



**УНИВЕРЗИТЕТ У НОВОМ САДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**



ВЛАДА У СИСТЕМУ РАЦИОНАЛИЗОВАНОГ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ментор:
Проф. др Слободан П. Орловић

Кандидат:
Маст. Невена Јовановић

Нови Сад, 2023. године

УНИВЕРЗИТЕТ У НОВОМ САДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

КЉУЧНА ДОКУМЕНТАЦИЈСКА ИНФОРМАЦИЈА

Врста рада:	Докторска дисертација
Име и презиме аутора:	Невена Јовановић
Ментор (титула, име, презиме, звање, институција)	Проф. др Слободан Орловић, редовни професор, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду
Наслов рада:	Влада у систему рационализованог парламентаризма
Језик публикације (писмо):	Српски (ћирилица)
Физички опис рада:	Страница: 292 Поглавља: 4 Референци: 358 Табела: 0 Слика: 0 Графикона: 0 Прилога: 0
Научна област:	Право
Ужа научна област (научна дисциплина):	Уставно право
Кључне речи / предметна одредница:	рационализовани парламентаризам, парламентарна влада, извршна власт, парламент, парламентарни систем
Резиме на језику рада:	<p>Парламентарни систем је један од најзаступљених политичких система. Опште карактеристике парламентарног система власти није лако утврдити, пре свега, из разлога што парламентарни систем није једнообразан, а у уставно-политичкој пракси јавља се већи број варијанти парламентаризма. Дисертација има за циљ да укаже на положај, улогу и функцију владе у систему рационализованог парламентаризма разматрајући уставно правна решења којима се уређује место и надлежност владе у организацији власти и узимајући у обзир односе владе са другим политичким институцијама и организацијама које непосредно или посредну утичу на њено функционисање. У систему рационализованог парламентаризма влади је додељена улога ефективног носиоца извршне и политичке власти. Као државни орган којем је поверено утврђивање и спровођење опште државне политике, влада заузима централно место у организацији власти.</p> <p>Класични парламентарни систем се ван своје „домовине“ сусретао са бројним проблемима и изазовима који су у одређеној мери превазиђени рационализацијом. Рационализацијом класичног парламентаризма многе државе су успеле да успоставе функционалан политички систем. Отежавајући процедуре и могућности за обарање владе уставотворци су обезбедили примарне предуслове за формирање јаке и ефикасне владе која је у могућности да уз подршку парламентарне већине, чак и у</p>

	<p>фрагментарном вишепартијском парламентарном систему, спроводи општу државну политику и извршну власт.</p> <p>Крајем двадесетог века, у уставној пракси држава система рационализованог парламентаризма приметно је померање моћи са законодавне ка извршној власти. Ослабљена законодавна и контролна функција утицала је на маргинализацију парламента с једне стране, односно на оснаживање улоге и позиције владе, с друге стране. На стварну политичку моћ владе као носиоца извршне власти утиче мноштво институционалних и ванинституционалних чиниоца. Посебно је значајан утицај дисциплинованих политичких странака које су у савременим политичким процесима као кључни актери битно допринели фузији легислативе и егзекутиве. Од њихових односа, међусобног разумевања и договора, по природи ствари, последично зависи и стабилност владе. Захваљујући политичким партијама, које имају велики политички капацитет, влада доминантно претеже над парламентом. Међутим, без обзира на политичку моћ једне политичке странке и владе, свака политички неодговорна политика биће санкционисана на изборима од стране грађана. Другим речима, политичка моћ владе у савременим демократским државама није неограничена и неприкосновена. Грађани, односно бирачко тело ће настојати да подржи, програм и политику владе која одговара општим националним интересима, односно да санкционише сваку политику која је лоша.</p>
Датум прихватања теме од стране надлежног већа:	15. јул 2021. године
Датум одбране: (Попуњава одговарајућа служба)	
Чланови комисије: (титула, име, презиме, звање, институција)	Председник: Члан: Члан: Члан:
Напомена:	

KEY WORD DOCUMENTATION

Document type:	Doctoral dissertation
Author:	Nevena Jovanović
Supervisor (title, first name, last name, position, institution)	Slobodan Orlović, Ph.D. Full Professor, University of Novi Sad Faculty of Law
Thesis title:	Government in the System of Rationalized Parliamentarism
Language of text (script):	Serbian language (cyrillic script)
Physical description:	Pages: 292 Chapters: 4 References: 358 Tables: 0 Illustrations: 0 Graphs: 0 Appendices: 0
Scientific field:	Law
Scientific subfield (scientific discipline):	Constitutional law
Subject, Key words:	rationalized parliamentarism, parliamentary government, executive power, parliament, parliamentary system
Abstract in English language:	<p>The parliamentary system is one of the most represented political systems. The general characteristics of the parliamentary system of government are not easy to determine. First of all, one of the reason for that is the problem that the parliamentary system is not uniform, and in the constitutional-political practice there are numerous number of variants of parliamentarism. The purpose of the discussion is to indicate the position, role and function of the government in the system of rationalized parliamentarism by considering the constitutional legal solutions that regulate the place and competence of the government in the organization of government taking into account the government's relations with other political institutions and organizations that directly or indirectly affect its functioning. In the system of the rationalized parliamentary political system, the role of the effective bearer of executive and political power has been assigned to the government. As a state body entrusted with the determination and implementation of general state policy, the government occupies a central place in the organization of government.</p> <p>The classical parliamentary system outside its "homeland" encountered numerous problems and challenges that were overcome to a certain extent by rationalization. By rationalizing classical parliamentarism, many states managed to establish a functional political system. By making the procedures and possibilities for overthrowing the government more difficult, the constitutional makers provided the primary prerequisites for the formation of a strong and efficient government that is able to implement general state policy and executive power with the support of the parliamentary majority, even in a fragmented multi-party parliamentary system.</p>

	<p>At the end of the twentieth century, in the constitutional practice of the state of the system of rationalized parliamentarism, a shift of power from the legislative to the executive power was noticeable. The weakened legislative and control function influenced the marginalization of the parliament on the one hand, and strengthening of the role and position of the government, on the other hand. The real political power of the government as the holder of executive power is influenced by a multitude of institutional and non-institutional factors. Particularly significant is the influence of disciplined political parties who, as key actors in modern political processes, have significantly contributed to the fusion of the legislature and the executive. The stability of the government, by the nature of things, consequently depends on their relations, mutual understanding and agreement. Thanks to political parties that have great political capacity, the government dominates the parliament. However, regardless of the political power of a political party and government, any politically irresponsible policy will be sanctioned in the elections by the citizens. In other words, the political power of the government in modern democratic states is not unlimited and unassailable. Citizens, that is, the electorate, will try to support the program and policy of the government that meets the general national interests, that is, to sanction any policy that is bad.</p>
Accepted on Scientific Board on:	15 th of July 2021
Defended: (Filled by the faculty service)	
Thesis Defend Board: (title, first name, last name, position, institution)	President: Member: Member: Member:
Note:	

Садржај

Извод	3
Abstract	5
Увод	7
ПРВИ ДЕО –ВЛАДА КАО ОРГАН ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ	14
1. Извршна власт	14
1.1. Положај извршне власти у организацији власти	16
1.2. Нове теорије о влади у уставном систему	24
2. Парламентарна влада као орган извршне власти	28
2.1. Избор и састав владе	29
2.1.1. Састав владе	33
2.2. Надлежности и овлашћења владе	39
2.2.1. Надлежности и овлашћења владе у периоду ванредног и ратног стања	45
2.3. Акти владе у систему рационализованог парламентаризма	47
2.4. Одговорност владе и министарска одговорност	49
ДРУГИ ДЕО –ЕЛЕМЕНТИ РАЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТАРНОГ СИСТЕМА	55
1. Рационализовани парламентарни систем	55
2. Елементи рационализације	63
2.1. Конструктивно изгласавање неповерења влади	65
2.2. Избор председника владе у парламенту	73
2.3. Секундарни елементи рационализације	78
2.3.1. Рационализација процедуре изгласавања неповерења влади	80
2.3.2. Рационализација процедуре интерпелације	85
2.3.3. Предлог за гласање о поверењу влади	89
2.3.4. Распуштање парламента и буџетско право у контексту оснаживања положаја владе у рационализованом парламентарном систему	90
ТРЕЋИ ДЕО- ВЛАДА, ШЕФ ДРЖАВЕ, ПАРЛАМЕНТ	99
1. Однос владе и шефа државе у рационализованом парламентарном систему	99
2. Однос владе и парламента у систему рационализованог парламентаризма	106
3. Однос владе и политичких странака у систему рационализованог парламентаризма	125

