

Др Ирина Пејић,*
Редовни професор Правног факултета,
Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

doi:10.5937/zrpfni1673067P

UDK: 342.53

Рад примљен: 30.09.2016.

Рад прихваћен: 01.11.2016.

ПАРЛАМЕНТАРНА ВЛАДА: МОГУЋНОСТИ РАВНОТЕЖЕ У СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ**

Апстракт: Основни циљ рада је да расветли однос узајамности између законодавне и извршне власти на коме се темељи идеја парламентарног система, а која се развила из традиционалне форме до савремених облика парламентаризма, са више или мање елемената рационализације. Данас је тешко говорити о „чистом“ моделу парламентарне владе из најмање два разлога. Прво, савремени уставни инструменти рационализације и померају тежиште уставне власти било према влади, било према шефу државе, али у сваком случају „од“ парламента. Друго, политички оквир савременог парламентаризма значајно доприноси да уставни инструменти за очување равнотеже добију ново правно и политичко значење, те да остварују друге функције у односу на претпостављене.

Кључне речи: Парламентарни систем, подела власти, парламент, егзекутива.

1. Увод – теоријски оквир

Идеја поделе власти настала је на темељу потребе да се ограничи апсолутна власт владара, те да се успостави механизам ефикасне контроле, провере и надгледања извршне власти. Страх од апсолутизма извршне власти дуго је представљао мотор приликом профилисања уставних система који су били базирани на идеји поделе власти. Међутим, док се изворни концепт поделе власти претежно фокусирао на потребу ограничења апсолутне власти шефа државе (владара), развој европског континенталног модела

* irena@prafak.ni.ac.rs

** Рад је резултат истраживања на пројекту: “Усклађивање права Србије са правом Европске уније”, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2013–2018. године.

довео је до тога да данас парламентарни механизам све више претеже према другом чиниоцу извршне власти, тачније према влади.

Први теоријски радови о подели власти настали су у периоду апсолутне монархије у делима Џона Лока, Шарла Монтескјеа, Џејмса Медисона и других писаца који су стварали током седамнаестог и осамнаестог века. У свом делу „Две расправе о влади“ (1690), енглески филозоф Џон Лок (*J. Locke*) поставио је темеље поделе власти коју је сматрао претходном и основном баријером арбитрерној власти, а све са циљем обезбеђења и гарантовања природних права. Као зачетник идеје о друштвеном уговору, он је сматрао да законодавна власт мора бити одвојена од извршне власти ради остваривања „општег добра друштва“ (McPherson, 1980: 159). Иста идеја руководила је француског теоретичара Шарла Монтескјеа (*Ch. L. Montesquieu*), који је концепт поделе власти развио у свом делу „О духу закона“ (1752): подела власти представља уставну одбрану од тираније и истовремено пружа гаранцију слободе. Монтескје је сматрао да би „био крај свему ако би исти човек или исто тело, именовано било од стране племства било од стране народа, вршило све три власти“, тј. ако би исти човек или орган имао прерогативе да доноси закон, извршава га и да решава случајеве појединаца (Montesquieu, 1914: 2–3). У свом концепту поделе власти посебно је нагласио гаранције независног судства, које подразумевају да оптуженом треба дати посебно право да бира судију у складу са законом. Политичке власти имале би своја специфична овлашћења: законодавна власт да изрази општу вољу државе, а извршна власт да спроводи општу вољу.

Европске расправе о подели власти у којој једна власт зауставља другу послужиле су као инспирација творцима америчког устава. Разматрајући могућности поделе власти (*the separation of powers*) у тада насталој северноамеричкој држави, Џ.Медисон (*J. Madison*) је идеју кочнице и равнотеже изразио на следећи начин: „Гомилање све власти: законодавне, извршне и судске у исте руке, без обзира на то да ли у руке појединца, више људи, или мноштва, и без обзира на то да ли је носилац ове власти наследан, самоименован или изборан, може се с правом прогласити за саму дефиницију тираније“ (Hamilton, Madison, Džej, 1981: 331).

Теоријска поставка о деоби власти на законодавну, извршну и судску добила је своју правну интерпретацију кроз организационо издвајање ауторитета (установљавањем посебних органа три власти) и кроз функционално разграничење овлашћења (уставним систематизовањем надлежности носилаца власти). Тако је легислативна власт она која ужива ексклузивну моћ да ствара право, егзекутива располаже овлашћењем да

води политику и спроводи законе, док судство решава спорове настале у процесу тумачења и примене права. С обзиром на опасности на које је упозоравала историја средњовековне државе, у основи ове грађанске идеје налазило се пре свега решење питања односа између законодавне и извршне власти. Како је судску власт било могуће у највећој мери ограничити правом, њена независност према законодавству и егзекутиви била је мерљиви показатељ истинске поделе власти у уставној држави. Са друге стране, односе на релацији легислатива – егзекутива није било могуће тако јасно дефинисати, иако је заједнички именитељ свим идејама о подели власти био да се онемогући злоупотреба и концентрација власти у оквиру једног органа. С обзиром да носиоци законодавне и извршне власти извлаче свој легитимитет, непосредно или посредно, из избора, а своје уставне надлежности врше на темељу принципа народне суверености, њихова позиција у систему поделе власти зависила је у великој мери од развоја односа друштвених, а потом и политичких снага.

