрене поступак због кривичног дела учињеног у вршењу надлежности, одобрење за притвор повереника може дати једино Народна скупштина. Важно је напоменути да мандат повереника траје седам година, те је дужи од мандата свих осталих руководилаца независних органа.⁸³²

Надлежности Повереника, прописане су Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја⁸³³ и Законом о заштити података о личности.⁸³⁴

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности има специфичну позицију у правном систему и систему власти Србије. Повереник је независни контролно тело, али је истовремено надлежан за контролу две широке области, самим тим представљајући директног контролора не само државне управе, већ готово било ког државног органа, као и организација којима је поверено вршење (управних) јавних овлашћења у релевантној области.⁸³⁵

Повереник подноси Народној скупштини годишњи извештај о радњама предузетим од стране органа власти у примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, као и о својим радњама и издацима. Такође, Повереник подноси Народној скупштини и друге извештаје, када оцени да је то потребно.⁸³⁶

Такође, Законом о заштити података о личности је предвиђено да је Повереник дужан да сачини годишњи извештај о својим активностима, који садржи податке о врстама повреда наведеног закона и мерама које су предузете у вези са тим повредама, као и да га поднесе Народној скупштини. Извештај се доставља Влади и ставља се на увид јавности.

Од свог оснивања, Повереник за информације подносио је извештаје матичном одбору и износио закључке о примени Закона о слободном приступу информацијама.

⁸³¹ Андоновић, С., Прља, Д., *Основи права заштите података о личности*, Институт за упоредно право, Београд, 2020, стр. 37, 38., Опширније у: Андоновић, С., *Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији – правни аспекти*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019, стр. 134. и даље

⁸³² Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 30, 31.

⁸³³ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 35.

⁸³⁴ Вид. Закон о заштити података о личности, чл. 77, 78, 79.

⁸³⁵ Вид. Шабић, 2009, стр. 127, 128, Давинић, М., *Независна контролна тела у Републици Србији*, Досије студио, Београд, 2018, стр. 23.

⁸³⁶ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 36.

Одбор је, с друге стране, расправљао о извештајима и сваке године их једногласно усвајао. Међутим, матични одбор је усвајао и оне закључке Повереника који говоре о проблемима у примени Закона, о проблемима у раду Повереника, а нарочито о проблемима које проузрокују државни органи, укључујући и Владу, али и саму Народну скупштину.

2. Поступак разматрања извештаја

Обавеза и детаљна процедура разматрања извештаја државних органа, организација и тела, предвиђена је у парламентарном праву Србије, тек Одлуком о измени и допуни Пословника Народне скупштине из 2011. године.⁸³⁷ Законом о Народној скупштини је предвиђено да Народна скупштина разматра извештаје које јој достављају државни органи, организације и тела у складу са законом.⁸³⁸

Детаљније одредбе о поступку разматрања извештаја садржи Пословник Народне скупштине. Председник Народне скупштине доставља извештаје које су државни органи, организације и тела, у складу са законом, поднели Народној скупштини, народним посланицима и надлежном одбору. Надлежни одбор разматра извештај у року од 30 дана од дана подношења Народној скупштини. На седницу надлежног одбора позива се представник државног органа, организације, односно тела чији се извештај разматра. Затим, надлежни одбор подноси извештај Народној скупштини, с предлогом закључка, односно препоруке.⁸³⁹

Ако законом није друкчије уређено, надлежни одбор може да предложи Народној скупштини да: 1) прихвати извештај државног органа, организације, односно тела, када сматра да је извештај у формалном и суштинском смислу целовит и да је државни орган, организација, односно тело поступао у складу са законом, 2) обавезе Владу и друге државне органе на предузимање одговарајућих мера и активности из њихове надлежности, 3) затражи допуну извештаја државног органа, организације, односно тела, 4) предузме одговарајуће друге мере у складу са законом.

Извештај који Народној скупштини подноси независни државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења; обезбеђује право на доступност информација од јавног значаја и заштиту података о личности; штити равноправност грађана; обавља ревизију јавних средстава, као и државни орган за борбу против корупције, разматра надлежни одбор.

Након разматрања овог извештаја, надлежни одбор подноси извештај Народној скупштини, с предлогом закључка, односно препоруке са мерама за унапређење стања у тим областима. На одговарајућој седници надлежног одбора и седници Народне скупштине, учествује представник независног државног органа чији се извештај разматра. Народна скупштина разматра извештај независног државног органа и извештај надлежног одбора, с предлогом закључка, односно препоруке.

Затим, Скупштина, по закључењу расправе, одлучује о предлогу закључка, односно препоруке са мерама за унапређење стања у тим областима, већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика. Народна скупштина разматра извештаје и предлог закључка, односно препоруке надлежног одбора, на првој наредној седници.

⁸³⁷ Одлука о измени и допуни Пословника Народне скупштине Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 13/11), чл. 2.

⁸³⁸ Закон о Народној скупштини Републике Србије, чл. 58.

⁸³⁹ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 237.

На седницу Народне скупштине позива се представник државног органа, организације, односно тела чији се извештај разматра. Народна скупштина, по закључењу расправе, доноси закључак, односно препоруку, већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика.⁸⁴⁰

За извршавање послова из свог делокруга, надлежни одбор може од државног органа, организације, односно тела чији рад надзире Народна скупштина, тражити информације и податке из њихове надлежности.⁸⁴¹

Извештаји Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности разликују се од извештаја неких других независних државних органа. Прва специфичност ових извештаја је у томе што се они не усвајају, већ се о њима само расправља у надлежним одборима, тј. они се само разматрају. Након тога, надлежни одбор подноси Народној скупштини извештај са предлогом закључка, односно препорукама за унапређење стања у тим областима. Друга специфичност је да ово нису само пуки извештаји о раду ових органа, већ представљају извештаје о стању у областима за које су задужени.⁸⁴²

Навешћемо пример Закључка Народне скупштине донетим поводом разматрања Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину.⁸⁴³ Овим Закључком је предвиђена је обавеза Владе да једном у шест месеци извести Народну скупштину о извршавању препорука Заштитника грађана. Међутим, у редовним годишњим извештајима Заштитника грађана за 2014,⁸⁴⁴ 2015.⁸⁴⁵ и 2016. годину⁸⁴⁶ наводи се да, према сазнањима Заштитника грађана, Влада није поступила по Закључку. Влада је само једном доставила такву информацији (извештај) Скупштини и то средином 2015. године, односно са шест месеци закашњења. Скупштина, нити један њен одбор, никада није разматрала овај владин извештај, чиме је додатно обесмислила механизам који је сама креирала. Тиме што Скупштина не приморава Владу да спроводи одлуке контролних тела и о томе је извештава, нарушава семинаституцијални дизајн и међусобни однос грана власти.⁸⁴⁷

На овом месту је најпре потребно указати на појам закључака, као правног акта. То општи правни акт којим се утврђују ставови и смернице којим се одређују одређени послови и задаци или регулишу поједина организациона питања.⁸⁴⁸ Те је тако Закључак Народне Скупштине поводом разматрања извештаја Заштитника грађана за 2019. годину, којим Скупштина „препоручије Влади“ одговарајуће активности и мере и „позива Владу да континуирано извештава Скупштину о спровођењу Закључка“⁸⁴⁹, у складу са

⁸⁴⁰ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 239.

⁸⁴¹ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 241.

⁸⁴² Вид. Динић, М., „Извештаји независних државних органа – значај и ефекти, Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности“, у: *Парламент и демократија*, ур. Стојиљковић З., Лончар Ј., Спасојевић Д., Факултет политичких наука Универзитет у Београду, 2015, стр. 95.

⁸⁴³ Закључка Народне скупштине донетим поводом разматрања Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину („Сл. гласник РС”, бр. 60/2014)

⁸⁴⁴ Заштитник грађана, Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину, Београд, 2015, стр. 224.

⁸⁴⁵ Заштитник грађана, Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину, Београд, 2016, стр. 269.

⁸⁴⁶ Заштитник грађана, Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2016. годину, Београд, 2017, стр. 317

⁸⁴⁷ Трифковић, М., Ђурчић, Д., Васиљевић, М., *Улога и положај Заштитника грађана и Повереника за равноправност*, Радни извештај, Центар за истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА), Београд, 2019, стр. 20.

⁸⁴⁸ Вид. Бачанин, Н., *нав. дело*, стр. 80.

⁸⁴⁹ Закључак Народне Скупштине поводом разматрања извештаја Заштитника грађана за 2019. годину, <https://otvoreniparlament.rs/uploads/akta/Zaklju%C4%8Dak%20povodom%20razmatranja%20redovnog%20>

наведеном дефиницији и природом закључка као правног акта. Наравно, имајући у виду да разматрање извештаја није само прилика за информисање о томе како се неки закон спроводи, какво је стање у одређеној области, него и за то да се његово спровођење унапреди, да се отклоне препреке томе и, да се предузму одговарајуће правне и фактички акти, ако за тим постоји потреба, да се утврди евентуална одговорност⁸⁵⁰, потребно је прецизно регулисати обавезу и одговорност Владе у вези поступања сходно датом закључку.

У вези претходне тврдње, Пословником Скупштине је, како је речено, предвиђено да да надлежни одбор може да предложи Скупштини да обавезе Владу и друге државне органе на предузимање одговарајућих мера, уколико законом није предвиђено другачије.⁸⁵¹ Међутим, Закон о Народној скупштини, нити Закон о Влади, не садрже одредбе којим се ово питање, односно обавеза, регулише. Тиме се ствара номотехничка и практична несигурност којом се подрива сама сврха постојања и рада датих тела.

Пословником је предвиђено Народна скупштина разматра извештаје предлог закључка, односно препоруке надлежног одбора, на првој наредној седници. На седницу Народне скупштине позива се представник државног органа, организације, односно тела чији се извештај разматра. Народна скупштина, по закључењу расправе, доноси закључак, односно препоруку, већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика.⁸⁵²

Као пример расправе и усвајања предлога закључака на основу извештаја независних контролних органа, наводимо другу посебну седницу Народне скупштине, одржану 26.12.2020. године⁸⁵³, на којој су посланици већином гласова усвојили предлоге закључака о извештајима о раду независних институција у 2019. години. То су били следећи предлози: Предлог закључка поводом разматрања редовног годишњег извештаја Заштитника грађана, који је поднео Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу; Предлог закључка поводом разматрања Извештаја о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности који је поднео Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу; Предлог закључка поводом разматрања редовног годишњег Извештаја повереника за заштиту равноправности који је поднео Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова; Предлог закључка поводом разматрања Извештаја о раду Државне ревизорске институције, који је поднео Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава.

Седници су присуствовали Заштитник грађана, Повереница за заштиту равноправности, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и председник Савета ДРИ. У својству предлагача седници су присуствовали председница Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, председник Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова и председник Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу. Председници одбора су образлагали и указивали на значај независних државних институција и њихових извештаја, уз истицање значаја стварање праксе разматрања закључака о извештајима на пленарним седницама - уз наглашавање да се таквим поступањем се

god%C5%A1njeg%20izve%C5%A1taja%20Za%C5%A1titnika%20gra%C4%91ana%20za%202019..pdf , датум посете: 5.10.2021.

⁸⁵⁰ Шабић, Р., *Положај повереника за информације*, Материјали са конференције „Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела“, одржане у Београду, 26–27. новембра 2009. године, и преглед примера међународне праксе, стр. 131.

⁸⁵¹ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 237. ст. 6.

⁸⁵² Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 239.

⁸⁵³ Отворени парламент, стено белешке, <https://otvoreni.parlament.rs/transkript/7819?page=1> , датум посете: 10.9.2021.

враћа углед Скупштини, развија поверење грађана у институције, јача економски и уопште друштвени просперитет, благостање и остварује демократија. Председница Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава је детаљно образлагала извештај, упознавајући посланике са радом датог Одбора, њиховим резултатима, са новине у раду ДРИ, односно новинама у извештајима ДРИ⁸⁵⁴ Дакле, најпре су се у својству предлагача, сходно скупштинским правилима, најпре обратили председници наведених Одбора, уз знатно временски дуже и суштински опширније излагање од самих представника независних институција. Од представника ових институција, истичемо да је председник Савета Државне ревизорске институције и генерални државни ревизор образложио и исказао најзначајније активности и податке у раду ДРИ за претходну годину: „за годину дана написано, скупштини достављено и на сајту ДРИ објављено 505 извештаја, од којих 241 редован и 264 послеревизиони извештај. Обухваћен је 251 субјекат ревизије, дато 140 ревизорских оцена, међу којима четири негативне. За 10 субјеката су утврђена кршења обавеза доброг пословања, а код једног субјекта тежи облик кршења те обавезе“. Уз напомену, као и у обраћању председнице Одбора, да је у јавном сектору главни проблем недовољно ефикасан интерни систем ревизије.⁸⁵⁵

Међутим, осим наведених излагања м можемо закључити да расправе, давања конструктивних предлога, сугестија, указивања на недостатке, у суштини, није ни било. При том под сугестијама и конструктивном расправом не подразумевамо политичка додворавања и примедбе које нису у делокруга рада ових институција.⁸⁵⁶

С обзиром на то да се Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности баве тако значајним питањем као што је заштита људских права, поштовање закона донетих у овим областима је кључно и уколико се укаже на неке недостатке у спровођењу закона, расправљање о тим питањима је неопходно како би се проблеми што брже и ефикасније решили. Није довољно само расправљати о томе у надлежним одборима Народне скупштине, већ је веома важно да извештаји, као и закључци одбора који из њих произилазе, буду разматрани и на пленарној седници.

Такође, да би се тачно знало у којим областима свог рада је Влада реаговала и да ли је извршила одређене промене, она мора Народној скупштини да поднесе извештај о томе. Уколико у неким случајевима није поступила у складу са закључком Народне скупштине, неопходно је да у извештају наведе образложење због чега су захтеване промене изостале.

⁸⁵⁴ „По први пут ова ревизорска институција у овом саставу је раздвојила финансијску ревизију, ревизију пословања, затим, комбиновану ревизију и ревизију сврсисходности... на седницама, посматрајући стратешке оквире којима се бави Република Србија, када су у питању јавне финансије, увек разматрамо онај део који се односи на буџет, значи, консолидовани извештај буџета Републике Србије. Ми смо по први пут у Скупштини Србије имали гласање овог извештаја заједно са буџетом за следећу годину... ми сваки пут у својим извештајима наговештавамо да треба да се појача интерна контрола, управо због тога да би што мање посла имао и ревизор, на крају крајева, и екстерна ревизија, која се узима са стране, уколико желите да заиста будете исправни.. Разматрали смо сектор који се односи на здравство, који нам је од изузетног значаја у овој години пандемије Ковид ДРИ радила у претходној години.“ Отворени парламент, стено белешке, обраћање председнице Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Александре Томић, <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7819?page=1>, датум посете: 11.9.2021.

⁸⁵⁵ Отворени парламент, стено белешке, обраћање председник Савета Државне ревизорске институције и генерални државни ревизор Душко Пејовић <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7819?page=3> датум посете: 6.11.2021.

⁸⁵⁶ Вид. Отворени парламент, стено белешке, обраћање народни посланик Драган Д. Марковић <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7819?page=4> датум посете: 6.11.2021.

3. Правне последице и одговорност

Српским скупштинским пословником је предвиђено да када државни орган, организација, односно тело не поднесе извештај Народној скупштини у року предвиђеном законом, односно на захтев надлежног одбора, надлежни одбор о томе обавештава Народну скупштину, ради предузимања мера из њене надлежности, у циљу утврђивања одговорности функционера тог државног органа, организације или тела. Надлежни одбор може да утврди да функционер државног органа, организације, односно тела кога бира Народна скупштина не врши функцију у складу са законом и о томе обавештава Народну скупштину, у циљу предузимања мера утврђених законом.⁸⁵⁷

Међутим, није предвиђена обавеза стављања, размотрених извештаја и предложених закључака од стране надлежних одбора, на дневни ред пленарних седница. Из наведених примера, из наше ближе парламентарне прошлости, видимо да до расправљања о извештајима омбудсмана и гласања о одговарајућим закључцима у пленуму, није ни долазило.⁸⁵⁸ Свакако, услед непостојања обавезе разматрања и расправљања, нема ни правне одговорности надлежне службе или скупштинског функционера. Поново започету праксу разматрања извештаја, последњег скупштинског сазива, треба наставити, унапредити квалитетном и припремљеном расправом уз адекватно обраћање самих представника независних контролних институција.

Без обзира на разлике које постоје у природи самих субјеката који подносе извештаје -са једне стране државни органи, а са друге стране независна контролна тела уз уважавање и сагледавање различитости ове скупине, правни значај извештаја је исти, а то је упознавање и сагледавање стања у одговарајућој области, и предузимање активности од стране Народне скупштине, односно апеловање на предузимање конкретних мера од стране Владе.

Даље се отвара питање правне и политичке одговорности Владе, услед евентуалног не поступања према донетим закључцима у областима у којима је донет извештај од стране независних органа и организација. Имајући у виду наведену правну природу закључака као правних аката, они немају императивни, обавезујући карактер, већ се ради о указивању на начин остваривања одређеног посла или задатка. Међутим, Пословником је, како је речено, предвиђено да Скупштина може обавезати Владу и друге државне органе на предузимање одговарајућих мера и активности из њихове надлежности. Дакле, ради се о потенцијалном императиву, који се, имајући у виду надлежности парламента са једне стране и владе као политичко – извршног органа, са друге, у сплету односа и снага мешовитог система власти, остварује ауторитетом парламента. Непоступање Владе, као колективног органа, рађа могућност активирања неког механизма парламентарне контроле.

Такође, потребно је истаћи, да поступање Владе по скупштинским закључцима, подразумева доношење одговарајућих правних аката, наредби, закључака итд, којим се одређује конкретно извршење задатака органа државне управе и тако отклањају неправилности и незаконитости у раду истих, на које су указали независни контролни органи. Непоступање органе управе у овом случају може довести до управне контроле управе и активирања чисто правне, одговорности запослених, а код функционера државне управе, правне и политичке одговорности.

Сматрамо посебно значајним подношењем извештаја у остваривању контролне функције парламента над радом државне управе, управо због директног стицања увида

⁸⁵⁷ Пословник Народне Скупштине Републике Србије, чл. 240

⁸⁵⁸ Да ли је разлог томе: „пребукираност“ дневног реда, немарности надлежне скупштинске службе или председника скупштине, недовољно познавање суштине и значаја извештаја, не можемо са сигурношћу утврдити.

у законитост и целисходност рад органа државне управе, посебно услед недостатка оваквог вида непосредности у датом односу код осталих контролних механизма.

ГЛАВА IX

ЈАВНО СЛУШАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. Појам, врсте јавног слушања и разграничење од сличних института

1.1. Појам јавног слушања

Према речима Филипа Ловоа: „здравље демократије зависи од могућности грађана да учествују у вршењу јавних власти и утичу на обликовање јавних политика које се тичу њихових свакодневних живота, како би променили ствари на боље“.⁸⁵⁹ Поред постојања традиционалних инструмента непосредног учешћа грађана у креирању политичких и правних одлука, као што су: референдум, народна иницијатива, предлагање закона, излазак на парламентарне и председничке изборе, зборови грађана, неопходно је изналажење нових или пак унапређење или чешћа, перманентна употреба већ постојећих механизма који омогућавају грађанима да се активно укључе у јавни живот, износе своја мишљења, ставове, аргументе, конструктивно помогну изналажењу нових решења. Непосредно учешће грађана, које не подразумева само пуко изјашњавање „за“ и „против“, одржава виталност друштвено-политичког живота државе и чини јавне институције одговорним.⁸⁶⁰

Процес глобализације, економски и технолошки напредак, приступ информацијама од јавног значаја, развој и свеприсутност медија - који за основни задатак имају стварање информационе основе за јавно мњење о питањима од јавног значаја⁸⁶¹, подстакли су развој политичке свести, омогућиле јачање активног учешћа грађана у формулисању, обликовању, доношењу одлука и прописа кроз различите облике партиципације грађана и уопште повећали очекивања од демократије и утицали на неопходност постојања транспаренте власт која полаже рачуне. Кроз непосредно учешће грађана и укључивање свих или заинтересованих делова друштва, сагледавају се различита виђења, аргументи, а затим одмеравањем „претежног“ гледишта или интереса, доносе квалитетна и одржива решења, односно одлуке од општег интереса. Тако се повећава се легитимитет одлука и стабилност институције, и уопште целог система. Такође, на овај начин се формира систем у којем се грађани појављују као контролори доношења одлука и доносиоца одлука.⁸⁶²

Постоје различити облици јавног разматрања који се данас појављују у пракси. Неки од њих су: јавно слушање, јавна расправа, јавне консултације и јавне трибине, истраживање јавног мњења и учешће у анкетама, сарадња државних органа са организацијама цивилног друштва, јавни позиви за достављање предлога и примедби, подношење предивки и петиција, јавно-приватни дијалог, фокус групе, панели грађана⁸⁶³ и друго.

Коришћење јавних слушања и расправа, као механизма суделовања у власти и доношењу аката, почело је након процеса ограђивања јавног земљишта који се догодио у Британији у XVIII и XIX веку. На почетку процеса ограђивања, за сваку парцелу која ће бити ограђена, био је потребан посебан акт Скупштине. Одржани су јавни састанци

⁸⁵⁹ Лово, Г., *Велке савремене демократије*, Издавачка књижарница Зорана Стијановића, Нови Сад, 1999. стр. 50.

⁸⁶⁰ Вид., Roberts, N., *Public deliberation in an age of direct citizen participation*, *American Review of Public Administration*, vol 34. no. 4., 315., Вукадиновић, С., стр. 25.

⁸⁶¹ Вучковић, Ј., *Медијско право*, Медивест, Ниш, 2019., стр. 45.

⁸⁶² Вид., Roberts, N., *op. cit.*, p. 340, Beetham, D., „Democracy : Key principles, Institutions and Problems“, in: *Democracy :Its Principles and Achivment*, Inter Parliamentary Union, 1988. p. 21.

⁸⁶³ Brown, M., *Citizen Panel and Concept of Representation*, *The Journal of Political Psihology*, vol. 14, no. 2, 2006., p. 215, 116., Neloson, J., *Inovative Platforms for Public – Private Dialogue*, Brookings Blum Rountabile, The Brooklings Institution, 2014., p. 175-180.

како би се сачинила петиција парламенту за ограђивање земљишта, а касније и да би се чули приговори на акт који је израдио Парламент.⁸⁶⁴Првим јавним састанцима је председавала непристрасна комисија. Комесари су првобитно били именовани, међутим, у каснијим годинама постојао је бар један који је јавно именован. Године 1845., Законом о општем ограђивању створени су стални комесари који су слали све законе парламенту и један јавно именовани комесар који је боравио на јавним састанцима да би саслушао забринутости грађана. Ова употреба комисија за саслушање проблема и уопште ставова јавности у вези са ограђивањем земљишта, била је један од првих примера јавних слушања.

Јавно слушање је механизам прикупљања информација које користе парламентарни одбори у свом раду, како би што адекватније обављали послове из своје надлежности. Сврха јавних слушања је да изабрани представници, како законодавне тако и извршне власти раде у интересу оних који су их изабрали. Учешћем представника цивилног друштва у јавним слушањима, ставља се већи акценат на потребе и мишљење грађана, јача се поверење у парламент и владу, а институције кроз овај процес свој рад приближавају грађанима.

Пословником Републике Србије је дефинисано да ради прибављања информација, односно стручних мишљења о предлогу акта који је у скупштинској процедури, разјашњења појединих решења из предложеног или важећег акта, разјашњења питања значајних за припрему предлога акта или другог питања које је у надлежности одбора, као и ради праћења спровођења и примене закона, односно остваривања контролне функције Народне скупштине, одбори могу да организују јавна слушања.⁸⁶⁵

Јавно слушање се може дефинисати као отворено окупљање званичника и грађана, на којима је грађанима дозвољено да износе коментаре, али званичници нису обавезни да поступају према њима, а чак нису обавезни ни да им јавно одговоре на њих.⁸⁶⁶ Значај наведене дефиниције се огледа у чињеници да званичници нису обавезни да узму у разматрање закључке са јавних слушања. У правном оквиру Републике Србије није наведено како званичници треба да поступају са закључцима добијеним на јавним слушањима, о чему ће касније бити речи.

Јавно слушање у упоредном парламентарном праву и пракси се показало као веома ефикасан и јединствени институционални механизам за прикупљање релевантних информација који најчешће користе радна тела парламента (на националном, али и на локалом нивоу), како би се на основу сведочења стручњака, представника научних институција, представника извршне власти, независних државних органа и других државних органа и организација, органа јединице локалне самоуправе, професионалних удружења, представника организација цивилног друштва, међународних организација, односно укључивањем свих релевантних актера и заинтересованих страна прикупиле информације, стручна мишљења и различити ставови јавности и адекватно и свеобухватно сагледали и размотрили одређено питање, односно проблем и решили га.⁸⁶⁷ На тај начин, јавно слушање омогућава да се целокупна јавност укључи у обликовање јавних политика које утичу на свакодневни живот људи. Такође, она представљају иновативни модел за унапређење учешћа грађана и цивилног друштва у раду парламента

⁸⁶⁴ Kemp, R., *Planning, public hearings, and the politics of discourse*, Critical theory and public life, 1985., p. 179,180.

⁸⁶⁵ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 83.

⁸⁶⁶ Вид. Ивас Т., Елез М., Јавна слушања: шанса за унапређење демократских капацитета Народне скупштине, *Парламент и демократија*, ур. Стојиљковић З., Лончар Ј., Спасојевић Д., Факултет Политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 34.

⁸⁶⁷ Вукадиновић, С., "Значај и примена јавног слушања на националном и локалном нивоу", у: *Правни записи*, год.VI, бр.1, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2015. год., стр. 27.

и истовремено начин да се унапреде одлуке које доноси парламент, како на националном, тако и на локалном нивоу.

1.2. Врсте јавних слушања

Учешће у одлучивању о јавним пословима представља један од начина остваривања суверености грађана. Међународним документима и актима унутрашњег права, гарантује се право грађана на учешће, односно суделовање у вршењу јавних послова. На међународном нивоу, Пактом о грађанским и политичким правима на општи начин је гарантовано право грађана да, без дискриминације и неумесних ограничења, суделују у вођењу јавних послова.⁸⁶⁸ Док је у унутрашњем праву, Уставом Републике Србије, предвиђено да су грађани носиоци суверености, као и облици практичног остваривања принципа народне суверености.⁸⁶⁹ Поред непосредних облика одлучивања, референдума и народне иницијативе, грађани своју сувереност реализују и преко представника, које бирају на фер, демократским и непосредним изборима. Поред начелне уставне гаранције да су грађани носиоци суверености, уставотворац је у делу у којем гарантује индивидуална права грађана, експлицитно гарантовао право грађана на учешће у управљању јавним пословима.⁸⁷⁰

Позитивноправно посматрано, јавна слушања су у правни живот Србије уведена ступањем на снагу Закона о Народној скупштини.⁸⁷¹ Овим Законом је у оквиру четвртог дела, којим су регулисана радна тела Скупштине, предвиђено да одбори могу да организују јавна слушања.⁸⁷² Пословником Народне скупштине јавна слушања су регулисана у делу у којем су груписане одредбе о радним телима које се образују у Народној скупштини.

Дакле, Пословником се најпре регулишу основни облици у којима се организују јавна слушања у Народној скупштини. Као полазни критеријум на основу кога је могуће разликовати облике јавног слушања узима се садржај основних надлежности Народне скупштине. Полазећи од тога, јавна слушања се могу организовати у два различита облика: као облик рада Народне скупштине у вези са њеном нормативном функцијом, али и као облик рада Народне скупштине у вези са њеном контролном функцијом.⁸⁷³

За све облике у којима се у Народној скупштини организује јавно слушање карактеристичне и заједничке одлике огледају се у следећем⁸⁷⁴: укључивање јавности (стручњаци, грађани, представници различитих организација и сл.) у рад и активности Народне скупштине, посебно када се ради о активностима њених радних тела; затим, прикупљање различитих мишљења, ставова, информација и сл.; сврха и циљ организовања - она се организују ради прикупљања информација и разматрања питања која су релевантна за остваривање надлежности Народне скупштине, како би Народна скупштина што квалитетније обављала послове из своје надлежности.