ЧЕТВРТИ ДЕО-ПОЛОЖАЈ ВЛАДЕ У РАЦИОНАЛИЗОВАНОМ ПАРЛАМЕНТАРНОМ СИСТЕМУ–КОМПАРАТИВНИ ПРИКАЗ	135
1. Положај владе у рационализованом парламентарном систему	135
2. Положај владе у рационализованом парламентарном систему Савезне Републике Немачке	137
2.1. Историјски развој рационализованог парламентарног система у СР Немачкој	137
2.2. Елементи рационализације у политичком систему СР Немачке	139
2.3. Влада СР Немачке	149
3. Положај владе у рационализованом парламентарном систему Краљевине Шпаније	160
3.1. Историјски развој рационализованог парламентарног система Краљевине Шпаније	160
3.2. Елементи рационализације у политичком систему Краљевине Шпаније	163
3.3. Влада Краљевине Шпаније	174
4. Положај владе у рационализованом парламентарном систему Републике Италије	187
4.1. Историјски развој рационализованог парламентарног система Републике Италије	187
4.2. Елементи рационализације у политичком систему Републике Италије	189
4.2.1. Покушај увођења елемената рационализације-неуспешан референдум 2006. године	195
4.3. Влада Републике Италије	199
5. Положај владе у рационализованом парламентарном систему Мађарске	208
5.1. Историјски развој рационализованог парламентарног система Мађарске	208
5.2. Елементи рационализације у политичком систему Мађарске	210
5.3. Влада Мађарске	218
6. Положај владе у рационализованом парламентарном систему Републике Србије	230
6.1. Историјски развој рационализованог парламентарног система у Републици Србији	230
6.2. Елементи рационализације у политичком систему Републике Србије	231
6.3. Влада Републике Србије	240
Закључак	258
Литература	266

Извод

Парламентарни систем је један од најзаступљених политичких система. Опште карактеристике парламентарног система власти није лако утврдити, пре свега, из разлога што парламентарни систем није једнообразан, а у уставно-политичкој пракси јавља се већи број варијанти парламентаризма. Дисертација има за циљ да укаже на положај, улогу и функцију владе у систему рационализованог парламентаризма разматрајући уставно правна решења којима се уређује место и надлежност владе у организацији власти и узимајући у обзир односе владе са другим политичким институцијама и организацијама које непосредно или посредну утичу на њено функционисање. У систему рационализованог парламентаризма влади је додељена улога ефективног носиоца извршне и политичке власти. Као државни орган којем је поверено утврђивање и спровођење опште државне политике, влада заузима централно место у организацији власти.

Класични парламентарни систем се ван своје „домовине“ сусретао са бројним проблемима и изазовима који су у одређеној мери превазиђени рационализацијом. Рационализацијом класичног парламентаризма многе државе су успеле да успоставе функционалан политички систем. Отежавајући процедуре и могућности за обарање владе уставотворци су обезбедили примарне предуслове за формирање јаке и ефикасне владе која је у могућности да уз подршку парламентарне већине, чак и у фрагментарном вишепартијском парламентарном систему, спроводи општу државну политику и извршну власт.

Крајем двадесетог века, у уставној пракси држава система рационализованог парламентаризма приметно је померање моћи са законодавне ка извршној власти. Ослабљена законодавна и контролна функција утицала је на маргинализацију парламента с једне стране, односно на оснаживање улоге и позиције владе, с друге стране. На стварну политичку моћ владе као носиоца извршне власти утиче мноштво институционалних и ванинституционалних чиниоца. Посебно је значајан утицај дисциплинованих политичких странака које су у савременим политичким процесима као кључни актери битно допринели фузији легислативе и егzekутиве. Од њихових односа, међусобног разумевања и договора, по природи ствари, последично зависи и стабилност владе. Захваљујући

политичким партијама, које имају велики политички капацитет, влада доминантно претеже над парламентом. Међутим, без обзира на политичку моћ једне политичке странке и владе, свака политички неодговорна политика биће санкционисана на изборима од стране грађана. Другим речима, политичка моћ владе у савременим демократским државама није неограничена и неприкосновена. Грађани, односно бирачко тело ће настојати да подржи, програм и политику владе која одговара општим националним интересима, односно да санкционише сваку политику која је лоша.

Кључне речи: рационализовани парламентаризам, парламентарна влада, извршна власт, парламент, парламентарни систем

Abstract

The parliamentary system is one of the most represented political systems. The general characteristics of the parliamentary system of government are not easy to determine. First of all, one of the reason for that is the problem that the parliamentary system is not uniform, and in the constitutional-political practice there are numerous number of variants of parliamentarism. The purpose of the discussion is to indicate the position, role and function of the government in the system of rationalized parliamentarism by considering the constitutional legal solutions that regulate the place and competence of the government in the organization of government taking into account the government's relations with other political institutions and organizations that directly or indirectly affect its functioning. In the system of the rationalized parliamentary political system, the role of the effective bearer of executive and political power has been assigned to the government. As a state body entrusted with the determination and implementation of general state policy, the government occupies a central place in the organization of government.

The classical parliamentary system outside its "homeland" encountered numerous problems and challenges that were overcome to a certain extent by rationalization. By rationalizing classical parliamentarism, many states managed to establish a functional political system. By making the procedures and possibilities for overthrowing the government more difficult, the constitutional makers provided the primary prerequisites for the formation of a strong and efficient government that is able to implement general state policy and executive power with the support of the parliamentary majority, even in a fragmented multi-party parliamentary system.

At the end of the twentieth century, in the constitutional practice of the state of the system of rationalized parliamentarism, a shift of power from the legislative to the executive power was noticeable. The weakened legislative and control function influenced the marginalization of the parliament on the one hand, and strengthening of the role and position of the government, on the other hand. The real political power of the government as the holder of executive power is influenced by a multitude of institutional and non-institutional factors. Particularly significant is the influence of disciplined political parties who, as key actors in modern political processes,

have significantly contributed to the fusion of the legislature and the executive. The stability of the government, by the nature of things, consequently depends on their relations, mutual understanding and agreement. Thanks to political parties that have great political capacity, the government dominates the parliament. However, regardless of the political power of a political party and government, any politically irresponsible policy will be sanctioned in the elections by the citizens. In other words, the political power of the government in modern democratic states is not unlimited and unassailable. Citizens, that is, the electorate, will try to support the program and policy of the government that meets the general national interests, that is, to sanction any policy that is bad.

Key words: rationalized parliamentarism, parliamentary government, executive power, parliament, parliamentary system.

Увод

У уставноправној теорији парламентарни систем се одређује као систем гипке поделе власти у ком се успоставља равнотежа између легислативе и егзекутиве. Парламентаризам се развијао дуг временски период и дао је изузетно добре резултате у политичкој пракси земље настанка, Енглеској. Ипак, у свом основном облику парламентаризам није имао много успеха на европском континенту због чега се мењао и прилагођавао политичком амбијенту држава које су га усвојиле што је довело до појаве више облика парламентарног система. Рационализовани парламентарни систем представља посебну варијанту парламентарног политичког система који карактерише перманентна тежња за успостављањем јаке и стабилне, односно тешко сменљиве владе. Основни проблем са којим су се суочиле државе које су усвојиле класичан парламентарни систем су слабе и нестабилне владе. Наиме, за успешно вођење државе потребна је јака и ефикасна влада због чега су мере рационализације биле неопходне. У систему рационализованог парламентаризма ујединиле су се две важне карактеристике владе: стабилност и политичка одговорност за извршну политику и вођење државе.