2. Парламентарни модел

Парламентарни систем уставне организације власти настао је на еластичним везама и либералним правилима о диференцирању законодавне од извршне власти. Три су основна принципа на којима почива њихов међусобни однос: једнакост, сарадња и узајамност у деловању две власти (Hauriou, 1968: 209; Burdeau, 1969: 144; Stefanović, 1950: 455). Обележје овог система је дуалитет чинилаца извршне власти, чији је основни задатак да обезбеде сарадњу између парламента и шефа државе уз помоћ владе, која има утврђену и од председника одвојену област управљања, а истовремено је политички одговорна пред парламентом. Од настанка парламентарног система дуализам егзекутиве значајно је еволуирао у правцу владе, јачајући њену моћ и доминацију у систему поделе власти. Назив „парламентарна влада“, слично називу „председничка влада“, потиче управо од те органске повезаности владе са парламентом у првом, односно председником републике у другом случају.¹

Енглески представнички систем, као колевка парламентаризма, вуче своје корене из тринаестог века и од тада се развијао у специфичним условима

1 У политичкој теорији начињена је разлика између појмова „парламентарна влада“ и „парламентарна демократија“, управо са аспекта ширине наведених појмова: „парламентарна влада“ је израз институционалног аранжмана у коме владу контролише парламентарна већина, док је израз „парламентарна демократија“ шири и он треба да укључи контролу већине грађана, који преко изабраних представника контролишу вршење власти у целини. Парламентарна демократија је, по његовом мишљењу, појам који се може изједначити са идејом народне суверености, коју грађани врше преко својих изабраних представника (Strøm, 1995: 52–53).

сталешке монархије. Његова посебност испољена је у изостанку устава и формалних правила најјаче правне снаге, па се ова ситуација у енглеској правној књижевности најчешће назива „неписани устав“ (*unwritten constitution*), иако овај израз не одговара природи устава као правног феномена (Пејић, 2015: 130).² Настанак парламентарног система лежао је у потреби да се формира народно представништво које би, по речима Слободана Јовановића, бранило народни интерес како од владаоца, тако и од владе. Међутим, „(п)остепено, представничка влада се претворила у парламентарни режим, тј. такав режим где се министри узимају из парламентарне већине“ (Јовановић (А), 1991: 238). У свом историјском развоју енглески парламентаризам је прошао кроз фазе које би се могле означити као: влада парламента, кабинетска влада и потенцијално „влада првог министра“ (Јовановић (Б), 1991: 254). Оваква развојна класификација произилази из еволуције односа између извршне и законодавне власти, тј. између владе и парламента. Она би се могла уклопити у општи критеријум за разликовање следећих типова парламентаризма: 1) парламентаризам у коме су министри орган парламента (примеренији републици него монархији); 2) парламентаризам у коме су министри монархов орган, мада су одговорни пред парламентом (монархијски парламентаризам); 3) парламентаризам у коме су министри неодговорни, али представљају својеврсну везу између парламента и монарха (Б. Миркин-Гецевича) (Јовановић (В), 1991: 437). Док прва два типа уважавају сва три обележја парламентаризма: поделу, равнотежу и сарадњу, дотле последњи тип парламентаризма може постојати у условима поделе и сарадње две власти, без обзира на постојање равнотеже.

Парламентаризам је настао и развијао се дуго година у условима монархијског облика владавине, што је условило да везивно ткиво овог система (узајамност и равнотежа) добије другачија обележја у републиканској парламентарној влади. Основно обележје монархијског парламентаризма садржано је у одговорности министара који „нису органи парламента, него органи краља“, мада њихова одговорност пред парламентом постоји. У републици су министри орган парламента који према парламенту стоји у позицији одговорности. Теоријски посматрано, равнотежу је теже остварити у монархијском парламентаризму, јер министри треба истовремено да обезбеде и поверење круне и поверење парламента, док су правила политичке игре наметнула много комплекснију

2 „Изврсност“ енглеске уставности С. Јовановић је објаснио речима: „Обуздаван парламентом, краљ није могао претворити монархију у деспотизам; обуздаван краљем и Домом комуна, Дом лордова није могао претворити аристократију у олигархију; обуздаван Домом лордова и краљем, Дом комуна није могао претворити демократију у демагогију“ (Јовановић, 1990: 155).

улогу влади управо у републиканском парламентаризму. У деветнаестом веку парламентарна влада у француској Трећој републици почивала је на правилу да су министри „орган парламента“, па се сматрало потпуно неприхватљивим да председник републике (као што је то покушао Жил Греви) располаже уставним правом да врши одабир министара (Јовановић (В), 1991: 436).

Док је у традиционалној парламентарној монархији монарх био шеф целокупне извршне власти, временом његова позиција је ограничена на симболичне прерогативе представника егzekутиве и оличења националног јединства. У уставној конструкцији он је и носилац законодавне власти, коју врши заједно са парламентом, али је и ова позиција временом бледела у односу на председника републике у рационализованом парламентаризму који је преузео стварну моћ у односима легислативе и егzekутиве. Традиционални назив законодавног органа у енглеском парламентаризму је „Краљ у Парламенту“, чиме је требало потврдити учешће монарха у вршењу законодавне власти преко права апсолутног вета на законе које изгласа парламент.³ 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. Уважавајући традиционалне постулате парламентарне монархије, могло би се рећи да је њено основно обележје: 1) организациона дихотомија, постојање два уставна органа унутар егzekутиве; 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 према потписом 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 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.