Јавна слушања која се организују у контексту нормативне функције Народне скупштине могу бити различита, с обзиром на садржај и природу правног акта поводом кога се организује јавно слушање.

⁸⁶⁸ Пакта о грађанским и политичким правима, Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори, бр. 7/71., чл. 25, ст. 1.

⁸⁶⁹ Устав Републике Србије чл. 2. ст. 1.

⁸⁷⁰ Устав Републике Србије, чл. 53.

⁸⁷¹ Закон о Народној Скупштини Републике Србије (Сл. гл. РС, бр. 9/2010)

⁸⁷² Закон о Народној Скупштини Републике Србије, чл. 27. ст. 7.

⁸⁷³ Вид. Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 83.

⁸⁷⁴ Пајванчић, М., Јавна расправа – облик непосредног учешћа грађана у законодавном процесу (организовање и вођење), Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2013, стр. 84.

Увидом у нормативна решења садржана у Пословнику Народне скупштине и њиховом анализом, закључујемо да је могуће разликовати неколико облика јавног слушања који се могу организovati у вези са остваривањем нормативне функције Народне скупштине. Иако су облици јавног слушања различити, заједничка карактеристика која их одликује огледа се у томе што сви ти облици јавног слушања, по свом садржају и природи, представљају информативна јавна слушања. Разлика која се међу њима бележи односи се само на циљ који се жели постићи организовањем јавног слушања и сврху због које се јавно слушање организује.

Јавно слушање се може организovati о правном акту који се налази у скупштинској процедури, али и о пропису који је на снази и који представља део правног система.⁸⁷⁵

Јавна слушања која се организују пре усвајања закона или неког другог нормативног акта Народне скупштине, могу имати различите циљеве и с обзиром на њих различите облике: 1) један вид јавног слушања организује се у циљу прибављања информација које могу бити корисне за обликовање садржаја решења предложених у нормативном акту који би даље у перспективи могао бити разматран у Народној скупштини; 2) други вид јавног слушања организује се како би се прибавила стручна мишљења о решењима које садржи предлог нормативног акта чије се разматрање планира и које ће се наћи на дневном реду скупштинског заседања; 3) трећи вид јавног слушања фокусиран је на разјашњење питања о којима су мишљења подељена ставове у јавности, али и међу актерима политичког одлучивања различитих мишљења, а која су значајна за припрему предлога акта.

Сва три поменута јавна слушања имају за сврху да свестрано и из различитих углова размотре решења предложена у правном или неком другом акту о којем ће Народна скупштина одлучивати са циљем да се предложена решења оптимализују, унапреде, побољшају, као и да се евентуалне дилеме и различити погледи на предложена решења разјасне и у највећој могућој мери отклоне⁸⁷⁶.

Један посебан вид информативног јавног слушања може се, према одредбама Пословника Народне скупштине, организovati и у односу на прописе који су усвојени у Народној скупштини, који су на снази и који чине део правног система.⁸⁷⁷ За разлику од досада наведених облика јавног слушања, у овом случају циљ и смисао организовања јавног слушања, није непосредно повезан са подизањем квалитета решења садржаних у закону или другом нормативном акту, поводом кога се организује јавно слушање, будући да је он усвојен и представља део правног система. Смисао јавног слушања у овом случају првенствено је усмерен на разматрање и разјашњење питања која се постављају у вези са применом прописа који је Народна скупштина усвојила, а о којима постоје различита мишљења. Са тог становишта, пошто се на јавном слушању покушавају разјаснити питања око којих постоје дилеме и различита гледишта, и исход расправе на јавном слушању могао би бити покретање поступка за измену решења садржаних у важећем акту која могу створити, или већ стварају, потешкоће у пракси.

У вези са природом и специфичностима овог вида јавног слушања потребно је указати на двоструку функцију овог института. Она се може реализовати и као део нормативне, али и као део контролне функције Народне скупштине. Када се јавно слушање организује о пропису који је усвојен, институт јавног слушања засигурно утиче на подизање квалитета нормативне делатности Народне скупштине и представља део законодавног процеса. Ако се, међутим, има у виду да се јавно слушање у овом случају фокусира на разјашњење питања која се постављају у вези са прописом који је на снази,

⁸⁷⁵ Пајванчић, М., *нав. дело*, стр. 88.

⁸⁷⁶ Пајванчић, М., *нав. дело*, стр. 89.

⁸⁷⁷ Пословник Народне скупштине Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр.20/2012), чл. 83.

посебно у вези са његовом практичном применом, потребно је истаћи да јавно слушање представља, такође, својеврсни механизам остваривања контролне функције Народне скупштине. Дакле, од исхода оваквог облика јавног слушања у сваком конкретном случају зависиће и то да ли је везано претежно за нормативну функцију Народне скупштине или њену контролну функцију (ако исход јавног слушања доведе до примене инструмената парламентарне контроле Владе и државне управе).

Пословником Народне скупштине је регулисан још један облик јавног слушања. Јавно слушање се може организовати и у оквиру остваривања контролне функције Народне скупштине, који поред инструмената парламентарне контроле егzekутиве представља особен вид остваривања контролне функције. Пословник садржи једну начелну и експлицитну одредбу да се јавна слушања могу организовати и ради остваривања контролне функције Народне скупштине⁸⁷⁸.

Пословником није конкретизована ова начелна одредба и не одређује се ближе начин на који се јавно слушање користи као инструмент остваривања контролне функције Скупштине. Међутим, према једној одредби Пословника, јавно слушање се може организовати ради праћења спровођења и примене закона што би се могло сматрати неком врстом праћења и надзора рада Владе у односу на њену најважнију надлежност која је везана за спровођење и примену закона, што је несумњиво један од облика остваривања контролне функције Народне скупштине, путем кога Скупштина стиче увид у најзначајније поље рада Владе. Информисање о раду Владе и увид у њене активности у вези са применом закона су и инструменти који Народну скупштину могу подстаћи да посегне и за другим инструментима парламентарне контроле Владе који могу довести и до пада Владе (интерпелација, гласање о поверењу) уколико процени да рад Владе није законит и сврсисходан.

Друга, већ коментарисана одредба Пословника, односи се на организовање јавног слушања у циљу разјашњења отворених или спорних питања као и решења садржаних у важећим правним актима. Будући да се садржаји које укључује овај вид јавног слушања односе у суштини, на примену важећих правних аката, а за њихову примену и посебно за њихову израду одговорност припада Влади могуће је јавно слушање разумети и као облик остваривања контролне функције Народне скупштине.

У склопу целине институционалних аранжмана који карактеришу остваривање контролне функције Народне скупштине, јавна слушања су, поред посланичких питања, још један вид „раног система упозорења“ влади. Организовање јавног слушања омогућује парламентарној већини која подржава владу да упозна свој посланички клуб са сазнањима, мишљењима, сугестијама и критикама грађана изнетим у вези са законом поводом кога је одржано јавно слушање и његовом применом за коју је влада одговорна. Тако јавна слушања као „рани систем упозорења“ употпуњују стандардне инструменте парламентарне контроле владе и унапређују контролну функцију Народне скупштине укључујући и грађане у њено остваривање.⁸⁷⁹

У пракси се појављује и трећи вид јавних слушања, које познају парламенти и парламентарна пракса других земаља. То су истражна јавна слушања која се спроводе када се у јавности појаве докази, сумња или уверења јавности да су поједини државни органи, јавни функционери или јавни званичници у вршењу својих надлежности или јавних функција, учинили неки преступ, прекорачење или злоупотребу овлашћења.

⁸⁷⁸ Пословник Народне скупштине Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр.20/2012), чл. 83.

⁸⁷⁹ Вид. Орловић, С. Лончар, Ј. Спасојевић, Д. Радојевић, Д., „Упоредна анализа демократских перформанси парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе“, у : *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, ФПН, Сарајевски отворени центар, Центар за демократију, Београд, 2012, стр. 269-290.

⁸⁸⁰Разлике које постоје у спровођењу истражних јавних слушања проистичу из различитости правних система земаља у којима се примењују. Истражна јавна слушања имају неке сличности са законодавним и надзорним јавним слушањима. Разлика је у нагласку на истрази и то када постоји сумња да су јавни званичници током вршења својих делатности учинили неки преступ, било да је реч о организацији или појединцу.⁸⁸¹ Наше право не познаје овакву врсти јавног слушања. Најсличнији механизам парламентарне истраге представљају анкетни одбори и комисије о којима је било рели.

У теорији се може пронаћи и мишљење о постојању још једне врсте јавног слушања, а то је консултативно јавно слушање. Када постоји потреба да се посланици припреме за одлучивање о предлозима за избор носилаца појединих јавних функција које су у њиховој надлежности, могу се организовати консултативна слушања. У том случају одбор може позвати овлашћеног предлагача, као и предложене кандидате на консултативно слушање.⁸⁸²

Пословником Скупштине Црне Горе су предвиђене две врсте слушања, консултативна и контролна слушања. Под консултативним слушањем подразумева се слушање које се врши „Ради извршавања послова делокруга одбора (разматрање предлога акта, припрему предлога акта или проучавање одређених питања), а у циљу прибављања потребних информација и стручних мишљења, нарочито о предлозима решења и другим питањима која су од посебног интереса за грађане и јавност. Затим, у циљу припреме посланика за одлучивање о предлозима за избор носилаца појединих функција, одбор надлежан за област за коју се врши избор, позива овлашћеног предлагача, као и предложене кандидате на консултативно саслушање. Одбор након саслушања сачињава извештај који садржи суштину излагања изнесених мишљења и ставова, као и предлог одбора и исти доставља Скупштини.⁸⁸³ Дакле, реч је о информативним јавним слушањима у вези законодавне, односно нормативне функције парламента, иако носе назив „консултативна“. Такође, Пословником је експлицитно одређено да се јавна слушања одржавају у скупштинском одбору.

Пословником Црне Горе, посебно је регулисано контролно јавно слушање уз прецизирање процедуралних питања тока поступка јавног слушања, док су одредбе о консултативном јавном слушању „паушалније“, без прописивања радњи у току поступка слушања.⁸⁸⁴ Контролно јавно слушање се спроводи ради прибављања информација и мишљења како из „свог делокруга, тако и о појединим питањима утврђивања и спровођења политике и закона или других активности Владе и органа државне управе, која изазивају нејасноће, дилеме или принципијелна спорења, у циљу разјашњења тих питања. Надлежни одбор има право да позове одговорног представника Владе или другог органа државне управе и од њега тражити да се изјасни о тим питањима. Том приликом чланови скупштинског одбора могу постављати питања само у оквиру теме саслушања. Пословником је предвиђено да се мора омогућити да у расправи учествује по један посланик из сваког посланичког клуба, који то жели. Уколико су заинтересовани, представници цивилног сектора могу присуствовати седници одбора на њихов захтев, уз сагласност председника одбора. Прописана је обавеза постојања аудио снимка, али нема помена о присуству медија током јавног слушања. Одбор је дужан да Скупштини достави извештај о контролном саслушању, који садржи суштину излагања, а може такође и

⁸⁸⁰ Van der Lest, K., *Public Hearings Manual: Committee Consultations with the Public*, OSCE-USAID, 2007. p. 10, 11

⁸⁸¹ Орловић, С., *Јавна слушања као институција парламентарне праксе*, Програм Уједињених нација за развој, Београд, 2007., стр. 18.

⁸⁸² Орловић, С., *нав. дело*, стр. 19.

⁸⁸³ Poslovnik Skupštine Crne Gore, čl. 73a.

⁸⁸⁴ Poslovnik Skupštine Crne Gore, чл. 75-77.

предложити одговарајући закључак или неки други акт. Два пута у току редовног заседања Скупштине одбор, на захтев једне трећине чланова, доноси одлуку о контролном саслушању. Дакле ову врсту јавног слушања могу покренути само чланови одбора.

У теорији су искристалисане разлике између информативних и консултативних јавних слушања, по узору на британску праксу спровођења слушања. Саслушања су означена као „информативна“ јер званичници и позвани стручњаци посвећују значајну количину времена објашњавању проблема, дискусији или одбрани својих предложених радњи и одговарању на питања јавности. Саслушање је такође консултативно јер мишљења и сугестије потичу од појединаца који нису или нису повезани са доносиоцима одлука. Иако они који говоре на јавној расправи обично нису укључени у коначан процес доношења одлука, надамо се (ако се не очекује) да ће њихове идеје и мишљења изнети током консултација често усмеравати или информисати о томе.⁸⁸⁵

Навешћемо и пример парламентарне праксе Немачке, где се јавно слушање у парламентарним одборима се може организовати и водити не само о предлозима закона већ и о другим питањима из домена надлежности парламента. Питања која могу бити окосница организовања овог вида јавних слушања су различита, али су садржински повезана са неком од основних надлежности Бундестага (на пример, разматрање извештаја Владе као вид остваривања парламентарне контроле егzekутиве, разматрање политичких питања значајних за креирање и вођење политике и др.).⁸⁸⁶ Основне карактеристике овог вида јавних слушања огледају се у следећем: јавна слушања изван законодавног процеса могу се организовати под условом да предлог за организовање јавне расправе добије подршку већине чланова одбора; смисао, разлог и циљ организовања јавних слушања које се одржавају изван законодавног процеса је најчешће да се оснажи контролна улога парламента и омогући ефикаснија парламентарна контрола егzekутиве и политике коју она води, да се унапреди рад одбора у законодавном процесу као и да се посланици информишу о најважнијим политичким питањима значајним за остваривање њихове улоге у креирању политике парламента.

1.3. Разграничење јавног слушања од сличних института

Постоје мишљења да јавно слушање представља један од облика јавне расправе код одређених алтернативних предлога који потичу од субјеката који у законодавном поступку немају статус овлашћених предлагача (на пример, разматрањем модела закона, мера или стратегије, извештаја о стању људских права припремљених од стране експерата или у цивилном сектору) како би се у отвореној или демократској дебати о отвореним или спорним питањима у одређеној области конфронтирала аргументација овлашћених предлагача (владе и посланици) са једне и грађана са друге стране. Организовање отворене дебате између грађана и овлашћених предлагача под окриљем и организацији парламента, у форми специфичног облика рада парламента може допринети отклањању недоумица по питањима у којима су мишљења подељена и на тај начин допринети разрешењу спорних питања. То може бити својеврстан подстицај за активност овлашћених предлагача на побољшању решења садржаних у предлогу закона, мера, стратегија или других докумената на којима раде. Овакву расправу може организовати парламент, сваки од парламентарних домова или његова радна тела, појединачно или више радних тела заједно.

⁸⁸⁵ Вид. Williamson, A., & Fung, A., *Public deliberation: Where are we and where can we go?*, National Civic Review, no. 93(4), 2004, p. 8, 9.

⁸⁸⁶ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, art. 70.

Јавна расправа, је најоштрије речено, један вид учешћа грађана и најшире јавности о одлучивању о јавним пословима.⁸⁸⁷ Јавна расправа постоји у више различитих облика и сваки од њих одликују посебна својства. Јавна расправа се организује када је потребно донети одлуку о неком питању посебно важном за државу, друштво, локалну заједницу и грађане и о коме је, стога, пожељно чути мишљење најшире јавности. То је најшири облик јавне расправе. Такав облик јавне расправе у друштву организују органи државне власти (парламент, односно представничко тело, регионалне или локале власти). Овако широка дебата у друштву и у најширој јавности организује се како би се постигла два основна циља: 1) да се грађани упознају са решењима из предлога и променама које се могу очекивати након усвајања неког прописа, одлуке или мере, посебно променама које ће имати утицаја на статус и права грађана; 2) да прибави мишљење грађана о питањима која се регулишу прописом или мерама које се предлажу.

Јавна расправе омогућавају ширу дискусију, отворенију према јавности и изван круга стручњака. У јавној расправи, по природи ствари, учествује већи број људи. Понекад, могу бити прилика да се представи нацрт закона. Са друге стране, јавна расправа се може више политизовати него јавно слушање.

У важећим правним прописима Републике Србије, прави се разлика између јавне расправе и јавног слушања. Законом о државној управи је прописано да су Министарства и посебне организације дужни да у припреми нацрта закона битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност спроведу јавну расправу.⁸⁸⁸ Дакле, основна разлика између јавних слушања и јавне расправе огледа се у субјектима који их организују и спроводе: јавна слушања организују и спроводе Народна скупштина, тј. скупштински одбори или скупштине градова и општина, док јавну расправу спроводе органи извршне власт, тј. одређено министарство, односно Влада. Затим, из наведене одредбе се може закључити да постоји још једна значајна разлика између ова два института – јавна расправа се спроводи у вези са нацртом закона или другог аката, пре него што је формално поднет Скупштини у виду предлога, док се јавно слушање организује у вези са предлогом закона који је већ формално поднет Народној скупштини.

Спровођење јавне расправе у припреми нацрта закона ближе се уређује пословником Владе. Сличну одредбу садржи Пословник Владе Републике Србије⁸⁸⁹: јавна расправа је форма партиципације грађана у поступку примене нацрта закона од стране овлашћеног предлагача – органа државне управе, у чијем делокругу је питање на које се нацрт закона односи. Према одредби Пословника Владе,⁸⁹⁰ обавеза надлежног органа управе који припрема нацрт закона да спроведе јавну расправу, постоји онда када се нацртом закона битно мења уређење неког питања или се уређује питање које посебно занима јавност. Програм јавне расправе и рок у којем се она спроводи одређује надлежни одбор Владе, на предлог предлагача тј. органа управе који припрема нацрт закона. Поред нацрта закона, јавна расправа се може организовати у припреми и стратегији развоја.⁸⁹¹ При том је значајно напоменути да је јавна расправа у овој области регулисана посебним документом, а то је Уредба о структури, методологији израде, начину усклађивања развојних докумената, начину спровођења јавне расправе, као и начину и роковима излагања на јавни увид развојних докумената регионалног развоја.⁸⁹² Посебни документ

⁸⁸⁷ Орловић, С., *нав. дело*, стр. 15.

⁸⁸⁸ Закон о државној управи, чл. 77. ст. 6.

⁸⁸⁹ Пословник Владе Републике Србије, чл. 35. ст. 1.

⁸⁹⁰ Пословник Владе Републике Србије, чл. 41. ст. 1.

⁸⁹¹ Пословник Владе Републике Србије, чл. 41. ст. 4.

⁸⁹² Уредба о структури, методологији израде, начину усклађивања развојних докумената, начину спровођења јавне расправе, као и начину и роковима излагања на јавни увид развојних докумената регионалног развоја („Сл. гласник РС“, бр. 15/2011)

којим се јавна расправа у датој области регулише, представља неопходност, из разлога другачије природе документа због којих се спроводи. Јавна расправа у овој области, предвиђена је Законом о државној управи и Пословником Владе и овом Уредбом.

У нашој држави, у оквиру портала е-Управа постоји посебна страница Јавне расправе⁸⁹³ на којој заинтересовани могу слати коментаре, сугестије, прилагати документе у вези са предметом јавне расправе. Да би учествовали у јавној расправи на овај начин, грађани се најпре морају пријавити на портал е – Управа, на којем постоји обавештење да покретач јавне расправе, задржава право да не објави у целини или делимично коментаре који нису у вези са предметом јавне расправе.

У овом контексту је потребно напоменути да е-управа чини део електронске демократије - појма који представља новитет. У својој суштини, електронска демократија подразумева коришћење технолошких и комуникационих технологија и стратегија од стране актера политичког и друштвеног живота (владе, изабраних представника у државном или локалном парламенту, политичких странака, организација, медија и невладиног сектора) у управљачким процесима на нивоу локалних заједница, држава или на међународном нивоу.⁸⁹⁴ Тако, Е-управа омогућава грађанима да преко јединствених владиних портала учествују у електронским дискусијама, коментаришу предложене мере или законе, гласају о конкретном предлогу или учествују у анкетама.

У Хрватској је Изменама и допунама Пословника из 2018. године⁸⁹⁵, предвиђен је институт јавног слушања у Хрватској. Матично радно тело, на темељу одлуке већине чланова, може организовати јавно слушање ради прибављања стручних мишљења или шире расправе о предлогу акта, појединих решења из предлога или важећег акта или ради разјашњења неког питања од јавног интереса.⁸⁹⁶

За разлику од института јавног слушања, који је у Хрватској прецизно нормиран пословничким одредбама тек 2018. године, ова држава има добар примера спровођења института јавне расправе. Овакав поступак се спроводи у сврху прикупљања информација о интересима, ставовима и предлозима заинтересоване јавности везаним за одређену јавну политику са циљем подизања разумевања и прихватања циљева политике, али и уочавања слабости и негетивних деловања и јавне политике које треба на време отклонити.

Влада Републике Хрватске је 2009. године, прихватила Кодекс саветовања са заинтересованом јавношћу о поступцима доношења закона, других прописа и аката.⁸⁹⁷ Даље, 2013. године је Законом о праву на приступ информација прописано да су тела јавне власти дужна објавити на интернет страници нацрт закона и другог прописа о којем се спроводи јавно саветовање са заинтересованом јавности. 2015. године је установљен државни портал под називом „е-Савјетовања“, који представља значајан корак у развоју процеса саветовања и омогућава обједињавање свих отворених саветовања на једном месту, брзу и једноставну претрагу отворених саветовања и делотворно заговарање свих заинтересованих друштвених група и појединаца у процесу обликовања јавних политика.

Затим, јавне расправе треба разликовати од принципа јавности рада парламента. Основна разлика међу њима огледа се у начину комуникације између парламента и грађана као и у циљу који се настоји постићи у овој врсти комуникације. Јавности рада, као принцип рада парламента, претпоставља једносмерну комуникацију. То је

⁸⁹³ Јавне расправе, део система е- Управе, <https://javnerasprave.euprava.gov.rs>.

⁸⁹⁴ Вид. Вучковић, Ј., „Електронска демократија и електронско гласање“, у : *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ* (ур. Снежана Соковић), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2021, стр. 139.

⁸⁹⁵ Poslovnik o izmjenama i dopunama Poslovnika Hrvatskoga sabora („NN“, br. 29/18), чл. 12.

⁸⁹⁶ Poslovnik Sabora Hrvatske, чл. 52a.

⁸⁹⁷ Вид. Središnji portal za savjetovanja s javnošću, <https://savjetovanja.gov.hr/> , датум посете: 5.4.2021.

комуникација од парламента ка грађанима, а њена сврха и циљ је само информисање најшире јавности о раду парламента. За разлику од начела јавности рада парламента, јавна расправа претпоставља двосмерну комуникацију – од парламента ка грађанима, али и од грађана ка парламенту. Она има за циљ не само информисање грађана о неком важном питању о коме парламент намерава да одлучује, већ пре свега и у првом реду да консултује грађане о одређеном питању и посебно да саслуша њихове предлоге и мишљења о томе.⁸⁹⁸

Такође, потребно је направити разликовање између јавног слушања и јавног заговарања. Јавно заговарање је чин подршке неком питању и уверавање оних који доносе одлуке да поспе у циљу подршке одређеном предлогу или иницијативи. Јавним заговарањем се делује у циљу унапређења постојећих права или стварања нових законских оквира у интересу оних у чије име се заступа.⁸⁹⁹

2. Поступак организовања и спровођења

Пословником су регулисана процесна правила према којима се организује и одвија јавно слушање. Поред процесних правила која се експлицитно односе на организовање јавног слушања и ток поступка по коме се оно одвија, на процесна правила се примењују и опште одредбе које регулишу рад одбора као радних тела Народне скупштине, а сходно томе се у овом поступку се примењују и одредбе Пословника које регулишу ток седнице Народне скупштине.⁹⁰⁰

Припрема јавног слушања представља једнако значајну фазу поступка јавног слушања као и фаза само спровеђења слушања. Она најпре подразумева одабир теме, тј. Предмета јавног слушања и процену значаја истог, имајући у виду да поменути савремени процесу намећу велики број питања и „проблема“ који могу бити предмет јавног слушања. Затим, доношење одлуке о одржавању јавног слушања са наведеним датумом, местом и временом одржавања, одређивање и позвање стручњака и експерата из дате области и других лица која ће учествовати у истом, састављање редоследа говорника, обезбеђивања присуства медија, обезбеђивање просторних и техничких услова за одржавање јавног слушања.⁹⁰¹

За организовање јавног слушања веома су важна претходна питања од којих зависи садржај, сврха, циљ и квалитет дебате која ће се одвијати на јавном слушању. Припремна фаза јавног слушања одвија се у одбору. У овој фази, у одбору је потребно проценити потребу за одржавањем јавног слушања. То претпоставља и налаже да се сагледају: значај питања која регулишу предлог закона (да ли су то питања од непосредног интереса за грађане, да ли предлог закона регулише неку област или питање које се по први пут у правном систему регулише законом, да ли су мишљења у јавности подељена у односу на потребу за доношењем закона и др.); утицај предложених законских решења на положај грађана и других субјеката (да ли ће нова законска решења знатније мењати њихов положај и у ком правцу би се промене одвијале и др.); да ли су мишљења јавности о питању које је предмет законске регулативе подељена; да ли је питање које се законом регулише комплексно па би експертска процена и стручна мишљења о решењима предложеним у закону била корисна за њихово свестраније сагледавање од стране посланика као учесника законодавног процеса који коначно одлучују о закону и решењима које он садржи; да ли је јавно слушање о предлогу закона

⁸⁹⁸ Вид. Beetham, D. *Parlamentarna demokratija u XXI veku – vodič za dobru praksu*, Interparlamentarna unija, UNDP, 2008. str. 43.

⁸⁹⁹ Орловић, С., *нав. дело*, стр. 16.

⁹⁰⁰ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 82.

⁹⁰¹ Више о томе : Орловић, С., *нав. дело*, стр. 16, 17.

најбољи облик укључивања јавности у законодавни поступак у конкретном случају, или постоје и други, за конкретни случај оптималнији ангажмани јавности у законодавном, односно контролном процесу (напр.дебата у медијима, дебата у професионалним удружењима, дебата организована у цивилном друштву и др.).

Када одбор на основу процене потребе организовања јавног слушања у току одвијања законодавног поступка донесе одлуку о организовању јавног слушања, успешност организовања налаже да се у одбору размотри сврха и циљ због којих се организује јавно слушање као и да се одреди време одржавања јавног слушања и да се на бази одговарајућих критеријума изврши избор субјеката који ће учествовати у дебати.

Дефинисање сврхе и циља јавног слушања представља најзначајнију активност која предходи организовању јавног слушања. Јавно слушање изискује интензивну активност, не само организатора јавног слушања, већ и учесника који ће суделовати у дебати, ради њихове припреме и обезбеђивања материјалних средстава за њихово учествовање. Приликом дефинисања сврхе и циља јавног слушања, пре свега у законодавном поступку, у одбору би било корисно разјаснити да ли је сврха и циљ јавног слушања информисање јавности о предлогу закона и решењима које он садржи, због значаја који има за статус грађана и других субјеката или прибављање мишљења, ставова, сугестија и предлога грађана о решењима садржаним у предлогу закона. Понекад је могуће да се јавно слушање организује како би се постигла оба циља. У том случају пожељно је и корисно да одбор ипак истакне који је приоритетни циљ организовања јавног слушања.⁹⁰² То је важно за учеснике који се позивају на јавно слушање, јер дефинише њихову улогу и на тај начин јасније могу да сагледају шта се од њих очекује када буду учествовали у дебати која се води на јавном слушању: да ли да се припреме за расправу и изнесу у њој своја становишта, мишљења, предлоге и информације које поседују или да се одазову позиву и присуствују јавном слушању, како би се информисали о решењима садржаним у предлогу закона.