Рад има за циљ да на целовит, интердисциплинаран и мултидимензионалан начин прикаже владу у систему рационализованог парламентаризма. Влада као ефективни носилац политичке и извршне власти у систему рационализованог парламентаризма представља комплексан елемент политичког система због чега је неопходно да концептуални оквир за свеобухватно истраживање појма, природе, састава (структуре) и положаја владе у организацији државне власти има у виду на који начин и под којим околностима је влада као део егзекутиве историјски настајала и развијала се оснажујући своју улогу и положај мерама рационализације. Да би се на свеобухватан и темељан начин одговорило на питање владе у систему рационализованог парламентаризма неопходно је сагледати улогу, позицију, структуру, организацију и надлежност владе из најмање два сегмента. Први подразумева егзегетички приступ, односно примену догматскоправне методе која се примењује при анализи и тумачењу уставних, законских и других општих правних аката домаће и стране правне регулативе. Увидом у различите општеобавезујуће правне норме и изворе права може се сагледати и изучити уставноправни и

институционални положај и функција владе у уставном поретку држава рационализованог парламентарног политичког система. Други сегмент односи се на примену бројних социолошких, политиколошких и правних метода којима се настоји утврдити стварно место и овлашћења владе у домаћој и страној парламентарној пракси која, неретко, може бити у раскораку са уставноправним решењима. Даље, потребно је сагледати међусобне релације које влада остварује у систему власти са другим носиоцима државних функција-парламентом и председником државе и спровести анализу ванинституционалних чиниоца који битно утичу на политичку моћ владе и доприносе да се стварна уставна и политичка пракса не подудара са формалним и институционалним принципима. Посебно значајни ванинституционални чиниоци који утичу на функционисање владе су политичка култура, уставно-правна традиција државе, правни обичаји, природа изборног система, политичка снага политичких странака, однос владе и парламента, политички ауторитет и углед председника владе и председника државе који деле извршну власт.

Основна намера јесте да се систематизацијом знања пружи одговор на питање каква је улога владе у систему рационализованог парламентаризма, какве везе остварује са одређеним државним органима и институцијама (пре свега са парламентом и председником државе) и да се укаже на њене карактеристике. Затим, аутор настоји да укаже на оснажену улогу, положај и функционисање владе у систему рационализованог парламентаризма, али и апологирање истог. У том смислу, претпоставке од којих се пошло приликом истраживања предмета рада су следеће. Полазна хипотеза односи се на тврдњу да је влада у државама рационализованог парламентаризма стабилнија захваљујући механизмима рационализације. Савремене државе парламентарног система имају потребу за снажном и стабилном владом због чега је било неопходно имплементирати мере рационализације у систем класичног парламентаризма. Одређене државе успеле су рационализацијом, односно увођењем тзв. конструктивног изгласавања неповерења да успоставе обрасце стабилних влада у вишепартијском систему. Међутим, с друге стране, државе са недовољно развијеном парламентарном праксом и са изузетно поларизованим партијским системом наставиле су да се суочавају са проблемом нестабилних влада. У том смислу, важно је испитати да ли су механизми и инструменти рационализације, међу којима се посебно издваја механизам конструктивног изгласавања

неповерења, довољни да би се успоставила стабилна влада коју није лако сменити. Друга хипотеза односи се на последице намерно оснажене позиције владе у односу на друге државне институције. Посматрајући успостављене односе на релацији влада, парламент, председник државе, уставним одредбама креиран је амбијент у којем влада није само носилац извршне власти, већ епицентар политичке и извршне моћи. Као оперативни носилац извршне власти, креатор политике и носилац законодавне иницијативе, влада поседује уставни и политички капацитет да уради све што замисли због чега је неопходно утврдити границе њене моћи. Трећа хипотеза односи се на тврдњу да је упоредо са имплементацијом мера рационализације нарушен концепт равнотеже и равноправности владе и парламента јер се рационализацијом класичног парламентаризма свесно ојачава положај владе како би се обезбедио њен стабилнији положај у организацији власти. Четврта хипотеза се заснива на тврдњи да, у појединим државама, тенденција шефа државе да врши извршну власт излази ван уставних оквира и директно утиче на президентијализацију рационализованог парламентаризма. Коначно, пета хипотеза се односи на тврдњу да организовано политичко деловање политичких партија које имају важну улогу у уставно-политичком систему држава и партијска дисциплина која подразумева лојалност и подршку чланова политичке странке у парламенту и другим истакнутим институцијама има утицај на политичку моћ и стабилност владе.

Дисертација је конципирана тако да, поред тога што се бави питањем владе у систему рационализованог парламентаризма, укаже на околности које су имале утицај на стварање владе која претеже над парламентом и предложи решења која имају за циљ успостављање владе која је довољно јака да траје пуни свој мандат. Значај парламентаризма и парламентарног права у савременим политичким процесима је очигледан. Међутим, неопходно је имати у виду потребе и захтеве модерне државе за снажном и моћном владом која је носилац извршне власти у систему рационализованог парламентаризма и овлашћења извршне и политичке природе којима влада располаже како би осигурала стабилан положај у организацији власти.

Структура рада је подељена у четири тематске целине. Први део рада посвећен је парламентарној влади као носиоцу извршне власти у рационализованом парламентарном

систему и њеним основним карактеристикама. Дефинисањем основних појмова (избор, састав, надлежност, овлашћења, акти и одговорност владе) утврђујемо оквир за даље, потпуније разумевање предмета истраживања, односно за изучавање владе у систему рационализованог парламентаризма. У другом делу рада аутор се бави питањем појма рационализованог парламентарног система, односно примарним и секундарним елементима рационализације. Утврђивањем порекла и еволуције механизма рационализације парламентаризма стичу се продубљена знања о настанку, разлозима увођења и последицама мера рационализације у различитим политичким и уставним системима. Анализирајући владу као централну политичку институцију у модерним демократским државама рационализованог парламентаризма система важно је преиспитати њен однос са другим политичким институцијама, пре свега однос владе и председника државе, односно владе и парламента. У трећем делу настоји се указати на однос владе са другим носиоцима државних функција са којима уско сарађује, уз посебан осврт на то, како, односно на који начин елементи рационализације мери утичу на њихов однос и функционисање.¹ Однос владе са другим носиоцима државних функција битно одређује политички и извршни потенцијал, улогу и место владе у политичком систему. У том погледу, у оквиру трећег дела, посвећена је пажња улози председника у поступку избора и састављања владе, а затим се тежи детаљној анализи односа између оснажене владе и маргинализованог парламента. На крају, испитује се утицај савремених политичких странака на положај и функције владе у систему рационализованог парламентаризма. Добро организоване и строго дисциплиноване политичке партије показале су капацитет да значајно утичу на политичке процесе и да контролишу рад највиших државних институција као што су влада и парламент. Преовлађујући утицај дисциплинованих политичких партија на политичке процесе једне државе, а посебно на целокупну делатност владе и парламента, већ дуже време намеће захтев политичкој и правној теорији да анализирају ово питање, пре свега да би се унапредила и развила политичка одговорност носилаца извршне функције, односно контролна функција

¹ Шарл Монтескје је написао “слободе нема ако судска власт није одвојена од законодавне и извршне власти. Ако би била здружена са законодавном влашћу власт над животом и слободом била би арбитарна, јер би законодавац био и судија. Ако би, пак, била здружена с извршном влашћу, судија би могао да има снагу угњетача.“ Шарл Монтескје, *О духу закона*, (прев. Аљоша Мимица), Завод за уџбенике, Београд 2011, 128. У модерним савременим демократским државама судска власт је самостална и независна и као таква одвојена од законодавне и извршне власти због чега није предмет даљег разматрања у раду.

парламента која је у великој мери редукована и ослабљена. Ово питање је од великог значаја за парламентарну праксу јер без одговорне владе нема ни рационализованог парламентаризма. Четврти део рада посвећен је компаративној анализи уставних, законских и других правних докумената којима је успостављен рационализовани парламентарни систем Савезне Републике Немачке, Краљевине Шпаније, Републике Италије, Мађарске и Републике Србије. Увидом у правну регулативу и парламентарну праксу ближе ћемо разумети функционисање, положај и улогу владе у уставном и политичком систему поменутих земаља. Посебан допринос рада огледа се у томе што анализом уставно-правних решења наведених држава и увидом у њихову парламентарну праксу могу се дефинисати изазови који се могу јавити у уставно правној теорији и пракси и предвидети мере које имају за циљ превазилажење, или бар ублажавање проблема, а у крајњем случају и имплементацију појединих позитивних решења система једне државе у систем друге државе. Најзад, последњи део представља завршни део рада, односно закључна разматрања и сумирана сазнања о положају владе у систему рационализованог парламентаризма. Имајући у виду обим и комплексност теме и чињеницу да је тешко превидети политичке процесе који се одвијају у периоду хаотичних друштвених околности аутор ће настојати да укаже на перспективу и тенденције владе у систему рационализованог парламентаризма полазећи од политичких околности и бројних институционалних и ванинституционалних чиниоца који утичу на ефективну извршну и политичку моћ владе.