Бавећи се систематизацијом парламентарних система од настанка грађанске државе до Другог светског рата, К. Левенштајн је уочио једну правилност: константна намера уставотвораца била је да обезбеде доминацију законодавне власти, јачањем уставне позиције парламента, а све са циљем да се заштите од претње опресивне извршне власти, изражене првенствено у лику шефа државе (Loewenstein, 1938: 580–583).

³ Данас монарх више не присуствује парламентарним сесијама, а од 1541. године он потврду закона даје преко комисионара у присуству чланова Дома комуна и Дома лордова. (Bradley, Ewing, 2003: 192)

Ова правилност одржала се и касније, у време када су грађанске државе излазиле из Другог светског рата и покушавале да се врате традиционалном парламентаризму (као, на пример, у француској Четвртој републици и Италији). Неки су сматрали да је криза парламентарне демократије управо и настала зато што је „покварена равнотежа између законодавне и извршне власти“, тако што је законодавна власт преузела доминацију над извршном влашћу, као што је то истицао Емил Жиро (*E. Giraud*) у Француској (Јовановић (Г), 1991: 454). Чиста форма парламентаризма била је дестабилизована између два светска рата, те се у то време јављају први облици рационализације у парламентарној конструкцији поделе власти. 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. Потребу рационализације парламентаризма видео је Б. Миркин-Гецевич (*B. Mirkine-Guetzevitch*) као израз развоја демократске идеје („идејна“ рационализација) и као израз прилагођавања државне организације нараслим друштвеним потребама („техничка“ рационализација) (Јовановић (В), 1991: 426). Рационализацију парламентаризма К. Левенштајн је описао речима: „... рационализација политичке моћи садржана у уставном документу није успела да обезбеди основни квалитет свих влада, тј. политичког лидерства. Истина је да политичко вођство не може бити произведено уставним аранжманом, али је исто тако тачно да може бити превенирано од искорака неспретном структуром уставног права“ (Loewenstein, 1938: 583).

3. Корекције традиционалног модела

Апсолутна подела власти не постоји и то се јасно види у бројним варијететима изражавања истог принципа у парламентарном систему.⁴ Традиционално гледиште о подели власти не игра више кључну улогу у профилисању механизма уставне власти у савременој држави. Парламентарни систем власти се променио и еволуирао у нове форме које се међусобно разликују, нарочито у европском правном простору. Тако је Монтескјеова формула доживела промене, најпре у енглеском парламентаризму. Енглески устав, сматрао је Валтер Беџхот (*Wagehot*, 1873: 48 (65)), садржи „делотворну тајну“ која се састоји у постојању „тесне уније, скоро комплетне фузије, између извршне и законодавне власти“. Упркос традиционалном инсистирању на подели власти, енглески устав је развио

4 Британски писци су ову тезу развили у условима савременог британског парламентаризма, који битно одступа од његове изворне идеје (Colin Munro, T.R.S.Allan, Eric Barendt).

систем који почива на „особеној апроксимацији“ да влада представља суштинску везу између законодавне и извршне власти. Влада ужива подршку парламентарне већине, у којој важе правила строге партијске дисциплине. Зато је моћ индивидуалне акције посланика сведена на минимум, а могућности опозиције да опозове владу су готово никакве.⁵

Због разних модалитета у уставном и политичком развоју „гипке“ поделе власти јавила се потреба за сврставањем и дефинисањем „нових“ уставних система. Они начелно прате изворне принципе парламентаризма, али су временом развили особености које допуштају да се говори о модификованим облицима организације власти у савременој уставној држави. Осамдесетих година прошлог века М. Диверже је допунио традиционалну класификацију система новим моделом поделе власти који је назвао полупредседнички систем (*semi-presidential government*). Највише интересовања изазвао је његов рад *“A New Political System Model: Semi-Presidential Government”* (Duverger, 1980: 165–187), који представља аутентичан извор новог теоријског концепта организације власти. У француској уставноправној литератури било је много покушаја да се прецизно одреди овај тип система, а свима је заједничко то да је овде реч о модулираном парламентарном систему са значајним елементима председничке владе. Тако је П. Аврил (*P. Avril*) овај систем назвао “плебисцитарна демократија”, док је Ж. Ведел (*G. Vedel*) сматрао да је исти израз слаб да би означио оно што је у Француској на снази, а што је он назвао “ултра-председничка” стварност (Bahro, Bayerlein, Vesper, 1998: 203). Има мишљења да је типологију система могуће извршити само на основу диференцирања политичких од уставних система. Тако би у критеријум за класификацију политичких система морао бити укључен начин вршења власти који произилази из доминантне институционалне праксе, док класификација уставних система обухвата само уставна правила о начину вршења власти (O. Duhamel, према: Bahro, Bayerlein, Vesper, 1998: 203). Зато се француски систем може означити као политички систем са обележјима “председничког система”, док се сам уставни систем може класификовати као “полупредседнички”, или се може рећи да је „президентијализам“ у Француској опскрбљен полупредседничким уставним моделом. Француски конституционалиста Ж. Жикел (*Gicquel*, 1997: 130) исти систем карактерише као “председнички”, мада се у великој

5 О томе какве су могућности опозиције у британском парламентарном систему у погледу контроле владе говори А. King на следећи начин: једино што је опозицији остало на располагању је „време“ као оружје у борби против надмоћне и политички подржане владе. Једино чиме појединац – посланик, па и цела опозиција, располаже када су у питању владини предлози је време, на изванредан начин одлагање одлуке парламентарне и политичке већине. На овај начин може се мерити слабост опозиције у британском парламенту. (King, 1976: 18)

мери слаже са Дивержеовом дефиницијом да је реч о концентрацији власти у рукама шефа државе, с обзиром на начин његовог избора и начин одлучивања парламентарне већине.