Ако циљеви јавног слушања које се организује поводом предлога закона нису јасно дефинисани и добро постављени, грађани и други учесници на јавном слушању ће своју активност у расправи темељити на својим индивидуалним проценама, личним перцепцијама проблема и питања поводом којих је организовано јавно слушање као и на властитим очекивањима од дебате која се води на јавном слушању. Такав приступ отежава одбору који организује јавно слушање да одговори на очекивана која јавност има од дебате вођене на јавном слушању и њеног конкретног и практичног исхода, као и да отежа постизање сагласности или компромиса међу актерима одлучивања у вези са различитим предлозима који се тичу решења садржаних у предлогу закона о коме се организује јавно слушање.

Након идентификовања разлога у основи процене оправданости јавног слушања, дефинисања циља и јасног одређивања сврхе јавног слушања о предлогу закона, одбор који организује јавно слушање би требало да процени и изводљивост организовања јавног слушања. У парламентарним прописима не постоје унапред прецизно установљени и правно уобличени критеријуми чијом би применом одбор који организује јавно слушање могао објективно одредити изводљивост и исход слушања о предлогу закона.

Одредбом Пословника која регулише субјекте овлашћене да предложе организовање јавног слушања, није прецизно одређено да је то индивидуално право сваког посланика, већ сужава круг субјеката којима се гарантује право да поднесу предлог да се организује јавно слушање. Експлицитно је прописано да предлог за организовање јавног слушања може поднети сваки члан одбора⁹⁰³. Право да предложе

⁹⁰² Орловић, С., *нав. дело*, Williamson, A., & Fung, A., *op. cit.*, p. 10-12.

⁹⁰³ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 84, ст. 1.

организовање јавног слушања везује се за чланство у одбору и тако са једне стране сужава круг посланика којима то право припада само на посланике који су чланови одбора у којем се јавно слушање организује, а са друге стране садржински ограничава право посланика да предложи одржавање јавног слушања само на питања која у оквиру своје надлежности покрива одбор у коме је посланик члан. Ово право, дакле, не гарантује сваком посланику као његово индивидуално право, а право посланика који су чланови одређеног одбора да закаже и предложи организовање јавног слушања садржински се ограничава само на питања и домен у коме се креће надлежност одбора чији је посланик члан.

У већини случајева парламентарни одбори одлучују о томе да ли је потребно одржати јавно слушање и то гласањем. Број потребних гласова за усвајање предлога варира од земље до земље: нпр. у Белгији је потребна апсолутна већина, док у Немачкој јавно слушање може бити затражено од једне четвртине чланова парламента⁹⁰⁴. Ово се може односити само на питања о којима парламент од одбора тражи извештај и која се односе на рефинансирање, али не и на питања о којима сам одбор има сопствену иницијативу. Представници владе су, по правилу, обавезни да присуствују јавним слушањима на захтев одбора.

Иницијативу за јавно слушање могу покренути посланици, појединачни одбори, председник Скупштине или одбора, као и заинтересоване стране, грађани и представници одређених институција и организација. У Немачкој постоји пракса да се заинтересоване стране (различити актери на које ће директно утицати промене одређене политике) писаним путем обрете и дају своје мишљење (предлога, сугестије, примедбе) о одређеним законским предлозима за расправу.

Да би предлог организовања јавног слушања био валидан и као такав подобан да се о њему одлучи у одбору у коме је поднет, он мора испуњавати одређене формалне услове које прописује Пословник Народне скупштине.⁹⁰⁵ Предлог се подноси у писменој форми. У овом предлогу за организовање јавног слушања мора бити назначена тема поводом које се предлаже организовање јавног слушања као и списак лица којима би се упутио позив да учествују у јавном слушању.

О организовању јавног слушања одлучује одбор у коме је предлог поднет.⁹⁰⁶ На поступак одлучивања о организовању јавног слушања у одбору се примењују општа правила Пословника Народне скупштине која се односе на одлучивање које се одвија у радним телима Народне скупштине.⁹⁰⁷

Председник одбора коме је поднет предлога да се организује јавно слушање и у коме је усвојена одлука о организовању јавног слушања, дужан је да обавести председника Народне скупштине о одлуци одбора која се односи на организовање јавног слушања.⁹⁰⁸ Поред тога, председник одбора има и друге обавезе у вези са организовањем јавног слушања. Он је дужан да упути позив за јавно слушање у коме се наводи тема, односно питање које представља повод организовања јавног слушања као и место и време одржавања јавног слушања.

На јавно слушање позивају се чланови одбора који је иницирао и организовао јавно слушање, као и посланици и сва друга лица чије је присуство значајно с обзиром на тему односно питање о коме се организује јавно слушање.⁹⁰⁹ Кворум, односно потребан број присутних чланова одбора није услов који треба испунити да би се

⁹⁰⁴ Орловић, С., *нав. дело*, стр. 19.

⁹⁰⁵ Пословник Народне скупштине Републике Србије, чл. 84, ст. 2.

⁹⁰⁶ *Ibid*, чл. 83., ст. 3.

⁹⁰⁷ *Ibid*, чл. 80.

⁹⁰⁸ *Ibid*, чл. 84, ст. 4.

⁹⁰⁹ *Ibid*, чл. 84., ст. 5.

одржало јавно слушање. Пословником је прописано да се јавно слушање одржава независно од тога колики број чланова одбора присуствује јавном слушању.⁹¹⁰

Организовање јавног слушања није обавезно. То је једна од могућности непосредног укључивања грађана у законодавни поступак која одбору, као радном телу Народне скупштине, стоји на располагању и коју одбор у свом раду може користити како би квалитетније обављао послове из своје надлежности везано за законодавни процес или остваривање контролне функције. Пословником Народне скупштине нису прописани критеријуми којима би се одбор руководио приликом одлучивања да ли је потребно и целисходно организовати јавно слушање. Пословник садржи одредбе којима се одбор упућује да организује јавно слушање у законодавном поступку када за то постоји потреба, препуштајући одбору да изгради своје критеријуме на основу којих ће процењивати да ли је потребно и да ли би било корисно и пожељно организовати јавно слушање о предлогу закона који је у скупштинској процедури.

Недостатак пословничких одредаба којима би се ближе регулисали критеријуму којима би се одбор могао руководити приликом процењивања потребе за организовањем јавног слушања, упућује на потребу да се установе правила која би олакшала поступање одбора у одлучивању о томе да ли организовати јавно слушање као и које активности је потребно предузети да би се јавно слушање припремило и спровело.⁹¹¹

Након уводне изјаве, председавајући представља све сведоке позване на слушање, редоследом предвиђеним за сведочење.

Сведок у кратким цртама износи усмено своје сведочење, уз препоруку да се придржава пред виђеног времена и да не чита своју већ унапред достављену писану изјаву. Обично се време ограничава на пет до десет минута.⁹¹² Након усмене изјаве сведока, приступа се постављању питања од стране чланова одбора. Чланови одбора постављају питања редоследом којим се узима у обзир године старости излагача, с правом председавајућег да утврђује редослед.

Након давања изјава и испитивања свих сведока председавајући закључује јавно слушање. На крају се обично сумира оно што је изнето и наведено током слушања, представе се закључци о конкретним питањима и дају коментари о будућој динамици и активностима одбора у вези са резултатима јавног слушања.

Након завршетка јавног слушања секретар одбора припрема кратак преглед датих сведочења. Овај преглед се прослеђује свим члановима одбора. Питања која су остала неразјашњена, секретар прослеђује сведоцима да накнадно одговоре писаним путем. Уз координацију са председником одбора, секретар израђује извештај са јавног слушања који се представља на пленарном заседању скупштине. Свако јавно слушање се снима и касније прекуцава. Одбор може размотрити могућност израде пратећих докумената уз извештај комисије. Пратећа документа могу обухватити изјаве сведока, резултате истраживања одбора, табеле, анализе, одговоре сведока на постављена питања чланова одбора. У извештају одбора бележе се главне поенте изјаве и запажања изнета од стране експерата или представника заинтересованих група позваних да присуствују. Повремено се оваква јавна слушања штампају у посебним публикацијама о појединим питањима рада парламента.

3. Значај јавног слушања

⁹¹⁰ *Ibid*, чл. 84., ст. 7.

⁹¹¹ Вид. Пајванчић, М., *нав. дело*, стр. 90-100.

⁹¹² Вид. Вукадиновић, С., *Јавно разматрање у функцији превазилажења демократског дефицита*, јавна расправа и разграничење од јавног слушања, Правни записи, бр. 1., год. VII, 2016, стр. 38.

Приликом одређивања значаја јавних слушања, неопходно је кренути од основне намере организовања јавних слушања, а то је решавање одређеног проблема кроз прикупљање информација и дискусију које парламентарни одбори користе у свом раду. Свако јавно слушање постиже, у најмању руку, размену информација и мишљења о некој теми. Иако јавност често очекује да ће њихово мишљење утицати на коначну одлуку, званичници нису обавезни да то чине. Међутим, презентовањем информација о теми и одговарањем на јавна питања – информативне компоненте процеса – јавна слушања могу такође послужити да се јавност подстакне у корист одлука које предлажу одбори, функционери и уопште званичници или да се на други начин саопшти зашто се одређени правац акције може предузети. Иако коначна одлука може бити против јавног мњења или сугестија изречених на слушању, процес барем чини процес донекле транспарентним. Међутим потребно је истаћи да укључивање јавности да треба да буде циљ и сврха јавних слушања, а не средство за постизање других, највише политичких циљева.

Значај јавних слушања је неспоран у јачању квалитета комуникације, интеракције и узајамног поверења између грађана и посланика, јер грађани имају могућност да вреднују, оцењују, надзиру и контролишу способност, ефикасност и спремност посланика да заступају њихове интересе, узму у обзир њихова мишљења и предлоге и поступају по изнетим критикама.⁹¹³ Већа демократичност, легитимитет и транспарентност у доношењу аката се постиже се ширењем круга учесника у доношењу неких одлука, као и изношењу стручног мишљења о мерама које у контексту односа владе и парламента доноси како извршна, тако и законодавна власт.

Једна од највећих предности јавног слушања – барем у теорији – је стварање форума за разговоре лицем у лице о различитим странама питања, посебно између изабраних званичника и грађана. На папиру, ако не у пракси, јавна расправа је прилика за грађане да комуницирају са онима који доносе одлуке у процесу који није само гласање на гласачком листићу или слање е-поште.⁹¹⁴

Затим, јавна слушања доприносе већим могућностима да се парламентарци и влада благовремено упознају и суоче са критикама и примедбама које грађани упућују на рад администрације, владе и парламента. Јавно слушање може допринети изградњи поверења између грађана и парламентарца, уколико грађани у току расправе стекну уверење да се њихов суд и мишљење уважавају, а предлози и критике које износе са пажњом слушају. То може имати за резултат формирање позитивног мишљења грађана о институцији која је омогућила да се чује њихов глас. Зато је потребно да одбор који организује јавно слушање и са овог аспекта процени како да организује јавно слушање; који учесници се позивају на расправу; како ће се одвијати ток јавног слушања да би се остварио дијалог између грађана, стручњака и парламентарца; како се односити према мишљењима, сугестијама, предлозима, али и критикама и замеркама које грађани и стручњаци упућују у вези са питањем поводом кога је организовано јавно слушање.⁹¹⁵

Битно је указати на чињеницу да они који сазивају слушање и расправу немају законску обавезу да прате добијене савете или сугестије, могу ризиковати да отуђују јавност или да изазову критику учесника. Један од начина да се ово сведе на најмању могућу меру је да званичници објаве детаљну документацију о процесу доношења одлука, укључујући и начин на који је допринос са јавних расправа узет или није узет у обзир.

⁹¹³ Пајванчић, М., *Јавно слушање – облик непосредног учешћа грађана у контроли власти*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 74, год. LV, 2016., стр. 25.

⁹¹⁴ Gastil, J., *Political Communication and Deliberation*, Los Angeles: Sage Publications, Inc., 2008, p. 189.

⁹¹⁵ Пајванчић, М., *нав. дело*, стр. 30.

Потребно је истражи да сам пут организовања и иницирања механизма јавних слушања није нимало једноставан нити једносмеран. Добро припремљена, организована и благовремена информативна кампања допринеће да јавност буде добро информисана, што је предуслов за квалитетан допринос грађана у дебати о питању поводом кога се организује јавно слушање. Прецизно дефинисани циљеви, добро припремљена агенда, учесници који на адекватан начин могу „приближити“ јавности саму проблематику датог предмета слушања. У пракси се показало да сам начин обраћања учесницима, посебно у земљама са мање развијеном праксом јавног слушања доприноси, бољој радној атмосфери, исходу и посећености убудуће. Најпре се предлаже да сва слушања почну поздравном изјавом званичника који председавају расправом, одајући признање свим присутним групама. Препознавањем различитих гледишта, људи ће се осећати угодније да разговарају и могу подстаћи дискусију о више гледишта. Присутан је предлог је да се званичницима остави више времена да одговоре на коментаре грађана. Уместо само кратког „Хвала“, ако званичници одговоре на сваки коментар, то ће подстаћи бољу дискусију.⁹¹⁶

Поред тога, потребно је посветити пажњу, посебно у пракси, могућности изношења мишљења учесника који желе да дискутују и применити временска ограничења говора, подједнако, према свим учесницима. Дакле, потребно је водити само поступак слушања на начин који обезбеђује једнаке могућности изношења свих гледишта, без да једна особа у било ком тренутку доминира у дискусији.⁹¹⁷ Ова једнакост такође може пружити већу могућност да званичници чују мишљења мањина.

Бројна истраживања су показала да већина људи која присуствују слушањима јесу обично образованији и богатији. И то у западноевропским земљама⁹¹⁸, и у земљама јужне, делом и северне Америке.⁹¹⁹ При том се истиче да такво стање у пракси доводи до несразмерне заступљености ставова и недовољног легитимитета одлука, и отварању врата политизацији истих.

У вези са јавношћу и бројем присутних на јавним слушањима, јавним расправама и другим механизмима укључивања јавности у процес вршења власти и доношења одлука, постоји више теоретских виђења. Међу теоретичарима постоји консензус да обични грађани треба да имају могућност да учествују у доношењу одлука и креирању политика, али постоји неслагање о томе колико би грађана чинило јавност. С једне стране постоји став да би идеално било да сви грађани буду укључени. У свакодневном животу они расправљају или би бар требало да расправљају о политичким питањима у својим породицама, са пријатељима, на радном месту, својим удружењима итд.. Ове дискусије треба да имају тзв. делиберативни карактер, у смислу да учесници треба да буду отворени ка снази бољих аргумента. Као последица формирање мишљења на нивоу грађана, одвијала би се рефлексивно. Ова рефлексивна мишљења се затим преносе до функционера, званичника, политичких лидера, кроз различите канале комуникације међу којима су и јавна слушања. Тако Хабермас истиче да важне одлуке, нпр. о здравственој заштити или животној средини, погађају свакога и у њиховом доношењу и указивању значаја и образлагању, треба да учествују сви.⁹²⁰ Прихватање оваквог става и такво

⁹¹⁶ Kasymova, J. T., & Schachter, H. L., Bringing participatory tools to a different level: A case study of local participatory practices in Kyrgyzstan, *Public Performance & Management Review*, no. 37(3), 2104, 441-464.

⁹¹⁷ Karpowitz, C. F., *A theory of local public talk and deliberative reform*, American Political Science Association, Washington DC, 2005., p. 9.

⁹¹⁸ Delli Carpini, Michael X., Fay Lomax Cook, and Jacobs, R., L., "Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature." *Annual Review of Political Science*, Volume 7, Issue 1. 2007, 315-344.

⁹¹⁹ Moreira de Castro, C., Public hearings as a tool to improve participation in regulatory policies: case study of the National Agency of Electric Energy, *Revista de Administracao Publica* 47(5), 1079-1081.

⁹²⁰ Habermas, J., *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MA: MIT Press, Cambridge, 1996, p. 299.

поступање има неопходан и најзначајнији утицај на изборе, законодавство, управну власт, пошто се сматра да проток комуникације између формирања јавног мњења, институционалних избора и законодавних одлука, гарантује да се утицај и моћ комуникације трансформишу кроз законодавство и управну власт.⁹²¹

Сматрајући нереалном овакву концепцију, део теорије сматра да је потребно размишљати о реалнијем начину укључивања грађана у процес доношења одлука. Полажу се наде у тзв. „мини јавност“, под којом подразумевају групу случајно одабраних грађана.⁹²² Истиче се да ће грађани, који представљају део мини јавности, упозанти остале (породицу, пријатеље, колеге) са значајем укључивања у процес доношења одлука и креирања политика – тако ће се од њих као носилаца и предводника оваквог става, рефлектовати мишљења на друге грађане.

Принцип јавности у донешењу најзначајнијих нормативних аката које погађају виталне интересе грађана је неспоран. Овај принцип има много форми, али готово увек укључује тврдњу о лековитом ефекту изласка у јавност са разлозима и аргументима који се налазе у основи неке политике, предлога или захтева. Према речима Chamberas – а: лековитост се највише огледа у разумевању, прихватању и одобравању одлука и уопште политика.⁹²³ Међутим, претерана јавност може довести до плебисцитарне дебате, под којом се подразумева, демагогија, дезинформисање, „запаљива“ реторика, ласкање стављено у службу унапред предвиђеног план, као и то да говорник говори оно што публика жли да чује.⁹²⁴

Код јавних слушања и уопште механизма јавног разматрања се може поставити питање како заинтересовати грађане да учествују у реализацији јавних слушања? За разлику од неких других земаља и парламената, стиче се утисак да наш парламент и даље нема у потпуности завршен систем метода којима би могао да располаже у процесу активирања грађана да буду део института јавних слушања. У овом контексту, можемо навести пример у Парламента Новог Зеланда, који својим грађанима, организацијама и свим заинтересованим странама, упућује и јавни позив да присуствују јавним слушањима и подносе представке.⁹²⁵ Међутим то отвара нова питања практичне, просторне, техничке могућности, и најважније – ефикасности и сврсисходности „препосећених“ јавних слушања. Дobar пример представља могућност и учествовања у јавним расправама путем Е- управе, што може бити путоказ и предлог за сличним организовањем јасног слушања (у смислу указивања на проблеме, недостатке, смернице за решавање истих у одређеним областима, од стране грађана).

Ради сагледавања значаја института јавног слушања, приказаћемо укратко учесталост јавних слушања и одборе који их организују и спроводе, као и неке специфичне предмете јавних слушања у нашој земљи.

Након што је механизам јавног слушања институционализован, јавна слушања су заживела и у пракси, те су се у периоду од 2011. године до 2015. године, организовала редовно – између 10 и 15 годишње. 2013. године одржан је највећи број јавних слушања у једно години - 28 укупно. Међутим, већ годину дана касније, овај тренд је почео да бележи значајан пад. У 2014. години одржано их је свега 10. Током 2015. године одржано је укупно 14 јавних слушања, да би у наредној години било дупло мање. У 2016. години

⁹²¹ Habermas, J., *op. cit.*, p. 300.

⁹²² Fishkin, S., J., *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, 2009. Štajner, J., *Osnovi deliberativne demokratije, empirijsko istaživačke i normative implikacije*, (sa engleskog prevela Gordana Ristić), Službeni glasnik, Beograd, 2015, str. 131-135.

⁹²³ Chambers, S., *Measuring Publicity's Effect: Reconciling Empirical Research and Normative Theory*, *Acta Politica*, no. 40, 2005, p. 255.

⁹²⁴ *Ibid*, p. 266.

⁹²⁵ Beetham, D., *Parlamentarna demokratija u XXI veku – vodič za dobru praksu*, Interparlamentarna unija, UNDP, 2008., str. 80.

организовано је укупно седам јавних слушања, чиме је први пут од институционализације овог механизма поново спало на једноцифрен број у 2017.⁹²⁶ Једино слушање одржано у новембру 2017. године, било је посвећено улози Народне скупштине у спровођењу циљева одрживог развоја.

Према анализама и статистици Отвореног парламента⁹²⁷ у 2018. години, одржано је само једно јавно слушање у организацији Одбора за заштиту животне средине. посвећено је Предлогу закона о радијационој и нуклеарној безбедности и сигурности, која је поднела Председница Народне скупштине у својству народног посланика.

У 2019. години, Одбор за науку технолошки развој и информатичко друштво организовало је и спровело два јавна слушања, Одбор за спољне послове - једно, Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду - једно, Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова – једно и Одбор за правосуђе државну управу и локалну самоуправу – једно. Што је укупно шест јавних слушања у 2019. години.

У 2020. години, Одбор за уставна питања и законодавство спровело је једно јавно слушање, Одбор за заштиту животне средине – једно и Одбор за финансирање, републички буџет и контролу трошења јавних средстава - једно. Дакле, у 2020. години је спроведено три јавна слушања.

У 2021. години, Одбора за уставна питања и законодавство спровело је пет јавних слушања, Одбор за науку, технолошки развој и информатичко друштво – два, Одбор за заштиту животне средине – једно, Одбор државну управу и локалну самоуправу – једно, Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и регионални развој – једно и Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава - једно. Према овим подацима, у 2021. години до октобра месеца, спроведено је једанаест јавних слушања.

Можемо запазити да је у 2021. години одржано значајно више јавних слушања него у периоду од 2016. до 2021. године. Посебно се издваја активност Одбор за уставна питања и законодавство, услед актуелне процедуре за измену Устава, што представља значајну легитимну окосницу саме садржине решења које ће будуће одредбе устава садржати, а и саме процедуре поступка измене Устава. Знатно мањи број јавних слушања у 2019. и 2020. години, може се преписати епидемиолошкој ситуацији која је изазвана вирусом COVID 19 и изборном кампањом, парламентарним изборима и конституисањем Народне Скупштине 2020. године. Свакако, праксу јавних слушања из 2021. године је потребно наставити, развијати и унапређивати.

За суштинску делотворност јавних слушања као контролног механизма, осим редовности у њиховом организовању, од кључне важности су и теме којима су посвећена. Анализа праксе показала је да су при организовању јавних слушања одабране „животне теме, од значаја за проблеме грађана и системске проблеме у друштву“⁹²⁸. Тако су, примера раду, у периоду редовног коришћења овог механизма, између 2012. и 2014. године, јавна слушања организована на теме попут медијских слобода, високог образовања, борбе против насиља у породици, заштите од злоупотребе деце на интернету, утицај ГМО-а на животну средину и здравље, стања и перспективе металске индустрије у Србији, локалних избора на Косову и Метохији, националних приоритета за међународну финансијску помоћ, управљања средствима из ИПА 2 фондова, итд.

⁹²⁶ Вид. Тепавац, Т., Народна скупштина Републике Србије: храм или параван демократије, радни извештај, Београд, 2019. стр. 28, 29.

⁹²⁷ Отворени парламент, анализе и статистике, јавна слушања, однос одржаних јавних слушања по одбору, <https://otvoreniparlament.rs/statistika/javna-slusanja>, датум посете: 1.10.2021.

⁹²⁸ Вукадиновић, С., „Однос грађана и народних посланика након избора”, у: *Избори у домаћем и страном праву*, Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 247.

Скупштина и скупштински одбори имају различите користи од јавних слушања. Државна питања која спадају у надлежност Скупштине захтевају исцрпна разматрања од стране заинтересованих људи и стручњака. У оваквом процесу велика је важност контактирања одбора и министарства, организација и појединаца који имају стручна знања и наравно грађана, омогућавајући им да се њихов глас и мишљење може чути и уважити. Основни разлози и значај јавних слушања се могу груписати у неколико категорија: 1) остваривање законодавне функције Скупштине – унапређивање законодавног процеса и „отварање“ истог према јавности и отварање дијалога између грађана и законодавца у вези са предлозима закона, чиме се поступак усвајања закона прилагођава окружењу. У овом смислу би требало обавезати скупштинске одборе да организују јавна слушања пре усвајања системских аката; 2) остваривање и унапређење контролне функције: посредством јавних слушања и под будним око јавности, изабрани представници понашају одговорније и у складу са исказаном вољом грађана вољом грађана. Такође долази до целисходнијег поступања јавних званичника и функционера и долази ефикаснијег креирања политика, што у крајњем исходу утиче на квалитет живота грађана, општу правну сигурност и демократску стабилност. У овом контексту би Пословником Народне скупштине требало обавезати основни односно носећи одбор да организује јавна слушања поводом представљања годишњих извештаја независних институција; унапредити смернице Народне скупштине за организовање јавних слушања⁹²⁹ Такође, потребно је детаљније разрадити скупштинским пословником поступак контролних јавних слушања; 3) Укључивањем јавних тела, стручних установа, појединаца и заинтересованих страна и стварањем форума за размену идеја, парламент учини отворенијим и доступнијим, а јавност боље информисана. Тако се код грађана буди свест о укључености у јавни живот, политичке токове, значају доношења прописа у областима које су од виталне важности за њих.

Што се тиче самог поступка спровођења јавних слушања – ефектнијег, делотворнијег и сврсисходнијег остварења истих, потребно је олакшати процедуру иницирања јавних слушања, унапредити његово функционисање и примену, како би се делотворније користио за информисање посланика и јавности о предлогу закона, раду независних институција и њиховим препорукама, као и кључним темама на скупштинског агенди. Припремити унапређене смернице за организовање јавних слушања у отвореном консултативном процесу; Прецизирати обавезу припреме и објављивања извештаја са јавних слушања, укључујући предлоге упућене одбору и редовно објављивати транскрипте и документацију поднету од стране учесника јавног слушања на сајту Народне скупштине.

⁹²⁹ *Ibid.*

ГЛАВА X

КОТРОЛА БУЏЕТА КАО МЕХАНИЗАМ ПАРЛАМЕНТАРНЕ КОНТРОЛЕ

1. Појам буџета

Буџет је финансијски инструмент државе, или ужих друштвено- политичких заједница, а настао је у одређеним друштвено - економско политичким условима, те представља њихов конкретни облик испуњавања. Дефинише се, такође, као системски и у бројкама изражен преглед државних прихода и државних расхода за одређено планско раздобље, најчешће за једну буџетску годину. У свакој држави буџет је основни документ за финансирање државних, односно јавних функција.⁹³⁰

Буџет је сложен инструмент јавних финансија, који је истовремено показатељ финансијске, политичке, економске и социјалне структуре једне државе и односа формираних на основу речених показатеља.⁹³¹ Према дефиницији Светске банке, буџет је резултат процеса друштвеног договарања који тежи успостављању сагласности око дугорочних стратешких циљева и приоритета развоја заједнице, који се заснива на уважавању и балансирању интереса целог друштва и који се фокусира на одрживи развој.

Буџетска активност парламента има своја обележја законодавне функције, али се не може умањити њен значај у оквиру вршења контроле над радом владе и државне управе. Као законодавна функција, буџетска активност парламента испољена је у доношењу посебног нормативног акта – закона о буџету.

Буџет је основни документ економске политике Владе. Законом о буџетском систему Републике Србије⁹³² Према Закону о буџетском систему Републике Србије, закон о буџету је акт којим се процењују приходи и примања, утврђују расходи и издаци за једну или три фискалне године. Закон о буџету се састоји из општег и посебног дела. Општи део садржи приходе и расходе, буџетски и фискални суфицит, односно дефицит, рачун финансирања, очекивана средства из развојне помоћи Европске уније, процену задужења, односно раздужења Републике, процену пореских расхода, као и текућу буџетску резерву. У посебном делу Закона садржани су планови за коришћење средстава директних буџетских корисника, применом принципа поделе власти на законодавну, извршну и судску.

Буџетска активност се може посматрати кроз четири нивоа: 1) планирање трошкова од стране владе; 2) парламентарна дебата и одобравање захтеваних трошкова; 3) коришћење средстава од стране извршне власти, 4) подношење рачуна парламенту о утрошеним средствима⁹³³. С обзиром да се у већини уставних система задатак парламента завршава у другом кораку, то се справом сматра да влада доминира и у овој надлежности парламента. Моћ владе да располаже одобреним средствима реализује се у њеној дневној активности, док парламент може само периодично, ауторизацијом трошкова да ограничи владу у начину и обиму располагања средствима.

Начин усвајања буџета разликује се у појединим уставним системима. У неким земљама парламент не може да утврди сопствени предлог буџета, већ само располаже овлашћењем да прихвати предлог акта који подноси влада (Уједињено Краљевство, Шпанија). У другим системима, скупштина, односно њени посланици, могу сами поднети предлог (Француска, Данска). И тада предлози за повећавање трошкова на једној

⁹³⁰ Гњатовић, Д., *Финансије и финансијско право*, Полицијска академија, Београд, 1999., стр. 196

⁹³¹ Гњатовић, Д., *нав. дело*, стр. 198.