У циљу свеобухватног схватања и објективног разумевања предмета истраживања, при изради рада примењено је више метода које се примењују у области правних, политичких и других друштвених наука. У том смислу, примењиваће се опште, правне, политиколошке, социолошке, историјске и друге методолошке научне методе попут: методе квалитативне анализе садржаја, метод анализа и синтеза, позитивноправни метод, компаративна метода, историјски метод, систематизација и генерализација, статистичка метода, социолошка метода, а по потреби биће коришћене и друге методе и технике друштвених наука ради опсежног сагледавања предмета и проблема истраживања. Аутор ће настојати да се при писању докторске дисертације орјентише на мултиметодолошки

приступ (нормативни, функционалистички, институционални и политиколошки приступ) са тежиштем на позитивноправни и упоредно-правни метод као примарни.

При дефинисању и анализи основних правних института и општих правних аката примењиваће се позитивноправни метод. Појам влада је предмет уставноправних и политичких наука због чега је неопходно користити правно догматски метод са циљем да се проуче нормативно правни акти везани за наведени предмет истраживања. Анализом уставних, законских и других општих правних аката остварује се увид у структуру, избор, положај, начин рада, надлежност и акте владе. Методом квалитативне анализе садржаја релевантне домаће и стране научне литературе, докумената и других извора података изучиће се обимна литература која се непосредно или посредно бави питањем владе у систему рационализованог парламентаризма. Анализом података који су прикупљени из књига, чланака, научних радова, закона и других правних прописа методом синтезе долази се до релевантних чињеница и сазнања на основу којих се могу донети научни закључци о предмету и проблему истраживања. Уз позитивистички приступ који подразумева дискрипцију правних института и инструмената спровешће се компаративно политичка анализа уставних решења држава рационализованог парламентарног система са циљем утврђивања стварног положаја и функције владе у систему рационализованог парламентаризма, као посебном облику организације државне власти. Компаративна метода употребљаваће се при упоредно правној анализи уставних, законских и подзаконских решења која се односе на институцију владе држава у систему рационализованог парламентаризма и у циљу доношења општих закључака.

Такође, у раду су примењиване бројне друге научне методе. Историјски, правни и социолошки метод користиће се како би се упознали са историјским околностима настанка и еволутивним развојем државних институција и механизма рационализације које су предмет истраживања у раду. На основу закључака донетих путем историјско правне методе можемо направити компаративну анализу у односу на тренутно стање. Пуко излагање усвојених уставних решења без исцрпне анализе постојеће уставне стварности није довољно да би се остварио увид у предмет истраживања. Ако се узме у обзир да се уочава раскорак између уставних решења и политичке праксе неопходно је

користити социолошки правни метод како би се утврдиле политичке и друштвене околности под којим уставна решења добијају другачији контекст. Наведене методе помажу у сазнавању појединих карактеристика и специфичности владе као носиоца извршне власти. Како би се дошло до закључака који се односе на предмет и проблем истраживања користиће се метод индукције и дедукције, да би затим, ради представљања сазнања до који се дошло у њиховој дескрипцији био употребљен метод систематизације. У раду ће се користити и статистички метод путем кога ће бити интерпретирани и анализирани подаци који се односе на појам владе и рационализовани парламентарни систем.

Коначно, у правној и политиколошкој литератури постоји велики број научних публикација у којима се подробно изучава парламентарни систем и извршна власт. Како однос легислативе и егзекутиве у парламентарном систему представља посебно значајно питање, влада је разматрана у оквиру научне литературе уставноправне материје и области парламентарног права. Иако, готово све, савремене анализе теоријских радова о извршној власти и о односу носилаца државних функција указују на доминацију владе у рационализованом систему овим питањем се није бавило на темељан и директан начин већ посредно, пре свега кроз анализу парламента. Влада, као доносилац политичких одлука и носилац извршне власти такође је део парламентарног система коме је потребно посветити посебну пажњу, зато можемо закључити да постоји потреба за свеобухватним научним истраживањем владе у систему рационализованог парламентаризма. Овим радом се настоји попунити празнина у уставно правној литератури парламентарног права имајући у виду да влада заузима посебно место у организацији власти. Значај рада огледа се у анализи и разумевању сложених и испреплетених политичких односа који одлучујуће утичу на основне карактеристике, положај, улогу, структуру и организацију владе у систему рационализованог парламентаризма. Утврђивање улоге и значаја владе, њено функционисање и однос са другим носиоцима државне власти-председником државе и парламентом је од великог значаја за уставно правну теорију и парламентарну праксу.

ПРВИ ДЕО – ВЛАДА КАО ОРГАН ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

1. Извршна власт

Држава спроводи власт која је суверена, односно независна, правно неограничена и јача, тј. виша од сваке друге власти на својој територији. Иако је јединствена, државна власт у савременим демократским државама не сме бити концентрисана у једној институцији, већ је неопходно да се спроводи преко уставом утврђених државних органа.² Полазећи од тога да су државна власт и послови који се у вези са њом обављају постали комплекснији и обимнији, јавила се потреба да се у организационом и функционалном смислу државна власт подели на функције које би спроводили државни органи. Подела власти као основни принцип организације државних функција у демократским државама одређује се као „есенција конституционализма и универзални критеријум уставне државе“³ која се „заснива на идеји да се дистрибуцијом власти између различитих носилаца власти и делова друштва онемогућава њена концентрација тежећи успостављању добре владе.“⁴ Према енглеском политичком теоретичару Вилу (М. Ј. С. Vile) за успостављање и одржавање политичких слобода од суштинске важности је да власт буде подељена на три гране, законодавну, извршну и судску којима би припала одговарајућа функција. При чему, свака грана власти морала би бити ограничена на спровођење својих овлашћења и онемогућена да задире у функције других грана власти.⁵

Ипак, неопходно је имати у виду да „начело поделе власти, логички посматрано, мора усвојити релативну независност свих органа на које се државна власт дели“ пре свега јер политичка пракса и апсолутна подела власти тешко иду једно са другим.⁶ За успешно функционисање државе веома је важно да између носиоца државних функција постоје односи сарадње и координације. Међутим, „сарадња међу носиоцима државних функција

² Платон је у свом делу „Закони“ истакао да власт у држави мора бити ограничена и потчињена законима зато што „ниједна људска природа није способна да свим људским пословима управља сама са неограниченом влашћу, а да при томе не буде испуњена обешћу и неправдом.“ Leg. 713 D, Leg. 713 D = Платон, *Закони*, (прев. Албин Вилхар), Београдски издавачко-графички завод, Београд 1971, 141 и 145.

³ Aileen Kavanagh, “The Constitutional Separation of Powers”, *Philosophical Foundations of Constitutional Law* (eds. David Dyzenhaus, Malcolm Thorburn), Oxford University Press 2016, 221.

⁴ Миодраг Радојевић, „Мешовити устав и подела власти“, *Политичка ревија* 1/2005, 61.

⁵ Maurice John Crawley Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Liberty Fund, Indianapolis 1998, 14.

⁶ Слободан П. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008, 17.

нема за последицу једнаку важност ових органа, нити је њихов положај равноправан.“⁷ У вези са тим, професор Слободан Јовановић сматра да једна од државних функција мора давати правац другима и да то управо чини законодавна власт. Законодавна власт доноси законе које примењује извршна власт делујући у оквиру приписаног, док судска власт примењује у свом раду законе које је законодавна власт прописала.⁸ Но, савремене околности су битно измениле деловање законодавне власти, данас бисмо могли рећи да је извршна власт та која покреће и усмерава функционисање политичког система. Према Ратку Марковићу извршна власт је „највиша политичка државна власт, у смислу слободе и самосталности у раду, аутономности и иницијативе. У њој је концентрисана суштина политичке власти-она је екстракт политичке власти.“⁹

Велики број аутора је исцрпно и свеобухватно разматрао питање организације државне власти и одређивање државних функција настојећи да дефинишу и одреде појам извршне власти. Стеван Лилић сматра да се „традиционално у системима поделе власти под извршном влашћу (егзекутивом) подразумева грана (branch) државне власти којој је поверено, односно која је овлашћена да извршава законе донете од стране органа законодавне власти (парламента) пре свега, доношењем тзв. подзаконских аката у циљу извршења закона.“¹⁰ Међутим, традиционална функција извршне власти која подразумева извршење закона и других правно-политичких одлука парламента данас је превазиђена. Савремене теорије и радови указују на измењену и оснажену улогу извршне власти и непотпуност традиционалних теорија о одређивању природе извршној власти.