Полупредседнички систем је у теорији разматран претежно на примеру уставног и политичког искуства француске Пете републике. С обзиром на бројне осцилације у погледу ширине уставних овлашћења, начин избора уставних органа (првенствено председника републике), међусобних односа легислативе и егzekутиве, развиле су се и неке особене врсте овог система. Тако су амерички писци М. С. Шугарт и Џ. М. Кери ове (под) врсте сврстали у две категорије: премијерско-председнички (*premier-presidential*) и парламентарно-председнички (*parliamentary-presidential*) модел (Shugart, Carey, 2003: 55–76). У својој типологији они преферирају премијерско-председнички модел у односу на полупредседнички, мада и сами сматрају да разлике нису суштинске.

Полупредседнички модел (“француски модел”) није проста „синтеза парламентарног и председничког система“, како је истакао М. Диверже (Duverger, 1980: 165), већ је систем у коме се смењују „председничке и парламентарне фазе“. У условима када непосредно изабрани шеф државе ужива подршку парламентарне већине и владе која из ње произилази, овај систем преузима претежна обележја председничке владе. Обрнуто, систем има карактеристике парламентарне владе када влада потиче из парламентарне већине која је супростављена председнику републике. Полупредседнички систем има два битна обележја: прво, председник републике је непосредни изабраник грађана и друго, он располаже снажним уставним надлежностима које му обезбеђују мешање у домен законодавне власти (расписивање референдума, суспензивни вето, распуштање парламента) (Пејић, 2007: 55–58).

Полупредседнички систем установљен је у Француској након уставне ревизије 1962. године, када су грађани на референдуму изгласали органски закон којим је установљен непосредан избор шефа државе.⁶ Ова уставна промена битно је изменила функционисање нове француске републике и по Дивержеовим речима обезбедила ваљан уставни систем „са уграђеним механизмом за очување политичке стабилности у тешка времена“ (Du-

6 Премијер Пете француске републике Ж. Помпиду (G. Pompidou), на посланичко питање које му је 1964. године поставио Ф. Митеран (F. Mitterrand), објаснио је француски модел речима: „Француска је сада изабрала средњи пут између америчког председничког режима и британског парламентарног режима, где шеф државе, који формулише генералну политику, има основу свог ауторитета у универзалном гласању, али своју функцију може да врши само са владом коју он може да изабере и именује, али која да би опстала мора да ужива поверење у Скупштини“. (Према: Poulard, 1990: 244)

verger, 1980: 165). Лоше искуство са „чистим“ парламентаризмом у Трећој и Четвртој републици показало је да се систем између два светска рата развио у „свемоћ“ парламента, који није имао противтежу у извршној власти. Парламентарне владе су често западале у кризу зато што су „умерена министарства, подржавана од Скупштине“ пропадала у Сенату (Јовановић (Д), 1991: 314). Напори да се овај проблем реши у Четвртој републици нису уродили плодом. Зато је нова конструкција власти виђена као могућност за стабилност уставног система кроз успешно смењивање парламентарних и председничких фаза владања (Poulard, 1990: 243–267).

Успостављање новог система и функционисање власти било је везано и за политички ауторитет председника Де Гола (*Ch. De Gaulle*). За њега се тврдило да располаже не само личним ауторитетом, већ и историјским легитимитетом због своје улоге у Покрету отпора. Његов политички утицај правно је формулисан на уставном референдуму 1962. године, када је измењен Устав и уведен непосредан избор шефа државе (Knapp, Wright, 1991: 66). Спровођење уставне ревизије мимо процедуре предвиђене Уставом изазвало је оштре полемике у политичкој и стручној јавности. Уставни савет Француске био је позван да се упусти у оцену уставности усвојеног акта, али је због афирмативног става грађана израженог на референдуму, Савет одустао са образложењем да није надлежан да оцењује уставност референдумских закона. Упркос критикама стручне јавности, уставна промена се десила, а недостаци ревизионог поступка накнадно су конвалидирани референдумском одлуком грађана (Constantinesco, Pierre-Caps, 2006: 351).

Губитак монопола у представљању грађана, према речима Ж. Бирдоа (*G. Burdeau*), имао је за последицу да „власт Француза буде замењена влашћу Француске“ (Constantinesco, Pierre-Caps, 2006: 342). Већ у првом говору генерала Де Гола 1946. године обновљено је значење израза „власт државе“: „Власт способна да испуни константне захтеве нације која не може да игнорише страх од престанка да постоји; моћ која не лежи ни на левици ни на десници, већ она која може да изрази вољу да живи цела Француска“. Дакле, власт је схваћена као моћ државе која извири из воље сувереног народа, али, супротно традиционалном концепту представничке демократије, ова власт није стечена у парламенту, већ у шефу државе. С обзиром на начин функционисања власти на почетку Пете републике, било је мишљења да је у традиционалном француском парламентаризму успостављено ново правило „републиканске монархије“ (Knapp, Wright, 2001: 98).