⁹³² Закон о буџетском систему, ("Сл. гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020), чл. 2. ст. 1. тач. 23.

⁹³³ Пејић, И., „Контролна функција парламента“, у: *Дилеме и изазови парламентаризма*, Београд, 2007, стр. 124.

страни узрокују смањење на другој страни, што значи да предлог не може бити једностран⁹³⁴.

За правнике континенталне Европе, прва интересантна карактеристика „моћи новчаника” британског Парламента је раздвојеност процедура за одобрење прихода и расхода. Наиме, док је у континенталној Европи уобичајено да се и приходи и расходи презентују Парламенту у јединственом Закону о буџету, што представља једну од главних карактеристика буџетског процеса, у Великој Британији се планирани приходи презентују посебно у Закону о буџету, а расходи у посебном Закону о апропријацијама.⁹³⁵

Због природе буџета, због тога што се његово доношење разликује од доношења других закона које усваја парламент, али и због значаја самог буџета, у правној теорији је заступљено већинско мишљење да постојећа извршна и судска власт нису довољне да обезбеде правилну примену буџета, какав је то случај са извршавањем других закона. Због тога се поменути властима у њиховој организацији не може поверити контрола извршења буџета већ она треба да буде организована на посебан начин, тј. нужно је стварање специјалне организације контроле буџета.⁹³⁶

У Великој Британији на пример „моћ новчаника” британског Парламента не укључује и право на самостално доношење одлуке о јавној потрошњи. Доношење одлуке о наменама на које ће се трошити јавни фондови је готово у потпуности у надлежности Владе. Парламент није у могућности да иницира одређене расходе, већ само да смањи предложени износ јавне потрошње који је утврђен од стране Владе, што се у пракси дешава веома ретко. Британски парламент има веома ограничене могућности у процесу одобрења јавних расхода, првенствено због тога што свеобухватност проблематике чини детаљну дискусију предлога великог броја ставки расхода готово немогућом. Почетком прошлог века, Влада и Доњи дом парламента су направили незванични договор према коме се опозицији дозвољава да одлучи која ће поглавља расхода бити поднета Парламенту на дискусију, док се други делови предлога расхода усвајају без дискусије⁹³⁷

Почетком прошлог века, Влада и Доњи дом парламента су направили незванични договор према коме се опозицији дозвољава да одлучи која ће поглавља расхода бити поднета Парламенту на дискусију, док се други делови предлога расхода усвајају без дискусије. Сматра се да се поглавља предложених расхода од стране опозиције предлажу само као изговор за одржавање дискусије о општој политици расхода, пошто се, на крају, предложени расходи одобравају готово аутоматски.⁹³⁸ Доњи дом британског Парламента је дуго покушавао да преузме већи степен контроле над утврђивањем обима јавне потрошње и посебних намена потрошње кроз рад посебног парламентарног Одбора за одобрење јавних расхода.⁹³⁹ Међутим, рад тог парламентарног Одбора се показао незадовољавајућим, остављајући тако извршној власти велики степен самосталности приликом утврђивања предлога јавне потрошње. Међутим, примећено је да током XX века Доњи дом Парламента није ни једном одбио Владин предлог јавне потрошње.

У парламентарном систему Републике Србије буџет се доноси у посебном поступку пред Народном скупштином у форми закона о буџету. Закон о буџету треба да буде усвојен у роковима предвиђеним Законом о буџетском систему Републике

⁹³⁴ Пејић, И., *нав. дело*, стр. 37.

⁹³⁵ Рабреновић, А., *Парламентарна контрола јавне потрошње у Великој Британији*, Страни правни живот, бр. 2, 2008, стр. 180.

⁹³⁶ Дабић, Љ., Прилог за успостављање нове научне дисциплине: право ревизије јавног сектора, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 3, 2018, стр. 102.

⁹³⁷ McEldowney, „The Control of Public Expenditure“, in: *The Changing Constitution*, (ed. J. Jowell, D. Oliver), Oxford University Press, 2000, p. 198.

⁹³⁸ Рабреновић, А., *нав. дело*, стр. 156.

⁹³⁹ Binney, J.E.D., *British Public Finance and Administration 1774-92*, Oxford Clarendon Press, 1958, p. 4-5.

Србије⁹⁴⁰. Законом је прецизно уређен, буџетски календар, који обавезује све учеснике у процесу доношења буџета, првенствено Владу, ресорно министарство и Народну скупштину.

Буџет се, по правилу, доноси за једну фискалну годину, али може бити донет и за период од три фискалне године. Фискална година обухвата период од 12 месеци, раздобље од првог јануара до 31. децембра календарске године.

Правом предлагања Закона о буџету, располаже само Влада. Предлог закона мора да садржи следеће: уставни основ за доношење буџета, образложење предлога потребних средстава по корисницима буџета и образложење структуре прихода републичког буџета.

Осим Закона о буџету, Народна скупштина доноси за сваку фискалну годину завршни рачун буџета Републике. Завршним рачуном се утврђују укупно остварена примања и приходи корисника буџета, издаци и финансијски резултат републичког буџета. И у овом случају ексклузивно право предлагања Закона има републичка Влада.

1.1. Историјски развој буџета

Историјски посматрано, настанак буџета је дуготрајан, са колоквијално речено, бројним успонима и падовима. Још у најстаријим политичким заједницама, налазимо да се водило рачуна о заједничкој имовини, приходима и расходима. Требало је да прође неколико векова, пре него што је већина народа пронашла пут од првих, непоузданих, пробних покушаја, до потпуног буџета једне модерне уставне државе. Свест да је потребно положити рачун о извршеним расходима и стању државне благајне, пробудила се много раније, него што се осетила потреба израде плана прихода и расхода за будући одређени рок. У старом веку налазимо на такве зачетке. Тако је у старој Атини, демократским обликом владавине, била призната одговорност и обавеза полагања рачуна за оне који управљају финансијама, што је било конкретизовано одговарајућим прописима и наредбама, иако тада није било редовних предрачуна у финансијској управи. Иако је у питању држава средњег века, није било државне управе у модерном смислу речи, постојале су локалне месне администрације које су прикупљале дохотке, намете на земљиште, закупнине или различите намете.

Парламентарна борба за буџетско право је трајала од XII до XIX века. У Француској и Енглеској су посађене клице из који се развијао пут стварања буџетског права и буџета уопште. Парламентарно одређивање буџета или боље речено надлежност парламента у домену расправе, одређивања и доношења буџета, припада енглеској уставној историји. Са друге стране, уставно дефинисање и финансијско техничка разрада буџета у Француској, послужила је као пример бројним континенталним државама. Она је започета борбом за регулисање односа на страни јавни прихода, када је 1215. године на инсистирање енглеских земљопоседника. У чувеном акту *Magna carta libertatum*, прокламовано да се ни један порез не може наплатити без пристанка пореских обвезника. На исти начин је у току XIII века је пошло за руком одупрети се, сличним поновљени поступцима круне, док се такво право није издејствовало и остварило у такозваном *Statutum de tallagio non concedendo*. Овај документ је донет за време владавине краља Едуарда I, 1297. год. Сходно овом документу за наплату пореза, био је потребан пристанак арихибисупа, бискупа, грофова, барона, становника по мањим бурговима (замковима) и осталих слободних грађана у земљи.⁹⁴¹ Међутим борба за одобравање

⁹⁴⁰ Закон о буџетском систему Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр.54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015-др.Закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018).

⁹⁴¹ Henkel fon M., *Budžet*, (prevod Laza Paču), Finansijski pregled, Beograd, 1902, str. 74.

пореза још увек није била завршена. Ова прокламација је остала мртво слово на папиру до 1628. године, када је парламент изгласао „Петицију права“ којом се сматрао незаконитим сваки порез који парламент није претходно одобрио. Овим документом се поред већ раније гарантованих права на личну безбедност и неповредивост својине признаје заштита против самовољног опорезивања. Затим, борба за буџетска права на страни јавних расхода, извојевала је још једну победу 1834. године, када је парламент издејствовао право контроле трошења не само војних, него и цивилних јавних расхода. Последњи корак је постигнут 1689. године документом *Bill of Rights* којим је једном за свагда установљено парламентарно право одобравања пореза. Приказани догађаји у политичкој и уставној историји Енглеске, били су први пример у историји европских држава ограничавања апсолутистичке краљеве власти у разрезавању пореза.

У Француској почевши од XVII века, апсолутистичка монархова власт је „прогутала“ сталешко одобравање пореза. Од 1614. године сталешко представништво више није сазивано, те су за наша разматрања и анализу значајни догађаји након француске буржоаске револуције. Након 1789. године и претварања сталешког представништва у народно представништво и трећи staleж је преобликовао своје захтеве за одобравање у захтев да се слободно решава о начину на који ће се подмиривати државне потребе. Одбачени су тзв. „Теретни закони“ који су за циљ имали очување краљеви овлашћења на одређивања пореза. Значајан помак у развоју буџетског права остварен је Уставом од 1791. године. Према том Уставу, законодавно тело сваке године утврђује државне дажбине. Сви порези су утврђивани на рок од годину дана и неопходно је било одобрење пре отпочињања прикупљања. Овај Устав је, такође, садржао иновативна и напредна решења у погледу уређења буџета, рачуноводства и контроле. Конзулским уставом из 1791. године сведен је утицај законодавног тела на право вета на законе којим се одлучивало о порезу. У ово уставном периоду се буџет први пут појављује као засебна целина и предлог закона у којем су изложени приходи и расходи. С тим, што законодавно тело није могло расправљати о појединостима закона о буџету, већ су имало право прихватити или одбацити у целини предлог закона.

Након јачања и притиска дела јавног мњења и струја у парламенту, долази до веће специјализације и учешћа народног представништва у изради буџета.⁹⁴² Законом од 1791. године прописано је да се кредити морају одобравати засебно за посебна министарства. Од 1791, нето буџети су замењени бруто буџетима, укинут је неограничени рок за једном одобрене кредите – одобрен је рок на годину дана, уз могућност продужења на још 9 месеци. У овом периоду, народно представништво још увек нема право на предлагање буџета, већ само на одобравање. Начин и технике буџетирања су се у многоме занимале обичајном праву.

Под јулским краљевством, буџет сваког министарства је био подељен у извршан број посебних капитала (глава), те је законом предвиђено да није довољно вршити пренос из једног капитала у други. 1791. године је предвиђено формално уношење специјалних буџета у главни финансијски буџет. Затим, овим законом су предвиђени прво контроле Народног представништва, случајеви буџетског прекорачења, а ванредним кредитима, детаљно је уређен поступак израде и извршења буџета.

У Трећој француској републици усвојени су сва дотадашња достигнућа у развоју финансијског и буџетског права, а и одређени недостаци. Број гласова за одобравање буџета је повећан, могућност преношења ограничено или одређеним случајевима сасвим укинута. Тзв. главни буџет се изгласава у парламенту сваке године. Извођење буџета је засновано на бруто буџетирању. Буџет се доноси у облику финансијског закона где се у члановима закона износе главне своте расхода за министарства. Приложени посебан

⁹⁴² Henkel fon M., nav. delo, str. 78.

буџет садржи појединости буџета министарства и дели кредите на одређени број глава. Од 1893. , усвојено је јединство буџета, укидањем специјалних буџета. Касније су постојали само „додати буџети“, који припадају појединим установама, имају свој „економски живот“, остварују своја властита средства или се подмирују државним дотацијама. С тим што сте јединство буџета у Француској редовно ремети мноштвом накнадних или допунских кредита.

Бројна решења из француског буџетског система усвојила је Белгија. За разлику од Француске где је у дужем временском периоду обичајно право било извор бројних буџетских решења, у Белгији су ова правила била предвиђена Уставом. Уставом из 1830. године, предвиђено је да сви државни приходи расходи морају бити предвиђени буџетом. Бројне европске земље, као што су Португалија, Холандија, Луксембург, Немачка, балканске земље, усвојила иста или слична решења као у француском и белгијском буџетском, односном финансијском праву. Значајније разлике постојале су у системима Норвешке и Шведске.

Данас је буџетско право део финансијског права које се бави одлучивањем о јавни приходима и јавним расходима. Може се поделити на субјективно буџетско право које представља скуп овлашћења представничког тела да доноси буџет и контролише његово извршење. Зато се субјективно буџетско право често назива парламентарно. А, са друге стране, имамо објективно буџетско право које представља скуп прописа којим се регулише материја техничке природе којим се регулише материја везана за састављање, доношење и извршење , као и материја контроле трошења буџета.

1.2. Разлике у дефинисању буџета

Одређене разлике у дефинисању буџета произилазе из разлика у приступу изучавању појаве буџета, будући да у том приступу доминантна може да буде правна, економска, политичка, планска, финансијска, политичка, административна или социјална компонента. У финансијској теорији се он анализира као: 1) предмет финансијске анализе и представља рачунски израз финансијских аката остварења прихода, њихове расподеле и трошења јавних расхода. Њиме се утврђују извори и обим финансијских средстава која се мобилишу ради постизања опште-друштвених циљева. Могуће је да се догоди да за финансирање одређене намене у буџету, не буду обезбеђена довољна новчана средства у планираном року или је потребно финансирати неки ванредни расход. Тада држава посеже за средствима сталне буџетске резерве која се сваке године планира у буџету, у одређеном проценту укупних предвиђених прихода;

2) Као правни акт, буџет представља функцију читавог сплета правних односа, који настају међу органима, учесницима у буџетској процедури и појединцима, односно установама, као „клијентима“ буџета.⁹⁴³ Без правног регулисања ових односа у правној држави, није могуће замислити процес буџетске потрошње. Са уставноправног становишта у буџету је садржан суштински израз народне суверености, јер су грађани ти који у крајњој линији располажу моћи да одлучују о друштвеним приходима и њиховој употреби, без њихове сагласности дате у буџетском инструменту не смеју се прикупљати приходи, нити вршити расходи, уз наравно, одговарајућа одступања од наведеног правила. Буџет се такође, у овом смислу, може дефинисати као скуп правних односа који настају између државних органа који учествују у његовом доношењу и извршавању, са једне стране, и корисника буџетских средстава, са друге. Такође, буџет са становишта наведених правних односа, даје специфичан карактер политичко-институционалном систему земље. Тако, тзв. „Моћ новчаника“ британског Парламента представља један од

⁹⁴³ Ловчевић, Ј., *Институције јавних финансија*, Новинско издавачка кућа Службени лист СРЈ, Београд, 1992., стр. 217.

основних принципа британског уставног система који је имао важну улогу у установљењу британског парламентаризма.⁹⁴⁴

У анализи буџета са правног становишта, може се поставити питање да ли је буџет закон или не. О овом питању је много дебатовано посебно међу немачким научницима јавног права. Највећи број теоретичар на буџет гледа као на управни акт. Према овом схватању буџет је смо план прихода и расхода за одређени период, а форму закона добија због изузетне важности и због ангажовања средстава пореских обвезника.⁹⁴⁵ У домаћој уставној књижевности је, такође, било мишљења да буџет по својој садржини има обележја управног акта – њиме се не постављају никаква општа правила, него се финансијској управи издају упутства за њену радњу у једној одређеној години.⁹⁴⁶ Буџет се може сматрати законом, али само у формалном смислу, не и материјалном, из разлога што не садржи једно опште правило које би важило за све и за неодређено време. Ово схватање потврђују примери Шведске и Швајцарске где се буџети доносе у виду закључака скупштине.⁹⁴⁷

Домашај буџета није у свим земљама исти. У неким државама ако буџет није изгласан, радња финансијског органа на наплати пореза и извршењу расхода нема правног дејства. У другима, опет, без изгласаног буџета приходи ће се моћи наплаћивати и расходи вршити. Нпр. британски парламент не изгласава сваке године све приходе и расходе. Постоје одређени приходи и расходи (на закону засновани) које парламент изгласава „једном за свагда“. Они се само бројчано појављују у буџету, али се о њима не дискутује и не гласа сваке године. То је тзв. Консолидовани фонд (*Consolidated Fund*), који је установљен још 1688.

У Француској је другачија ситуација. Буџет има правни значај за све приходе и расходе. То значи да се за вршење расхода захтева њихово одобравање у буџету. Буџет сам за себе не ствара расходе – он је само акт који француска правна терминологија назива „акт - услов“.⁹⁴⁸ То значи да одобрење расхода у буџету представља предуслов њиховог извршења. Буџетом се, такође, не установљавају приходи, али нужно да буду одобрени, како би администрација могла извршавати наплату постојећих пореза.

Према делу француске теорије, посматрано са политичког аспекта, буџет представља план дељења управе. Буџет је стекао велики значај поставши програм политичке акције. Не може се оспорити да употреба финансијских средстава у виду буџетских расхода, спада у политички домен руковођења државним пословима. Буџет, у демократски организованим државама, има ту функцију да омогући масама изражавање воље у одређивању правца опште политике. Уставна историја држава, како је речено, проткана је борбом за право народа да посредством свог представништва решава суверено о приходима и расходима - тзв. Буџетско право у субјективном смислу, о којем ће касније бити речи. Кулминација политичких права и слобода у Француској достигнута је 1879., када је у Конституанти прокламовано начело да се никакав порез не сме наплаћивати без изричито и слободно датог одобрења скупштине. Док је у Британији Парламент, од 1688. године, успео да се избори за право да се састаје сваке године ради изгласавања расхода на војску.

Италијанска пракса је слична француској. Сви расходи и приходи се морају буџетом предвидети и одобрити.⁹⁴⁹ Пошто се у Италији, буџет и у теорији и

⁹⁴⁴ A.V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution (19th edn, Macmillan, 1960), p., 447.

⁹⁴⁵ Ловчевић, Ј, *нав. дело*, стр. 218.

⁹⁴⁶ Јовановић, С., *Држава*, БИГЗ, Београд, 1990, стр. 209.

⁹⁴⁷ Вид. OECD, Performance Budgeting in OECD Countries, 2007, p. 31-32.

⁹⁴⁸ Vid. Paović-Jeknić, G., *Budžetska kontrola – jugoslovensko i italijansko parvo*, Podgorica: Univerzitet Crne Gore, 2000, str. 159, 160.

⁹⁴⁹ Vid. Paović-Jeknić, G., *нав. дело*, стр. 162.

законодавству, тумачи као закон у формалном смислу, тако се буџетом не могу установљавати ни нови расходи ни нови порези. Таково правило је нормирано Уставом. Буџет је у овој земљи, дакле интеграција ранијих закона о расходима и приходима.

3) Као политички акт и инструмент социјалне и економске политике, буџет представља политички акт јер је саставни део политичког програма којим се у демократској процедури осваја или губи власт.⁹⁵⁰ Усвајањем новог буџета, усваја се сасвим одређена политика прикупљања и трошења друштвених средстава. Посебан политички значај имају приоритетни циљеви државне политике, чија реализација захтева знатна друштвена средства, о чему одлучује представничко тело у скупштинској дебати о новом буџету.

Буџет као инструмент економске политике представља инструмент политике јавних прихода и јавних расхода. Политика јавних прихода је познатија под називом пореске политике. Њоме се управља величином куповне моћи на тржишту, док се политиком јавних расхода управља токовима привредног раста и структуром привреде.

Прерасподелом дохотка посредством буџета, стварају се услови за изградњу социјалне инфраструктуре, те буџет чини инструментом социјалне политике. Социјална инфраструктура обухвата различите видове социјалних издатака, издатке за образовање и науку, за финансирање стамбене изградње и комуналне привреде. Без социјалне инфраструктуре ниједно савремено друштво не би могло несметано да функционише.

Уколико се буџет одређује шире, у домену јавног права, онда је реч о једном правном акту који представља основ за финансирање државе и извор неопходних средстава за њено функционисање. Преко буџета, држава утиче на основне елементе њене економске политике. Буџет је својеврсно финансијско представљање програма владе. Иако је виђен првенствено као основни финансијски акт државе, буџет представља програм владе. Можемо рећи да он одражава потребе и захтеве владе, односно владајуће већине.

Приликом усвајања буџета парламент је под снажним утицајем владе. Она располаже стручним и професионалним капацитетом да припреми финансијски план државе за једну годину, па чак и за дужи временски период. Парламент прихвата или одбацује оваква предлог владе, јер влада свој предлог излаже у пакету у коме су све ставке разрађене до најситнијих детаља и са одређеним финансијским ефектима у збиру. Зато би свака интервенција парламента, његових чланова, могла да сруши целокупну конструкцију. То значи да је немогуће остварити интервенцију у предложеном акту уколико се истовремено не сагледавају укупно вредност и појединачне вредности.

4) Планска функција буџета је садржана у самој природи буџета као документа који се доноси крајем текуће године за наредну годину и садржи биланс предвиђених расхода и прихода. Пошто свако предвиђање у основи значи планирање циљева, средстава и метода, тако буџет представља својеврсни план који се заснива и на елементима других планских докумената.⁹⁵¹

5) Економска функција је од посебног значаја. Она произилази из инструмента које држава користи за остваривање економских циљева посредством политике прихода и расхода, будући да директно утиче на расподелу друштвеног производа. Укупна јавна потрошња се преко буџета везује за економску политику државе и циљеве које треба да оствари у расподели и прерасподели друштвеног производа. Постоји директа повезаност буџета са критеријумима у привреди, будући да буџет има непосредан утицај на поједине економско-политичке мере. Овај утицај буџета долази до изражаја преко деловања прихода и расхода буџета, као и преко његових саставних делова, на

⁹⁵⁰ Гњатовић, Д., *нав. дело*, стр. 197.

⁹⁵¹ Раичевић, Б., *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2005, стр. 320.

производњу, потрошњу, цене, инвестиције и слично. У принципу економске функције и ефекти буџета долазе до изражаја кроз дејство буџета на алокацију ресурса, кроз ретрибутивну и стабилизациону функцију буџета.⁹⁵²

Овде ћемо поменути и финансијску функцију буџета која представља усклађивање обима расхода и обима прихода. Та се функција остварује сталним тражењем равнотеже између прихода и расхода.

б) На крају, контролна функција буџета која се огледа у контроли представничког тела над извршном влашћу у вази извршења буџета. Будући да буџет представља и политички програм владе, представничко тело посредством буџета може да оствари контролу, надзор, усмеравање и усклађивање рада органа државне управе.

2. Појам и врсте контроле буџета

2.1. Појам контроле буџета

У модерним демократским друштвима, адекватна контрола над јавним издацима представља нужност и можемо рећи. основ функционисања државе у институционалном и социоекономском смислу. У таквом контексту, развијено је неколико система контроле трошења буџетских средстава, како би се осигурало да се јавни ресурси користе ефикасно, економично, сврсисходно и изнад свега, у складу са законом. Због законодавне функције националних парламената, они играју кључну улогу у процесу усвајања државног буџета. Ипак, једнако је важан њихов део у завршној фази буџетског поступка, који представља контролу над трошењем буџетских средстава. Одговорност извршне власти се постиже ефикасном контролом, коју народно представништво спроводи непосредно или посредно преко независних државних органа.⁹⁵³ Важност надзорне улоге парламента, тј. контролисања потрошње новца грађана од стране државних институција, огледа се пре свега у чињеници да јавна потрошња у просеку износи око 45% БДП.⁹⁵⁴ Ово се свакако односи како на развијене земље света, тако и на земље у развоју, јер је држава најкрупнији и најмоћнији актер у располагању ресурсима и много тога што се одвија у нашој привреди и заједници зависи од опредељења државе и одлука посредством којих се посеже у расположиви доходак и остварује његова далекосежна прерасподела.

С обзиром на сложеност финансијске привреде и на велики број субјеката који учествују у буџетској процедури, контрола над радом овако сложеног апарата, не може поверити једном контролном органу. Да би била ефикасна, објективна, законита и сврсисходна, контрола мора бити обезбеђена у различитим периодима буџетског циклуса, како би били обухваћени и сви органи ангажовани у извршењу буџета и све фазе кроз које финансијска средства пролазе. У савременим државама, успешно функционисање јавног сектора је незамисливо без делотворног и законитог функционисања буџетског система и постојања адекватне буџетске контроле. С једне стране, свака држава ради извршавања задатака и функција, одређених уставом и законима, мора да обезбеди финансијска средства неопходна за њихово финансирање. С друге стране, важно је и у ком опсегу и за које намене, тј. колико законито и правилно се троше та средства, као и да ли је успостављена квалитетна буџетска контрола. Наиме, нужност и неизбежни изазов савремених држава јсте установљавање облика и метода

⁹⁵² Вид. Musgrave, R., *Теорија јавних финансија*, Научна књига, Београд, 1973, р. 20-27.

⁹⁵³ Јанковић - Андријевић, Љ. *Ревизија јавног сектора у функцији јачања парламентарне контроле и стабилности финансијског система*, докторска дисертација, Нови Сад: Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, стр. 9

⁹⁵⁴ *Ibid.*

буџетске контроле, са специфичном садржином и поступцима, погодних да се јавна средства заштите од потршње која није у складу са правним прописима и која је, такође, нерационална и нецелисходна.

Контрола буџета има државно-правну, финансијско-политичку и финансијско-техничку страну.⁹⁵⁵ Сам циљ контроле је усмерен да изнађе и накнадно испита чињенице финансијских токова и пословања држава, да утврди да ли је финансијско деловање извршне власти у складу са законом. Финансијски прописи одређују одговарајући оквир за деловање извршне власти. Питање целисходног, ефективног, рационалног трошења и поузданог подмиривања колективних потреба у складу са јавним, а не штетећи приватним интересима, уоквирени су законским прописима, али остављени на дискреционо одлучивање надлежним органима управе. Дискреционо овлашћење органа управе, представља оличење њиховог законског и уставно-правно положаја. Тако да се поступак и циљ контроле никако не може свести на питање усклађивања и испитивања финансијских токова и понашања субјеката за формалним законским условима. Напротив, она се простире на питање целисходности. Она мора питање делања владе и управе да ли су изабрани најподеснији модели и изабрана најцелисходнија и најсврхисходнија за остваривање буџета. Такви разноврсни „проблеми“ самог поступка остваривања и контроле буџета, условили су постајање различитих врста контроле и варијетет субјекта који су надлежни за спровођење контроле. Ту се стекло доста разноврсних функција које би могла да обавља само једна инстанца. Но, без обзира на различите врсте контроле, тежило се и тежи се постизању јединства посебних контролних поступака и да самостални чланови постану део заједничког организма.

У старијој финансијској теорији, са почетка XX века, се истиче подела на рачунску, управну и државну контролу.⁹⁵⁶ Рачунска контрола има за предмет материјално, стручно руковање државним новцем, приходе, расходе и она се бави испитивање појединачних рачуна и токова новац како би се утврдила евентуална одговорност рачунополагача. Рачунску контролу врше ревизионе власти. Управна контрола је усмерена на наредбодавце и за циљ има да испита да ли је државни новац наплаћиван и издаван у складу са законима и актима владе и управе. Управну контролу је тада вршио тзв. Рачунски суд. Државна контрола представља облик контроле који се усредсређује на контролу усаглашености финансирања, односно остваривања буџета са буџетским законима и уставом. Ову врсту контроле је обављало Народно представништво. Као допуњујући облик контроле издваја се ревизија благајана која периодично испитују да ли се стање благајне слаже са благајничким књигама.

2.2. О врстама контроле буџета

Законодавства различитих земаља познају разноврсне облике контроле, који се могу класификовати према различитим критеријумима. Тако можемо разликовати контролу према методу, времену, субјектима и органима који врше контролу.⁹⁵⁷

1) Према методу разликујемо „документарну“ контролу која се врши над уговорима, рачунима и другим документима. Другачија би била „теренска“ или „практична“ контрола која се спроводи на лицу места, тј. одашиљањем контролног органа да изврши преглед нпр. касе, стоваришта или слично. Ове две врсте буџетске контроле се врло често комбинују и то тако што се на терену сакупи документација, а потом се иста анализира и обрађује у службеним просторијама контролора.