Пре свега, „моћна извршна власт је последица нарасле улоге државе у свакодневном животу“ и присутности државе у свим сферама друштвеног живота у којима се „извршна власт показала способном да брзо одговори непрестаним изазовима.“¹¹ Ненад Димитријевић сматра да „социјална, политичка и структурна комплексност модерног друштва траже да се јасно издвоји једна политичка инстанца којој ће се поверити

⁷ *Ibid.*

⁸ Слободан Јовановић, *Држава*, Београд 1936, 8.

⁹ Ратко Марковић, *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд 1980, 81.

¹⁰ Стеван Лилић, „Извршна власт и управа у парламентарном и председничком систему поделе власти (са освртом на уставни систем Југославије)“, *Архив за правне и друштвене науке* 2/1994, 340.

¹¹ Слободан П. Орловић, „Промена положаја уставног судства“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2013, 156.

одговорност за сложени сет друштвених односа које означавамо именом политичка владавина: егзекутива добија функције представљања заједнице, вођства, усмеравања, интеграције, припреме правних прописа, хијерархијске контроле система власти и – коначно- политичког одлучивања.¹² Са оваквим схватањем извршне власти слаже се и Вучина Васовић који извршну власт сматра главним формативним и извршним фактором јавне политике; моторном снагом државе и политичког система који поставља приоритете, припрема одлуке и надгледа како се оне извршавају.¹³

Из претходног излагања могу се уочити тешкоће при одређивању појма извршне власти. Данас, извршна власт се сматра ефективним носиоцем државне и политичке власти у држави, а извршење закона се сврстава у њене споредне делатности. Имајући у виду наведено, „извршна власт се може дефинисати као грана државе која формулише политику и одговорна је за њено спровођење. Формално, суверен је шеф извршне власти.“¹⁴

1.1. Положај извршне власти у организацији власти

У већини савремених демократских политичких система извршну власт спроводи шеф државе (председник државе, монарх) и/или влада. Њихова улога и положај зависе од организације извршне власти у оквиру утврђеног политичког и уставног система државе која се јавља као последица организације органа државне власти, поделе државних функција између носиоца државне власти и облика државног уређења.

Узимајући за критеријум број државних органа који врше извршну функцију разликује се моноцефална и бицефална егзекутива. За разлику од моноцефалне извршне власти која припада једном државном органу, шефу државе, бицефална егзекутива организована је тако што има два носиоца-шефа државе и владу. Међутим, „сваки од ова два модела

¹² Ненад Димитријевић, „Извршна власт“, *Енциклопедија политичке културе* (ур. Милан Матић, Милан Подунавац), Савремена администрација, Београд 1993, 452.

¹³ Вучина Васовић, *Савремене демократије I*, Службени гласник, Београд 2012а, 96; Драган Гостовић, *Извршна власт као државна функција*, Алтера, Београд 2006, 156.

¹⁴ Hilaire Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, London 2002, 107.

омогућава даље поделе у зависности од тога да ли су ограничени униперсонални (монократски) и/или плуриперсонални (колегијални).¹⁵

У наставку, осврнућемо се на организацију и положај извршне власти у различитим политичким системима, изузев на парламентарни систем имајући увид да се дисертација бави питањем владе у рационализованом парламентарном систему.

Тако на пример, Уставом Сједињених Америчких Држава од 1787. године створен је типичан председнички систем у ком је извршна власт моноцефална и припада председнику државе. Као изабрани представник америчког народа, председник представља државу и њен суверенитет. Он је у потпуном смислу носилац извршне власти и шеф администрације, води државу, утврђује државну политику, командант је оружаних снага, шеф дипломатске делатности, обавља послове именовања и постављења секретара, судија Врховног суда, дипломатских представника државе у иностранству уз одобрење законодавног органа.

У председничком систему организације државне власти, не постоје влада и министри у уобичајеном смислу какви постоје у парламентарном политичком систему. Председник државе именује и разрешава секретаре и друге сараднике који раде у његово име и који су искључиво њему као председнику државе одговорни и потчињени. Секретари чине тзв. председничку администрацију која представља „владу“ саветодавног карактера, док је председник државе тај који доноси одлуке и у складу са њима издаје наредбе. Међу њима се не издваја ниједан секретар који би био први међу њима, а исто тако, не утврђују општу државну политику и политички програм за који би били колективно и политички одговорни. Седницама секретара председава председник државе према чијим налозима врше административну функцију.¹⁶ Као органи постављени од стране председника државе они морају уживати његово поверење, бити следбеници његових идеја и залагати се за политику коју спроводи. Осим постављења, председник државе их може смени и

¹⁵ Ђузепе де Верготини, *Упоредно уставно право*, (прев. Љиљана Грубач), Службени гласник, Београд 2015, 588-589; Ludger Helms, *Presidents, Prime Ministers and Chancellors- Executive Leadership in Western Democracies*, Palgrave Macmillan, New York 2005, 9.

¹⁶ Вид. С. Јовановић (1936), 23.

отпустити. На своје секретарске функције долазе вољом председника државе, његовом вољом и одлазе. Имајући у виду овакав однос, секретари су одвојени од парламента, у смислу да Конгрес не спроводи контролу и надзор над њима, они нису политички одговорни пред законодавним телом већ само пред председником. Парламент не може утицати на њихов рад, нити изазвати престанак њиховог мандата као што је случај у парламентарном политичком систему. Секретари су задужени за управљање и руковођење одређеним ресорима и не могу бити чланови Конгреса.¹⁷ Одговорност за извршну политику преузима председник државе који односи одлуке и наредбе док је улога секретара консултативног карактера.

Узимајући у обзир да полупредседнички (мешовити)¹⁸ систем организације власти комбинује карактеристике председничког и парламентарног система,¹⁹ положај владе у полупредседничком систему је донекле сличан положају парламентарне владе, пре свега организационо, док функционално влада остаје у „сенци“ шефа државе. У полупредседничком систему „у оквиру егzekутиве постоје две активне и ефективне власти, што је, уосталом и неопходна претпоставка за постојање овог институционалног модела.“²⁰ Шеф државе непосредно изабран од стране грађана путем општих избора стиче самостални политички легитимитет (попут шефа државе у председничком систему). Његов положај је ојачан широким уставним овлашћењима која су далеко изнад пасивних и

¹⁷ Опширније, Р. Марковић (1980), 126-128.

¹⁸ Према Дивержеу, „полупредседничким се сматра онај политички режим ако устав који га успоставља обједињује три елемента: (1) председник републике се бира на општим изборима, (2) председник располаже веома значајним овлашћењима; (3) насупротив председника је премијер и министри који располажу извршном и управном влашћу и могу да остану на функцији све док уживају поверење парламента.“ Maurice Duverger, „A New Political System model: Semi-presidential Government,“ *European Journal of Political Research* 2/1980, 166.

¹⁹ Ђовани Сартори, преформулисао је Дивержеов концепт „дефинишући полупредседнички систем као политички систем који поседује следеће особине: I) шеф државе (председник), бира се народним гласањем-непосредно или посредно- на унапред утврђен период; II) шеф државе дели извршну власт са премијером, чинећи тако део структуре са двојном влашћу, коју дефинишу ова три критеријума; III) председник је независан у односу на парламент, али није му допуштено да влада сам или непосредно; с тога, његове директиве мора прихватити и ускладити његова влада; IV) симетрично, први министар и његов кабинет, независни су од председника у оној мери у којој су зависни од парламента, односно утолико што подлежу парламентарном поверењу или неповерењу (или обома), и у толико што им је неопходна парламентарна већина; V) структура са двојном влашћу полупрезиденцијализма омогућава различите равнотеже, као и променљива устројства власти унутар егzekутиве, само мора увек постојати „потенцијална аутономија“ сваке јединице или компоненте егzekутиве.“ Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг –структуре, подстицаји и исходи*, (прев. Маја, Миличевић), Филип Вишњић, Београд 2003, 154-155.

²⁰ Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд 2008, 248.

протоколарних овлашћења. Председник државе је централна политичка институција, док влада и њени чланови помажу шефу државе у обављању извршне функције. Председник државе бира председника владе, док министре именује и поставља на предлог првог министра уз формално одобрење парламента. То би значило да „председник и влада располажу независним изворима политичког легитимитета.“²¹ Надмоћ председника државе у односу на владу препознаје се у овлашћењу шефа државе да председава седницама владе.

