

Časopis „Poslovne studije“, 2014, 11-12:
Rad primljen: 10.03.2014.
Rad odobren: 06.04.2014.

UDK 342.4/.5:341.217
DOI: 10.7251/POS1412243P
Originalan naučni rad

Pajić Šavija Sandra, master prava¹

USTAVNI POLOŽAJ VLADE U PARLAMENTARNOM SISTEMU VLASTI

Rezime: *Parlamentarni sistem počiva na dvije pretpostavke. S jedne strane, to je politička odgovornost vlade pred parlamentom, dok s druge strane, vlada povratno utiče na parlament kroz pravo zakonodavne inicijative i pravo raspuštanja parlamenta. Vlada se obično označava kao nestabilna komponenta izvršne vlasti, a njena nestabilnost je posljedica tijesne vezanosti za parlament. Iako se suština parlamentarne vlade ogleda u njenoj političkoj odgovornosti pred predstavničkim tijelom, odnosi između parlamenta i vlade u savremenim parlamentarnim sistemima su bitno promijenjeni. Od sistema u kojem je vlada politički odgovorna pred parlamentom, parlamentarni sistem vlasti je evoluirao u sistem ravnoteže vlasti. Međutim, čini se da je ravnoteža vlasti danas u većini država u kojima funkcioniše parlamentarni sistem narušena u smislu snaženja pozicija izvršne vlasti. Stvarni nosilac političkog odlučivanja u državi je postala vlada. Od organa čiji je zadatak da izvršava volju parlamenta, vlada se pretvorila u organ koji nameće svoju politiku parlamentu. Iako ustavni okvir podjele vlasti ne stavlja ni zakonodavnu ni izvršnu vlast u nadređen položaj, političke okolnosti su postale presudan faktor koji diktira stvarne odnose između zakonodavne i izvršne vlasti. Svakako da je jedan od najvažnijih razloga jačanja pozicija vlade, promijenjena uloga izbora, gdje birači posredno biraju i vladu. Na taj način vlada danas sve više zavisi od volje birača, a ne od samog parlamenta. U tom smislu oslabila je i kontrolna funkcija parlamenta u odnosu na vladu pa se i instrumenti parlamentarne kontrole rada vlade sve manje koriste.*

¹ Viši asistent, Pravni fakultet, Slobomir P Univerzitet, Pavlovića put bb Bijeljina, sandra_pajic@yahoo.com

Ključne riječi: *parlamentarni sistem, vlada, parlament, politička odgovornost vlade, raspuštanje parlamenta.*

JEL klasifikacija: *K1, K10, K100*

UVOD

Jedno od ključnih pitanja koje se postavlja u sistemu parlamentarne vlasti jeste položaj izvršne vlasti, posebno posmatrano kroz prizmu njenog odnosa prema zakonodavnoj vlasti. S obzirom da je u parlamentarnom sistemu egzekutiva bicefalne prirode i da je čine vlada i šef države, problem je utoliko složeniji. Iako tradicionalna teorija parlamentarni sistem vlasti određuje kao sistem u kojem je vlada politički odgovorna pred parlamentom, česte parlamentarne krize i nestabilne vlade dovele su do potrebe racionalizacije parlamentarnog sistema, u cilju obezbjeđivanja veće stabilnosti vlade, a koja se kretala u pravcu uspostavljanja ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti. To je uticalo na promjenu odnosa između parlamenta i vlade, a samim time i na teorijske stavove u pogledu suštinskih obilježja parlamentarizma. Uvođenjem neposrednog izbora šefa države došlo je do modifikacije tradicionalnog parlamentarnog sistema (tzv. polupredsjednički sistem), što je uticalo ne samo na položaj šefa države, nego i na promjenu odnosa unutar same egzekutive. Budući da je parlamentarni sistem sistem ravnoteže vlasti, on počiva na dvije pretpostavke. S jedne strane, to je politička odgovornost vlade pred parlamentom, dok s druge strane, vlada povratno utiče na parlament kroz pravo zakonodavne inicijative i pravo raspuštanja parlamenta. Vlada se obično označava kao nestabilna komponenta izvršne vlasti, a njena nestabilnost je posljedica tijesne vezanosti za parlament, što se manifestuje u njenoj političkoj odgovornosti pred parlamentom.

1. PODJELA VLASTI U PARLAMENTARNOM SISTEMU

Parlamentarni sistem se uobičajeno određuje kao sistem "gipkije" podjele vlasti ili kao sistem ravnoteže vlasti. Princip podjele vlasti, danas, predstavlja jedan od osnovnih ustavnih principa pravne države. U tom smislu osnovni cilj podjele vlasti u savremenoj državi jeste obezbjeđivanje vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i sloboda (Orlović 2008). Sama ideja podjele vlasti javila se upravo zbog potrebe ograničavanja apsolutne vlasti vladara, odnosno izvršne vlasti oličene u šefu države. I sam idejni tvorac podjele vlasti, Š. Montesjkje, je, upozoravajući na opasnost jedinstva vlasti, isticao da "kada se zakonodavna i izvršna vlast objedine u istoj osobi ili istom upravnom telu, slobode nema jer postoji bojazan da će taj monarh ili senat donositi tiranske zakone da bi ih izvršavao na tiranski način" (Monteskje 2011, 128). Slično mišljenje iznosi i naš S. Jovanović, tvrdeći da "kad se sve funkcije državne vlasti sjedine u rukama istog čoveka ili istog tela, taj čovek ili to telo postaje svemoćan; vršeći sve funkcije državne vlasti, on je neograničen kao sama ta vlast" (Jovanović 1922, 259-260). Misao o neophodnosti podjele vlasti u državi, međutim, javila se mnogo ranije, još u djelima Platona i Aristotela. Tako, Aristotel tvrdi da je dobro državno uređenje ono u kojem su dobro uređeni odnosi između savjetodavne, izvršne i sudske vlasti (Aristotel 1975, 109-110).

U konstitucionalnoj teoriji načelo podjele vlasti je bilo predmet različitih tumačenja, od onih koji tvrde da taj princip podrazumijeva potpunu organizacionu i funkcionalnu nezavisnost različitih nosilaca državnih funkcija, do onih koji ističu da ovo načelo ne isključuje, već naprotiv, podrazumijeva postojanje saradnje između različitih državnih organa, a posebno između zakonodavne i izvršne vlasti (Marković 2005, 211-217). Očigledno je da je i sam Montesjkje zastupao stav o umjerenoj podjeli vlasti, ako se ima u vidu da je svoju teoriju razvio na primjeru Engleske. "Britanski ustav bio je za Montesjkjea isto što i Homer za sve one koji su pisali o epskoj poeziji. Kao što je za druge delo besmrtnog pesnika savršen uzor za načela i pravila o epskoj umetnosti, na koga se trebalo ugledati, isto tako je ustav Engleske za ovog velikog političkog kritičara obrazac, odnosno, da se po-

služimo njegovim sopstvenim izrazom, ogledalo slobode...” (Hamilton, Medison, Džej 1981, 331). Čak ni inženjeri američkog ustava, Hamilton, Medison i Džej, ne osporavaju mogućnost uspostavljanja veze između različitih nosilaca državne vlasti. Medison zbog toga ističe “da se u praksi nikada ne može valjano ostvariti podjela vlasti u onoj meri u kojoj je ona neophodna za slobodnu vladu, osim ako su ove grane vlasti toliko povezane i isprepletane međusobno da omogućavaju svakoj pojedinoj vlasti ustavni nadzor nad drugima” (Hamilton, Medison, Džej 1981, 335).