У уставној и политичкој историји двадесетог века инструменти за успостављање полупредседничког система били су присутни и у другим европским системима, али он није био свуда развијен у истом обиму. Зато је ове европске системе Морис Диверже класификовао у две групе: „привидни“ полупредседнички системи (Аустрија, Ирска и Исланд) и „ефективни“ полупредседнички системи (Француска Пета република, Вајмарска република, Финска и Португал) (Duverger, 1986: 7–17). После слома реалсоцијализма у Европи, овај модел је постао, према речима Аренда Лајпхарта (Lijphart, 1994: 8), „најшире заступљен концепт полупредседничке демократије“.

Полупредседнички систем комбинује елементе поделе власти председничког типа, у коме је шеф државе непосредно изабран, и парламентаризма, у коме парламент заузима централну улогу у погледу контроле владе. 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) (Duverger, 1980: 166). Зато Р. Елџи сматра да се полупредседнички систем може дефинисати као „ситуација у којој непосредно изабрани председник, са фиксираним мандатом, коегзистира са премијером и кабинетом који су одговорни парламенту“.⁷ Узимајући у обзир околности у којима се развијају односи између два органа извршне власти, исти аутор издваја пет група полупредседничког система: монократска председничка и парламентарна влада, подељена влада, сегментирана влада, министарска влада и бирократска влада (Elgie, 1998: 231).

Дуалистичка структура полупредседничке организације власти има за последицу одговорност владе пред парламентом, са једне стране, и независан мандат председника републике, који располаже јаким уставним овлашћењима према законодавној власти, са друге стране. Има мишљења да исти систем карактерише следеће: 1) председник републике је директно или индиректно изабран на народним изборима; 2) председник републике има овлашћења да именује премијера и, са извесним ограничењима, да распусти парламент, 3) премијер је субјекат имплицитног или експлицитног гласања о поверењу у парламенту (Pasquino, 1997: 130–131).

⁷ Овај аутор сматра да на нивоу одређивања дефиниције система није потребно улазити у стварну моћ председника или премијера. (Elgie, 2004: 317)

Сва наведена обележја указују да начин избора председника републике, тј. непосредан избор од стране грађана, не може бити искључиви критеријум за одређивање једног система као полупредседнички. Ова уставна претпоставка мора бити допуњена ширином овлашћења шефа државе, која њему допуштају не само овлашћења извршне власти, већ и мешање у домен легислативе за разлику од председника парламентарне републике чије су прерогативе претежно церемонијалног карактера. Полупредседнички модел не поништава одговорност владе пред парламентом, већ развија другог јаког носиоца извршне власти у лику председника републике. Настанком новог типа организације власти, полупредседничког система, појављује се и нови критеријум за класификацију система поделе власти. Зато се у новијој литератури, као основно обележје парламентарног система наводи да је шеф државе одвојен од шефа владе и да он није биран на непосредним изборима (Elgie, 1998: 227–228).

4. Легислатива и егзекутива – равнотежа у подели власти

Централна тачка око које се развија проблем успостављања баланса у парламентарној влади представља однос између легислативе и егзекутиве. Односи између две гране власти постављени су у оквир општег правила о одговорности изабраних (посредно или непосредно) уставних ауторитета. Механизам парламентарне владе обезбеђује узајамни и повратни утицај две гране власти: 1) учешће парламента у формирању владе, са остваривањем контроле над њеним радом; 2) повратни утицај владе на легислативу, преко права да подноси предлоге закона и уставног овлашћења да распусти парламент или иницира распуштање парламента.

Од свог настанка у Енглеској 1265. године, парламент се током векова борио за позицију искључивог „креатора права“. Ова позиција је од половине деветнаестог века потврђена доктрином о суверености парламента, коју је развио енглески уставни теоретичар А. В. Дајси (*A. V. Dicey*), а она се развијала упоредо са другом доминантном уставном доктрином – теоријом о подели власти (Dicey, 1982: 4; Tomkins, 2003: 47). Правна супремација парламента у енглеском парламентаризму значила је да законодавне надлежности парламента не подлежу никаквим правним ограничењима (Bradley, Ewing, 2003: 53).

Посматрана у историјском контексту развоја, законодавна функција парламента постепено је обликована на темељу расподеле надлежности између парламента и владе. Нарасле потребе државе условиле су још почетком двадесетог века да се тежиште државне власти постепено преноси са законодавне на извршну власт. Јачање владе, сматрао је С.

Јовановић, „узроковано је социјалном политиком демократије“, што није први пут да „једна идеологија приликом свог практичног остваривања порече себе саму“ (Јовановић (В), 1991: 427).

Представа о снажном законодавном органу ослабила је у условима које поставља политички оквир за функционисање парламентарног система. Још у деветнаестом веку било је критика на рачун „ексклузивне моћи“ законодавца у процесу креирања права. Тако је Валтер Беџхот (*W. Bagehot*) сматрао да не треба прецењивати улогу парламента као законодавног органа, иако је она несумњиво важна, јер он располаже и другим једнако важним функцијама, као што су контролна и изборна (Tomkins, 2003: 94). Политички оквир за развој парламентаризма у уставној држави удаљио је поделу власти од изворне формуле успостављене од стране Монтеѕкјеа. Односи између легислативе и егзекутиве, посматрани изван партијских релација, постојали су само у изворном концепту поделе власти. Са појавом политичких партија, тај се однос променио (Müller, 1993: 468; King, 1976: 11–36). Карл Левенштајн (Loewenstein, 1938: 594) је сматрао да суштинско обележје овог односа лежи у блиској сарадњи и интеграцији „легислативе и егзекутиве у образовању државне воље“. По његовом мишљењу, почетком двадесетог века није остало ништа од класичне доктрине о суверености парламента, као и од традиционалне концепције да је кабинет ништа више него један парламентарни комитет.