Председник извршну власт дели са одговорном владом (попут оне из парламентарног система) коју чини председник владе и министри. Чланови владе не могу уједно бити и чланови парламента. Влада и њени чланови су двоструко политички одговорни, најпре парламенту чије поверење морају имати за време свог мандата, а потом и председнику државе који формално не може разрешити првог министра и чланове владе али може утицати да до разрешења дође тако што ће, на пример, коришћењем законодавне санкције на акте владе шеф државе приморати првог министра да поднесе оставку, затим, распуштањем скупштине и расписивањем нових парламентарних избора. У случају изгласавања неповерења и губитка подршке од стране парламентарне већине влада мора да поднесе оставку. Иако је законодавна функција надлежност законодавног тела, парламент може овластити владу да доноси законе у одређеним областима (делегирано законодавство).

За директоријални систем²² везују се два обележја: “прво, колективни носилац извршне власти, што значи да одлуке доносе сви чланови колектива органа извршне власти већином својих гласова, и друго, једнакост свих чланова колективног органа извршне

²¹ *Ibid*, 358.

²² Директоријални систем власти се први пут јавио са Уставом Француске од 1795. године по коме је извршна власт припадала директоријуму који је вршио функцију председника државе и који је бирао министре. Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, 207. Поједини аутори директоријални систем сматрају варијантом скупштинског система који је прилагођен потребама и захтевима државне организације. Један од разлога за овакво размишљање односи се на то што се скупштина сматра врховним органом и највишим носиоцем државне власти, док је извршно тело “у основи један сталан одбор Савезне скупштине.“ Миодраг Јовичић, *Уставни и политички системи*, Службени гласник, Београд 2006, 640. Међутим, с друге стране, поједини аутори, попут С. Јовановића сматрају да је реч о посебном систему организације власти јер извршна власт не произилази из законодавног тела, већ га законодавна власт само успоставља.

власти, што значи да у том колегијуму нема одлучујућег гласа ни хијерархије.“²³ Најпознатији пример примене овог типа организације државне власти је Швајцарска. У директоријалном систему Швајцарске, законодавна власт поверена је Савезној скупштини која представља врховну власт у држави, док је извршна власт поверена Савезном већу чији је председник уједно и председник државе. Савезном канцеларијом која представља административно тело Савезне владе руководи Савезни канцелар.²⁴ Директоријални систем је једини систем организације власти који обједињује функције шефа државе, премијера и кабинета у једном колегијалном телу и истовремено децентрализује целокупну извршну власт између седам равноправних чланова колегијалног извршног тела. Из тог разлога, Швајцарска није упозната са проблемима у вези са поделом власти између шефа државе, премијера и кабинета које други уставни морају да реше.²⁵

Извршну власт обавља самостално министарски савет као стручан и зборни (колегијални) орган овлашћен да спроводи извршење закона. Министарски савет (Савезно веће) кога чини седам чланова (министара) „представља државни орган који у себи концентрише целокупну извршну власт, тј. он обједињује институцију владе и шефа државе.“²⁶ Министре бира парламент (Савезна скупштина) на заједничкој седница два дома водећи рачуна да извршни орган буде репрезентативног карактера. Као политички хетероген извршни орган малог обима, Савезно веће делује стручно и ефикасно у складу са политичким захтевима и инструкцијама парламента.

Члан владе руководи једним министарством, а одлуке о свом ресору доноси заједно са осталим члановима владе већином гласова што потврђује да сви чланови учествују равноправно у доношењу извршних одлука. Међу члановима колегијалног органа не постоји личност која се положајем и ауторитетом издваја од осталих који би му били

²³ Р. Марковић (1980), 163.

²⁴ Савезни канцелар у организацији власти Швајцарске не представља председника владе као што је то случај са институцијом канцелара у парламентарном систему. Шта више, он нема ни приближну улогу и положај коју има канцелар као председник владе. Савезни канцелар Швајцарске руководи управним органима, а његова функција је преваходно административног карактера. Жаклина Новичић, „Уставно устројство Швајцарске искуства и поуке“, *Међународни проблеми* 3/2002, 311.

²⁵ Thomas Fleiner, Lidija Basta Fleiner, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, (English translation from the German by Katy Le Roy), Springer, Berlin 2009, 467.

²⁶ Мирослав Ђорђевић, „Савезни савет у Швајцарској“, *Увод у право Швајцарске* (ур. Оливер Николић), Институт за упоредно право, Београд 2018, 49.

подређени. Чланови Савезног већа као носиоци законодавне иницијативе имају право да присуствују седницама парламента и узму активно учешће у свим фазама законодавног процеса, осим у фази гласања.²⁷ У вези са тим, правно посматрано Министарски савет је „обавезан да споводи политику скупштине и лишен је уставних средстава да утиче на њу.“²⁸ Такође, ни законодавно тело не може изазвати пад владе изјављивањем неповерења. Другим речима, Савезно веће као колегијални орган као ни његови чланови појединачно не могу бити опозвани са функције члана Савезног Већа током њиховог мандата.²⁹ Дакле, „у целини, Савезно веће је подређено и, у неку руку обавезно да се прилагођава Савезној скупштини, и остаје у истом саставу (уз евентуалне промене у случају оставке) до краја мандата.“³⁰

Један члан Савезног већа, поред редовне функције министра обавља и дужност председника државе на период од годину дана, након чега се сваке године мења министар који поред својих редовних министарских дужности обавља и председничку функцију. Председника на седници бирају сви чланови савета заједничком одлуком. Основна дужност председника државе је представљање државе у земљи и у иностранству и председавање седницама Савезног већа. Дакле, шеф државе је уједно и председник Савезног већа који је први међу једнакима (*primus inter pares*). Сви чланови колегијума су у „потпуно једнакој позицији, пошто не постоји улога руковођења, нити повољности за председника.“³¹ Јасно да председника државе какав постоји у другим државама заправо и нема; надлежности шефа државе обавља у највећој мери Министарски савет у целини.

Формалноправно посматрано у директоријалном систему власти парламент је орган који има доминантан положај у организацији власти у односу на Савезну владу. Међутим, увећано учешће грађана у законодавним процесима, усложњавање и рашчлањивање јавних послова, стручно и ефикасно решавање државних питања, стабилност и уздизање изнад

²⁷ Као и у многим политичким системима, Савезно веће као извршни орган је главни носилац законодавне иницијативе и орган који има највише додира са предлозима других предлагача. Савезно веће располаже правом да одреди и када одређени закон ступа на снагу, уколико то у закону није изричито предвиђено. Вучина Васовић, *Савремене демократије II*, Службени гласник, Београд 2012b, 130.

²⁸ Р. Марковић (1980), 165.

²⁹ Т. Fleiner, L. В. Fleiner, 457.

³⁰ В. Васовић (2012b), 129.

³¹ Ђ. Верготини, 704.

политичких тензија допринело је ојачавању улоге и положаја извршне власти Поред очигледне уставне супрематије Савезне скупштине у организацији државне власти, Савезно веће у политичкој пракси је неформално увећао своју политичку моћ и делокруг овлашћења.³² У вези са тим, Јовичић указује да као и у многим државама тако и у Швајцарској, услед раскорака између уставне теорије и праксе „уместо да буде вођено од стране Савезне скупштине, швајцарско Савезно веће у много чему води Скупштину.“³³

Као што се из самог назива може наслутити, у скупштинском систему³⁴ истиче се доминантан положај и улога скупштине из које произилази или у чијим органима се обједињују извршна и законодавна функција. У политичкој пракси, политичке системе са јединством власти попут скупштинског система је тешко остварити.³⁵

Скупштина „је највиши орган државне власти и централна политичка институција“ док се „сви други органи налазе у подређеном положају у односу на законодавно тело.“³⁶ Народни легитимитет скупштине уједно представља основ и оправдање за врховни положај и вршење законодавне политичке власти.³⁷ Извршна власт је у односу на скупштину у зависном положају јер скупштина као носилац законодавне-политичке власти има одлучујући утицај на организацију и положај извршних органа. Као орган политичке моћи скупштина може лишити правне снаге акте других државних органа и у њихово име доносити друге. Дакле, “скупштински систем у организационом погледу подразумева: 1) колегијални облик егzekутиве; 2) именовање егzekутиве од стране скупштине; 3) могућност разрешења егzekутиве од стране скупштине; 4) право скупштине да поништи одлуке егzekутиве.”³⁸

³² Вид. В. Васовић (2012b), 130.