Ukoliko izuzmemo različite teorijske kritike, jasno je da je cilj podjele vlasti, bez obzira u kom se obliku ostvaruje, ostao nepromijenjen, a to je sprečavanje zloupotrebe vlasti. Iako je smisao uvođenja podjele vlasti prvobitno bio da se ograniči izvršna vlast oličena u šefu države, razvoj parlamentarnog sistema kretao se u pravcu jačanja drugog činioca izvršne vlasti, tako da je danas podjela vlasti sve više usmjerena prema ograničenju ovlaštenja vlade. Upravo zbog ove izmijenjene uloge izvršne vlasti i širenja njenih ovlaštenja ističe se da je ona postala motorna vlast u državi (Marković 2005, 406). Izvršna vlast je “postala ne samo inicijator već i politički gospodar politike i zakona. Izvršna vlast je stvarni tvorac politike i zakona, a skupština, donoseći zakone, vrši izvršnu funkciju u odnosu na programe koje je postavila i uspela da sprovede izvršna vlast” (Đorđević 1977, 628). Govoreći o odnosu egzekutive i legislative M. Diverže ističe da je egzekutivna vlast postala “centar stvarne vlasti u državi. Legislativna vlast ima samo ulogu kontrole, ograničavanja, sprečavanja” (Diverže 1966, 82). U razvoju odnosa između legislative i egzekutive K. Levenštajn razlikuje četiri perioda, i to, period dominacije parlamenta (od uvođenja parlamentarne vlade do Prvog svjetskog rata), zatim period oživljavanja izvršne vlasti tokom Prvog svjetskog rata, period poslijeratne prevlasti parlamenta, i na kraju, period ponovnog jačanja izvršne vlasti kao posljedice razdora unutar samog parlamenta. To je prema mišljenju Levenštajna dovelo do uvođenja totalitarnih režima (Italija, Njemačka, Rusija, Turska), kao i autoritarnih režima u kojima su nominalno očuvane parlamentarne institucije (poput Estonije, Litvanije, Letonije, Kraljevine Jugoslavije). S druge strane, zemlje koje su zadržale parlamentarne institucije vla-

sti (Engleska i Francuska) karakteriše veća saradnja i integracija između zakonodavne i izvršne vlasti u ostvarivanju državne volje (Loewenstein 1937/1938, 580-594). Jasno je da je apsolutna podjela vlasti nemoguća. Tako, Bedžhot ističe da se, iako tradicionalna konstitucionalna teorija kao osnovno obilježje engleskog sistema navodi odvojenost zakonodavne i izvršne vlasti, tajna efikasnosti engleskog ustava upravo ogleda u postojanju bliske veze, tačnije fuzije između zakonodavne i izvršne vlasti (Bagehot 1873, 76).

Parlamentarni sistem je nastao u Velikoj Britaniji, u specifičnim istorijskim okolnostima. Svakako da su monarhijski oblik vladavine, dvopartijski sistem, kao i dominacija običajnog prava bili presudni faktori koji su uticali na oblikovanje parlamentarizma u ovoj zemlji. Upravo zbog tih specifičnosti, engleski parlamentarni sistem ni u jednoj državi nije preuzet u izvornom obliku. Tako Bedžhot zapaža da, iako je engleski sistem vlasti poslužio kao uzor drugima parlamentarnim demokratijama, "osnovni principi engleskog ustava su ostali neprimjenjivi u državama u kojima nisu postojali monarhijski i aristokratski elementi" (Bagehot 1873, 69). Prema S. Jovanoviću "engleski parlamentarizam nigde se nije mogao preneti tačno onakav kakav je postojao u Engleskoj. On se u svakoj državi promenio prema njegovim osobenim političkim okolnostima, i koliko god ima parlamentarnih država, toliko ima i različitih vrsta parlamentarizma" (Jovanović 1922, 388). Slično zapažanje nalazimo kod Sidni Lo, koji napominje da su stranci preuzimali engleski sistem kako bi popravili svoje ustanove, ali da "nijedna od kopija našeg sistema, kojima je ceo svet prekriven od Norveške do Novog Zelanda, ne prenosi tačno original" (Lo 1929, 47). U praksi, parlamentarni sistem se razvijao i mijenjao, što je dovelo i do teorijskih sporova u pogledu osnovnih obilježja parlamentarizma. U konstitucionalnoj teoriji se danas kao suštinska obilježja parlamentarnog sistema vlasti obično navode: ravnopravnost između legislative i egzekutive, međusobna saradnja i postojanje sredstava uzajamnog uticaja jedne vlasti na drugu (Stefanović 1956, 23). Očigledno je da su se sa promjenama u parlamentarnom sistemu mijenjali i teorijski stavovi o suštini parlamentarizma. Iako se parlamentarni režimi, koji danas postoje, u velikoj mjeri ra-

zlikuju od njegovog izvornog oblika, ipak je moguće izdvojiti neka zajednička obilježja, koja su svojstvena svim parlamentarnim sistemima, a tiču se položaja izvršne vlasti, posmatrano kroz prizmu međusobnog odnosa legislative i egzekutive, kao što su: bicefalna egzekutiva, nadležnost parlamenta da bira vladu odnosno kabinet, kabinet je tijelo koje kolektivno odlučuje, članovi kabineta su uobičajeno i članovi parlamenta, kabinet i ministri snose političku odgovornost pred parlamentom, parlament raspolaže sredstvima parlamentarne kontrole vlade kao što su interpelacija, komisije i slično, parlamentarna većina može natjerati kabinet da podnese ostavku, dok s druge strane premijer ima ovlaštenje da raspusti skupštinu (Müller, Bergman and Strom, 8). Slična obilježja navodi i prof. R. Marković (Marković 2005, 229-230). Jedna od osnovnih karakteristika parlamentarnog sistema jeste da su članovi vlade najčešće i članovi parlamenta što je slučaj sa Velikom Britanijom. Ipak, neki sistemi izričito predviđaju inkompatibilnost ministarske i poslaničke funkcije, ili pak ostavljaju mogućnost da ministar koji je izabran iz reda parlamentaraca zadrži i poslaničku funkciju. U svim parlamentarnim sistemima je primijenjen većinski princip prilikom obrazovanja vlade što znači da vladu uvijek obrazuje parlamentarna većina, bez obzira da li je riječ o jednostranačkim ili koalicionim vladama. U vezi sa tim je i politička odgovornost vlade pred parlamentom. Budući da je obrazovana u parlamentu, vlada može da vrši svoju funkciju sve dok uživa povjerenje parlamentarne većine od koje je izabrana. S druge strane, bitno obilježje parlamentarnog sistema jeste pravo izvršne vlasti da raspusti parlament. Raspuštanje parlamenta, u tom smislu, predstavlja sredstvo kojim se ostvaruje ravnoteža vlasti u parlamentarnom sistemu. Dalje, kao obilježje parlamentarizma se navodi i sama organizacija vlade, koja se ogleda u njenoj piramidalnoj strukturi, na čijem se čelu nalazi prvi ministar. Budući da parlamentarni sistem nije sistem stroge podjele vlasti, nije isključena ni interferencija državnih funkcija, tako da je zakonodavna funkcija raspodijeljena između parlamenta i vlade, pri čemu najveći broj zakonodavnih inicijativa upravo potiče od vlade.

Od sistema u kojem je vlada politički odgovorna pred parlamentom parlamentarni sistem je evoluirao u sistem ravnoteže između zakonodavne i