Иако су тезе о „пропадању“ парламента плод новијих теоријских расправа, има мишљења да је улога парламента претерано „гласификована“ још на почетку успостављања представничке демократије (Vasović, 2008: 95–96). Међутим, маргинализација његове моћи у новије време готово да је постала неспорна теза у правним и политичким расправама. О слабљењу улоге најстаријег енглеског парламента писало се током деветнаестог и почетком двадесетог века. Тако је још 1917. године Џ. Д. Алин (*C. D. Allin*) истицао да је гласификација најдаље отишла у енглеском парламентаризму, поткрепљујући своју тврдњу чињеницом да историјски документи на којима се темељи енглески парламентаризам, *Magna Charta* и *Bill of Rights*, нису донети у парламентарној расправи, већ су наметнути „силом оружја“ (Allin, 1917: 240).

Националне скупштине европских земаља у савременом парламентаризму изгубиле су позицију искључивог законодавца. Док су, са једне стране, писци либералне уставности (Џ. С. Мил, В. Беџхот) већ на самом почетку оспоравали могућност парламенту да као законодавац оствари престижну позицију у систему поделе власти, дотле је Б. Миркин-Гецевич сматрао да је премоћ законодавног органа развијана у доба „лажне уставности“ када је

парламент, као израз народне суверености, могао да представља баријеру апсолутизму владара. Утолико је било оправдано да се након учвршћивања суверене власти народа, која је директно или индиректно утицала на све три гране власти, препусти влади да остварује нараслу политичку активност државе. Ако се у доба лажног апсолутизма треба бојати сувише јаке владе, сматрао је Б. Миркин-Гецевих, дотле се у демократији треба бојати сувише слабе владе. Ову тезу проширио је С. Јовановић, сматрајући да је „управна власт и у демократији нераздвојна од бирократије“, те да је „надзор законодавног тела над управом потребан у демократији ради сузбијања не мање опасног бирократског деспотизма“ (Јовановић, 1991: 445).

Реалност је да парламент постаје све више несамосталан и немоћан да се одупре владиној доминацији. Дајсијева идеја о суверености парламента доведена је у питање из неколико разлога. Прво, односи између националног права, које ствара парламент и права Европске уније, као наднационалног права, довели су до слабљења традиционалне позиције парламента. Друго, област делегираног законодавства, које отвара могућност да парламент пренесе егzekутиви овлашћење да доноси акте у оквиру законодавне функције, умањила је његову способност у хоризонталној равни поделе власти. Треће, спровођењем децентрализације (деволуција) образују се представничка тела са „пренешеном влашћу“ која у одређеној мери, мада ограничено, задиру у способност парламента да доминира у стварању националног законодавства (Dicey, 1982; Tomkins, 2003: 132).

Овове се мора додати и појава уставног судства у систему организације власти почетком прошлог века, што је значајно кориговало уставни ауторитет парламента. У поступку нормативне контроле уставности у апстрактном спору уставни суд укида законе парламента и тако посредно учествује у вршењу законодавне функције. Укидање неуставних закона, процењивање различитих могућности интерпретације нормативних аката и њихове сагласности са уставним принципима, има за циљ да се законодавцу упуту упозорење у погледу потребе измена, допуна или доношења потпуно новог нормативног акта, а што све спада у домен уставних овлашћења парламента и његове законодавне надлежности.⁸

⁸ Иако уставни суд не учествује у законодавству „стварањем, допуном и изградњом“, истиче О. Вучић, „он га садржински обликује укидањем, елиминацијом, онемогућавањем даље важности појединих закона“. Зато се, сматра Вучић, може оправдано поставити питање: да ли и колико уставни суд таквим поступањем „непосредно и директно задира у надлежност законодавца“, као и „које све правне, још више политичке последице из таквог поступања могу произаћи“ (Вучић, Петров, Симовић, 2010: 23). (Видети и: Стојановић, 2016: 37–38; Nastić, 2015: 214)

Слабљење позиције парламента у систему поделе власти може се видети и кроз атрофију друге парламентарне функције, контролне функције. Парламентарни тип владе почива на правилу о одговорности владе пред парламентом. Енглески теоретичар Сидни Лоу (*Sidney Low*) објаснио је да је моћ парламента способног да изабере и контролише владу слабила до нивоа да „Доњи дом више не контролише Владу; Влада контролише Доњи дом“, те да „партијска машина увек посредује да би заштитила министра једног ресора; према томе, теоријско право које припада Парламенту, да доведе до оставке министра, ако овај погрешно, није тако озбиљна кочница за држање и рад појединих чланова Владе“ (Лоу, 2010: 87, 132). Традиционално обележје парламентаризма развијено је до тачке у којој је моћ парламента да разреши владу скоро сасвим онемогућена или, боље рећи, случајна. Одлука о разрешењу владе је постала експрес, који се догађа у условима мањинске владе или у случају слома партијске солидарности унутар владе (Turpin, 2002: 447). Тако се дошло до апсурда: парламент остварује контролну функцију преко парламентарне већине, чији је примарни задатак да одржи своју владу у мандату.