³³ М. Јовичић (2006), 641.

³⁴ Први пример скупштинског система власти представљала је власт уставотворне француске Народне скупштине (Конвента) за време француске револуције која је представљала законодавно тело које је уједно спроводило и извршну власт, а по потреби и судску. Вид. Слободан П. Орловић, *Уставно право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2019, 202.

³⁵ Једна група аутора, међу којима је и Морис Диверже, сматра да не постоји скупштински систем као аутономни облик организације власти, већ да је реч о подврсти парламентарног система. Вид. Р. Марковић (2016), 207; Smiljko Sokol, Branko Smerdel, *Organizacija vlasti*, Narodne novine, Zagreb 1988, 127; Д. Гостовић, 136-137.

³⁶ Д. Гостовић, 138.

³⁷ Вид. S. Sokol, B. Smerdel, 128.

³⁸ Р. Марковић (2016), 206.

Према Ратку Марковићу „посматрано с организационог гледишта, извршна власт у скупштинском систему није организована као посебна власт.“³⁹ Послове егзекутиве и легислативе врше специјална тела у оквиру скупштине, а између њих не постоји систем равнотеже већ уска организациона и функционална повезаност. Влада је формирана у виду министарског савета и подсећа на скупштински одбор који је надлежан за послове извршне власти. Апсолутна моћ скупштине извршну власт претвара у извршиоца законодавне воље. У зависности од уставног уређења државе, чланови владе су истовремено били чланови скупштине или чланови председништва. Седницама владе председава председник владе који руководи њеним радом. На челу одређених ресора налазе се министри надлежни за руковођење и усмеравање органа државне управе. Влада је за своје акте и извршну власт одговорна скупштини и на њен захтев подноси извештаје о раду или писменим и усменим путем даје информације о питањима из њене надлежности. Влада подређена вољи парламента лишена је свих значајнијих овлашћења и не располаже уставним механизмима којима би могла утицати на рад и одлуке скупштине.

Ауторитарни систем представља тип организације недемократске варијанте јединства власти. За разлику од претходно представљеног скупштинског система у овом облику јединства власти извршна власт је она која претеже над свим осталим властима и заузима централно место у државном механизму власти.⁴⁰ Ауторитарни систем карактерише „правно нерегулисана, неограничена, арбитрерна државна власт, чија се политичка моћ не дистрибуира, већ концентрише у рукама једног носиоца (појединац, група, партија), док аутократија представља врсту апсолутистичког политичког режима у коме владар као појединац концентрише највећу правно неограничену власт и влада по мери сопствених интереса водећи рачуна о очувању и увећању своје власти.“⁴¹

Иако је власт концентрисана у рукама носиоца извршне власти у ауторитарном систему формално постоје и функционишу државне институције које начелно спроводе законодавну и судску функцију, а које су извршној власти, као одлучујућој, потчињени и

³⁹ Р. Марковић (1980), 169.

⁴⁰ *Ibid*, 188.

⁴¹ Мирољуб Симић, Срђан Ђорђевић, Дејан Матић, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Беоштампа, Крагујевац 2009, 130.

од ње зависни. Зависност се манифестује у организационом и функционалном смислу. Извршна власт непосредно одлучује о именовању и постављењу једног броја чланова законодавног тела, непосредно се меша у рад парламента, има право сазивања и одлагања седница и распуштања парламента, располаже правом законодавне иницијативе и правом законодавне санкције на усвојене законе у парламенту.⁴² У ауторитарном систему „носилац извршне власти има практично апсолутну власт која је ван домашаја ефикасне политичке и правне контроле.“⁴³ Иако власт припада само појединцу „он се нужно ослања на једну мању групу људи, посебно на групу која располаже монополом моћи, како би држао у покорности поданике.“⁴⁴

Владу чине министри које именује, поставља и опозива председник државе коме су политички одговорни. Руковођење министарствима која су задужена за послове одбране, финансије, спољну и унутрашњу политику поверава се најближим сарадницима који су председнику владе и шефу државе одани. Од посебне је важности да извршна власт контролише органе који располажу апаратом принуде ради лакшег спровођења власти и у циљу оснаживање сопствене улоге и положаја. Вршење извршне власти најчешће прати доношење правних аката законске снаге попут декрета којима се настоји ограничити и онемогућити покушаји опозиционог деловања и смена постојеће власти и режима. Декретима се најчешће онемогућава слободно деловање и формирање политичких странака, ограничава се слобода изражавања, мишљења и окупљања, слобода медија и др.

1.2. Нове теорије о влади у уставном систему

Свако друштвено раздобље има своја специфична обележја која су утицала на схватања о влади као носиоцу извршне власти у парламентарном систему. Положај, послови и овлашћења владе у периоду старог и средњег века изменили су се настанком правне државе и успостављањем владавине права, али и услед других карактеристика савремене државе. Традиционално, појам владе се теоријски дефинисао појавом правно- политичких

⁴² Вид. Р. Марковић (1980), 188.

⁴³ Д. Гостовић, 152.

⁴⁴ Опширније, Радомир Д. Лукић, Будимир П. Кошуткић, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2007, 95-96.

теорија о држави. У новије доба, и други теоријски правци (социолошке, економске, психолошке теорије) тумаче и утичу на теоријско одређење владе. Тако на пример, за разлику од Лока који је сматрао да влада постаје јака и моћна уколико може да осигура заштиту права на живот, слободу и својину⁴⁵, влада у модерним државама има далеко више задатака од обезбеђивања заштите и сигурности грађана. Осим вршења извршне функције, њени задаци се усмеравају ка друштвеним и економским интересима грађана. Како би оправдала добијено поверење она води рачуна о општем добру заједнице тежећи социјалном благостању, економском просперитету и развоју културних вредности. У тако, „унапређеном концепту, поступак власти не само да мора да буде легалан (у складу са законом) већ и легитиман са становишта друштвене оправданости.“⁴⁶ Влада која је одговорна и ради на остваривању националних интереса државе и интереса грађана уживаће и њихову подршку. Ипак, савремене владе морају доносити и одлуке које нису баш пожељне. Сходно томе, влада мора правити равнотежу између захтева за ефикасном и ефективном државном политиком и преузимања одговорности пред грађанима.⁴⁷

Имајући у виду да у савременој држави влада поприма нова обележја, намеће се питање нових теорија о влади у уставном систему држава. Нове теорије о влади усмерене су на њену функционалност и стабилност, односно како успоставити конституционални оквир којим ће се осигурати формирање владе која ће бити одговорна грађанима који су је, посредно изабрали, али која је и истовремено ефикасна, односно способна да становништву гарантују безбедност и опште друштвено благостање. Према Маргарет Леви нове теорије о влади треба да пруже решење (одговор) „великог проблема са којим се суочава савремени свет, како изградити ефикасне владе тамо где оне не постоје.“⁴⁸ Ефикасност владе представља концепт који је од значаја за јавне политике помоћу којих влада спроводи своје политичке циљеве у правцу постизања жељених промена. У вези са

⁴⁵ J. S. McClelland, *History of Western Political Thought*, Routledge, London - New York 1996, 229.

⁴⁶ Дејан Миленковић, *Јавна управа-одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд 2013, 31-32.

⁴⁷ Опширније, Jonas Linde, Yvette Peters, „Responsiveness, support, and responsibility: How democratic responsiveness facilitates responsible government,“ *Party Politics* 3/2020, 292-294.

⁴⁸ Margaret Levi, “Presidential Address: Why We Need a New Theory of Government.” *Perspectives on Politics* 1/2006, 5.