izvršne vlasti. Danas je mišljenje o parlamentarnom sistemu kao sistemu ravnoteže vlasti vladajuće. "Celokupna doktrina i praksa parlamentarnog sistema inspirisani su idejom da ni vlada ni parlament ne treba da imaju trajnu prednost jedno nad drugim i da taj ekvilibrijum vlasti treba da jamči stalna kontrola javnog mnjenja" (Marković 2005, 230). Iako je uspostavljanje ekvilibrijuma vlasti ideal kojem parlamentarni sistem teži, odnosi između izvršne i zakonodavne vlasti su se do te mjere promijenili, tako da se danas sve više govori o prevlasti egzekutive. Najveće promjene parlamentarni sistem je doživio u Francuskoj, gdje je ustavnom reformom iz 1962. godine uveden specifičan model vlasti koji predstavlja kombinaciju predsjedničkog i parlamentarnog sistema. Upravo su česte parlamentarne krize, nestabilnosti vlada i uopšte nemogućnost uspostavljanja ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti bile razlog De Golove reforme. Ovaj sistem vlasti M. Diverže je nazvao polupredsjedničkim sistemom imajući u vidu dominantnu ulogu šefa države (Sargentich, 582). Zbog toga kao osnovna obilježja ovog političkog režima Diverže navodi: neposredan izbor predsjednika republike, značajna ustavna ovlaštenja kojim raspolaže i činjenicu da naspram predsjednika republike stoje premijer i ministri koji raspolažu izvršnom vlašću i čiji mandat zavisi od povjerenja skupštinske većine (Duverger 1980, 166). Za razliku od klasičnog parlamentarnog modela, gdje je šef države izabran od strane parlamenta ili je pak nasljedan, u polupredsjedničkom modelu vlasti predsjednik je izabran neposredno od strane građana čime je njegov politički legitimitet izjednačen sa onim kojim raspolaže i parlament. Prema tome, suštinska razlika između tradicionalnog parlamentarnog sistema i polupredsjedničkog sistema ogleda se u činjenici da u parlamentarnom sistemu samo parlament raspolaže neposrednim demokratskim legitimitetom, dok u polupredsjedničkom sistemu postoje dvije demokratski legitimne institucije (Veser, 40). Pored neposrednog izbora, predsjedniku republike su povjerene i značajne ustavne nadležnosti koje obavlja samostalno i nezavisno od vlade. Za razliku od tradicionalnog parlamentarnog sistema u kojem je presudan odnos između parlamenta i vlade, u polupredsjedničkom sistemu vlasti je bitan odnos između predsjednika i parlamentarne većine.

2. ODGOVORNOST VLADE PRED PARLAMENTOM

Parlamentarni sistem vlasti u teoriji se često naziva još i sistemom parlamentarne vlade. U tom smislu pravi se razlika između parlamentarne vlade i parlamentarne demokratije. K. Strom ističe, da iako se ova dva pojma često koriste kao sinonimi, parlamentarna demokratija je širi pojam i predstavlja oblik ostvarivanja narodne suverenosti preko izabranih predstavnika. S druge strane, terminom parlamentarna vlada označava se institucionalni aranžman u kojem je vlada politički odgovorna pred parlamentom (Strom, 52-53). Suština odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti u sistemu parlamentarne vlade ogleda se upravo u političkoj odgovornosti vlade pred parlamentom. Čist parlamentarni sistem vlasti podrazumijeva da izvršna vlast odnosno vlada proizlazi iz skupštinske većine i da u svakom trenutku može biti otpuštena kroz izglasavanje nepovjerenja (Shugart 2005, 324). Pravo parlamenta da kontroliše vladu proizlazi prije svega iz ovlaštenja parlamenta da uređuje društvene odnose i institucije vlasti, a samim time i rad vlade, ali i iz ovlaštenja parlamenta da bira vladu. U osnovi predstavničke demokratije jeste ideja narodne suverenosti koja se ostvaruje kroz pravo građana da biraju svoje predstavnike posredstvom kojih ostvaruju suverenu vlast u državi. Iako vlada nije organ koji je neposredno izabran od strane građana, već je biraju narodni predstavnici odnosno parlament, ona snosi odgovornost pred parlamentom, ali posredno i pred građanima. Dok je odgovornost vlade pred parlamentom pravna odgovornost, odgovornost pred biračima je vanpravne prirode jer povlači vanpravne sankcije, koje se ogledaju prije svega u uskraćivanju podrške birača na narednim izborima. Međutim, na promjenu odnosa između parlamenta i vlade svakako je uticala i izmijenjena priroda izbora u savremenoj državi. U uslovima u kojima su političke partije preuzele monopol u sprovođenju izbora, građani se u stvari na samim izborima izjašnjavaju u pogledu sastava buduće vlade, budući da se izborna utakmica ostvaruje između vođa političkih partija koji ujedno predstavljaju i kandidate za predsjednike buduće vlade. Ukoliko se tome doda i činjenica da je vladi povjereno ovlaštenje da raspusti parlament, jasno je da je politička odgovornost vlade pred parlamentom izgubila smisao koji je ranije imala.

Politička odgovornost vlade ima svoje historijsko porijeklo u ustanovi im-piçmenta, koja je nastala u Velikoj Britaniji u XIV vijeku. Impiçment je prvobitno bio sredstvo koje se koristilo za utvrđivanje krivične odgovornosti ministara. Vremenom je ova ustanova dobila karakter krivično-političke odgovornosti, da bi se u XVIII vijeku pretvorila u sredstvo za utvrđivanje političke odgovornosti vlade kao cjeline. Zahvaljujući ustanovi im-piçmenta u Velikoj Britaniji je stvorena ustavna konvencija koja obavezuje ministra koji je izgubio povjerenje u parlamentu da podnese ostavku. Pod engleskim uticajem i u Francuskoj je 1792. godine prihvaćena ideja o ministarskoj odgovornosti koja se javljala bilo kao krivična ili politička odgovornost. Većina ostalih evropskih zemalja je uvela ministarsku odgovornost krajem XIX i početkom XX vijeka. Parlamentarna vlada (u smislu ministarske odgovornosti) uvedena je prvo u Belgiji i Luksemburgu 1830. godine, Holandiji 1848, Italiji 1867, Španiji 1869, Norveškoj 1884, Danskoj 1901, a u Austriji, Finskoj, Njemačkoj, Islandu i Irskoj poslije Prvog svjetskog rata (Müller, Bergman and Strom, 8).

Politička odgovornost vlade podrazumijeva prije svega odgovornost za njenu politiku i javlja se u dva vida: kao politička odgovornost vlade kao cjeline i kao individualna ministarska odgovornost. Kolektivna odgovornost vlade, kao što smo vidjeli, nastala je u Velikoj Britaniji i podrazumijeva da gubitak podrške u parlamentu povlači ostavku cijele vlade ili pak raspuštanje parlamenta. „Kolektivna odgovornost vlade u parlamentarnom sistemu počiva na dva pravila: prvo, vlada podnosi ostavku ukoliko izgubi poverenje u parlamentu, tj. parlament može da razreši prvog ministra i tada ‚pada‘ cela vlada, i drugo, vlada govori u ‚jedan glas‘, tj. članovi vlade zastupaju jedinstven program“ (Pejić 2011, 76). Dvopartijski sistem i obrazovanje jednostranačkih vlada u Velikoj Britaniji, međutim, obezbjeđuju njenu stabilnost. U takvim uslovima, vlada, kao emanacija parlamentarne većine, se javlja kao odbor vladajuće političke stranke u parlamentu. Tako formirana vlada je homogena, a stranačka disciplina izražena. „Pri postojanju disciplinovane partijske većine u parlamentu vlada dolazi u opasnost samo u onom trenutku kada nastane rascep u vladinoj većini“ (Pašić 1978, 108). Stranka koja je na vlasti uvijek je svjesna da

opoziciona stranka vreba i čeka nove izbore kako bi eventualno preuzela vlast. U takvim uslovima svaka greška se skupo plaća jer se javno mnjenje pojavljuje u ulozi konačnog arbitra. „Opozicija prati rad vlade, registruje njene neuspehe i uočava njene slabosti i promašaje, pa u skladu sa tim prilagođava svoju aktivnost“ (Jovičić 1984, 62). Istina, od izbora 2010. godine u Velikoj Britaniji funkcioniše koaliciona vlada, pa je njena sudbina neizvjesna. Situacija je drugačija u zemljama u kojima na političkoj sceni učestvuje veći broj manjih političkih stranaka. To ima za posledicu obrazovanje višestranačke, odnosno koalicione vlade, koju karakteriše nestabilnost i nepostojanost. Upravo zbog toga, u višestranačkim parlamentarnim sistemima često se postavlja pitanje povjerenja vlade u parlamentu. U takvim prilikama vlada je primorana da stalno vodi računa o raspoloženju i stavovima parlamentarne većine. U Francuskoj je parlamentarni režim uveden u tzv. Trećoj republici kada je uvedena i kolektivna odgovornost vlade. Međutim, činjenica da je vlada snosila odgovornost pred oba doma parlamenta i obrazovanje koalicionih vlada imalo je za posledicu česte parlamentarne krize i nestabilnost vlade. Iako je u Četvrtoj republici bilo pokušaja da se položaj vlade osnaži kroz uvođenje odgovornosti isključivo pred donjim domom i prava šefa države da raspusti Nacionalnu skupštinu, nastavljena je praksa nestabilnih vlada. Upravo zbog tih negativnih iskustava, Ustavom Pete republike položaj izvršne vlasti je značajno osnažen, a naročito položaj šefa države. Osnovno sredstvo kojim se ostvaruje kolektivna odgovornost vlade je i dalje postavljanje pitanje povjerenja vlade, ali je ukinuta interpelacija.