⁹⁵⁵ Глигоријевић, *нав. дело*, стр. 3-5.

⁹⁵⁶ Henkel fon M, *нав. delo*. str. 315.

⁹⁵⁷ Ловчевић, Ј., *нав. дело*, стр. 260.

2) Основни облици контроле извршења буџета, према времену и начину деловања су превентивна или претходна (*ex ante*) и постериорна или накнадна (*ex post*). Што се претходне контроле тиче, она може да претходи исплати расхода, да је услови: ако нађе да исплата одговара закону да је омогући, или да спречи уколико је незаконита. Основни задатак накнадне контроле је да провери да ли учињена радња (прикупљање, трошење средстава) одговара позитивноправним прописима. Она не може да спречи настајање неправилности, али може довести до накнаде за нанету штету незаконитим и нецелисходним поступањем, позивањем на одговорност (предузимањем одговарајућих дисциплинских, кривичних и политичких мера против починиоца незаконитих радњи).

Наведена класификација има своје даље подврсте. Међутим, не може се подвући оштро теоријско разграничење јер пракса показује преплитање различитих подврста.

Превентивна контрола се може појавити као административна и рачунско-судска (која се заснива на контроли коју врши посебна комисија, формирана од стране парламента), а постериорна као парламентарна и рачунско-судска. Накнадна долази после “свршеног чина”, а циљ јој је да провери да ли је учињена радња била у духу законских прописа (прикупљање и трошење средстава). Административна контрола је специфична по томе што је врши административни орган контроле и може се јавити у три облика: 1) административна контрола у ужем смислу, 2) благајничка контрола и 3) књиговодствено-рачунска контрола. Административна контрола буџета на би сама за себе била довољна, због тога се у већем броју земаља формира посебна контрола, али изван управе, као независна. То су обично установе с рачунско-судским функцијама и осим те контроле не врше друге функције. Њихова организација и пословање се организује у оквирима представничког тела, управо због те објективности и независности. Контрола је обично писмена и протеже се на све органе и особе којима је поверено руковање буџетским средствима. Парламентарна или политичка контрола има пре свега политички карактер. Због тога што је накнадна, ова контрола је неефикасна, и као таква она није у могућности да отклони самовољу и злоупотребу владе у коришћењу средстава и прекорачењу добијених овлашћења.⁹⁵⁸ Оваква теоријска тврдња последњих деценија има све мањи практични значај.

Парламентарна контрола може бити и врста претходне контроле, као што је случај у Великој Британији. Улога Парламента у претходној контроли јавних расхода у Великој Британији је надаље ограничена постојањем посебних фондова за чије коришћење није потребно претходно одобрење Парламента. У протеклих десет година је уведено неколико инструмента у циљу јачања претходне парламентарне контроле: давање посланицима Доњег дома Парламента много више информација о претпоставкама на основу којих се доносе одлуке о јавним приходима и расходима, постепено увођење актуелног рачуноводства и јачање рада парламентарних одбора. Са друге стране, улога парламентарних комитета у контроли трошења финансијских средстава, посебно од стране Одбора за јавне рачуне, је у последње две до три деценије веома ојачала.⁹⁵⁹ Поред тога, значајан инструмент контроле Парламента над радом Владе представљају парламентарни одбори, кроз чији се рад може истаћи стручни и професионални потенцијал посланика.

3) Према субјектима разликујемо контролу над наредбодавцима и контролу над рачунополагачима. Ове две врсте контроле се знатно разликују имајући у виду различита овлашћења, дужности и уопште положај ових лица. Код наредбодаваца се контролише целисходност и законитост потребе одобрених расхода. Оваква формулација да је реч о политичкој контроли извршних органа према народном представништву. Ако се на крају

⁹⁵⁸ Вид. Вукша, С., Ристић, Ж., Динчић, М., Белокапић, П., *Пореска и буџетска контрола и ревизија*, Етно Стил, Београд, 2013, стр. 38.

⁹⁵⁹ McEldowney, *op. cit.*, p. 201.

утврди да је било неправилности и одговорности извршилаца, следећи корак је разрешење дужности и то приликом усвајања завршног рачуна буџета. Код рачунопологача испитује се како је руковано државном (јавном) имовином и приходима, односно да ли је поступак и свака радња у оквиру истог спроведена у складу са законом. Рачунопологачи имају дужност да обављају операције прикупљања прихода, вршења расхода и руковања државном имовином. У том процесу они немају право самосталног одлучивања. За разлику од наредбодаваца, чија је одговорност политичка, код рачунопологача ради се о дисциплинској и кривичној одговорности.⁹⁶⁰

4) Још једна релевантно разликовање контроле буџета јесте разликовање интерне и екстерне контроле буџета.⁹⁶¹ Интерна буџетска контрола јесте својеврсни скуп и мозаик процедура и политика које гарантују да ће се владини програми извршити, а планирани резултати постићи и да су ресурси који се користе за њихово извршење у складу са унапред предвиђеним циљевима и задацима. Ова врста контроле заснована је на субординацији и хијерархијској подређености тј. органи који су виши по рангу, контролишу ниже. У великом броју држава, поред интерне, образује се и посебна и независна спољна контрола јавних расхода. Контрола која је одвојена од егzekutive ефикаснија је од унутрашње (интерне) контроле. Овај вид контроле се поверава посебној институцији која, у различитим земљама има другачију и специфичну организацију и начин функционисања који одговара односним историјским, друштвеним, политичким приликама дате земље.

У пракси се неретко изједначава поступак ревизије и контроле. Финансијска контрола је термин који није јасно дефинисан и због тога се често меша са другим облицима контроле, као што је интерна ревизија. Разлог томе је што обе представљају облик рачуноводственог надзора, јављају се на свим подручјима рада и деловања људи и баве се отклањањем неправилности у пословним процесима. Интерна ревизија представља накнадно испитивање протеклих догађаја.

Надзор представља доста шири појам од контроле. То је облик управљачке одговорности који помаже у постизању циљева. Надзор (супервизија) означава „ситуацију праћења да ће нешто бити извршено како треба”.⁹⁶² Процес надзора укључује одређене трошкове, као и континуитет у спровођењу а да би финансијски резултати били видљиви на дуге стазе. Постојање надзора је од изузетне важности за правилно функционисање организације, јер треба да се на време идентификују неправилности у раду запослених. Појам надзора обухвата и контролу, инспекцију.

Контрола и ревизија се међусобно допуњују, јер од ефикасног механизма контроле зависи и успех ревизије и адекватна контрола над пословањем. Интерну ревизију можемо пратити кроз три сегмента: као финансијску ревизију, ревизију пословања и управљачку ревизију.⁹⁶³ Она испитује исправност пословања полазећи од законских прописа и више је корективног карактера него превентивног. Након одређивања и постављања циљева, интерна ревизија процењује јесу ли отклоњени ризици који могу резултирати лошим пословањем. Ревизија процењује успешност управљања ризицима, контролише и саветује. Циљеви и задаци су врло слични и код финансијске контроле, али ипак постоје одређене разлике. Финансијска контрола углавном претходи ревизији и обавља се или пре или истовремено са настанком пословних догађаја, делујући превентивно и отклањајући недостатке. Може се рећи да се разлика највише огледа у времену када се врши испитивање и у органима који их врше.

⁹⁶⁰ Анђелковић, М., *Буџетско право*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2010, стр. 90.

⁹⁶¹ Ibid.

⁹⁶² Вукша, С., Ристић, Ж., Динчић, М., Белокапић, П., *нав. дело*, стр. 43

⁹⁶³ Ђуричин, Д., Јаношевић, С. & Каличанин, Ђ., *Менаџмент и стратегија*, Савремена администрација, Београд, 2010, стр. 139.

Ревизија и контрола представљају две методе испитивања и праћења исправности пословања.⁹⁶⁴ Преклапају се у циљу и по предмету испитивања, а разлика је, првенствено, по органима који их врше, временском периоду када се испитивање врши и обиму. Како је до сада разматран појам финансијске контроле и шта она обухвата, фокус ће се ставити на објашњење појма ревизије.

Ревизија која има више намена, од верификације од стране надлежне институције, до давања предлога за разне врсте менаџерских одлука има интерни и екстерни карактер.⁹⁶⁵

Интерна ревизија представља независну и објективну контролну и саветодавну делатност, чији је циљ побољшање ефективности и ефикасности у организацији. Она организацији помаже да оствари сопствене циљеве, и то систематским професионалним приступом који ствара додатну вредност у том смислу што настоји да процени и побољша процес контроле. Као и код осталих делова контроле, и ова ревизија обавља се у складу са међународним стандардима, придржавајући се установљеног етичког кодекса као и принципа објективности, компетентности и интегритета. Ревизија финансија обезбеђује поуздано обавештење о томе да ли финансијски преглед одражава праву слику и ток новца у складу са општеприхваћеним рачуноводственим принципима. Законом о буџетском систему је дефинисано да је интерна ревизија је организационо независна од делатности коју ревидира, није део ниједног пословног процеса, односно организационог дела организације, а у свом раду је непосредно одговорна руководиоцу корисника јавних средстава.⁹⁶⁶ Руководилац до 31. марта текуће године за претходну годину на прописани начин извештава министра о функционисању система интерне ревизије. Министар прописује заједничке критеријуме за организовање и стандарде и методолошка упутства за поступање и извештавање интерне ревизије и ближе уређује послове интерне ревизије у јавном сектору. Интерну ревизију обављају интерни ревизори.

Екстерна ревизија обухвата анализу финансијских извештаја са циљем да утврди да ли су они припремљени према општеприхваћеним рачуноводственим стандардима и да ли осликавају праву слику финансијског здравља организације.⁹⁶⁷ Екстерна ревизија је и намењена је екстерним корисницима финансијских извештаја. завршни рачун буџета РС и завршни рачуни организација за обавезно социјално осигурање обавезно подлежу екстерној ревизији у складу са одредбама закона којим се уређује надлежност Државне ревизорске институције.⁹⁶⁸ При усвајању завршног буџета мора се усвојити и Извештај независне ревизије о завршном рачуну буџета. Овај корак је неизоставан и у неком погледу га можемо сматрати за вишу инстанцу при провери завршних рачуна. Извештај екстерне ревизије мора укључивати потврђене информације у вези са завршним рачуном буџета и мишљење да ли разматрани предлог завршног рачуна објективно приказује приходе и расходе буџета. Уз то, наводи се и да ли постоји равнотежа између потрошеног и оног што је планирано за одређене трошкове из буџета. У нашој пракси се мишљење даје као позитивно, негативно или постоји уздржавање од мишљења.⁹⁶⁹

⁹⁶⁴ Бенковић, С., Милосављевић, М., Милановић, Н., „Буџетирање и контрола“, у: *Финансијски менаџмент, контрола и менаџерско рачуноводство*, (ур. С. Бенковић), Факултет организационих наука Универзитета у Београду, 2018, стр. 125.

⁹⁶⁵ Ђуричин, Д., Јаношевић, С. & Каличанин, Ђ., *нав. дело*, стр. 151.

⁹⁶⁶ Вид. Закон о буџетском систему Републике Србије, чл. 82.

⁹⁶⁷ Ђуричин, Д., Јаношевић, С. & Каличанин, Ђ., *нав. дело*, стр. 151.

⁹⁶⁸ Вид. Закон о буџетском систему Републике Србије, чл. 92.

⁹⁶⁹ Вид. Петковић, Ј., Контрола над трошењем јавних финансија: механизми и значај, у: *Парламент и демократија*, ур. Стојиљковић З., Лончар Ј., Спасојевић Д., Факултет политичких наука Универзитет у Београду, 2015, стр. 64.

5) Контрола према органима који је врше обухвата управну (административну) контролу, институционалну (рачуноско-судску) и политичку буџетску контролу. Управна контрола састоји се од контроле нижег управног органа од стране вишег. Може бити и претходна, и текућа, и накнадна, и то и према наредбодавцима и према рачунополагачима. Институционална контрола је у свом раду независна од управних органа. Обавља је Одељење за буџетску инспекцију, Сектора за контролу јавних средстава, Министарства финансија, као и Државна ревизорска институција. Политичка контрола, како је речено, врши се од стране законодавног тела.

Органи управе имају посебно значајну улогу у данашње време у поступку израде, доношења и извршења буџета. Управна буџетска контрола има могућност да спречи злоупотребе до којих би могло доћи у току извршења буџета. На овом месту је потребно поменути управну контролу управе, као врсту правне контроле управе. Управна контрола управе је контрола коју остварује сама управа – то је контрола у којој је управа и субјект и објект контроле. Док је орган који контролише, орган државне управе (министарство, инспекторат и сл.), контролисани субјект може бити орган државне управе, али и сваки орган или организација недржавне управе (локална самоуправа, јавно предузеће, јавне установе, појединци).⁹⁷⁰

Управна контрола је претежно претходна, превентивна контрола, која има потенцијал да предупреди неправилности у поступку извршења буџета. Заснива се пре свега, на хијерархијској основи, где виши по рангу управни органи контролишу ниже. Како се обавља унутар корисника буџетских средстава, називамо је још и унутрашњом контролом, а често се описује и као контрола над наредбодавцима, односно претходна контрола и над рачунополагачима, што се сматра накнадном контролом. Виши органи одговорни су за финансијску дисциплину и законито трошење финансијских средстава у оквиру одређених управних јединица, те су због тога дужни да прате и проверавају рад нижих органа у делу руковања буџетским средствима.⁹⁷¹ Полазећи од основног правила буџетске контроле, да сви органи и лица која учествују у извршењу буџета морају бити контролисани, долазимо до тога да и највиши орган управе има свог контролора – те на крају хијерархијског ланца имамо министра, односно на врху, имамо министра. Дакле, ниједан орган управе не може бити заштићен од контроле и евентуално, од остваривања механизма одговорности.

У делу о облицима контроле државне управе, говорили смо о управном надзору. Ова врста надзора се може поверити одређеним органима и организацијама недржавног карактера, када то природа делатности допушта, па и захтева, када су мере принуде претежно привредно- финансијског карактера, а поверавање управног надзора доприноси ефикаснијем раду тих органа, а при том су ови органи за такву врсту управног надзора посебно стручно оспособљени.⁹⁷² Међу специфичним облицима управног надзора у управном систему РС, можемо посебно истаћи надзор Народне банке Србије, надзор нас берзанским, брокерско-дилерским пословима и надзор Државне ревизорске институције.

Постоје два основна модела управне контроле буџета. Према првом, контрола је организована по централизованом моделу, где се управна контрола као претходна контрола провере законитости и регуларности финансијских трансакција, врши од

⁹⁷⁰ Димитријевић, П, *Управно право*, СБЕН – Ниш, Ниш, 2014, стр. 473.

⁹⁷¹ Вид. Паовић-Јекнић, Г., *Буџетска контрола – југословенско и италијанско право* Подгорица: Универзитет Црне Горе, стр. 85., Анђелковић, М., *нав. дело*, стр. 90.

⁹⁷² Влатковић, М., Јовановић, З., *нав. дело*, стр. 89.

стране самог министарства финансија или неког тела у његовом саставу⁹⁷³ Други модел, заснива се на децентрализацији финансијске контроле од стране министарства финансија, руководству линијских министарстава, без детаљне претходне контроле. У овом случају улога министарства финансија, углавном, је координирајући, иако оно остаје одговорно за укупну ефективност и конзистентност система контроле буџета. Централизован модели више обраћа пажњу на законитост и регуларност јавне потрошње, док је децентрализовани модел преваходно више фокусиран на то да се остваре приоритети и циљеви рада управних органа, као и да се постигне већа ефикасност.⁹⁷⁴

Одобравање буџета влади и другом представничком органу дата су пуна овлашћења да га и извршава. Међутим, законодавац у свим државама задржава право контроле, да би се уверио у правилно коришћење средстава буџета. Право контроле обично припада оном органу који га је и донео. Како је то обично парламент, дакле доста гломазно тело, обично се организује одређено тело које ће припремити материјале за контролу и извршити је у име парламента. У већим земљама доносе се посебни закони у том смислу. У неким земљама влада повремено извештава парламент о току извршења буџета, док је код других та контрола постериорна (накнада), али зато знатно ригорознија.⁹⁷⁵

3. Парламентарна буџетска контрола

Парламентарна буџетска контрола је контрола буџета од стране законодавног органа државе. Она се још назива и политичком буџетском контролом, јер у свој фокус ставља рад наредбодаваца, министара и других руководилаца државних институција, до чије смене може доћи услед утврђених неправилности у раду.⁹⁷⁶ Ова врста контроле се некада називала уставном или државном контролом.⁹⁷⁷ Основни задатак ове контроле је био, а и данас је, да ли извршна власт реализује средства буџета у складу са уставом и финансијским и буџетским законима. У већини уставних земаља са почетка XX века, ову врсту контроле је обављао државни поглавар и народно представништво. Буџет је био утврђиван суделовањем обе ове инстанце, те су тако исте учествовале и у контроли трошења буџетских средстава. Поменути највиши рачунски суд, није вршио самостално контролу, већ је представљао припрему вршећи рачунску и управну контролу. Тако да се највиши рачунски суд у организационој и институционалној шеми државе налази између државне управе и народног представништва, са одговарајућом самосталношћу и независношћу.⁹⁷⁸ Дакле, ова врста контроле је управљена према највишим органима државе управе. Тој контроли на првом месту подлеже министар финансија, приликом

⁹⁷³ Dimitrijević, M., „Advancing Budget Control in Contemporary Budget Systems“, in: *Legal, Social and Political Control in National, International and EU law*, ed. Lazić M. and Knežević S., Faculty of Law, University of Niš, 2016, стр. 758.

⁹⁷⁴ OECD, *Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control*, OECD Observer, 2005, p. 2.

⁹⁷⁵ Марјановић, Д., Радојевић, П., *Контрола буџета и финансирање јавних потреба*, <http://ebooks.iien.bg.ac.rs/1367/1/M33-12.pdf>, 2011, стр. 5.

⁹⁷⁶ Dimitrijević, M., „Advancing Budget Control in Contemporary Budget Systems“, in: *Legal, Social and Political Control in National, (ed. Lazić M. and Knežević S.)*, International and EU law. Niš: Faculty of Law, University of Niš, 2016, p. 762.

⁹⁷⁷ Henkel fon M, *nav. delo*, стр. 332.

⁹⁷⁸ У Белгији је положај рачунског суда био другачији. Према одредбама Устава, овај орган је орган Парламента који бира његове чланове на 6 година, тако да их у сваком тренутку може опозвати. У његову надлежност поред рачунске и управне контроле, улази и државна односно уставна контрола. Основни задатак овог тела је надзор над спровођењем буџета. У том циљу располаже значајним и широким управним овлашћењима, тј. одговарајућим овлашћењима у управној контроли, која је овде претходна контрола, тзв. *виза контрола* за несталне расходе. Највиши рачунски суд решава коначно и као последња инстанца. Против његових одлука може се поднети жалба касационом суду.

које се испитује да ли је дошло до остварења буџетских циљева служећи се буџетским средствима предвиђених законом о буџету и општим правним актима владе на основу закона донетих, и да ли је поступак примењиван у државној управи одговара захтевима целисходности. Овај поступак контроле се може дефинисати као испитивање подударности државних предрачуна и рачуна.

За разлику од управне и институционалне контроле, које се врше у току извршења буџета, парламентарна контрола се, по правилу, односи на већ истекли период и обавезно се спроводи приликом разматрања и усвајања завршног рачуна буџета.⁹⁷⁹ Завршни рачун буџета је извештај о томе како су остварена предвиђања буџета за претходну годину. Његовим доношењем завршава се последња фаза буџетског циклуса. У Републици Србији завршни рачун буџета усваја Народна скупштина и објављује се у службеном гласнику. Одлука о завршном рачуну, заједно са извештајем екстерног ревизора доставља се Министарству финансија – Управи за трезор и Државној ревизорској институцији. Важност завршног рачуна јесте у томе што Народној скупштини даје могућност за разматрање како је извршна власт у пракси реализовала принципе које је установила на почетку буџетске године.⁹⁸⁰

Неспорно, у завршном рачуну буџета постају видљиве добре и лоше стране пореског система и политике јавних расхода конкретне земље. Завршном рачун буџета, а то значи и парламентарној (политичкој) буџетској контроли, придаје се у свим земљама велики значај.⁹⁸¹ Парламентарна (скупштинска) контрола било ког друштвеног процеса је демократска тековина. Да би парламент као представнички орган и највиши законодавни орган у једној држави ефикасно обављао своју контролну функцију, потребно је да су испуњени одређени предуслови, а пре свега постојање посебне стручне и независне институције која ће периодично подносити извештај парламенту о трошењу буџетских средстава и, уједно, њему бити одговорна за свој рад.⁹⁸² Без овакве потпоре парламентарна буџетска контрола би се у пракси сводила на просто изгласавање закона о буџету и завршног рачуна буџета. Другим речима, делатност ове институције би изгубила смисао ако парламент не би узео озбиљно у разматрање њене извештаје и утицао на предузимање мера у правцу отклањања уочених неправилности приликом трошења државног новца.⁹⁸³

Као посредник између институције која обавља ревизију јавних расхода и парламента који врши политичку буџетску контролу, у већини земаља јављају се буџетски одбори (унутар парламента) са циљем да обавештавају парламент о свим битним питањима и активностима у поступку контроле трошења буџетских средстава, а како би се остварила објективна, стручна и непристрасна контрола буџета.⁹⁸⁴ Број чланова буџетског одбора се углавном утврђује пословником парламента или посебном одлуком о именовању. У пракси, број чланова буџетског одбора у разним државама варира између 7 и 40 посланика. Његов састав се обично заснива на принципу пропорционалне заступљености у парламенту, што одражава политичку структуру парламента, па је углавном већина чланова одбора из владајуће политичке странке. Веома је важно да поступање парламента, као и буџетских (парламентарних) одбора не буде политички обојено у случајевима када се расправља о питањима везаним за врховну

⁹⁷⁹ Анђелковић М, *нав. дело*, стр. 360.

⁹⁸⁰ Министарство финансија Републике Србије, Управа за трезор, <http://www.trezor.gov.rs/sr/about/jurisdiction/>

⁹⁸¹ Јанковић - Андријевић, Љ. *Нав. дело*, стр. 70.

⁹⁸² *Ibid.*

⁹⁸³ Динић, М., „Извештаји независних државних органа-значај и ефекти“, у: *Јачање надзорне улоге Народне скупштине-Оквир за расправу*, (ур. Манић, Ј., Леденичан, Б., Вујачић, М.), Програм уједињених нација за развој (УНДП) у Србији, Београд, 2015, 54.

⁹⁸⁴ Паовић-Јекнић, Г., *Буџетско право*, Универзитет Црне Горе – Правни факултет, Подгорица, 2007, стр. 156, 166.

ревизорску институцију. Задатак буџетских одбора, као парламентарних тела јесте да обавештавају парламент о свим битним питањима и активностима у целокупном поступку контроле трошења буџетских средстава.⁹⁸⁵ Успостављање одбора надлежних за буџет (финансије) у оквиру парламента, од великог је значаја за унапређење квалитета контроле буџета, а посебно њихова непосредна сарадња са ДРИ, што увелико олакшава сам процес вршења буџетске контроле.⁹⁸⁶ Током времена је, у многим државама, дошло до преношења финансијскополитичке моћи са парламента на друге политичке субјекте и то, пре свега, на извршну власт. Нови приступ управљању јавним расходима, међутим, поставља питање редефинисања улоге и утицаја парламента у буџетском процесу. Законодавна тела сада све више бивају активна приликом разматрања буџетских питања у односу на неке раније временске периоде.⁹⁸⁷

3.1. Ревизија јавног сектора као посебан вид парламентарне контроле

Ревизија јавног сектора, као посебан вид активности парламентарне контроле, усмерена је на контролу извештаја које извршна власт подноси парламенту о трошењу јавних средстава и управљању јавном имовином, затим на законитости рада тих органа, као и на економичност, ефикасност и ефективност прикупљања и трошења финансијских јавних средстава и управљању јавном имовином и обавезама, које су у надлежности државних органа и институција.

Ревизија финансијских извештаја и ревизија усклађености пословања с прописима се у пракси преклапају, с обзиром да у ревизији јавног сектора скоро није могуће обавити квалитетну финансијску ревизију без ревизије усклађености, због специфичности како предмета ревизије, тако и субјеката ревизије чије је пословање уређено многобројним прописима. Скоро у свим земљама ДРИ обављају финансијску ревизију, велики број примењује интегрисан принцип финансијске ревизије и ревизије правилности пословања, док мањи број врши ревизију сврсисходности.⁹⁸⁸ Ревизија сврсисходности је новијег датума и многе земље још увек не спроводе ову врсту ревизије. Међутим, у неким земљама ДРИ спроводе само ревизију сврсисходности, као што је случај у Сједињеним Америчким Државама, у којој је Канцеларија за одговорну власт (ГАО) од 1970. године потпуно напустила концепт финансијске ревизије и од тада обавља само ревизију сврсисходности за потребе Конгреса САД. Државна ревизорска институција Србије је 2013. године започела спровођење ревизије сврсисходности.⁹⁸⁹

Ревизија јавног сектора није ограничена само на спровођење ревизија, већ обухвата широко поље активности које се односе и на друге задатке повезане са ревизијом, а које су везане за јачање одговорности носилаца јавних функција и других одговорних лица за располагање јавним средствима, помоћ при увођењу и побољшању система унутрашње контроле код субјеката јавног сектора, откривање превара, појава корупције у јавном сектору итд. Према циљу, ревизије јавног сектора могу се сврстати у три основне групе⁹⁹⁰: 1) ревизија финансијских извештаја (*financial audit*); 2) ревизија усклађености пословања с прописима (*compliance audit*); 3) ревизија сврсисходности (*performance audit*).

⁹⁸⁵ Анђелковић, М., *Буџетско право*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2010, стр. 104.

⁹⁸⁶ Robinson, M. *Performance-based Budgeting*, Clear Regional Centres for Learning on Evaluation and Results, 2011, p. 115.

⁹⁸⁷ Anderson, B., *The Changing Role of Parliament in the Budget Process*. OECD Journal of Budgeting. 2009/1. 1-11., 2009, p. 3.

⁹⁸⁸ Паовић-Јекнић, Г., *нав. дело*, стр. 168.

⁹⁸⁹ Anderson, B., *op. cit.*, p. 5.

⁹⁹⁰ Јанковић Андријевић, Љ., *нав. дело*, стр. 68.

Основни циљ сваке ревизије јесте да се уз најмање трошкове и на ефикасан начин обезбеде довољни, одговарајући и поуздани ревизиони докази за изражавање мишљења о предмету ревизије. Мишљење се односи на предмет ревизије и зависи од законских обавеза и надлежности ДРИ, као и од циљева и врсте ревизије. Поступак ревизије јавног сектора, без обзира на врсту ревизије, представља низ активности које укључују планирање, извођење и извештавање о предмету ревизије. Поступак ревизије јавног сектора спроводи се у складу са важећим прописима конкретне земље и уз примену општеприхваћених стандарда ревизије јавног сектора. У већини европских земаља, као и у Србији, прихваћени су и примењују се Међународни стандарди врховних ревизорских институција (ИССАИ).

Обавеза ревизора је да након спроведеног поступка ревизије састави извештај о ревизији у писаном облику. Садржај ревизорског извештаја треба да буде разумљив, не треба да садржи нејасноће или недоумице, треба да обухвати само информације које су поткрепљене стручним и релевантним ревизијским доказима, као и да буде независан, објективан, правичан и конструктиван. Извештај о ревизији обавезно садржи и мишљење ревизора о предмету ревизије. У суштини, „мишљење” ревизора је закључак о резултату ревизије регуларности (финансијске ревизије), односно ревизије учинка или сврсисходности и обично се даје у форми које прописују стандарди ревизије за јавни сектор (ИССАИ 400).