Атрофија парламента развијала се паралелно са развојем политичких партија које суштински представљају партикуларне интересе, а теже да их прикажу као универзалне. Своју примарну улогу политичке партије остварују у изборном процесу, али и касније, утицајем на рад и понашање посланика у парламенту. Политичко представљање добија тако и другу димензију – репрезентацију у оквиру самих партија, која се одражава на састав и функционисање парламентарних група, као и на индивидуалну позицију самих парламентарца. За разлику од либералне представе о изабраним представницима, као „гласноговорницима“ народа, данас је интерес демократске политичке власти наметнуо потребу константне политичке везе између партије и изабраног представника. Иако у теорији критикована, па чак и оспоравана, партијска дисциплина чланова парламента постала је реалност, иако она у највећем броју случајева не ужива правну заштиту. Тако је настао нови „профил“ народног изабраника, који је потпуно политички завистан од своје политичке партије. Он своје ставове, мишљење и уверење изражава искључиво у затвореној и јединственој форми политичке групе у парламенту, која је постала средиште политичког одлучивања јер се у оквиру њих формулишу основни политички циљеви и принципи између којих се, потом, у пленуму долази до одређене нагодбе или се одлучује. Претходно одлучивање у политичким центрима прејудицира уставноправно обавезну одлуку парламента. Парламентарна активност је данас све мање индивидуална, а све више колективна. Чланови парламента и парламентарних група прилагођавају

се улози политичке групе у парламентарном поступку и зато остају по страни њихове индивидуалне могућности и право на акцију (Gicquel, 1997: 691).

Уставни инструменти за функционисање парламентарне владе изазивају различите ефекте зависно од политичких услова у којима се овај систем развија. Однос снага између парламентарне већине и парламентарне мањине, њихова унутрашња структура, традиционалне релације развијене између политичких партија битно 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. Међутим, ако је то довољно да се појава разуме, то није разлог да се она оправда. Уочи Другог светског рата (1938) С. Јовановић је написао: „Не треба заборавити да у демократским земљама парламенат, поред све вике која се на њега диже, још увек има више ауторитета, него влада према којој... постоји у народу дубоко укоренење неповерење и отпорност“ (Јовановић (Г), 1991: 453).

5. Закључак

У уставном и политичком развоју парламентаризма дошло је до значајних промена које су утицале на то да изворни принципи поделе власти буду, у већој или мањој мери, модификовани у форми рационализованог парламентаризма. Поред изворног облика, флексибилна правила о једнакости, узајамности и равнотежи између носилаца власти омогућила су да се развију нови облици парламентарне владе. Међутим, упркос различитим дефиницијама у правној и политичкој теорији, само је полупредседнички систем заслужио позицију „трећег“ модела уставне организације власти. То се јасно може видети на примеру младих источноевропских република, које су крајем прошлог века донеле прве грађанске уставе, али и на примеру старих демократских држава, у којима су се, под непромењеним уставним правилима, развила нова правила „политичке игре“. Последице развоја директно су се одразиле на концепт одговорне владе у парламентарном систему. Ако се концепт одговорности посматра кроз принцип народне суверености, онда се може рећи да парламентарни систем почива на правилу о посредној 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. Данас, међутим,

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 владе. Однос између формалне контроле владе и народне суверености, која претпоставља да свака власт полаже рачун грађанима, показује да је настао велики поремећај равнотеже у парламентарној влади. Он је довео до тога да влада, као и министар индивидуално, може готово увек да однесе формалну или „процедуралну“ победу, чак и када јасно изгуби борбу политичким аргументима у парламенту. Конципирање и дефинисање извршне власти, регулисање њене организације и односа према другим носиоцима и даље је у центру пажње уставног профилисања система поделе власти. Додуше, то се данас мање односи на могућност ускрснућа апсолутног владара, који ће приграбити све три функције врховне власти, већ управо на могућност политички неодговорне парламентарне владе, која може измаћи контроли.

Литература

- Allin, C.D. (1917). "The Position of Parliament", *Political Science Quarterly*. Vol. 29. No. 2. 2140-2243.
- Bagehot, W. (1873). *The English Constitution*. (Second Edition). London.
- Bahro, H., Bayerlein, B.H., Veser, E. (1998). "Duverger`s Concept: Semi-Presidential Government Revisited". *European Journal of Political Research*. Vol. 34. 201-224.
- Bradley, A.W., Ewing, K.D. (2003). *Constitutional and Administrative Law*, London: Pearson, Longman.
- Burdeau, G. (1969). *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: L.G.D.J.
- Vasović, V. (2008). *Savremene demokratije I*. Beograd: Službeni glasnik.
- Вучић, О., Петров, В., Симовић, Д. (2010). *Уставни судови бивших југословенских република*. Београд: Досије студио.
- Gicquel, J. (1997). *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Montchrestien.
- Dicey, A.V. (1982). *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Libery Fund.
- Duverger, M. (1980). "A New Political System Model: Semi-Presidential Government". *European Journal of Political Research*. Vol. 8. No. 2. 165-187.

Duverger, M. (ed.). (1986). *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: Presses Universitaire de France.

Elgie, R. (1998). „The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions”. *European Journal of Political Research*. No. 33. 219–238.