Individuelna odgovornost podrazumijeva pojedinačnu odgovornost ministara, a sankcija se sastoji ili u smjeni ministra ili u podnošenju ostavke od strane samog ministra. Individuelna odgovornost nastala je u Velikoj Britaniji kao posljedica monarhove neodgovornosti. S obzirom na pravilo da monarh ne može da pogriješi odgovornost za njegove akte prebačena je na ministre. U praksi, podnošenje ostavke od strane ministra zavisi prije svega od njegove lojalnosti prema partiji, ali i od pritiska javnog mnjenja. U Francuskoj ministri su odgovorni premijeru, a samu odluku o razrješenju donosi šef države. Najčešći razlozi zbog kojih je ministar primoran da

podnese ostavku su njegovo neslaganje sa predsjednikom ili prvim ministrom.

Osnovna pretpostavka za postojanje političke odgovornosti vlade pred parlamentom jeste da je vlada izabrana od strane parlamenta, jer politička odgovornost vlade upravo proizlazi iz činjenice da vladu obrazuje parlamentarna većina. Druga pretpostavka političke odgovornosti vlade pred parlamentom tiče se postojanja sredstava putem kojih je parlament ovlašten da pozove vladu na odgovornost. Tu prije svega spada izglasavanje nepovjerenja vladi, poslaničko pitanje, interpelacija, parlamentarni odbori i budžet.

2.1. Izglasavanje nepovjerenja vladi

Izglasavanje nepovjerenja vladi predstavlja najsnažnije sredstvo putem kojeg se ostvaruje politička odgovornost vlade pred parlamentom. Sam postupak pokreće se prijedlogom za izglasavanje nepovjerenja. U Francuskoj, prijedlog podnosi najmanje 1/10 poslanika Nacionalne skupštine, a u Velikoj Britaniji lider opozicije. Upotreba ovog sredstva je uslovljena činjenicom da je vlada izgubila povjerenje u parlamentu, što se manifestuje ne samo kroz podnošenje prijedloga za izglasavanje nepovjerenja, već i kroz uskraćivanje podrške zakonskom prijedlogu ili nekom drugom aktu vlade. Uobičajeno je da se za izglasavanje nepovjerenja vladi zahtijeva apsolutna većina svih članova parlamenta. S obzirom na to da ishod glasanja o nepovjerenju zavisi od stvarnih mogućnosti da se izabere nova vlada, nepromišljeni potezi opozicije mogu izazvati parlamentarne krize koje nastaju kao posljedica nemogućnosti obrazovanja nove vlade. Upravo iz tih razloga, a u cilju racionalizacije parlamentarnog sistema i obezbjeđivanja veće stabilnosti vlade, u većini sistema, glasanje o nepovjerenju je uslovljeno obavezom izbora nove vlade u određenom vremenskom roku ili su izglasavanje nepovjerenja i izbor nove vlade objedinjeni u jedinstvenom postupku. Ukoliko parlament nije sposoban da izabere novu vladu, šef države obično ima ovlaštenje da raspusti parlament. Raspuštanje parlamenta, prema tome, predstavlja protivtežu izglasavanja nepovjerenja vladi.

U Velikoj Britaniji izglasavanje nepovjerenja vladi nije uslovljeno postojanjem formalnog prijedloga, jer se svako odbijanje vladinog prijedloga od strane parlamentarne većine smatra kao samo uskraćivanje povjerenja. Vlada kojoj je izglasano nepovjerenje nije dužna da podnese ostavku. Ona ima mogućnost da predloži monarhu da raspusti parlament, pri čemu se kao konačan arbitar za rješavanje sukoba između parlamenta i vlade javljaju birači. U Francuskoj je Ustavom tzv. Pete republike ojačana pozicija vlade u odnosu na parlament tako što je predviđeno da prijedlog može podnijeti 1/10 članova Nacionalne skupštine, dok je za izglasavanje nepovjerenja neophodna apsolutna većina poslanika donjeg doma.

Pokretanje postupka za izglasavanje nepovjerenja vladi uslovljeno je stvarnom političkom situacijom u zemlji, odnosno političkom strukturom same vlade. U dvostranačkim sistemima, kakav funkcioniše i u Velikoj Britaniji, obrazuju se politički homogene, jednostranačke vlade koje karakteriše izuzetna stabilnost. Naravno, mogući su i slučajevi formiranja koalicionih vlada (kakva je trenutno situacija u Velikoj Britaniji), kao i situacije u kojima je zbog slabljenja partijske discipline ipak moguće izglasavanje nepovjerenja vladi. Tako je u Velikoj Britaniji vladi u XX vijeku izglasano nepovjerenje tri puta (dva puta 1924. godine i jednom 1979. godine) (Pejić 2011, 126). S druge strane, koalicione vlade su znatno nestabilnije, pa su samim time i slučajevi pokretanja izglasavanja nepovjerenja vladi češći. Ipak, zbog potrebe racionalizacije parlamentarnog sistema, položaj vlade je ojačan i u višestranačkim sistemima što je dovelo do njene stabilnosti. Imajući u vidu da samo pokretanje izglasavanja nepovjerenja vladi može izazvati kontraefekat, odnosno raspuštanje parlamenta, u Francuskoj je samo jednoj vladi (Žorža Pompidua) izglasano nepovjerenje (Jovičić 1984, 166).

2.2. Poslanička pitanja i interpelacija

Poslanička pitanja predstavljaju sredstvo koje poslanici najčešće koriste u cilju dobijanja informacija u vezi sa radom vlade ili određenog ministarstva. Poslanička pitanja ne mogu dovesti do izglasavanja nepovjerenja

vladi, odnosno ministru. Njihova osnovna svrha jeste obavještanje parlamenta, a samim time i birača o radu vlade, tj. ministarstva. Praksa postavljanja poslaničkih pitanja ustalila se najprije u Velikoj Britaniji, gdje su pitanja u početku najčešće postavljana usmeno, da bi se vremenom ustalila praksa postavljanja pitanja u pisanoj formi. Tako, E. Adonis navodi da je tokom 1980/81. postavljeno ukupno 30 863 pitanja odnosno 189 po zasijedanju, tokom 1985/86. je postavljeno 49 947 pitanja, odnosno prosječno 290 po zasijedanju, da bi se taj broj tokom 1987/88. godine gotovo udvostručio, kada je broj postavljenih pitanja iznosio 72 666, odnosno u prosjeku 333 po zasijedanju (Adonis 1996, 137). Samo od novembra 2009. godine do aprila 2010. godine postavljeno je 25 894 pisanih pitanja (Parliament 2012). Vrijeme za postavljanje poslaničkih pitanja, tzv. Question time, traje od ponedjeljka do četvrtka. Ministar najprije odgovara na pitanja poslanika sa kojima je upoznat najmanje tri dana ranije, a posljednjih 15 minuta rezervisano je za tzv. aktuelna pitanja (Topical Question) (Parliament 2012). Posebnu vrstu pitanja čine pitanja koja poslanici upućuju prvom ministru, na koja ministar odgovara svake srijede kada parlament zasijeda. U Francuskoj su poslanička pitanja naročito dobila na značaju nakon ukidanja interpelacije. Pitanja se postavljaju u usmenoj i pisanoj formi svakog utorka i srijede. Član 133 Poslovnika Nacionalne skupštine predviđa da svake nedjelje polovina pitanja prvom ministru može biti postavljena od strane opozicije, da tokom svakog zasijedanja svaka grupa može uputiti najmanje jedno pitanje, da prvo pitanje pripada opoziciji, manjinskoj grupi ili poslaniku koji ne pripada nijednoj grupi (Assemblée-nationale 2012). Iako poslaničko pitanje ima za cilj samo obavještanje o radu vlade ili ministarstva, ministri su svjesni da se njihov rad na taj način ocjenjuje od strane samog javnog mnjenja, te zato vode računa o tome da daju jasne i precizne odgovore. Poslaničko pitanje na taj način predstavlja sredstvo kojim se ispituju ne samo konkretne aktivnosti ministarstva i vlade, već i opšta politika vlade.