Законом о ДРИ и Пословником ДРИ⁹⁹¹ није одређен рок у којем је потребно сачинити нацрт извештаја о спроведеној ревизији. Субјект ревизије, односно одговорно лице, има право да поднесе образложен приговор на нацрт извештаја о извршеној ревизији, у року од 15 дана од дана уручења нацрта.⁹⁹² Добијање и увид у нацрт ревизорског извештаја је од кључног значаја за заштиту и остварење права одговорног лица. Институција разматра оправданост примедби из приговора и, у року од 15 дана од пријема приговора, позива одговорна лица ревидираног на расправу о нацрту извештаја ревизије, у току које ова лица могу да поднесу и нове доказе. Расправа није неопходна ако је ревидирани субјект у року од 15 дана од дана уручивања нацрта извештаја ревизије писмено обавестио Институцију да не оспорава ни један налаз садржан у нацрту. Расправа о нацрту извештаја ревизије може бити више. Прва се одржава најмање осам, а последња најдуже 30 дана од дана уручења нацрта извештаја о ревизији.⁹⁹³ Истовремено, потребно је истаћи да нема таквих постоји могућност у случају примедби на предложени извештај, будући да у том случају одговорно лице не стиче право на непосредно учествовање у тој фази процеса ревизије. Дакле за ревидираног субјекта нацрт извештаја заправо представља прво обавештење о спроведеном поступку ревизије субјект ревизије. За ревидираног субјекта приговор у том случају је једини формални начин да се, кроз дискусију која се мора водити у просторијама субјекта ревизије, лично утврди да ли су чињенице правилно утврђене. Ово би такође утврдило да ли је ревизорски извештај на основу њих такође важи. Не подноси се нацрт извештаја појединцу који је претходно аутоматски био одговоран за субјект ревизије онемогућава да се нађу у сличном правном положају као садашње одговорно лице.

Због специфичности извођења ревизије и самог предмета ревизије, извештаји о ревизији регуларности и о ревизији сврсисходности врло често обухватају дужи период или више циклуса извештавања, као и релевантне и специфичне елементе обелодањивања. Без обзира на врсту, основни циљ сваке ревизије јесте да се уз најмање трошкове и на ефикасан начин добију довољни, одговарајући и поуздани ревизиони докази за давање мишљења о предмету ревизије. У зависности од разлога за

⁹⁹¹ Вид. Пословник Државне ревизорске институције, („Сл. гласник РС“, бр. 9/2009)

⁹⁹² Вид. Закон о државној ревизорској институцији, („Сл. гласник РС“, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010, 44/2018 и др.- закон), чл. 39. стр. 1-2.

⁹⁹³ Закон о државној ревизорској институцији, чл. 39. ст. 2-6.

модификацију мишљења, његова форма може бити различита. У земљама у којима ДРИ имају судска овлашћења, могуће је изрицање мера за откривене нерегуларности.

Још једна улога парламентарних одбора огледа се у активностима везаним за одобравање буџета ДРИ. Један од модела је да анализу нацрта буџета ДРИ врши одбор надлежан за питања буџета у оквиру редовног процеса усвајања буџета. Друга могућност је да се анализом нацрта буџета бави одбор који је и формиран са том сврхом.

У пракси се показало да улога парламентарних одбора у активностима везаним за буџет ДРИ може бити веома значајна, с обзиром да могу предложити повећање буџетских ставки или, у ређим случајевима, његово смањење, најчешће под утицајем извршне власти која нема таква овлашћења. Расправа о годишњем извештају ВРИ у одборима није пракса у свим земљама које су биле предмет ове анализе, али и таква могућност постоји, поготово онда када она служи као припрема за даљу расправу на пленарној седници. Упоредна искуства показују да је у неким земљама одборима омогућено и да одреде или предложе спољног ревизора који ће извршити годишњу ревизију рада ДРИ. У другим случајевима избор спољног ревизора врше саме ДРИ.⁹⁹⁴

⁹⁹⁴ *Ка већој финансијској одговорности власти у Србији: имплементација препорука и мера Државне ревизорске институције Србије*, Центар за европске политике, Београд, 2012. год, стр. 30., https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2012/06/sr_analiza_implementacije_preporuka_i_mera_dri.pdf, датум посете: 5.7.2021.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Као централна институција демократије, парламент представља есенцију политичког процеса који започиње изражавањем воље бирача на изборима и артикулисањем њихових интереса, све до избора, контроле и смене владе која, у садејству са управом, оперативно спроводи политику и послове који спадају у корпус функције извршне власти. Као изабрано тело, које би требало да представља све структуре друштва, парламент има јединствену одговорност да демократским дијалогом и компромисом, усклађује све супротстављене интересе и очекивања различитих група и заједница. Одговорност представља неопходност која произилази из чињенице да се организовано демократско људско друштво, не може замислити без постојања неке врсте одговорности. Одговорност означава свестан однос човека према друштвеним вредностима које поседује свако друштво и без којих оно, као организована људска заједница, не може постојати.

Одговорност се утврђује у одговарајућем поступку контроле. Након навођења бројних дефиниција, контрола се може се одредити као свесна делатност надзирања коју спроводе одређени појединци или организације на темељу овлашћења и формално додељеног права или дужности за поступак испитивања, захтевање промене понашања ако учинак не задовољава или пак примену одговарајућих мера и казни услед евентуално начињених грешака.

Контролна функција парламента представља еманацију његове представничке улоге. У скупштини на основу начела слободне расправе и слободе говора посланици имају не само право, већ и – додуше не у правном смислу речи – дужност, да надзиру рад носилаца извршне власти. Квалитет контроле зависи од многих чинилаца. Осим одредби устава, законских и подзаконских прописа, којима се регулише организација, надлежност и уопште функционисање скупштине, остварење контроле у великој мери, можемо рећи да у појединим ситуацијама и суштински, зависи од ванправних чинилаца. Међу њима су најважнији: степен политичке културе и уопште демократичност друштва, партијски систем, снага јавног мњења. Средства контроле у већој мери користе посланици који припадају некој опозиционој странци. Њихов је задатак да у очима грађана буду алтернатива тренутној влади. Потврђујући основно право, али и циљ опозиције на критику, потребно је истаћи да са једне стране критика треба да буде аргументована, а са друге, треба знати изабрати средство помоћу које ће се критика формулисати.

Приликом одређивања државно – правне организације државе, одредбама Устава се не помиње управна власт поред других облика државне власти. Управна власт је, концептуално, Уставом постављена као део извршне власти. Државна управа врши управне послове у оквиру права и дужности Републике. Она је део управне власти која спада у ширу извршну власт чији је носилац Влада. Она утврђује и води политику државе у оквиру Устава и Закона и других општих аката Скупштине. Односи Владе са органима државне управе могу се сагледати у три основна сегмента. То су односи усмеравања, координације и контроле.

Државну управу карактерише принцип хијерархије као основно организационо начело, инокосни начин одлучивања затим специфични управни послови и метод рада ауторитативно сервисног карактера и други. У организационом смислу, управа се јавља као сложена управна организација састављена од бројних и разноврсних органа и организационих облика који успостављају међусобну комуникацију на основу унапред утврђених правила и прописа. Под организацијом државне управе подразумевамо мрежу органа државне управе, начела на основу којих је она успостављена, унутрашњу структуру и правни положај органа, управљање и руковођење њима, као и положај запослених у њима. Сва организациона и функционална обележја државне управе, по

природи ствари јесу иманентна обележја државне управе и произилазе из места и улоге коју управа има у држави и друштву. Према томе, тачно је да правни прописи одређују органе државне управе и њихове управне послове и задатке, али природа управне функције опредељује организацију и методе и садржаје рада тако прописима дефинисане државне управе.

Специфичност управне делатности огледа се, управо, у доста широкој слободи, којом располажу органи управе, нарочито у вршењу дискреционе власти. Због тога, приликом контроле управне власти, посебан значај припада питању оцене целисходности рада управе. Значајне слабости у раду органа управе у пракси јављају се због тога што се запостављају контролни процеси. Наиме, правна контрола се пренаглашава, а политичка потцењује јер се, по правилу, схвата као политички притисак и даје јој се негативна конотација.

Контрола управе значи, с једне стране проверавање да ли управа делује у складу са политичким, техничким или правним критеријумима постављеним за њено деловање. С друге стране пак, контрола управе значи да легитимни носилац контролних овлашћења може пресудно утицати на управу и усмеравати је према делотворном остваривању циљева на оптимални начин. управе није ограничен само на просту констатацију нечега што се у прошлости догодило, већ је контрола окренута и ка будућности јер се тежи обезбеђењу права грађана и законитости, односно правилности. Интервенцијом која следи након утврђеног недостатка, корективног или репресивног карактера, врши се будући утицај на органе управе да се такве или сличне грешке не понављају. Поред овог основног циља, контрола управе има и друге ефекте, као што су постизање доброг функционисања управе, повезаног деловања управе као целине, отклањање субјективних мотива и манипулација и јачање одговорности.

Парламент као демократска политичка и институција правне државе има кључно место у контроли државне управе. Та контрола је по свом карактеру правна и политичка. Унутар самог парламента постоје разни модалитети контроле. Сваки контролни механизам има своје особености и различите домете у циљу постизања коначне сврхе - обезбеђивања законитости и целисходности (правилности) рада извршне власти у целисти, а посебно апарата државне управе. Сваки парламентарни контролни механизам има свој допринос у том процесу.

Предмет парламентарне контроле над министрима је оцена политичке целисходности њиховог рада, а циљ је правилно вршење управне власти. Природа односа између парламента и министара огледа се у односу политичког поверења. Овде парламент цени да ли управа спроводи постављену политику и остварује одређене циљеве успостављене правним поретком, односно да ли врши дискрециона овлашћења у складу са јавним интересом, како то парламент сматра да би било целисходно. Када овај однос буде нарушен, односно ако се министри не понашају по интенцијама парламента, долази до покретања механизма министарске одговорности, са једином крајњом санкцијом – разрешењем министра. Политичка одговорност управних функционера, по правилу, не искључује друге облике правне одговорности - посебно не кривичну одговорност. Већина управних функционера нису политички одговорни само за рад органа управе и свој рад и поступке, већ и за рад и поступке других лица (радника - службеника) чијим радом руководе, па још и шире – за одређена стања у појединим областима друштвеног живота. Отуда, значај парламентарне контроле управе која има свој политички, али и правни карактер је изузетно велики.

Основна разлика између политичке парламентарне контроле и правне контроле јесте одсуство правне санкције, односно санкција овог облика парламентарне контроле увек је политичког карактера и за последицу има опозив са функције, односно смену одговорног функционера управног ресора. Овај облик контроле усмерен је на „врх

управне пирамиде", па у том смислу суштину парламентарне контроле над радом управе чини министарска одговорност, преко које парламент посредно остварује контролу управе.

Политичка парламентарна контрола управе у односу на друге облике политичке контроле (контрола политичких партија, јавног мњења и др.), делимично је правно регулисана (надлежност органа, процедура вршења и сл.). Најчешће се, већ у самом уставу, предвиђа могућност парламента да врши политичку контролу. Он својим интерним актом (пословником) прецизније уређује инструменте те контроле. Осим тога, на функционисање овог облика политичке контроле, у великој мери, утиче и свакодневна парламентарна пракса, која је у појединим земљама са дугом парламентарном традицијом нарочито изражена.

Правна контрола подразумева оцену сагласности аката и радњи управе са важећим прописима. Основна карактеристика правне контроле је постојање правних санкција ради осигуравања ефикасности и законитости у вршењу контроле. За разлику од правне, политичка контрола подразумева оцену политичке целисходности радњи и аката органа управе тј. утврђује се да ли су акти и радње органа управе у складу са јавним интересима. Политичка контрола управе није у потпуности регулисана правним прописима. Назив „политичка“ не негира овој врсти контроле правни аспект већ потенцира предмет политичке контроле - оцену целисходности. Испитује се, процењује и утврђује да ли је управа испунила одређена очекивања. Целисходност представља ширу категорију од законитости и обухвата је. Међутим, потребно је истаћи да овај вид контроле ипак разликује од правне контроле, с обзиром да се поступак политичке контроле може завршити изрицањем различитих политичких санкција: изрицање критика, упућивање препорука, разрешење, оставка државних, политичких или управних функционера.

Међутим, док су остали облици одговорности увек облици правне одговорности, политичка одговорност може бити правна и ванправна. Ако је основ ова два облика политичке одговорности-престанка односа поверења – заједнички, они се међусобно разликују по осталим елементима. Наиме, у случају правне политичке одговорности, правом су регулисани, ако не основи за одговорност, онда обично орган надлежан за поступање, сам поступак остварења одговорности на наравно санкција. Термин „политичка“ не одузима овој врсти контроле правни аспект већ потенцира предмет политичке контроле - оцену целисходности. Посматра се да ли је управа испунила одређена очекивања. Целисходност представља ширу категорију од законитости и обухвата је. У случају ванправне политичке одговорности, нема класичног правног нормирања.

Најчешће коришћен инструмент контроле у рукама парламента јесу *посланичка питања*. Посланичка питања су корисно средство које омогућава да се стекне увид у рад владе, а посредством владе у рад државне управе. Такође, представљају механизам уз помоћ којег се влада држи у приправности и када год је то могуће, доведе у нелагодну позицију, али допринесе бољој комуникацији на релацији посланик – бирач. Посланичко питање у себи садржи елементарно право посланика да затражи објашњење и информацију о раду владе, односно појединих министара, а посредством владе и појединих министара, о раду органа државне управе који су у саставу датог министарства. Но, када влада пружи одговор, сврха овог инструмента је остварена. У духу парламентаризма је да министар одговори на постављено питање. Међутим, нису ретки случајеви да министри избегавају да дају одговор. Са аспекта теорије парламентарног права спорно је да ли се обавеза министра да одговори на посланичко питање може сматрати правном или је то више обавеза морално-политичког карактера. То значи да реализација овог вида контроле, без обзира на пружени одговор, неће

изазвати директне санкције на владине активности. Али, ако се питање поставља у форми усменог питања и у директном телевизијском преносу, публицитет који добија како посланик, који поставља питање, тако и министар, који даје одговор, даје тежину овом инструменту контроле и покреће питање целисходности, а и законитости рада министра и ресорног министарства у целости. Ипак, она су важна јер могу бити иницирана од стране бирача, чиме се посланици легитимишу као прави народни представници.

Премда би било логично очекивати свеобухватна обраћања представника Владе на постављена питања у Републици Србији, у представљеном периоду, која имају циљ да посланицима пруже суштинске информације и / или објашњења, то у пракси често није случај. Опсежни одговори представника Владе често су укључивали исцрпне говоре чији је циљ био коришћење медијског простора, обезбеђеног присуством медија и телевизијских екипа, за политичку промоцију лидера владајуће странке или изјаве о другим дневнополитичким питањима. Таква употреба посланичких питања резултирала је минимизирањем и обесмишљавањем сврхе овог механизма.

Тражење објашњења и обавештења, као право посланика и истовремено контролни механизам, представља веома делотворан пут у побољшавању ефикасности рада парламента, економичности процедура, бољој информисаности посланика. Посебно је у овом контексту значајна комуникација посланик – грађани јер грађани могу указати на одређени проблем у пракси, на нецелисходно, па и незаконито поступање одређеног дела министарства, органа управе или, пак, управне организације. На основу приказаних бројки, може се закључити да се ради о веома важном и често коришћеном праву, односно инструменту за остваривање права посланика. Иако је сам механизам обрађен у делу којима су нормирана права посланика и повезана су уско са „правом тражења информација и обавештења“, дефинитивно је реч о контролном механизму којим се стиче увид у рад министарстава и других органа државне управе и самим тим даје могућност отварања питања правне и политичке одговорности. Међутим, скупштинским пословником у Србији није регулисано какве су последице не пружања обавештења и објашњења.

Инструменти попут *интерпелације* и *гласање о неповерењу влади*, у парламентарној пракси Републике Србије, користили су се и користе се веома ретко. Иако представљају можда и најснажније механизме парламентарне контроле који стоје на располагању посланицима, њихова делотворност у великој мери зависи од структуре и снаге парламентарне већине, варирајући од снажног средства парламента, када парламентарну већину чини шира коалиција партија из различитих делова политичког спектра, до пуке позорнице за представљање политичке моћи владе, кад парламентарном већином доминира једна политичка партија. Политички посматрано, право на подношење интерпелације не значи много ако влада располаже снажном и јединственом парламентарном већином, чији политички програм она следи у својој активности. Тада је извесно да ће интерпелација бити искоришћена за потврду и јачање позиције владе. Ипак, и у оваквим односима политичких снага на релацији влада – парламент, интерпелацијом се може, уз помоћ аргументоване критике, уздрмати углед владе у редовима парламентарне већине, као и у очима јавности. У том случају, влада може бити приморана да постави питање свог поверења у парламенту ако сматра да јој је то потребно.

Изгласавање неповерење влади, представља најјачу карику у ланцу министарске одговорности. Посланичка питања и интерпелација, као што је речено, могу бити делотворни инструменти путем којих парламентарна опозиција контролише рад владе и приморава је да своје поступке правда пред јавношћу, уколико се политички мудро и ефикасно користе. Ипак, најнепосреднији и за владу најопаснији инструмент у рукама парламентарне опозиције, који непромишљено и несигурну владу може „оборити“, јесте

предлог за изгласавање неповерења влади. Правна обавеза да влада поднесе оставку после изгласавања неповерења у парламенту, премда се често изричито прописује уставом, није сасвим у духу правог парламентаризма. Идеално посматрано, парламентаризам, почива на идеји равнотеже двеју политичких власти, законодавне и извршне. Парламент може да изгласа неповерење влади, а влада може да распусти парламент. Влада која је изгубила поверење парламента требало би да изабере између подношења оставке или распуштање парламента. Ако би влада увек, у случају изгласавања неповерења, морала да одступи, без могућности да апелује на бирачко тело како би оно решило сукоб две власти, идеја равнотеже не би била до краја изведена. Стога је боље да је уставом јасно прописано да влада која је изгубила поверење парламента може да поднесе оставку или да распусти парламент. Када устав не оставља јасну могућност да влада којој је изгласано неповерење издејствује распуштање парламента, такву могућност треба признати. Влада не сме да распусти парламент док траје поступак за изгласавање неповерења. Тада мора да сачека резултат гласања, чак и када то није изричито прописано уставом.

Предлог за изгласавање неповерења влади и постављање питања поверења влади чине садржину контролне функције парламента. Први, предлог за изгласавање неповерења влади, је инструмент непосредне чврсте контроле, други, питање поверења влади, је инструмент посредне чврсте контроле парламента над извршном влашћу. Имајући у виду наведени однос снага у српском Парламенту, за обрађивани период, можемо констатовати да могућности и шансе за покретање овог механизма, скоро и да не постоје.

Парламентарни одбори имају значајну улогу у остваривању контролне функције парламента. Осим уз помоћ традиционалних инструмената контроле (посланичко питање, интерпелација, гласање о неповерењу), скупштина може да контролише владу и преко активности својих одбора. Манифестује се као специфична контрола рада органа извршне власти пре свега владе, али и државне управе. Називи и делокруг парламентарних одбори се обично поклапају са подручјима министарских ресора. Тиме је олакшана парламентарна контрола над министарствима и владом у целини. Контролна улога одбора се најпре остварује кроз активност истражних одбора, који се формирају, повремено, на захтев представника парламентарне опозиције, а са циљем да се испитају активности везане за рад владе или неког њеног министарства. На основу анализе одредби скупштинског пословника и приказаних примера из наше парламентарне праксе, можемо видети да не постоји пословником прописана обавеза, а ни устаљена пракса учвршћивања закључака, донетих на седницама истражних одбора, у скупштински дневни ред, што свакако чини њихов целокупни рад и сврху беспредметним и илузорним.

Осим истражних одбора, чија је главна активност усмерена на контролу владе, стални парламентарни одбори доприносе у великој мери независности парламента у односу према влади. Образовање сталних скупштинских одбора по областима које одговарају областима ресорних министарстава има за учинак јачање контроле над радом владе, јер сваки владин пројекат закона пролази кроз одговарајућу процедуру пред одборима, који могу да стављају амандмане, мењају или враћају ове пројекте владе. Тако се у великој мери јача независност парламента и његов стручни потенцијал расте у односу према владиним министарствима, која имају велики административни апарат за припрему законских пројеката.

Посредством *извештаја* које независни органи подносе Народној скупштини, народни посланици се упознају са препорукама, мерама и предлозима који су ови независни органи дали у погледу рада органа извршне власти и након расправе која се води на седницама надлежних одбора и седници Народне скупштине. Народна

скупштини доноси закључке којима се, између осталог, обавезују Влада и други органи извршне власти на предузимање одговарајућих мера и активности. У дисертацији су посебно обрађивани извештаји Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске институције (ДРИ).

Извештаји Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности разликују се од извештаја неких других независних државних органа. Прва специфичност ових извештаја је у томе што се они не усвајају, већ се о њима само расправља у надлежним одборима, тј. они се само разматрају. Након тога, надлежни одбор подноси Народној скупштини извештај са предлогом закључка, односно препорукама за унапређење стања у тим областима. Друга специфичност је да ово нису само пуки извештаји о раду ових органа, већ представљају извештаје о стању у областима за које су задужени. Ови органи подносе извештаје Народној скупштини и на тај начин обрађају парламенту посредством својих налаза, апелујући на представничко тело да предузме адекватну акцију. Дакле, не могу доносити мериторне одлуке у виду казних мера или издавати облигаторне акте будући да многи судски и управни органи поседују ову надлежност.

Својим објективним, независним и правовременим извештајима о правилности и законитости трошења средстава пореских обвезника, ДРИ са једне стране задовољава потребу парламента, пореских обвезника и других заинтересованих страна, а са друге стране утиче на јачање одговорности извршне власти у трошењу јавних средстава и управљању јавним добрима, чиме значајно утиче и на остваривање стабилности финансијског система земље. можемо закључити да је један од најмоћнијих инструмената посредне парламентарне контроле је ревизија јавног сектора коју обавља ДРИ. Редовна и делотворна, уставом и законом предвиђена комуникација између парламента и ДРИ је од пресудне важности за парламентарну контролу извршне власти и за добробит грађана. Међусобни однос парламента и ДРИ сваке земље заснива се на ланцу одговорности, у коме је ДРИ средство којим парламент надзире владу и јавну управу. С друге стране, да би извештаји о ревизији имали ефекта, ДРИ се ослања на способност парламента да на основу тих извештаја предузима кораке и да тражи од владе да положи рачуне о томе како троши јавна средства. Независна, ефективна и кредибилна ДРИ је, стога, кључна компонента демократског система, у којем су одговорност, транспарентност и интегритет незаобилазни делови стабилне демократије.

Законским и пословичким одредбама наше земље, није предвиђена обавеза стављања, разматрања и предложених закључака од стране надлежних одбора, на дневни ред пленарних седница. Из наведених примера, из наше ближе парламентарне прошлости, видимо да до расправљања о извештајима омбудсмана и гласања о одговарајућим закључцима у пленуму, није ни долазило. Свакако, услед непостојања обавезе разматрања и расправљања, нема ни правне одговорности надлежне службе или скупштинског функционера. Поново започету праксу разматрања извештаја, последњег скупштинског сазива, треба наставити, унапредити квалитетном и припремљеном расправом уз адекватно обраћање самих представника независних контролних институција. Без обзира на разлике које постоје у природи самих субјеката који подносе извештаје -са једне стране државни органи, а са друге стране независна контролна тела уз уважавање и сагледавање различитости ове скупине, правни значај извештаја је исти, а то је упознавање и сагледавање стања у одговарајућој области, и предузимање активности од стране Народне скупштине, односно апеловање на предузимање конкретних мера од стране Владе.

Даље, услед евентуалног непоступања према донетим закључцима у областима у којима је донет извештај од стране независних органа и организација отвара се питање правне и политичке одговорности Владе,. Имајући у виду наведену правну природу

закључака као правних аката, они немају императивни, обавезујући карактер, већ се ради о указивању на начин остваривања одређеног посла или задатка. Међутим, Пословником је, како је речено, предвиђено да Скупштина може обавезати Владу и друге државне органе на предузимање одговарајућих мера и активности из њихове надлежности. Дакле, ради се о потенцијалном императиву, који се, имајући у виду надлежности парламента са једне стране и владе као политичко – извршног органа, са друге, у сплету односа и снага мешовитог система власти, остварује ауторитетом парламента. Непоступање Владе, као колективног органа, рађа могућност активирања неког механизма парламентарне контроле. Такође, потребно је истаћи, да поступање Владе по скупштинским закључцима, подразумева доношење одговарајућих правних аката, наредби, закључака и слично, којим се одређује конкретно извршење задатака органа државне управе и тако отклањају неправилности и незаконитости у раду истих, на које су указали независни контролни органи. Непоступање органе управе у овом случају може довести до управне контроле управе и активирања чисто правне, одговорности запослених, а код функционера државне управе, правне и политичке одговорности.

Сматрамо посебно значајним подношењем извештајима у остваривању контролне функције парламента над радом државне управе, управо због директног стицања увида у законитост и целисходност рад органа државне управе, посебно услед недостатка оваквог вида непосредности у датом односу код осталих контролних механизма, којим се коначно могао успоставити систем и трајно ојачати контролна парламентарна функција

Још један значајан механизам у остваривању контролне функције парламента представља *јавно слушање*. Значај јавних слушања је неспоран у јачању квалитета комуникације, интеракције и узајамног поверења између грађана и државних институција, јер грађани имају могућност да вреднују, оцењују, надзиру и контролишу способност, ефикасност и спремност, пре свега посланика, али и представника извршне власти, да заступају њихове интересе, узму у обзир њихова мишљења и предлоге и поступају по изнетим критикама. Већа демократичност, легитимитет и транспарентност у доношењу аката се постиже се ширењем круга учесника у доношењу одлука, као и изношењу стручног мишљења о мерама које, у контексту односа владе и парламента, доноси како извршна, тако и законодавна власт. Питања која спадају у надлежност Скупштине захтевају исцрпна разматрања од стране заинтересованих људи и стручњака, као и од стране скупштинских одбора. У оваквом процесу, велика је важност контактирања организација и појединаца који имају стручна знања и, наравно, грађана, омогућавајући им да се њихов глас и мишљење може чути и уважити.

Јавна слушања доприносе целисходнијем поступању јавних званичника и функционера и доводе до ефикаснијег креирања политика, што, у крајњем исходу, утиче на квалитет живота грађана, општу правну сигурност и демократску стабилност. У овом контексту би требало унапредити и прецизирати одредбе Пословника које се односе на организовање јавних слушања, посебно у погледу процене изводљивости и остваривања сврхе и циља истих. Сматрамо да је неопходно проширити право на предлагање организовања јавног слушања на све посланике јер се постојећим решењем неоправдано сужава круг посланика којима то право припада само на посланике који су чланови одбора у којем се јавна расправа организује и садржински ограничава право посланика да предложи одржавање јавног слушања само на питања, која у оквиру своје надлежности, покрива одбор у којем је посланик члан. Спровођење јавног слушања представља значајну карику у остваривању и унапређењу контролне функције Народне скупштине – посредством јавних слушања и под будним оком јавности, изабрани представници се понашају одговорније и у складу са исказаном вољом грађана. Пословником је потребно детаљније разрадити поступак контролних јавних слушања.

Као правни акт, *буџет* представља функцију читавог сплета правних односа, који настају међу органима, учесницима у буџетској процедури и појединцима, односно установама, као „клијентима“ буџета. Са уставноправног становишта у буџету је садржан суштински израз народне суверености, јер су грађани ти који у крајњој линији линији располажу моћи да одлучују о друштвеним приходима и њиховој употреби, без њихове сагласности дате у буџетском инструменту не смеју се прикупљати приходи, нити вршити расходи, уз наравно, одговарајућа одступања од наведеног правила.