Elgie, R. (2004). „Semi-presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations”. *Political Studies Review*. Vol. 2. 314–330.

Јовановић, С. (1990). *Из историје политичких доктрина*. Београд: БИГЗ.

Јовановић, С. (А). (1991). „Представничка влада у теорији и у пракси“. У: С. Јовановић, *Из историје и књижевности* (II). Београд: БИГЗ. 238–241.

Јовановић, С. (Б). (1991). „Енглески парламентаризам после рата“. У: С. Јовановић, *Из историје и књижевности* (II). Београд: БИГЗ. 251–255.

Јовановић, С. (В). (1991). „О делу Б. Миркин-Гецевећа о парламентаризму под Националним конвентом“. У: С. Јовановић, *Из историје и књижевности* (II). Београд: БИГЗ. 434–437.

Јовановић, С. (Г). (1991). „О кризи демократије и јачању извршне власти у делу Емила Жироа“. У: С. Јовановић, *Из историје и књижевности* (II). Београд: БИГЗ. 452–455.

Јовановић, С. (Д). (1991). „Уставна промена у Француској“. У: С. Јовановић, *Из историје и књижевности* (II). Београд: БИГЗ. 314–317.

King, A. (1976). „Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and Germany”. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 1. No 1. 11–34.

Knapp, A., Wright, V. (2001). *The Government and Politics of France*. London and New York: Routledge.

Lijphart, A. (ed.). (1994). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.

Loewenstein, K. (1938). „The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law”. *The University of Chicago Law Review*. Vol. 5. No 4. 566–608.

Лоу, С. (2010). *Енглески парламентаризам*. Београд: Правни факултет, Центар за издаваштво и информисање.

McPherson, C.B (ed.), (1980). *John Locke Second Treatise of Government*. Indianapolis and Cambridge: Hackett Publishing Company.

Montesquieu, Charles de Secondat, Baron de. (1914). *The Spirit of Laws*. (Translated by Thomas Nugent, revised by J. V. Prichard). (Book XI). London: G. Bell & Sons, Ltd.

- Müller, W.C. (1993). "Executive-Legislative Relations in Austria 1945-1992". *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 18. No. 4. 467-494.
- Nastić, M. (2015). "ECHR and National Constitutional Courts", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. Br. 71. 203-220.
- Pasquino, G. (1997). "Semi-presidentialism: A Political Model at Work". *European Journal of Political Research*. No. 31. 128-137.
- Пејић, И. (2007). "Полупредседнички систем и могућности кохабитације". *Теме* (Часопис за друштвена истраживања). Ниш. бр. 1. 43-60.
- Пејић, И. (2015). "Британски парламент – покушај уставне реформе". *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. Бр. 71. 129-148.
- Poulard, J.V. (1990). "The French double Executive and the Experience of Cohabitation". *Political Science Quarterly*. Vol.105. No.2. 243-267.
- Stefanović, J. (1950). *Ustavno pravo FNRJ i komparativno*. Zagreb: Nakladni zavod Hrvatske.
- Стојановић, Д. (2016). "Уставни суд у светлу интерпретативних одлука у нормативној контроли". *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. Бр. 72. 37-54.
- Strøm, K. (1995). "Parliamentary Government and Legislative Organization". in Herbert Döring (ed.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim Centre for European Political Research.
- Shugart, M.S., Carey, J.M. (2003). *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press.
- Tomkins, A. (2003). *Public Law*. Oxford University Press.
- Turpin, C. (2002). *British Government and the Constitution* (Text, Cases and Materials). Butterworth, LexisNexis.
- Hamilton, A., Madison, J., Džej, J. (1981). *Federalistički spisi*. (V. Stanovčić, red.). Beograd: Radnička štampa.
- Hauriou, A. (1968). *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Editions Montchrestien.
- Constantinesco, V., Pierre-Caps, S. (2006). "France: The Quest for Political Responsibility of the President in the Fifth Republic". *European Constitutional Law Review*. No. 2. 341-357.
- Wiberg, W. M. (1995). "Parliamentary Questioning: Control by Communication?". in H. Döring (ed.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. St. Martin's Press.

Irena Pejić, LL.D.

Full Professor,

Faculty of Law, University of Niš

**THE SYSTEM OF PARLIAMENTARY GOVERNMENT: THE POSSIBILITY OF
BALANCE UNDER THE PRINCIPLE OF THE SEPARATION OF POWERS**

Summary

The minimum consensus in defining the concept of a parliamentary system is closely related to the presence of the responsible government in the system governed by the principle of the separation of powers, which is the essential characteristic of parliamentarism. A constitutional and political theory classify this system as a model of parliamentary government that is elected by Parliament and responsible to Parliament, which is the essence and the common denominator of this system. Moreover, all the modalities of the system develop in line with the relations established between the legislative and the executive authorities, i.e. between the head of state, the government and the parliament. Nowadays, there is no “pure” model of the parliamentary government, for at least two reasons. First, modern constitutions set up instruments of rationalization and transfer the focus of the constitutional power either to the government or to the head of state, but in any case “away from” the parliament. Second, political framework of modern parliamentarism significantly contributes to the situation where the constitutional instruments aimed at preserving the balance receive a new legal and political meaning; thus, they serve some functions other than those prescribed by the constitution.

Keywords: *Parliamentary system, separation of powers, Parliament, executive authority.*