Interpelacija predstavlja kvalifikovano pitanje koje se upućuje ministru ili vladi u cjelini. Suštinska razlika između poslaničkog pitanja i interpelacije ogleda se u tome što za razliku od poslaničkog pitanja interpelacija može

dovesti do izglasavanja nepovjerenja vladi ili ministru. Takođe, i sam sadržaj interpelacije je ozbiljniji i obično se odnosi na neko važno političko pitanje, a rasprava povodom podnijete interpelacije uključuje sve poslanike. S obzirom na krajnji ishod interpelacije, razlikuju se sistemi u kojima se postupak po interpelaciji završava bez glasanja o nepovjerenja vladi i sistemi u kojima negativan ishod interpelacije podrazumijeva glasanje o nepovjerenje vladi (Pejić 2011, 102). Iako je prvi put uvedena u Francuskoj, interpelacija nije predviđena Ustavom iz 1958. godine. Razlog ukidanja interpelacije bile su česte parlamentarne krize, naročito za vrijeme Četvrte republike. U Četvrtoj republici je vođeno čak 316 rasprava povodom podnijetih interpelacija, a oboreno je pet vlada (Knapp and Wright, 2006, 148). Poslovnik Nacionalne skupštine ipak predviđa interpelaciju, ali se sam postupak po interpelaciji ne razlikuje od postupka izglasavanja nepovjerenja vladi. Iako ne poznaje ustanovu interpelacije, u parlamentarnoj praksi Velike Britanije postoji mogućnost da poslanik predloži produžetak debate o nekom pitanju koje je od opšteg interesa. Ukoliko spiker prihvati takav prijedlog, opozicija ima mogućnost da glasanje o produžetku debate pretvori u glasanje o nepovjerenju vladi (Tadić 2011, 87).

2.3. Parlamentarni odbori

Parlamentarni odbori predstavljaju pomoćna tijela parlamenta i njihova osnovna funkcija ogleda se u tome da obezbijede efikasnije ostvarivanje zakonodavne funkcije parlamenta. Međutim, povećavanje obima poslova parlamenta odrazilo se i na sam rad parlamentarnih odbora, tako da oni danas ostvaruju značajnu funkciju u kontroli rada vlade. Funkcija odbora jeste i sprovođenje istraga u vezi sa radom vlade i podnošenje izvještaja parlamentu o rezultatima istrage. Ustavna praksa Velike Britanije poznaje tzv. odbore cijelog doma, stalne odbore, odabrane odbore i odabrane resorne odbore (Parliament 2012). Iako je osnovna funkcija stalnih odbora razmatranje zakonskih prijedloga, oni posredno vrše i kontrolu rada vlade kroz ulaganje primjedbi na zakonske prijedloge vlade. Odabrani odbori

imenuju se od strane Doma komuna ili Doma Lordova za obavljanje određenih poslova, između ostalog i radi ostvarivanja kontrolne funkcije parlamenta. Moguće je i imenovanje zajedničkog odbora oba doma. Ovi odbori imaju najmanje 11 članova, a njihov osnovni zadatak je sprovođenje istrage. Rezultati istrage se podnose Domu komuna, štampaju i objavljuju na sajtu Skupštine. Vlada tada obično ima 60 dana da odgovori na preporuke odbora (Parliament 2012). U cilju ostvarivanja efikasnije kontrole rada vlade, u britanskom parlamentu se obrazuju i odabrani resorni odbori koji su nadležni za praćenje rada vlade, odnosno ministarstava u tačno određenim oblastima. U svojim naporima da uspostavi formu racionalizovanog parlamentarizma, tvorci Ustava Francuske iz 1958. godine pokušali su da ograniče ulogu i uticaj stalnih odbora (što se ogleda u ograničavanju broja stalnih odbora (ustavnom reformom iz 2008. godine broj stalnih odbora sa maksimalnih 6 povećan je na 8). Stalni odbori Nacionalne skupštine imaju dvostruku ulogu: pripremanje zakonskih prijedloga i da vrše nadzor nad radom vlade, te da o tome informišu Nacionalnu skupštinu (Assemblée-nationale 2012). Kontrolna funkcija parlamentarnih odbora je naročito osnažena nizom ustavnih i zakonskih reformi. Poslovnik Nacionalne skupštine predviđa da je zadatak stalnih odbora da obezbijede Nacionalnoj skupštini informacije koje su neophodne radi vršenja nadzora nad vladinom politikom. Za ostvarivanje ove funkcije stalni odbori koriste dvije vrste instrumenta: saslušavanje i prikupljanje činjenica. U cilju sprovođenja istrage stalni odbori imaju pravo da vrše saslušanja (uključujući ministre i premijera), a za neodazivanje pozivu zapriječena je kazna od 7500 eura. U cilju prikupljanja neophodnih činjenica član 145 Poslovnika Nacionalne skupštine takođe predviđa organizovanje vremenski ograničenih misija čiji je zadatak da prikupe relevantne podatke. Reformom Poslovnika od 27. maja 2009. godine ojačana je uloga opozicije u misijama. U stvari, u skladu sa članom 145 Poslovnika, predviđeno je da misija koja je sastavljena od dva člana mora da sadrži jednog poslanika iz reda opozicije, dok sastav misije koju čine više od dva člana mora da odgovara političkoj strukturi parlamenta (Assemblée-nationale 2012).

2.4. Budžetska kontrola

Budžetska funkcija parlamenta koja se ostvaruje kroz usvajanje budžeta i drugih finansijskih zakona takođe predstavlja sredstvo putem kojeg se ostvaruje politička odgovornost vlade pred parlamentom. Razmatranje budžeta je jedan od osnovnih načina kontrole rada vlade u parlamentarnom sistemu vlasti, a neodobravanje budžeta predstavlja način putem kojeg parlament može primorati vladu da podnese ostavku. U postupku usvajanja budžeta naročito je izražena uloga parlamentarnih odbora nadležnih za oblast finansija, a sama diskusija o budžetu je ujedno i način koji parlamentarna opozicija koristi da upozna javnost ne samo sa vladinom budžetskom politikom, već i politikom uopšte.

3. UTICAJ VLADE NA PARLAMENT

Kao protivteža političkoj odgovornosti vlade pred parlamentom, vladi stoji na raspolaganju sredstva putem kojih ona povratno može da utiče na zakonodavnu vlast. Jedan od osnovnih načina uticaja vlade na parlament ostvaruje se kroz pravo zakonodavne inicijative. Iako zakonodavna funkcija spada u osnovnu funkciju parlamenta, vršenje zakonodavnih ovlaštenja od strane parlamenta u sistemu parlamentarne vlade, nije lišeno uticaja izvršne vlasti, kako u fazi predlaganja zakona i glasanja o zakonskom prijedlogu, tako i u fazi njegovog proglašenja. Formalno pravo zakonodavne inicijative u parlamentarnom sistemu vlasti pripada poslanicima i vladi. Međutim, najveći broj zakonodavnih inicijativa najčešće potiče od vlade. Razlozi zbog kojih su parlamentarne inicijative u zakonodavnoj proceduri rijetke ogledaju se prije svega u činjenici da je za izradu zakonskih prijedloga neophodno stručno znanje kojim sam poslanik obično ne raspolaže. S druge strane, svi zakonski prijedlozi, uključujući i one koji potiču od poslanika, praktično moraju da budu prethodno razmotreni i odobreni od strane vlade. Na taj način, vlada, kroz pravo zakonodavne inicijative, ostvaruje dvije funkcije. ‘‘Prvo, vlada pretače politiku u normativne akte