Посебан политички значај имају приоритетни циљеви државне политике, чија реализација захтева знатна друштвена средства, о чему одлучује представничко тело у скупштинској дебати о новом буџету. Буџет је својеврсно финансијско представљање програма владе. Иако је виђен првенствено као основни финансијски акт државе, буџет представља програм владе. Можемо рећи да он одражава потребе и захтеве владе, односно владајуће већине. Приликом усвајања буџета парламент је под снажним утицајем владе. Она располаже стручним и професионалним капацитетом да припреми финансијски план државе за једну годину, па чак и за дужи временски период. Парламент прихвата или одбацује оваква предлог владе, јер влада свој предлог излаже у пакету у коме су све ставке разрађене до најситнијих детаља и са одређеним финансијским ефектима у збиру. Зато би свака интервенција парламента, његових чланова, могла да сруши целокупну конструкцију. То значи да је немогуће остварити интервенцију у предложеном акту уколико се истовремено не сагледавају укупно вредност и појединачне вредности. Будући да буџет представља и политички програм владе, представничко тело посредством буџета може да оствари контролу, надзор, усмеравање и усклађивање рада органа државне управе.

У модерним демократским друштвима, адекватна контрола над јавним издацима представља нужност и можемо рећи. основ функционисања државе у институционалном и социоекономском смислу. У таквом контексту, развијено је неколико система контроле трошења буџетских средстава, како би се осигурало да се јавни ресурси користе ефикасно, економично, сврсисходно и изнад свега, у складу са законом. Због законодавне функције националних парламената, они играју кључну улогу у процесу усвајања државног буџета. Ипак, једнако је важан њихов део у завршној фази буџетског поступка, који представља контролу над трошењем буџетских средстава. Одговорност извршне власти се постиже ефикасном контролом, коју народно представништво спроводи непосредно или посредно преко независних државних органа.

Циљ контроле је усмерен да изнађе и накнадно испита чињенице финансијских токова и пословања држава, да утврди да ли је финансијско деловање извршне власти у складу са законом. Финансијски прописи одређују одговарајући оквир за деловање извршне власти. Питање целисходног, ефективног, рационалног трошења и поузданог подмиривања колективних потреба у складу са јавним, а не штетећи приватним интересима, уоквирени су законским прописима, а ли и остављени на дискреционо одлучивање надлежним органима управе. Дискреционо овлашћење органа управе, представља оличење њиховог законског и уставно-правно положаја. Тако да се поступак и циљ контроле никако не може свести на питање усклађивања и испитивања финансијских токова и понашања субјеката за формалним законским условима. Напротив, она се постарити на питање целисходности. Она мора питање делања владе и управе да ли си изабрани најподеснији модели и изабрана најцелисходнија и најсврсисходнија за остваривање буџета. Такви разноврсни, можемо рећи изазови, самог поступка остваривања и контроле буџета, условили су постајање различитих врста контроле и варијетет субјекта који су надлежни за спровођење контроле. Ту се стекло доста разноврсних функција које би могла да обавља само једна инстанца. Но, без обзира

на различите врсте контроле, тежило се и тежи се постизању јединства посебних контролних поступака и да самостални чланови постану део заједничког организма.

Управна контрола, као, један вид контроле буџета, је претежно претходна, превентивна контрола, која има могућност и циљ да уочи и предупреди неправилности у поступку извршења буџета. Заснива се пре свега, на хијерархијској основи, где виши по рангу управни органи контролишу ниже. Како се обавља унутар корисника буџетских средстава, називамо је још и унутрашњом контролом, а често се описује и као контрола над наредбодавцима, односно претходна контрола и над рачунополагачима, што се сматра накнадном контролом. Полазећи од основног правила буџетске контроле, да сви органи и лица која учествују у извршењу буџета морају бити контролисани, долазимо до тога да и највиши орган управе има свог контролора – те на врху хијерархијског ланца имамо министра. Дакле, ниједан орган управе не може бити заштићен од поступка контроле и у зависности од резултата контроле, ниједан орган не може бити изузет од остваривања одговорности. Постоје два основна модела управне контроле буџета. Први модел је модел централизоване контроле коју обавља министар финансија или законом надлежни орган саставу министарства финансија, испитујући и оцењујући превасходно законитост финансијских трансакција. Други модел је модел децентрализоване финансијске контроле у којем је улога министарства финансија, углавном, координирајућа. Свако, министарство остаје одговорно за укупну ефективност и конзистентност система контроле буџета. Централизованим моделом контрола је превасходно усмерена на законитост јавне потрошње, док је децентрализовани модел превасходно фокусиран на ефективност и ефикасност кроз остваривање приоритета и циљева рада управних органа.

Ревизија јавног сектора, као посебан вид активности парламентарне контроле, усмерена је на контролу извештаја које извршна власт подноси парламенту о трошењу јавних средстава и управљању јавном имовином, затим на законитости рада тих органа, као и на економичност, ефикасност и ефективност прикупљања и трошења финансијских јавних средстава и управљању јавном имовином и обавезама, које су у надлежности државних органа и институција. Ревизија јавног сектора није ограничена само на спровођење ревизија, већ обухвата широко поље активности које се односе и на друге задатке повезане са ревизијом, а које су везане за јачање одговорности носилаца јавних функција и других одговорних лица за располагање јавним средствима, помоћ при увођењу и побољшању система унутрашње контроле код субјеката јавног сектора, откривање превара, појава корупције у јавном сектору.

Након наведених инструмента парламентарне контроле државне управе, неопходно је указати на специфичност прилика у политичком поретку Републике Србије, која неминовно утиче на институционални мозаик. У парламентарној пракси наше земље се појавила специфичност, не тако карактеристична и честа за вишестраначке системе, а то је доминантна позиција једне политичке странке, која има легитимну, апсолутну већину у Народној скупштини. Доминација једне политичке странке или коалиције која произилазе председник и премијер, поставља питање превелике концентрације моћи и потребе да се она огледа и кроз положај председника и кроз положај премијера. Влада проистиче из скупштинске већине у којој доминира одређена партија или коалиција, што је правно и политички легитимно, али уколико председник Републике који се непосредно бира истовремено буде и први човек водеће политичке странке, онда је јасно да је он доминантна фигура извршне власти. Таква позиција једне политичке странке може допринети већој стабилности институција извршне власти, али се са аспекта функционалности система и његове рационалности, поставља питање усклађивања нормативних решења са реалним приликама. Елиминишући опозицију из институционалног парламентарног живота, функционисање контролних скупштинских

механизама бива препуштено или са једне стране политичкој пракси, култури и јачини саме институције, или пак, са друге стране политичкој идеологији и прагматизму у циљу придобијања поверења јавног мњења и потпуно илузорне контролне функције.

Парламентарна контрола спаја политички и правни облик контроле и представља кључну форму институционализоване и посебне врсте контроле. Тако, парламент може да послужи као полазна основа за демократске промене и препород, одакле се оне могу пренети на остале друштвене и државне институције. Са теоријског аспекта, установљен систем одговорности носилаца највиших функција државне власти, даје карактер уставно-правном и политичком систему дате земље. У практичном смислу, систем одговорности обезбеђује и условљава понашање и рад функционера. Правилно успостављен систем одговорности, надаље, штити функционере од неоправданих или злонамерних политичких оптужби. Те је тако, питање одговорности увек актуелно и отвара врата сталном преиспитивању и побољшавању- како са теоријског и нормативног аспекта, тако и са практичног аспекта. Оно што је значајно, јесте чињеница да је политичка контрола усмерена ка владавини права и успостављању правне, а не партијске државе. Она треба да допуњава правну контролу, јер имају исти циљ. Због наведених разлога, јавља се потреба за истраживањем правне и политичке контроле рада управе.

Парламентарна одговорност министара је карактеристика, како је већ речено парламентарног система власти уз уважавање различитости и специфичности система власти појединих земаља. Политичка одговорност министара у парламентарном систему је свакако најзначајнији облик одговорности министара пред парламентом. Међутим у појединим земљама ова врста одговорности, није једини облик остваривања одговорност пред парламентом. Поред политичке, постоји и кривична одговорност министара и у погледу органа пред којим се ова одговорност појављује, постоје разлике у различитим државама. Питање органа који ће судити министрима за код кривичне одговорности, за разлику од политичке одговорности, не зависи од типа организације државне власти, већ од нормирања предмета одговорности. У случају да се министарска одговорност установљава посебним прописима, за посебне деликте, тзв. министарске деликте, министрима ће судити посебан државни орган, који се налази ван система редовног правосуђа. У случају, када министри сnose одговорност према општим прописима о кривичној одговорности, судиће им суд из састава редовног правосуђа. Дакле, предлажемо доношење посебног закона о министарској одговорности, који ће ову широку и разнородну област правно регулисати на тај начин смањити могућност прекомерних и штетних утицаја интереса било које владајуће политичке структуре. Политичка одговорност се због своје специфичне природе не може у потпуности правно обухватити и регулисати, али поступак и инструменте контроле који доводе до ове одговорности, неопходно је изнова испитивати, иновирати и прецизно правно нормирати. Тако, право и политика, граде јединство, међусобно се преплићу и допуњују, трасирају пут правној и политичкој култури, стабилности у циљу остварења јавног интереса и свеукупног благостања грађана наше земље.

ЛИТЕРАТУРА

- ANDERSON, V., *The Changing Role of Parliament in the Budget Process*. OECD Journal of Budgeting, 2009/1. 1-11., 2009.
- АНДОНОВИЋ, С., *Заштита података у електронској јавној управи у Републици Србији –правни аспекти*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019.
- АНДОНОВИЋ, С., Прља, Д., *Основи права заштите података о личности*, Институт за упоредно право, Београд, 2002.
- АНЂЕЛКОВИЋ, М., *Буџетско право*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2010.
- AVRIL, P., GICQUEL, J., *Droit Parlementaire*, Montchreisten, Paris, 1988.
- АСКРЕМАН, В., *New Separation of Powers*, Harvard Law Review, Cambridge 3/2000.
- BAGENOT, W., *The English Constitution*, Boston, 1873.
- BARENDET, E., *An introduction to Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
- BARENTT, H., *Constitutional & Administrative Law*, London: Cavendish Publishing Limited, 2004.
- BARON, D., P., *Comparative Dynamics of Parliamentary Governments*, American Political Science, 1998.,
- Basic Law for the Federal Republic of Germany*, 23 May 1949 Last amended on 29 September 2020, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>, par. 67.
- БАТАВЕЉИЋ, Д., „Однос законодавне и извршне власти у Савезној Републици Југославији“, у: *Демократичност поретка у Савезној Републици Југославији*, ур. Мијат Шуковић, Црногорска академија наука и уметности, Подгорица, 1996.
- БАТАВЕЉИЋ, Д., *Начело поделе власти од античког полуса до модерних држава*, Београд, 1999.
- БАТАВЕЉИЋ, Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2013.
- БАЧАНИН, Н., *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2000.
- БАЧАНИН, Н., *Управно право књига I, уводна и организациона питања*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2011.
- БЕЕТНАМ, Д., „Democracy : Key principles, Institutions and Problems“, in: *Democrcy :Its Principles and Achivment*, Inter Parliamentary Union, 1988.
- БЕЕТНАМ, Д., *Parlament i demokratija u XXI veku, vodič ka dobroj praksi*, Interparlamentarna unija, 2013.
- БЕЕТНАМ, Д., *Parlamentarna demokratija u XXI veku – vodič za dobru praksu*, Interparlamentarna unija, UNDP, 2008.
- БЕЉАНСКИ, С., *Регулаторна и контролна тела у Републици Србији*, у:“Преглед“, бр. 2/2008.
- ВЕНКОВИЋ, S., R., *Committee in Legislatures*, National Democratic Institute for International Affairs *Legislative Reaserch Series*, 1996.
- БЕНКОВИЋ, С., МИЛОСАВЉЕВИЋ, М., МИЛАНОВИЋ, Н., „Буџетирање и контрола“, у: *Финансијски менаџмент, контрола и менаџерско рачуноводство*, (ур. С. Бенковић), Факултет организационих наука Универзитета у Београду, 2018.
- Verban, G., *Administrativno pravo Francuske*, JP Službeni list SRJ Beograd i CID Podgorica, 2002.
- Веуме, К., *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*, Macmillan Press LTD, 1999.
- Binney, J.E.D. , *British Public Finance and Administration 1774-92*, Oxford Clarendon Press, 1958.
- Borković, I., *Kontrola uprave putem redovnih sudova (tzv. angloamerički sistem kontrole)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. XV/1978.
- Bradley, A.W., Ewing, K.D., *Constitutional and Administrative Law*, Longman, London, 2003.
- БРАНКОВИЋ, Г., *Судска пракса и управни спор*, докторска дисертација, Бања Лука, 2012.
- БУГАРСКИ-ЗЛАТИЋ, Г., *Енглеска Кабинтеска Влада*, Дан, Нови Сад, 1939.
- BROWN, M., *Citizen Panel and Concept of Representation*, The Jornual of Political Psihology, vol. 14, no. 2, 2006.
- BULL, M., J.,“Electoral Reform“, in: *Parliamentary Affairs*, vol. 57, no. 4.
- BURGER, T., J.,“British-Style ‘Question Period, Would Let All Members Grill Administration Officials’ *Roll Call*, , 1990.

- VAN der LEST, K., *Public Hearings Manual: Committee Consultations with the Public*, OSCE-USAID, 2007.
- ВЛАТКОВИЋ, М., Јовановић, З., *Управни надзор*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2016.
- VINCENT, H., C., Rybicki, E., *Committee Numbers, Sizes, Assignments, and Staff: Selected Historical Data*, CRS Report for Congress, Washington, 1996.
- ВУЈАКЛИЈА, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, 1954.
- ВУКАДИНОВИЋ, С., *Јавно разматрање у функцији превазилажења демократског дефицита, јавна расправа и разграничење од јавног слушања*, Правни записи, бр. 1., год. VII, 2016.
- ВУКАДИНОВИЋ, С., “Значај и примена јавног слушања на националном и локалном нивоу”, у: *Правни записи*, год. VI, бр. 1, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2015.
- ВУКАДИНОВИЋ, С., “Однос грађана и народних посланика након избора”, у: *Избори у домаћем и страном праву*, Институт за упоредно право, Београд, 2012.
- ВУКША, С., Ристић, Ж., Динчић, М., Белокапић, П., *Пореска и буџетска контрола и ревизија*, Етно Стил, Београд, 2013.
- ВУЧКОВИЋ, Ј., „Електронска демократија и електронско гласање“, у : *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ* (ур. Снежана Соковић), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2021
- ВУЧКОВИЋ, Ј., " Однос председника Републике и Владе у Уставу и уставном законодавству Републике Србије“ , у: *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ*, ур. Миодраг Мићовић, Крагујевац, 2019.
- ВУЧКОВИЋ, Ј., „Нека питања промене устава“, у: *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ*, (ур. Соковић С.), Крагујевац, 2020.
- ВУЧКОВИЋ, Ј., *Медијско право*, Медивест, Ниш, 2020.
- ВУЧКОВИЋ, Ј., *Положај јавних агенција у систему поделе власти*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 2013.
- ВУЧКОВИЋ, Ј., *Уставни принципи поделе власти и глобализација*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 76, год. LVI, 2017.
- ВУЧКОВИЋ, Ј., “Агенцијски модел услужне управе“, у: *Услужно право, IX мајско саветовање*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2013.
- GALLAGHER, M., LAVER, M., MAIR, P., *Representative Government in Modern Europe*, McGraw Hill International Edition, 2001.
- GASTIL, J., *Political Communication and Deliberation*, Los Angeles: Sage Publications, Inc., 2008.
- GLASGMAN, M.E., „*A Parliamentary-Style Question Period: Proposals and Issues for Congress*”, Congressional Research Service, United Kingdom, 2009.
- ГЛИГОРИЈЕВИЋ, С., *Облици буџетске контроле*, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2018.
- ГЊАТОВИЋ, Д., *Финансије и финансијско право*, Полицијска академија, Београд, 1999.
- ДАБИЋ, Љ., *Прилог за успостављање нове научне дисциплине: право ревизије јавног сектора*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 3, 2018.
- ДАВИНИЋ, М., *Концепција управног права Сједињених америчких држава*, Досије и Удружење за јавну управу Србије, Београд, 2004.
- ДАВИНИЋ, М., *Независна контролна тела у Републици Србији*, Досије студио, Београд, 2018.
- DEBBASCH, Ch., *Institutions et droit administratif 2*, Presses Universitaires de France, Paris, 1978.
- DELLI CARPINI, M. X., LOMAX COOK, F. and LAWRENCE, J. R., “Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature.” *Annual Review of Political Science*, Volume 7, Issue 1. 2007.
- ДЕНКОВИЋ, Д., *Добра управа*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, 2010.
- DIERMEIER, D., TIMOTHY J.F., “Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure”, *American Political Science Review*, 92., 1998., 611-21.
- DIGI, L., *Preobražaj javnog prava (1913)*, Geca Kon, Beograd, 1929.

- DIMITRIJEVIĆ, M., "Advancing Budget Control in Contemporary Budget Systems", in: *Legal, Social and Political Control in National*, (ed. Lazić M. and Knežević S.), International and EU law. Niš: Faculty of Law, University of Niš, 2016.
- DIMITRIJEVIĆ, M., „ Advancing Budget Control in Contemporary Budget Systems“, in: *Legal, Social and Political* Димитријевић П., *Одговорност управе за нечињење – са посебним освртом на „ћутање“ управе*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2005.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ, П., *Јавна управа*, Ниш, 1964.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ, П., *Управно право општи део*, Атлантис, Ниш, 2014.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ, П., *Управно право*, СВЕН, Ниш, 2013.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ, П., *Управно право општи део*, СВЕН Ниш, Ниш, 2016.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ, П., ВУЧКОВИЋ, Ј., „Владавина права и агенцијски модел управе“, у: *ТЕМЕ часопис за правне и друштвене науке*, Универзитет у Нишу, бр. 2/2014.
- ДИНИЋ, М., „Извештаји независних државних органа – значај и ефекти, Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности“, у: *Парламент и демократија*, ур. Стојиљковић З., Лончар Ј., Спасојевић Д., Факултет политичких наука Универзитет у Београду, 2015.
- ДУЈИЋ, С., „Јавне службе и независна регулаторна тијела [Public Services and Independent Regulatory Bodies]“, у: *Модерна управа*, бр. 3-4, Бања Лука, 2010.
- DUGUIT, L., *Maneuver de droit constitutionnel*, Paris, 1965.
- DUVERGER, M., *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, European Journal of Political Research. Vol. 8. No. 2., 1980.
- DICEY, A. V., *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis: Liberty Fund, 1982.
- DICEY, A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 19th edn, Macmillan, 1960.
- ЂОРЂЕВИЋ, С., *Председник Републике Србије и злоупотреба устава и уставности*, Правна ријеч, Бања Лука, 2004; Ђорђевић, С., *О митровданском уставу*, Крагујевац, 2010.
- ЂОРЂЕВИЋ, Ј., *Политички систем*, Београд, 1964.
- ЂУРИЧИН, Д., Јаношевић, С. & Каличанин, Ђ., *Менаџмент и стратегија*, Савремена администрација, Београд, 2010.
- EISENMANN, C., *Les fonction sociales et les fonctions juridiques*, Paris, 1914.
- ELGIE, R., *The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions*. European Journal of Political Research. No. 33. 1998.
- Закључак Народне скупштине донетим поводом разматрања Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину*, „Службени гласник РС“, број 60/2014.
- Закон о буџетском систему Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр.54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015-др.Закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018.
- Закон о буџетском систему*, „Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012,
- Закон о Влади Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 55/2005, 71/2005 - испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - Одлука УС, 72/2014 - Одлука УС, 44/2014 и 30/2018 - др.закон.
- Закон о Влади Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 55/2005, 71/2005 - испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - Одлука УС, 72/2012, 7/2014 - Одлука УС, 44/2014 и 30/2018 - др. закон
- Закон о Влади Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр.55/2005, 71/2005-испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012-Одлука УС, 72/2012, 7/2014-Одлука УС, 44/2014 и 30/2018- др. закон).
- Закон о Војсци Републике Србије*, „Службени гласник РС“, 116/07, 88/09, 101/10 – др. закон, 10/15, 88/15 – одлука УС и 36/18.
- Закон о државним службеницима*, „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007- испр., 67/2007- испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/217, 95/218 и 157/2020), чл. 2, ст. 1., 2.
- Закон о државној ревизорској институцији*, „Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010, 44/2018 и др.- закон.

- Закон о државној управи Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018 – др. закон.
- Закон о министарствима Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 128/2020.
- Закон о Народној скупштини Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 9/2010.
- Закон о општем управном поступку*, „Службени гласник РС“, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење.
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, „Службени гласник РС“, бр.120/04, 54/07, 104/2009 и 36/2010.
- Закон о управним споровима*, „Службени гласник РС“, чл. 44.
- Закон о финансирању политичких активности*, „Службени гласник РС“,бр.43/11, 123/14, 88/2019.
- ИВАС Т., ЕЛЕЗ, М., Јавна слушања: шанса за унапређење демократских капацитета Народне скупштине, *Парламент и демократија*, ур. Стојиљковић З., Лоначар Ј., Спасојевић Д., Факултет Политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2015.
- ИЛИЋ, М., *Управно право*, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2006.
- ИЛИЋ, М., „Извештаји независних државних органа-значај и ефекти“, у: *Јачање надзорне улоге Народне скупштине-Оквир за расправу*, (ур. Манић, Ј., Леденичан, Б., Вујачић, М.), Програм уједињених нација за развој (УНДП) у Србији, Београд, 2015.
- ЈАКОВЉЕВИЋ, А., „Контрола управе од стране грађана“, у: *Зборник радова докторских студија права*, (ур. Војислав Ђурђић и Мирослав Лазић), Правни факултет Универзитета у Нишу, 2016.
- ЈАНКОВИЋ АНДРИЈЕВИЋ, Љ., „Ревизија јавног сектора у функцији парламентарне контроле“, у: *Јачање надзорне улоге Народне скупштине, оквир за расправу*, Програм уједињених нација за развој УНДП, Београд, 2015.
- Jelinek, L' *Etat Moderne et son droit*, Paris, 1913., 2. deo.
- Jelinek,G.,*Allegemeine Staatslehre*, 1914.
- ЈОВАНОВИЋ, З., “Осврт на реформе новог јавног менаџмента- четири деценије после“, у: *Зборник радова „XXI век – век услуга и Услужног права*, (ур. Миодраг Мићовић), Крагујевац, 2019.
- ЈОВАНОВИЋ, Љ. *Одговорност и врсте одговорности у нашем савременом друштву*, Зборник Правног факултет у Нишу, Св, 12, 1793.
- ЈОВАНОВИЋ, С., *Држава*, БИГЗ, Београд, 1990.
- ЈОВАНОВИЋ, С., *Уставно право Краљевине СХС*, Геца Кон, Београд, 1924.
- ЈОВАНОВИЋ,С., *О држави*, Геца Кона, Београд, 1922.
- ЈОВИЧИЋ, М., *Велики уставни системи*, ИРО – Светозар Марковић, Београд, 1974.
- ЈОВИЧИЋ, М., *Велики уставни системи*, Иро- Светозар Марковић, Београд, 1984.
- ЈОВИЧИЋ, М., *Одговорност носилаца јавних функција*, Институт за упоредно право, Београд, 1968.
- ЈОВИЧИЋ, М., *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Институт за упоредно право, Београд, 1969.
- ЈОВИЧИЋ, М., *Савремени федерализам*, Београд, 1973.
- JREISAT, J. E., *Comparative Public Administration and Policy*, Oxford, 2002.
- Kasymova, J. T., & Schachter, H. L., *Bringing participatory tools to a different level: A case study of local participatory practices in Kyrgyzstan*, *Public Performance & Management Review*, no. 37(3), 2104.
- KELZEN, H., *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1951.
- KELZEN, H., *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1956.
- KEMP, R., *Planning, public hearings, and the politics of discourse*, *Critical theory and public life*, 1985.
- KIWEIT, D. and McCUBBINS, M., *The Logic of Delegation*. University of Chicago Press, Chicago, 1991.
- КОВАЧЕВИЋ, А., „Однос Народне скупштине и грађана у уставном и политичком систему Републике Србије“, у: *Преиспитивање класичних уставноправних схватања у условима савремене државе и политике*, (ур. Ђорђевић, М.), Институт за упоредно право, Београд, 2021.

- KOEN, V., VAN THIEL, GEERT, B., PER, L., *Government Agencies, Palgrave Macmillan, London, 2012.*
- КОНСТАН, Б., *Начела политике и о министарској одговорности*, (превео Ђ., С., Симић), Београд, 1883.
- КОПРИЋ, И., *Реформа јавне управе у Хрватској: оквири, искуства и перспективе*, Зборник: Јавна управа, наставни материјали, Загреб, 2006.
- КОСТИЋ, Л., *Административно право Краљевине Југославије III - Надзирање управе*, Београд, 1939.
- КРВЕК, И., *Pravo javne uprave FNRJ, knjiga I, Zagreb, 1960.*
- КРВЕК, И., *Upravno pravo knjiga I, Zagreb, 1929.*
- КРВЕК, И., *Upravno pravo, FNRJ, Zagreb, 1960.*
- КУКОЛЕЧА, С., *Организационо-пословни лексикон*, Издавачка радна организација „Рад“, Београд, 1986.
- КУРТОВИЋ, Ш., *Impeachment и политичка одговорност у Енглеској*, Зборник Правног факултета у Загребу, бр.1/1977.
- КУРТОВИЋ, Ш., *Врховна извршина власт у француској Трећој републици (1871 – 1887)*, Загреб, 1980.
- КУРТОВИЋ, Р., ПЕРИШИЋ, С., *Организација државне управе*, Правне теме, бр. 4., 2013.
- KURIAN, G., T., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, Vol. I, Washington D.C.: Congressional quarterly inc., 1998.*
- КУТЛЕШИЋ, В., *Модел рационализованог парламентаризма*, Архив за правне и друштвене науке, бр.3-4/1992.
- LABAND, P., *Le droit public de L`empire Allemand, t.I-IV, Paris, 1900-1904,*
- ЛАЗИЋ, Т., „Изазови и перспективе надзора извршне власти у парламентарним демократијама“, у: *Преглед – часопис за друштвена питања*, 3/2014, Универзитет у Сарајеву.
- LAJPHART, A., *Modeli demokratije*, (prevele s engleskog, A., Knežević, V., Golubin), Službeni list SCG Beograd, CID, Podgorica, 2003.
- ЛАСКИ, Х., *Политичка граматика*, књига 2, Геце Кон, Београд, 1935.
- LASKI, H.J., *Parliamentary Government in England, London, 1938.*
- LESTON BANDEIRA, C., NORTON, P., *Parliamentary Institutions – Basic Concepts*, Ha noi – Vietnam, 2005.
- LEVY, J., *Public Bill Committees: An Assessment Scrutiny Sought; Scrutiny Gained, Parliamentary Affairs, Vol. 63 No. 3, 2010.*
- ЛИЛИЋ, С., „Омбудсман у Србији – уставни и законски оквири“, у: *Локални омбудсман – упоредна искуства Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска*, Краљево, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, МСП, 2007.
- ЛИЛИЋ, С., *Управно право – Управно процесно право*, ЈП Службени гласник, Београд, 2012.
- ЛИЛИЋ, С., *Управно право и управно процесно право*, Београд, 2014.
- ЛОВО, Ф., *Велике савремене демократије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића Сремски Карловци, 1999.
- ЛОВЧЕВИЋ, Ј., *Институције јавних финансија*, Новинско издавачка кућа Службени лист СРЈ, Београд, 1992.
- LOWENSTEIN, K., *Constitutional Power and the Governmental Process, Chicago, 1957.*
- ЛОК, Ц., *Две расправе о влади*, превели Коста Чавошки и Назифа Савчић, Београд 2002.
- ЛОНЧАР, З., *Одговорност министара – са посебним освртом на југословенско право*, Нови Сад, 2000.
- ЛОНЧАР, З., *Појам и врсте контроле управе*, Право-теорија и пракса, Нови Сад, 3/1998.
- Lord Champion, D.W.S. Lidderdale, *La procédure parlementaire en Europe, Armand Colin, Paris 1955.*
- LUDWIG, A. K., Bernd-Christian, *Allgemeines Verwaltungsrecht, Springer-Verlag, Wien/New Yourk, 1984.*
- ЛУКИЋ, Р., *Извршно – политичка функција*, Архив за правне и друштвене науке, бр.2-3/1973, Београд.
- ЛУКИЋ, Р., *Увод у право*, Научна књига, Београд, 1981.
- МАРЈАНОВИЋ, Д., РАДОЈЕВИЋ, П., *Контрола буџета и финансирање јавних потреба*, <http://ebooks.iem.bg.ac.rs/1367/1/M33-12.pdf>, 2011.