parlamenta i formalizuje svoj politički program i drugo, vlada obnavlja i proverava podršku parlamentarne većine u pogledu svog generalnog programa” (Pejić 2006, 159). U Velikoj Britaniji se pravi razlika između tzv. javnih prijedloga koje podnosi vlada, individualnih prijedloga poslanika, mješovitih i finansijskih prijedloga. Vlada, odnosno kabinet, ima široka ovlaštenja kada je riječ o inicijativi u oblasti finansija i zakonodavstva. S obzirom da je parlamentarna inicijativa u potpunosti isključena, kabinet ima monopol u finansijskoj oblasti. S druge strane, zakonodavna inicijativa parlamenta je čak bila ukinuta za vrijeme Drugog svjetskog rata i danas se rijetko koristi (samo 13% zakona u cijelosti predstavljaju djelo parlamenta) (Lovo 1999, 281). Britanski parlament se tako pretvorio u mašinu za registrovanje odluka vlade (Allin 1914, 220). Upravo zbog toga, Sidni Lo ističe da “Donji dom ne kontroliše više Vladu; Vlada kontroliše Donji dom” (Lo 1929, 86). U Francuskoj, pravo zakonodavne inicijative takođe pripada poslanicima i vladi. Međutim, član 49 stav 3 Ustava Francuske, vladu stavlja u poseban položaj u samoj zakonodavnoj proceduri. Naime, vlada ima mogućnost da u vrijeme kada se odlučuje o nekom bitnom zakonskom prijedlogu postavi pitanje svog povjerenja. U tom slučaju vladin prijedlog zakona će se smatrati usvojenim ukoliko vladi ne bude izglasano nepovjerenje. Na ovaj način vlada, odnosno prvi ministar prijedlog za glasanje o povjerenju koriste kao sredstvo pritiska na parlament u situacijama kada nisu sigurni da će njihov zakonski prijedlog proći u parlamentu. Pri tome se glasovi uzdržanih poslanika računaju kao glasovi za vladin prijedlog, odnosno glasovi protiv izglasavanja nepovjerenja. I u većini drugih parlamentarnih sistema vlada ima mogućnost da postavi pitanje svog povjerenja u parlamentu. Tako, na primjer, prema članu 68 Osnovnog zakona Njemačke, kancelar može postaviti pitanje povjerenja pred Bundestagom. Kancelar će tražiti da mu se izglasa povjerenje da bi spriječio pokretanje procedure izražavanja nepovjerenja. U tom slučaju bilo koji ishod glasanja može biti u korist kancelara. Ukoliko mu Bundestag izglasa povjerenje onda se time sprečava pokretanje postupka izražavanja nepovjerenja. Čak i kada bi Bundestag uskratio povjerenje, odnosno ako se sa tim ne složi većina poslanika Bundestaga, kancelar ima ovlaštenje da od predsjednika zahtijeva raspupštanje Bundestaga u roku od 21 dana. Raspuštanje će izo-

stati samo ukoliko u tom roku Bundestag većinom glasova svojih poslanika izabere novog kancelara. "To kancelaru dopušta da predupredi svoj opoziv i smenu, pošto nasuprot pitanju odgovornosti, po svojoj prirodi 'konstruktivnom' prema Osnovnom zakonu, pitanje poverenja ne podrazumeva ostavku kancelara ukoliko izgubi poverenje. Osnovni zakon dopušta kancelaru da ostane na položaju čak i kad izgubi podršku parlamentarne većine" (Lovo 1999, 388-389). U istoriji SR Njemačke ipak se nije desio slučaj da savezni kancelar koji je izgubio poverenje ostane na vlasti (Hartwig 2009, 16).

Pravo vlade da raspusti parlament, takođe predstavlja značajno sredstvo uticaja na parlament. Ovlašćenje izvršne vlasti da raspusti parlament D. Verni označava kao karakterističnu osobinu parlamentarizma (Verney, 181). Iako takvi slučajevi predstavljaju rijetkost, u nekim parlamentarnim sistemima, poput Norveške (gdje Storting ne može biti raspušten prije isteka perioda na koji je izabran) nije dozvoljeno raspuštanje parlamenta. U većini ustavnih sistema ovlaštenje raspuštanja parlamenta je u rukama šefa države, bez obzira da li je riječ o monarhu ili predsjedniku republike. U nekim zemljama, poput Francuske i Italije, šef države je ustavno slobodan da raspusti parlament i to je njegovo diskreciono ovlaštenje. Češće, međutim, šef države može raspustiti parlament isključivo na zahtjev premijera, dok u nekim ustavnim sistemima premijer može samostalno raspustiti parlament (Novi Zeland) ili uz pristanak parlamentarne većine (u Belgiji od 1995. godine). U nekim parlamentarnim sistemima (Austrija i Švedska od 1975) skupština većinom glasova može donijeti odluku o raspuštanju, dok neki režimi (poput Danske i Belgije) dopuštaju raspuštanje nakon usvajanja ustavnih amandmana. Konačno, ustavi ponekad ograničavaju okolnosti u kojima može doći do raspuštanja parlamenta. Prema njemačkom Osnovnom zakonu ovaj mehanizam je rezervisan za hitne situacije, dok francuski ustav ne dozvoljava da predsjednik raspusti skupštinu u roku od jedne godine od izbora parlamenta. Slično rješenje predviđa i ustav Italije koji ne dozvoljava raspuštanje 6 mjeseci prije isteka predsjedničkog mandata (tzv. "bijeli" semestar) (Strom and Swindle 2002, 576).

U Velikoj Britaniji, vlada kojoj je izglasano nepovjerenje može ili da podnese ostavku ili da predloži raspuštanje parlamenta. Ukoliko se odluči za

raspuštanje parlamenta, a na izborima većinu osvoji opozicija, onda je vlada dužna da podnese ostavku. Međutim, prvi ministar može odlučiti da raspusti vladu i prije nego što joj parlament izglasa nepovjerenje. U tom slučaju, vlada koja uživa podršku većine u parlamentu, vuče politički potez čiji je cilj produžetak ostanka na vlasti odnosno dobijanje novog mandata na izborima. Prema njemačkom ustavu, savezni predsjednik može raspustiti Bundestag ukoliko savezni kancelar izgubi povjerenje ili ukoliko novoizabrani Bundestag nije u stanju da izabere kancelara apsolutnom većinom glasova.

3. USTAVNI POLOŽAJ VLADE U SRBIJI

Uređenje vlasti ustanovljeno Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine "predstavlja nastavak, nadogradnju i korekciju dostignutog i izgrađenog prethodnim Ustavom" (Orlović 2008, 142). Ustavom iz 1990. godine napušten je sistem jedinstva vlasti i uveden sistem podjele vlasti. Kao i većina bivših socijalističkih zemalja, i Srbija se opredijelila za mješoviti sistem vlasti koji karakteriše, s jedne strane, vlada politički odgovorna pred parlamentom, i s druge strane neposredno izabrani šef države sa izuzetno jakim ovlaštenjima (Nikolić 1994, 325-336). Snažna pozicija predsjednika republike i slaba pozicija parlamenta (ustavom iz 1990. godine nisu bila predviđena osnovna sredstva parlamentarne kontrole, poslaničko pitanje i inetrpelacija) bili su glavna prepreka za uspostavljanje ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti. Zbog toga prof. Irena Pejić smatra da je "kompenzacija za slab parlament i slabu vladu pronađena u jakom predsjedniku Republike" (Pejić 2002, 1074).

Upravo zbog toga, Ustavom iz 2006. godine izvršene su određene promjene u organizaciji vlasti u odnosu na prethodni ustav, naročito u pogledu odnosa na relaciji predsjednik Republike - Narodna skupština, a ojačana je i pozicija vlade. Ustavno uređenje Republike Srbije definisano je članom 4 Ustava u kojem stoji da uređenje vlasti počiva na podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Međutim, u istom članu, dalje stoji da

se odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli, pri čemu je sudska vlast nezavisna. Postojeći sistem vlasti i dalje ima primjese i predsjedničkog i parlamentarnog sistema vlasti. U našoj teoriji većina autora je saglasna da je riječ o parlamentarnom sistemu, ali koji prevazi- lazi obilježja klasičnog parlamentarizma, odnosno da je riječ o racionaliz- zovanom obliku parlamentarnog sistema ili polupredsjedničkom sistemu vlasti. Tako, prof. Ratko Marković ističe da sistem vlasti u Srbiji, iako ima ‘‘spoljnja obilježja mješovitog sistema kakav danas postoji u većini bivših socijalističkih zemalja..., više naginje racionalizovanom parlamentarnom sistemu’’ (Marković 2008, 208). Prof. Irena Pejić se slaže da je u ustavnom uređenju vlasti izvršena racionalizacija parlamentarizma u korist izvršne vlasti, ali da je ‘‘stepen ustavne racionalizacije, međutim, prevazišao gra- nice savremenog parlamentarizma’’ (Pejić 2010, 66). U tom smislu, ustav- ni sistem Srbije ima obilježja polupredsjedničkog sistema vlasti.

Ustavom je značajno osnažen položaj vlade, u pravcu racionalizacije par- lamentarnog sistema vlasti. Kao elemente ‘‘racionalizacije’’ prof. R. Mar- ković navodi: povećanje broj poslanika koji mogu podnijeti prijedlog za izglasavanje nepovjerenja vladi ili njenom članu sa 20 na 60 narodnih po- slanika, zatim da Narodna skupština može razmatrati prijedlog za izgla- savanje nepovjerenja najranije 5 dana od podnošenja (raniji ustav je predvi- đao rok od 3 dana), uvođenje dužnosti predsjednika Republike da raspusti skupštinu i raspiše izbore ukoliko Narodna skupština ne izabere novu vla- du u roku od 30 dana od izglasavanja nepovjerenja, u slučaju neuspjelog pokušaja izglasavanja nepovjerenja novi prijedlog se ne može podnijeti prije proteka roka od 180 dana, konstitucionalizacija interpelacije (koja je ranije bila samo poslovnička kategorija), kao i uvođenje ograničenja da se o istom pitanju interpelacija ne može podnijeti prije isteka roka od 90 dana od podnošenja prethodne interpelacije (Marković 2007, 18). Presud- na uloga prilikom formiranja vlade pripada šefu države, pri čemu članovi vlade ne mogu biti istovremeno i članovi parlamenta. Odnosi između par- lamenta i vlade počivaju na ravnoteži vlasti što predstavlja osnovnu odliku parlamentarnog sistema vlasti. ‘‘Parlamentarnu vladu, kao tip vlade kojem pripada i Vlada Republike Srbije, odlikuje parlamentarna kontrola vlade i specifični međusobni odnosi ova dva organa državne vlasti. Oni počivaju

na načelu podele vlasti i uzajamnog ograničenja vlasti” (Pajivančić 2009, 158). S jedne strane, vlada i ministri su odgovorni pred parlamentom, dok s druge strane, vlada ima mogućnost da predloži predsjedniku raspuštanje Narodne skupštine. Ustav razlikuje odgovornost vlade i odgovornost članova vlade, odnosno ministara. Instrumenti parlamentarne kontrole vlade su poslaničko pitanje, interpelacija i izglasavanje nepovjerenja vladi.

Ustavom je ojačan položaj vlade i u odnosu na Narodnu skupštinu kroz mogućnost vlade da predloži raspuštanje skupštine. Takođe, Ustav predviđa da se skupština raspušta i ukoliko u roku od 90 dana od izglasavanja nepovjerenja vladi ne bude obrazovana nova vlada. Vladi je data i ustavna mogućnost da i sama zatraži glasanje o svom povjerenju što predstavlja jednu vrstu pritiska na predstavničko tijelo. Ovo pravo, kao i pravo da predloži raspuštanje skupštine, vlada najčešće koristi kao sredstvo vršenja pritiska na parlament u slučaju kada ovaj ne podržava njen zakonski prijedlog.

Što se tiče odnosa unutar same izvršne vlasti, predsjednik u odnosu na vladu raspolaže jedino ovlaštenjem predlaganja mandataru za sastav vlade. U tom smislu, predsjednik formalno nema mogućnosti da utiče na opstanak vlade. Njena pozicija je isključivo uslovljena odnosom prema Narodnoj skupštini i obrnuto. Ipak, položaj predsjednika je, u pogledu prava predlaganja predsjednika vlade, ojačan činjenicom da je on dužan da predloži mandataru pošto sasluša mišljenje predstavnika svih izabranih izbornih lista. Ovakvo ustavno rješenje predstavlja odstupanje od ranijeg rješenja koje je obavezivalo predsjednika da sasluša mišljenje predstavnika većine. Ovo ovlaštenje predsjednika ima poseban politički značaj ako se ima u vidu da su vlade najčešće koalicione, tako da je uloga predsjednika odlučujuća prilikom formiranja vlade. Uopšte, odnosi između nosilaca državne vlasti, a naročito odnosi unutar same egzekutive, ukazuju na to da u Srbiji funkcioniše parlamentarna vlada. Iako je predsjednik republike izabran neposredno od strane građana, stvarni nosilac izvršne vlasti je ipak vlada. Međutim, stvarne i političke prilike mogu da dovedu do preokreta u korist šefa države u uslovima u kojima postoji podudarnost između parlamentarne većine i većine koja predstavlja potporu predsjedniku Republike.

“...Ustavna pozicija šefa države dopušta da on, u uslovima potpune političke saglasnosti na relaciji parlamentarna većina-vlada-predsednik Republike, preuzme ulogu šefa celokupne izvršne vlasti. Tako i pravila o odgovornosti Vlade pred Skupštinom dobijaju novu dimenziju, te se provera i glasanje o nepoverenju može smatrati posledicom realnog političkog uticaja šefa države na parlamentarnu većinu” (Pejić 2010, 66-67). U tom smislu, Ustav iz 2006. godine “nije uspeo da ustanovi delotvorne mehanizme koji bi osujetili prezidencijalizovanje sistema vlasti i poremećaj ravnoteže u korist šefa države” (Simović 2011, 192). Uopšte, ono po čemu se razlikuju parlamentarni sistemi istočnoevropskih zemalja od parlamentarnih sistema zapadne Evrope jeste činjenica da u svim novim demokratijama formalne ustavne i zakonske odredbe pružaju širok okvir za vršenje vlasti, ali da ne postoji ustaljena praksa i shvatanja koja preciznije definišu granice između ključnih političkih institucija. Razlog za to jeste i u činjenici što vladavina prava nije dovoljno razvijena, a prisutne su i posledice komunističke prošlosti. U takvim uslovima politički akteri imaju mogućnost da široko definišu svoja ovlašćenja, što dovodi do sudara u očekivanjima i ambicijama drugih (Baylis, 301-302).

ZAKLJUČAK

Iako se suština parlamentarne vlade ogleda u njenoj političkoj odgovornosti pred predstavničkim tijelom, odnosi između parlamenta i vlade u savremenim parlamentarnim sistemima su bitno promijenjeni. Od sistema u kojem je vlada politički odgovorna pred parlamentom, parlamentarni sistem vlasti je evoluirao u sistem ravnoteže vlasti. Iako je osnovni cilj uvođenja parlamentarne vlade bio ograničavanje i sputavanje izvršne vlasti, prije svega šefa države, evolucija parlamentarizma se kretala upravo u suprotnom pravcu kroz jačanje egzekutive. Pokazalo se da tradicionalni engleski model parlamentarne vlade ne može uspješno da funkcioniše u uslovima višepartijskog sistema, kakav je na primjer bio slučaj u Francuskoj. Upravo zbog toga, javila se potreba za uvođenjem tzv. racionalizo-

vanog parlamentarizma u kojem je ojačan položaj vlade, prije svega kroz pravo da raspusti parlament, ali i kroz širenje njene normativne djelatnosti putem delegiranog zakonodavstva. Međutim, čini se da je ravnoteža vlasti danas u većini država u kojima funkcioniše parlamentarni sistem narušena u smislu snaženja pozicija izvršne vlasti. Stvarni nosilac političkog odlučivanja u državi je postala vlada. Od organa čiji je zadatak da izvršava volju parlamenta, vlada se pretvorila u organ koji nameće svoju politiku parlamentu. Iako ustavni okvir podjele vlasti ne stavlja ni zakonodavnu ni izvršnu vlast u nadređen položaj, političke okolnosti su postale presudan faktor koji diktira stvarne odnose između zakonodavne i izvršne vlasti. Svakako da je jedan od najvažnijih razloga jačanja pozicija vlade promijenjena uloga izbora, gdje birači posredno biraju i vladu. Na taj način vlada danas sve više zavisi od volje birača, a ne od samog parlamenta. U tom smislu oslabila je i kontrolna funkcija parlamenta u odnosu na vladu, pa se i instrumenti parlamentarne kontrole rada vlade sve manje koriste.