- МАРКОВИЋ, Р., *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд 1980.
- МАРКОВИЋ, Р., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2014.
- МАТИЋ, М., *Законодавни поступак у Немачкој*, Страни правни живот, бр. 3., 2012.
- МИЛАДИНОВИЋ, Ж., *Парламентарно право интерпелације*, Архив за правне и друштвене науке, огранак Правног факултета Универзитета у Београду, 1929.
- MATTSON, I., STRØM, K., "Parliamentary Committees", in: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* ed. Herbert Doring, Palgrave Macmillan, 1995.
- МИЛНКОВИЋ, Д., *Јавна управа – одабране теме*, Факултет политичких наука, Београд, 2013.
- МИЛЕНКОВИЋ, Д., *Омбудсман (защитник грађана)*, Материјали са конференције „Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела“, одржане у Београду, 2009.
- МИЛКОВ, Д., *Управно право III контрола управе*, Универзитет у Новом Саду Правни факултет –Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2013.
- МОНТЕСКЈЕ, Ш., *О духу закона*, Завод за уџбенике, Београд, 2011.
- MOREIRA de CASTRO, C., *Public hearings as a tool to improve participation in regulatory policies: case study of the National Agency of Electric Energy*, *Revista de Administracao Publica* 47(5).
- MORSCHER, S. "Die parlamentarische Interpellation in der BRD, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz", *Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Tübingen)*, Band 25/1976, 2005.
- MUSAGRAVE, R., *Теорија јавних финансија*, Научна књига, Београд, 1973.
- MUYLLE, K., J., *Improving Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures*, "Statute Law Review", 2003., vol. 24, no. 3.
- McEIDOWNEY, „The Control of Public Expenditure“, in: *The Changing Constitution*, (ed. J. Jowell, D. Oliver), Oxford University Press, 2000.
- НАСТИЋ, М., *Посланичко питање у српском парламенту*, Фондација Центар за јавно право, 2018.
- NELSON, J., *Inovative Platforms for Public – Private Dialogue*, Brookings Blum Roundtable, The Brookings Institution, 2014.
- НИКОЛИЋ, О., *Законодавни поступак у Републици Србији и европске интеграције*, Српска политичка мисао, бр. 4. 2016.
- НИКОЛИЋ, О., *Парламентарни одбори- упоредно-правни преглед*, Страни правни живот, бр. 56, 2012.
- НИКОЛИЋ, П., *Уставно право*, Новинско- издавачка установа Службени лист СРЈ, Београд, 1993.
- НИКОЛИЋ, П., *Уставно право*, Просвета, Београд, 1995.
- NORTON, P., „Representation of Interests : The Case of British House of Commons“, in: *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, eds. W. Copeland and S. C. Patterson, University of Michigan Press, New York, 1997. *Constitution of the French Republic*, October 4, 1958, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf , par. 48.
- NORTON, P., *Legislatures*, Oxford University Press, New York, 1990.
- Одлука о образовању Комисије за контролу извршења кривичних санкција, „Службени гласник РС“, бр. 49/2011.
- Одлука о измени и допуни Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 13/11.
- Одлука о образовању комисије за истрагу последица НАТО бомбардовања 1999. године по здравље грађана Србије, као и утицај на животну средину, са посебним освртом на последице које је оставила употреба пројектила са осиромашеним уранијумом, „Службени гласник РС“, бр. 38/2018.
- ОЕСД, *Performance Budgeting in OECD Countries*, 2007.
- ОЕСД, *Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Contror*, ОЕСД Observer, 2005.
- ОРЛОВИЋ, Славиша, *Јавна слушања као институција парламентарне праксе*, Програм Уједињених нација за развој, Београд, 2007.
- ОРЛОВИЋ, С., „Надлежности парламента“, у: *Дилеме и изазови парламентаризма*, Београд, 2007.

- ОРЛОВИЋ, С., *Парламент и грађани*, Водич за грађане и удружења грађана, Београд, 2009.
- ОРЛОВИЋ, С., *Побољшање демократских перформанси Народне скупштине Републике Србије*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука (Центар за демократију), 2012.
- ОРЛОВИЋ, С., *Независна тела – четврта грана власти или контролор власти*, у: “Савремена држава: структура и социјалне функције”, 2010.
- ОРЛОВИЋ, С., ЛОНЧАР, Ј., СПАСОЈЕВИЋ, Д., РАДОЈЕВИЋ, Д., „Упоредна анализа демократских перформанси парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе“, у : *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, ФПН, Сарајевски отворени центар, Центар за демократију, Београд, 2012.
- ОРЛОВИЋ, Слободан, *Народна скупштина Србије и Европски парламент – једно уставноправно поређење*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3., том 2, 2011.
- ОРЛОВИЋ, С., *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, докторска дисертација, Нови Сад 2007.
- ОРЛОВИЋ, С., *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитет у Београду, Издавачки центар, Београд, 2008.
- ОРЛОВИЋ, С., *Организација извршне власти као темељ правне државе*, Правни живот, бр. 14., том IV, 2007.
- ОРЛОВИЋ, С., *Устав Србије и права опозиције*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 65(2), 2017.
- Отворени парламент, *Анализе и статистике, закони по хитном поступку*, <https://otvoreniiparlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnom-postupku>.
- Отворени парламент, *статистика, посланичка питања*, новембар 2020. <https://otvoreniiparlament.rs/statistika/poslanicka-pitanja>, датум посете: 01.11.2021.
- ПАЈВАНЧИЋ, М., *Јавно слушање – облик непосредног учешћа грађана у контроли власти*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 74, год. LV, 2016.
- ПАЈВАНЧИЋ, М., *О политичкој одговорности министара као елементу правне државе*, Гласник Адвокатске коморе Војводине, бр. 12/1994.
- ПАЈВАНЧИЋ, М., *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2005.
- ПАЈВАНЧИЋ, М., *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008.
- ПАЈВАНЧИЋ, М., *Уставно право и политичке институције*, Нови Сад, 2008.
- ПАЈВАНЧИЋ, М., *Јавна расправа – облик непосредног учешћа грађана у законодавном процесу (организовање и вођење)*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2013. год.
- РАЈВАНЧИЋ, М., VUKOVIĆ, М., *Parlamentarno pravo - izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Fondacija Konrad Adenauer Program vladavine prava za Jugoistočnu Evropu, Podgorica, 2019.
- ПАЈИЋ ШАВИЈА, С., *Уставни положај владе у парламентарном систему власти*, Пословне студије, 2014.
- РАОВИЋ-ЈЕКНИЋ, G., *Budžetska kontrola – jugoslovensko i italijansko parvo*, Podgorica: Univerzitet Crne Gore, 2000.
- РАОВИЋ-ЈЕКНИЋ, G., *Budžetsko pravo*, Univerzitet Crne Gore – Pravni fakultet, Podgorica, 2007.
- ПАСТОР, Б., *Ограничење законодавне функције парламента у савременој држави*, докторска дисертација, Београд, 2018.
- ПАСТОР, Б., *Посланичко питање и унапређење политичке одговорности владе у парламентарном систему*, Политичка ревија, бр. 4., 2019.
- ПАШИЋ, Н., *Упоредни политички системи*, Београд, 1978.
- ПЕЈИЋ, И., „Контролна функција парламента“, у: *Дилеме и изазови парламентаризма*, ур. В. Павловић, С. Орловић, Konrad Adenauer Stiftung Факултет Политичких наука у Београду, 2007.
- ПЕЈИЋ, И., *Парламентарне групе*, докторска дисертација, Ниш, 2001.
- ПЕЈИЋ, И., *Парламентарна влада: могућност равнотеже у систему подле власти*, Зборник Радова Правног факултета у Нишу, бр. 73, 2016.
- ПЕЈИЋ, И., *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Правни факултет Универзитета у Нишу – Центар за публикације, Ниш, 2011.
- ПЕЈИЋ, И., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2011.

- ПЕЈИЋ, И., *Парламентарно право: француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2006.
- ПЕЈИЋ, И., *Подела власти у уставном систему Србији: могућност равнотеже*, Фондација Центар за јавно право, 2018.
- ПЕЈКОВИЋ, М., *Српски парламентарни одбори – компаративна анализа одбора*, Српска политичка мисао, бр. 4, год. 18. vol. 34. 2011.
- ПЕРИЋ, Ж, Аранђеловић, Д., *Грађански судски поступак*, Београд, 1920.
- ПЕТКОВИЋ, Ј., Контрола над трошењем јавних финансија: механизми и значај, у: *Парламент и демократија*, ур. Стојиљковић З., Лончар Ј., Спасојевић Д., Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2015.
- ПЕТРОВ, В., *О неким опитим местима о поимању система власти уопште и у Републици Србији*, Фондација Центар за јавно право, 2018.
- ПЕТРОВ В., „Парламентарни одбори у Републици Србији и упоредно“, у: *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ : прилози Пројекту 2009.*, ур. Светислав Табороши, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за публикације, Београд, 2010.
- ПЕТРОВ, В., *Енглески устав*, Службени гласник, Београд, 2007.
- ПЕТРОВ, В., *О неким опитим местима о поимању система власти уопште и у Републици Србији*, Фондација Центар за јавно право, 2018.
- ПЕТРОВ, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду Досије студио, Београд, 2015. *Контролна функција Народне скупштине*, <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/brochures/Kontrolna%20funkcija%20SRB.pdf>.
- ПЕТРОВ, В., *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2015.
- ПЕТРОВ, В., *Устав и контролни органи (независни државни органи) – покушај одређења места и улоге контролних органа у уставном систему*, Материјали са конференције „Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела“, одржане у Београду, 2009.
- ПИЛИПОВИЋ, М., *Рационализовани парламентаризам – Извршина власт у СР Њемачкој*, Годишњак Правног факултета у Бањој Луци, Правни факултет, Бања Лука, Свеска 1, Број 35, 2013.
- POLLIT, C., „Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management”, in: *Oxford Handbook of Public Management*, (eds. E. Ferlie, L. E. Lynn, C. Pollitt), Oxford University Press, Oxford 2007.
- ПОПОВИЋ, Д., *Парламентаризам у трећој француској републици*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3-4/1992.
- ПОПОВИЋ, С., МАРКОВИЋ, Б., ПЕТРОВИЋ, М., *Управно право, општи део*, Савремена администрација, Београд, 1995.
- ПОПОВИЋ, С., „Управа (јавна) у правној држави“, у: *Успостављање модерне демократске и правне државе у Србији: Зборник радова са научног скупа одржаног 27. и 28. маја 1996.*, Српска академија наука и уметности, Београд, 1997.
- ПОПОВИЋ, С., *Органи и облици контроле у СФРЈ*, Информатор, Загреб, 1980.
- Пословник Владе Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014, и 8/2019 – др. уредба.
- Пословник Државне ревизорске институције*, „Службени гласник РС“, бр. 9/2009.
- Пословник Народне скупштине Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 20/2012.
- Poslovník o radu Sabora Republike Hrvatske*, „Narodne novine“, br. 81/13., 113/16., 69/17. i 29/18.
- Poslovník Skupštine Crne Gore*, „Službeni list CG“, br. 51/06, 66/06, 88/09, 80/10, 39/11, 25/12, 49/13, Odluka Ustavnog Suda CG 32/14, 42/15, 52/17, 17/18, 47/19, 112/20, 129/20, 65/21).
- Правна енциклопедија 1*, Савремена администрација, главни редактор проф. Борислав Т. Благојевић, Београд, 1989.
- ПРОДАНОВИЋ, Д., *Императивни и слободни мандат чланова представничких тела*, Свјетлост, Сарајево, 1979.

- PUSIĆ, E., IVANIŠEVIĆ, S., PAVIĆ, T. i RAMLJAK, M., *Upravni sistemi*, Narodne novine, Zagreb, 1988.
- PUSIĆ, E., *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002.
- РАБРЕНОВИЋ А., *Парламентарна контрола јавне потрошње у Великој Британији*, Страни правни живот, бр. 2, 2008.
- РАДАКОВИЋ, М., „Парламентарни одбори: надзор над државним органима, организацијама и телима“, у: *Јачање надзорне улоге Народне скупштине, оквир за расправу*, Програм Уједињених нација за развој, ур. Јелена Манић, Биљана Леденичан, Марко Вујачић, Београд, 2015.
- РАДОЈЕВИЋ, М., *Независна (регулаторна) тела и институције у Србији*, у: „Српска политичка мисао-политичке институције у савременом друштву“, 4-2010.
- РАИЧЕВИЋ, Б., *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2005.
- РАКИЋ, М., Буцак, Г., *Однос законодавне и извршне власти на примеру Устава Републике Србије из 1990. и 2006. године*, Српска политичка мисао, бр. 2., 2014.
- РАПАЈИЋ, М., *Извршина власт у полупредседничким системима*, докторска дисертација, Крагујевац, 2016.
- HUBER, J., D., *Rationalizing Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- RIKER, W., H., *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco: W. H. Freeman, 1982.
- ROBERTS, N., *Public deliberation in an age of direct citizen participation*, American Review of Public Administration, vol 34. no. 4.,
- ROBINSON, M., *Performance-based Budgeting*, Clear Regional Centres for Learning on Evaluation and Results. 2011.
- ROGERS, R., Walters, R., *How Parliament Works*, London: Longman, 2004.
- ROSENBLUM, D. H., Kravchuk, R. S., Rosenbloom, D. G., *Public Administration, Understanding management, politics, and law in the public sector*, McGraw - Hill Higher Education, New York, 2002.
- Rowat, D., C., *The Ombudsman, Citizens Defender, Preface to Second Edition*, London, 1968.
- Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee*, as published in the Notification of 2 July 1980 (Federal Law Gazette I, p. 1237), last amended by the Notification of 9 April 2020 (Federal Law Gazette I, p. 764), <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>, art. 100-102.
- Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee*, art. 103.
- RUSO Ž. Ž., *Društveni ugovor, O poreklu i osnovama nejednakosti među ljudima, Rasprava o naukama i umetnostima*, Filip Višnjić, Beograd, 1992.
- САРТОРИ, Ђ., *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003.
- САХАЦИЋ, М., „Контролна функција парламентарне Скупштине Босне и Херцеговине“, у : *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, ФПН, Сарајевски отворени центар, Центар за демократију, Београд, 2012.
- СИМОВИЋ, Д., „Перспективе развоја теорије полупредседничког система – пола столећа од настанка“, у: *Преиспитивање класичних уставноправних схватања у условима савремене државе и политике*, (ур. Ђорђевић, М.), Институт за упоредно право, Београд, 2021.
- СИМОВИЋ, Д., *Полупредседнички систем*, Правни факултет Универзитета у Београду и Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 2008.
- СИМОВИЋ, Д., *Узроци президенцијализовања парламентаризма и домети уставног инжењеринга у Републици Србији*, Центар за јавно право, 2018.
- СМЕРДЕЛ, Б., *Уставно-правне институције за остваривање политичке одговорности министара пред парламентом и њихов суверени политички значај*, Зборник Правног факултета у Загребу, 2-3/1977.
- СПАСОЈЕВИЋ, Д., „Контролна функција Народне скупштине Републике Србије“, у: *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, Београд, Сарајево, Подгорица: Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Сарајевски отворени центар, Факултет политичких наука – Универзитет Црне Горе, 2012.

- СТАНИЋ, М., *Нespoјивост функције председника државе са чланством и вођством у политичкој странци-пример Србије*, Фондација Центар за јавно право, 2018.
- СТАНИЋ, М., *Правна природа посланичког мандата*, Докторска дисертација, Београд, 2017.
- СТАНКОВИЋ, М., *Политичка одговорност Владе у уставном систему Србије*, Правни живот – часопис за правну теорију и праксу, бр. 14, том IV, 2007.
- Стјепановић, Н., *Управно право у СФРЈ, општи део, књига II*, Привредни преглед, Београд, 1973.
- СТОЈАНОВИЋ, Д., *Правни положај посланика на примерима: Француске, Немачке, Аустрије и Југославије*, Ниш, 1990.
- СТОЈАНОВИЋ, Д., *Уставно право*, СБЕН –Ниш, Ниш, 2013.
- Steffani, W. *Parlamentarische and präsidiale Demokratie*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1979.
- STEPANOVIĆ, N., *Управно право*, Београд, 1978.
- STRØM, K. "Parliamentary Government and Legislative Organisation". <http://www.uni-potsdam.de/db/vergleich/Publikationen/Parliaments/chapter02.pdf>
- STRØM, K., "Parliamentary Government and Legislative Organization." in *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, (ed. Herbert Döring), New York: St. Martin's Press, 1995.
- Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, „Службени гласник РС“, бр. 42/2021.
- SCHICK, R., SCHREINER, H.J., *The German Bundestag: Functions and Procedures, 15. electoral term*, German Bundestag: NDV, 2004.
- ТАРАНОВСКИ, Ф., *Енциклопедија права*, Београд, 1923.
- ТЕПАВАЦ, Т., *Народна скупштина Републике Србије: храм или параван демократије, радни извештај*, Београд, 2019.
- ТОМИЋ, З., *Опште Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду-Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012.
- ТОМИЋ, З., *Управни спор и управно судовање у савременој Србији*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010.
- ТРИФКОВИЋ, М., БУРИЧИЋ, Д., ВАСИЉЕВИЋ, М., *Улога и положај Заштитника грађана и Повереника за равноправност*, Радни извештај, Центар за истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА), Београд, 2019.
- TOMKINS A., *Public Law*, Oxford University Press, 2003.
- The Constitution of the United States of America*, <https://constitutioncenter.org/media/files/constitution.pdf>, Article 2., section 1.
- ТНЕМЕ, Т., *Verwaltungslehre*, Carl Heymans Verlag, Köln- Berlin- Bonn- München, 1984.
- TURPIN, C., *British Government and the Constitution*, London: Butter-worths LexisNexis, 2002.
- ЋОРИЋ, Д., *Келзеново схватање демократије*, Право – теорија и пракса, бр. 26. (5-6), 2009.
- Уредба о управним окрузима*, „Службени гласник РС“, бр. 15/2006)
- УРОШЕВИЋ, Б., „Контролна функција народне скупштине или независна државна тела – унапређење капацитета или четврта власт“, у: *Парламент и демократија*, ур. Стојиљковић З., Лончар Ј., Спасојевић Д., Факултет политичких наука Универзитет у Београду, 2015.
- Устав Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.
- Ustav Republike Hrvatske*, "Narodne novine", br. 113/2000).
- Ferejohn, J., *Incumbent Performance and Electoral Control*, Public Choice, n. 50, 1986.
- FERGUSON, J.H., McHENRY, D.E., *The American System of Government*, New York, 1963.
- ФИРА, А., „Методолошко - теоријске напомене о разматрању демократије (реч у дискусији)“, у: *Демократичност поретка у СРЈ, проблеми, могућности и правци унапређења*, ур. Мијат Шуковић, Црногорска академија наука и уметности, Подгорица, 1996.
- ФИРА, А., *Уставност и политика*, Нови Сад, 1984.
- FISHKIN, S., J., *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, 2009. „Štajner, J., Osnovi deliberativne demokratije, empirijsko istaživačke i normativne implikacije, (sa egleskog prevela Gordana Ristić), Službeni glasnik, Beograd, 2015.
- France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008*, art. 68.
- FRANKS C.E.S., Constraints on the Operations of Parliamentary Committees in Canada, in: *Working Papers on Comparative Legislative Studies II: The Changing Roles of Parliamentary Committees*, Lawrence University, Wisconsin, 1997.

- FEARS, J., „The Role of the Depute in France“, in: *Representative of the People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*, ed. V. Bogdanor, Gower Publishing Company, London.
- FUNK, W. F., SEAMON, R. S., *Administrative Law – Examples and Explanations*, Aspen Law & Business, New York, 2001.
- HABERMAS, J., *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MA: MIT Press, Cambridge, 1996.
- HAMILTON, A., Medison, Dž., Dže, j DŽ., *Federalistički spisi*, Beograd, 1981.
- HAUGE, R., Harrop, M., *Comparative Government and Politics: an Introduction*, Palgrave Macmillan, 2004.
- HAURIOU, M., *Principes de droit public*, Recueil Sirey, Paris, 1916.
- House of Commons, Procedure Committee, *Parliamentary Questions: Third Report of Session, 2001-02*.
- CARRÉ de MALBERG, R., *Contribution à la théorie générale de l' état*, II, 1922.
- CHAMBERS, S., *Measuring Publicity's Effect: Reconciling Empirical Research and Normative Theory*, Acta Politica, no. 40, 2005.
- Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, *Ка бољим законима: Већина закона усвојена по хитном поступку* <https://crta.rs/otvoreni-parlament-vecina-zakona-usvojena-po-hitnom-postupku/>
- COLE, T., „Three Constitutional Courts: A Comparison „, in: *The American Political Science Review*, vol. 53, No 4., 1959.
- Constitution of the French Republic*, October 4, 1958, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf, art. 156.
- ЧАВОШКИ, К., *Увод у право I, Основни појмови и државни облици*, Београд, 1994.
- ЋУПИЋ, Ч., *Улога независних државних органа у борби против корупције*, у: „Квалитет политичких институција“, 2010. год.
- ШАБИЋ, Р., *Положај повереника за информације*, Материјали са конференције „Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела“, одржане у Београду, 2009.
- WADE H.W.R., *Administrative Law*, Oxford, 1982, 5th ed. WIBERG, M., *Parliamentary Questioning: Control by Communication?*, in: *Parliaments and Majority in Western Europe*, Frankfurt: Hain K.G., 1955.
- WILLIAMSON, A., & Fung, A., *Public deliberation: Where are we and where can we go?*, National Civic Review, no. 93(4), 2004.
- WOODHOUSE, D., „Ministerial Responsibility“ in: *The British Constitution in the Twentieth Century*, (ed. Bogdanor V.), Oxford University Press, 2004.

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Аника Ковачевић је рођена **20.12.1989. године у Крагујевцу**, Република Србија. Живи у Крагујевцу, где је завршила основну школу "Мирко Јовановић" и била носилац Вукове дипломе, као и Основно музичко-балетско образовање и васпитање. После завршене основне школе, завршила је Прву крагујевачку гимназију са одличним успехом. Правни факултет Универзитета у Крагујевцу је уписала 2008. године, а дипломирала је 7. маја 2013. године са просечном оценом **9,19**, као студент генерације, чиме је стекла стручни назив дипломирани правник. Била је носилац стипендије Универзитета у Крагујевцу за најбољег студента завршне године. Докторске студије на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу уписала је 2013. године, положила је све испите са просечном оценом **9,6** и извршила све друге обавезе предвиђене студијским програмом и Правилником о докторским студијама.

Током основних студија и рада у својству сарадника на Правном факултету у Крагујевцу, била је веома активна у различитим областима. Била је члан Студентског парламента Правног факултета Универзитета у Крагујевцу од 2009-2013. године, а као члан групе студената била је у стручној посети Хашком трибуналу 2010. године. Такође, учесник је и иницијатор многих студентских пројеката и радионица (стручне екскурзије, предавања, симулације...), као и такмичења у беседништву "Сретењске беседе". Као студентски представник учествовала је у формулисању предлога за побољшање Закона о високом образовању. Године 2011. била је један од организатора научног скупа: "Устав из 2006. године, 5 година после", који је одржан на Правном факултету у Крагујевцу. У периоду 2011-2013. године, била је члан Савета Правног факултета у Крагујевцу као студентски представник. Учествовала је у симулацији из области компанијског права 2012. године "Big Deal 2012" у Београду и раду "Школе еколошког права" 2013. године у Крагујевцу. На међународном саветовању: "Правна држава и стручност процесних субјеката као инструмент супротстављања криминалитету", одржаном у Крагујевцу 2014. године, у организацији Правног факултета, изложила је свој научни рад. Такође, кандидаткиња Аника Ковачевић је учествовала на бројним округлим столовима и дискусијама у оквиру пројеката TEMPUS Sigmus I, TEMPUS CareerS и писању преднацрта Закона о студентском организовању.

Радно искуство:

- Рад на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу од 2013. до 2016. године у својству сарадника у настави, ангажована на предметима: Управно право, Уставно право и Право локалне самоуправе (по евалуацији рада са студентима оцењена у више наврата оценом преко 4.5 од максималних 5.00). Такође, учествовала је у раду Уставне радионице Правног факултета Универзитета у Крагујевцу.
- Од октобра 2017. године до 2020. године радила у ЈП "Пошта Србије".
- Од октобра 2020. до данас, ради као асистент на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, на катедри за јавно право.

Познавање језика:

- Енглески језик (напредни ниво и обука за правне појмове, способност излагања, превођења и дискусије);
- Немачки језик (основни ниво)

ИЗЈАВА АУТОРА О ОРИГИНАЛНОСТИ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

Ја, Аника Ковачевић _____,
изјављујем да докторска дисертација под насловом:

Парламентарна контрола државне управе у Републици
Србији _____

која је одбрањена на Правном
факултету _____

Универзитета у Крагујевцу представља *оригинално ауторско дело* настало као
резултат *сопственог истраживачког рада*.

Овом Изјавом такође потврђујем:

- да сам *једини аутор* наведене докторске дисертације,
- да у наведеној докторској дисертацији *нисам извршио/ла повреду* ауторског нити другог права интелектуалне својине других лица,
- да умножени примерак докторске дисертације у штампаној форми у чијем се прилогу налази ова Изјава садржи докторску дисертацију истоветну одбрањеној докторској дисертацији.

у Крагујевцу, 13.06.2022 године,

Аника Ковачевић
потпис аутора

Образац 2

ИЗЈАВА АУТОРА О ИСКОРИШЋАВАЊУ ДОКТОРСKE ДИСЕРТАЦИЈЕ

Ја, Аника Ковачевић _____,

дозвољавам

не дозвољавам

Универзитетској библиотеци у Крагујевцу да начини два трајна умножена примерка у електронској форми докторске дисертације под насловом:

Парламентарна контрола државне управе у Републици Србији _____

и то у целини, као и да по један примерак тако умножене докторске дисертације учини трајно доступним јавности путем дигиталног репозиторијума Универзитета у Крагујевцу и централног репозиторијума надлежног министарства, тако да припадници јавности могу начинити трајне умножене примерке у електронској форми наведене докторске дисертације путем *преузимања*.

Овом Изјавом такође

дозвољавам

не дозвољавам¹

¹ Уколико аутор изабере да не дозволи припадницима јавности да тако доступну докторску дисертацију користе под условима утврђеним једном од *Creative Commons* лиценци, то не искључује право припадника јавности да наведену докторску дисертацију користе у складу са одредбама Закона о ауторском и сродним правима.

припадницима јавности да тако доступну докторску дисертацију користе под условима утврђеним једном од следећих *Creative Commons* лиценци:

- 1) Ауторство
- 2) Ауторство - делити под истим условима
- 3) Ауторство - без прерада
- 4) Ауторство - некомерцијално
- 5) Ауторство - некомерцијално - делити под истим условима
- 6) Ауторство - некомерцијално - без прерада²

у Крагујевцу, 15.06.2022. године,

Аница Колочевац

потпис аутора

² Молимо ауторе који су изабрали да дозволе припадницима јавности да тако доступну докторску дисертацију користе под условима утврђеним једном од *Creative Commons* лиценци да заокруже једну од понуђених лиценци. Детаљан садржај наведених лиценци доступан је на: <http://creativecommons.org.rs/>

Образац 3

**ИЗЈАВА АУТОРА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНЕ И ЕЛЕКТРОНСКЕ ВЕРЗИЈЕ
ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Изјављујем да су штампана и електронска верзија докторске дисертације под насловом:

Парламентарна контрола државне управе у Републици
Србији _____

истоветне.

у Крагујевцу, 13.06.2022. године,

Аника Ковачевић

потпис аутора