Većina ustava bivših socijalističkih država, uključujući i Srbiju, opredijelila se za mješoviti sistem vlasti koji podrazumijeva politički odgovornu vladu i neposredno izabranog šefa države. Postojeća ustavna rješenja u Srbiji ukazuju na to da je cilj ustavotvorca bio snaženje pozicija parlamenta odnosno slabljenje pozicija šefa države. Očigledno je da je namjera ustavotvorca bila da se ojača položaj vlade kroz razne instrumente racionalizacije. S druge strane, iako je zadržan neposredan izbor šefa države njegova ustavna ovlaštenja su sužena. Prema tome, ustavni sistem u Srbiji nije ni parlamentarni ni polupredsjednički.

LITERATURA

1. Adonis, E., 1996. *Parlament danas*. Podgorica.
2. Allin, C. D., 1914. "The Position of Parliament". *Political Science Quarterly*. Vol. 29 No. 2.
3. Aristotel, 1975. *Politika*. Beograd.

4. Bagehot, W., 1873. *The English Constitution*. Boston .
5. Baylis, Thomas A., “*Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe*”. World Politics. Cambridge University Press. Vol. 48 No. 3.
6. Veser, E., “*Semi-presidentialism-Duverger’s Concept-A New Political System Model*”, http://www.rchss.sinica.edu.tw/app/ebook/journal/11-01-1999/11_1_2.pdf
7. Verney, Douglas V., “*Parliamentary vs. Presidential System – Analysis of Political Systems*”. http://www-polisci.tamu.edu/upload_images/31/Verney-AnalysisofPoliticalSystems.pdf
8. Diverže, M., 1966. *Uvod u politiku*. Beograd.
9. Duverger, M., 1980. “*A New Political System Model: Semi-Presidential Government*”. European Journal of Political Research. Vol.8. Amsterdam.
10. Đorđević, J., 1977. *Politički sistem*. Beograd.
11. Jovanović, S., 1922. *Država*. Beograd.
12. Jovičović, M., 1984. *Veliki ustavni sistemi-elementi za jedno uporedno pravo*. Beograd.
13. Knapp, A. and V. Wright, 2006. “*The government and politics of France*”. New York.
14. Lo, S., 1929. *Engleski parlamentarizam*. Beograd.
15. Loewenstein, K., 1937/1938.”*The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law*”. University of Chicago Law Review, 5.
16. Lovo, F., 1999. *Velike savremene demokratije*. Novi Sad.
17. Marković, R., 2005. *Ustavno pravo i političke institucije*. Beograd.
18. Marković, R., 2008. *Ustavno pravo i političke institucije*. Beograd.
19. Marković, R., “*Ustavni sud u Ustavu republike Srbije od 2006. godine*”. Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2/2007: Beograd.

20. Marković, R., "Ustav Republike Srbije od 2006. godine - kritički pogled". Ustav Republike Srbije iz 2006. – neki elementi novog političkog sistema 2007: Beograd
21. Monteskje de, Š., 2011. *O duhu zakona*, Beograd.
22. Moestrup, S., 2007. "Semi-presidentialism in young democracies". in R. Elgie and S. Moestrup. *Semi-presidentialism outside Europe-comparative study*. London.
23. Müller, Wolfgang C., Torbjörn Bergman and Kaare Strom, "Parliamentary Democracy - Promise and problems", <http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/0-19-829784-X.pdf>
24. Nikolić, P., "Parlamentarni sistem u Jugoslaviji i njegova izvitoperenost - slučaj Srbije i Savezne republike Jugoslavije". *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 2-94.
25. Orlović, S. P., 2008. *Načelo podele vlasti u ustavnom razvoju Srbije*, Beograd.
26. Pajvančić, M., 2009. *Komentar Ustava Srbije*, Beograd.
27. Pašić, N., 1978. *Uporedni politički sistemi*, Beograd.
28. Pejić, I., 2011. *Parlamentarna vlada - oscilacije u ravnoteži*. Niš.
29. Pejić, I., 2006. *Parlamentarno pravo - francuski, nemački, britanski, srpski i primer Evropskog parlamenta*. Niš.
30. Pejić, I., "Načelo podele vlasti u srpskom Ustavu od 1990. godine". *Pravni život*, br. 12-2002, Tom 4.
31. Pejić, I., "Odgovornost vlade pred parlamentom". *Pravna riječ* br. 22. Banja Luka 2010.
32. Sargentich, Thomas O., "The Presidential and Parliamentary Models of National Government". *The American University Journal of International Law and Policy* Vol. 8 No.2-3.
33. Simović, D., 2011. "(Ne)dovoljno racionalizovani parlamentarizam Mitrovdanskog ustava". *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu i*

- Pravnog fakulteta u Kragujevcu, tematski broj Ustav Republike Srbije - pet godina posle (2006-2011).
34. Shugart Matthew S., 2005. "Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns". French Politics.
 35. Stefanović, J., 1956. *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno pravo*, knjiga II. Zagreb.
 36. Strom, Kaare, "Parliamentary Government and Legislative Organization". <http://www.uni-potsdam.de/db/vergleich/Publikationen/Parliaments/chapter02.pdf>
 37. Strom, Kaare, Stephen M. Swindle, 2002. "Strategic Parliamentary Dissolution". The American Political Science Review, Vol. 96 No. 3.
 38. Tadić, D., 2011. *Politička odgovornost vlade u Velikoj Britaniji i Francuskoj*. Novi Sad.
 39. Hamilton, A., Madison Dž., Džej Dž., 1981. *Federalistički spisi*. Beograd.
 40. Hartwig, M., 2009. "Ustavne pretpostavke odgovorne vlade – njemačko iskustvo: kontrola vlasti u njemačkom ustavu". Zbornik referata i izlaganja sa stručnog skupa "Vladavina prava-odgovornost i kontrola vlasti". Konrad Adenauer: Beograd.

Pajic Savija Sandra, L.L.M.

CONSTITUTIONAL POSITION OF THE GOVERNMENT IN A PARLIAMENTARY SYSTEM

Summary: *The parliamentary system is based on two assumptions. On the one hand, it is the political responsibility of the government to the parliament, on the other hand, governments also affect parliaments through the right of legislative initiative and the right of dissolving the parliament. The government is generally*

referred to as unstable component of the executive, and its instability is the result of close attachment to parliament. Although the essence of parliamentary government is reflected in its political accountability to the representative body, the relationship between parliament and government in modern parliamentary systems is substantially altered. The system in which the government is politically accountable to parliament has evolved into a system of balance of power. However, it appears that the balance of power today in most of the countries with a parliamentary system is violated in terms of strengthening the position of the executive branch. The actual holder of political decision-making in the country has become the government. From an authority whose task was to carry out the will of parliament, the government turned into the authority that imposes its policies to parliament. While the constitutional framework of separation of powers does not put either the legislative or executive authority in a position of authority, political circumstances have become a critical factor that dictate the actual relations between the legislative and executive branches. For sure, one of the most important reasons for strengthening the position of the government is the change of the role of elections in which voters directly elect government. In this way, the government today is increasingly dependent on the will of the voters, not on the parliament. In this sense, the control function of parliament in relation to the government has weakened, so the instruments of parliamentary control of government are decreasingly used.

Key words: *parliamentary system, government, parliament, political responsibility of the government, dissolution of parliament.*

JEL classification: *K1, K10, K100*