тим, ефикасност владе означава квалитет постигнутих резултата, односно колико успешно владина политика постиже постављене циљеве.⁴⁹

Узимајући у обзир опште карактеристике владе у парламентарном систему, посебно то да су законодавном телу и влади на располагању механизми којима један орган може утицати на трајање мандата другог, важно је да уставни систем производи стабилну владу. Међутим, стабилна влада не подразумева нужно и ефикасну владу, односно да су нестабилне владе у највећој мери нефункционалне владе. У том смислу, Ђовани Сартори указује да стабилност представља само трајање, а владе могу бити у исто време дуговечне и немоћне јер њихова стабилност ни на који начин не потврђује нити узрокује њену функционалност или ефикасност, с тим да „стабилна влада може бити олакшавајући услов, али сигурно није довољан услов за функционалну владу.“⁵⁰

Полазећи од тога да појам ефикасности владе обухвата два елемента, први који се односи на способност владе да буде функционална и други који се односи на стабилност владе, Сартори указује на најмање три комбинације; прва која се односи на владу која је и функционална и стабилна, затим, друга која се односи на стабилну владу која је можда функционална и на крају, трећа која подразумева нестабилну владу. У уставној пракси уочавамо да су функционалне и стабилне владе одлика премијерских (канцеларских) политичких система у којима је успостављен чист двопартијски систем или партијски систем две и по партије, као и оних уставних система у којима постоји партијски систем са преобладавајућом политичком партијом захваљујући чијем утицају влада успева да буде ефикасна попут једностаначких кабинета.⁵¹ Исто тако, и коалиционе владе које се успостављају у вишепартијским системима могу бити ефикасне, међутим функционалност и стабилност владе се, најчешће, приписује председнику владе, који се као први међу осталим члановима владе издваја по свом политичком ауторитету и лидерским квалитетима.

⁴⁹ Вид. King C.T. Duho, Mark O. Amankwa, Justice I. Musah-Surugu, „Determinants and convergence of government effectiveness in Africa and Asia“, *Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal* 2/2020, 200-201.

⁵⁰ Ђ. Сартори, 135-136.

⁵¹ Опширније, *Ibid*, 130-131.

Проблем нестабилности владе многе државе су решиле увођењем мера рационализације којима је онемогућено једноставно и брзо обарање владе. Међутим, на проблем ефикасности владе утиче више чинилаца јер се ефикасност владе односи на „процену квалитета јавних услуга, квалитета државне службе и степену њене зависности од политичких притисака, квалитета формулисања и имплементације политике и посвећености владе остваривању те политике.“⁵² Испрва, теорије о ефикасности владе истицале су значај економског и сооцијалног развоја, као кључних чинилаца за ефикасност владе. Ипак, да би говорили о теорији ефикасне владе која би објаснила начин путем којег се може побољшати учинак владе, потребно је да анализирамо све оно што је познато о различитим облицима влада, затим да укажемо шта је све неопходно да би влада била ефикасна и на крају да установимо како да нефункционална влада постане функционална.⁵³ Успоставити ефикасну владу није лако, а понекад је потребно доста времена да би се увидело који елементи (институције, кадар) у одређеном уставном систему производе стабилну и ефикасну владу.

Кључни елементи ефикасне владе су: институционални аранжман који на одговарајући начин усклађује све чиниоце; руководство које доприноси да влада пружа безбедност и јавне услуге грађанима; реална очекивања о потенцијалу и обавезама владе и владиних чланова; и изгледи за исходе.⁵⁴ Институционалним аранжманом се одређује како ће изгледати влада, међутим то није довољан услов да влада буде ефикасна, јер да јесте, успешне владе једне земље могле би бити прекопирани у уставни систем друге земље која има проблем нефункционалних влада. На функционисање владе и њен квалитет не утиче само уставни дизајн, већ квалитет и рад свих државних институција, као и лица која њима руководе. Влада као државна институција извршне власти добија на значају онда када председник владе, као њен лидер, свој политички ауторитет и моћ пренесе на њу. Дакле, начин на који председник владе руководи егзекутивом је такође битан чинилац успешне владе. Коју извршну политику ће заступати, на који начин ће остварити програм владе у пракси, да ли ће успети да одржи обећања дата грађанима, да ли грађани пружају подршку

⁵² Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, „Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008,“ *Policy Research Working Paper*, The World Bank, Washington, 2009, 6.

⁵³ Опширније, М. Levi, 6.

⁵⁴ *Ibid*, 10.

влади, да ли влада ужива поверење грађана, чак и оних који се не слажу са свим њеним одлукама, да је способна да осигура безбедно, праведно и просперитетно друштво, све наведено говори о лидерским способностима председника владе и о томе колики је његов капацитет да ефикасно руководи владом.⁵⁵ У вези са тим, са друге стране, ефикасност владе могу отежати кадровска решења, зато што се чланови владе бирају према политичким критеријумима, “као и ограничења везана за процедуре јавних набавки које захтевају додатне трошкове и време, али и (једногодишњи) карактер буџетског процеса.”⁵⁶ Истовремено, влада мора поступати транспарентно како грађани добили све неопходне информације за формирање реалних очекивања о потенцијалу и обавезама владе и владиних чланова. И на крају, уставни дизајн, који опредељујуће утиче на то како ће влада функционисати, уз одговарајуће руковођење и политичко окружење одражава се на квалитет владе у погледу њене ефикасности и стабилности. По природи ствари, „што је ефикаснија влада једне нације, то је виши ниво друштвеног благостања.“⁵⁷

2. Парламентарна влада као орган извршне власти

Корени владе као политичке институције јављају се пре парламента јер су владари увек били окружени саветницима и помоћницима од поверења који су им помагали у вођењу државе. Попут других политичких институција парламентарног система, влада представља резултат политичке праксе и развоја политичких односа између монарха и парламента, у средњевековној Енглеској.⁵⁸ Кабинет (влада) је потекао из Тајног савета (Privacy Council) који су чиниле личности, са највишим функцијама, по краљевом избору. Крајем XVI века из Тајног савета издвојило се уже тело, касније названо кабинет, у које је улазио мањи број функционера и људи од краљевог поверења и који су на захтев монарха расправљали о најважнијим питањима. Постепено, током XVII века, кабинет је успео да се наметне као неопходан, поставши спона између парламента и краља.⁵⁹ Временом, чланови

⁵⁵ Према Ани М. Кјаер „управљање представља капацитет владе да одреди и имплементира политику, односно другим речима, да управља друштвом“. Anne M. Kjaer *Governance, Polity*, 2004, 10.

⁵⁶ Алма Добарцић, ”Јавно-приватно партнерство- модел унапређења јавног сектора у Републици Србији,” *Научне публикације Државног универзитета у Новом Пазару, Серија Б, Друштвене и хуманистичке науке*, 2/2019, 95.

⁵⁷ Audrey Sacks, Margaret Levi, “Measuring government effectiveness and its consequences for social welfare in sub-Saharan African countries”, *Social Forces* 5/2010, 2325.

⁵⁸ С. П. Орловић (2019), 253.

⁵⁹ Опширније, М. Јовичић (2006), 45-46.

кабинета су названи министри. Министре је монарх према својој вољи именовао и разрешавао и искључиво њему били су одговорни за свој рад.⁶⁰ После 1688. године монарх је био принуђен да за чланове кабинета (владе) поставља министре који су уживали поверење парламента и на тај начин је одржавао повољне односе са законодавним телом којем више није могао наметати своју вољу.⁶¹ Другим речима, у почетку министри су непосредно служили само монарху, да би касније узимани из редова парламентарне већине и за свој рад били одговорни и парламенту. На тај начин је успостављено битно начело парламентарног система које се односи на његово основно обележје а то је „да су чланови владе не само повереници краља, него да су у исто време и такви људи који уживају и народно поверење тј. људи који стварно могу да се означе као представници народа.“⁶² Као повереници и краља и парламента тј. народа ауторитет и значај владе је порастао. Извршна власт која је у одређеној мери остала у рукама монарха битно је смањена преношењем најважнијих овлашћења на парламент и политички одговорну владу.

2.1. Избор и састав владе

Поступак избора и састав владе, историјски посматрано, се мењао. Исправа, владар је за чланове владе бирао блиске сараднике који су били одговорни искључиво њему. Потом, влада састављена од стране владара морала је имати и поверење чланова сталешке скупштине, касније парламента, којем је такође била одговорна. Развијајући се упоредо са процесом демократизације, влада је као институција опстала и напредовала, успостављајући чврсту везу за представничким органом, парламентом.⁶³

Процедура избора владе подразумева сложен процес који претпоставља доношење важних политичких одлука. Генерално, „формирање владе се одвија у различитим институционалним аренама, укључује велики број политичких актера, формална и

⁶⁰ Испрва, функција министра је била приватноправног, а потом јавноправног карактера. Р. Марковић (2016), 336.

⁶¹ С. Јовановић (1936), 231.

⁶² Лазар Марковић, *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин, 1991, 68.

⁶³ Maurizio Cotta, *On the relationship between party and government*, Centre for the Study of Political Change, University of Siena, Siena 6/1999, 23. https://www.circap.unisi.it/wp-content/uploads/sites/67/2022/07/occ_6.pdf 9. децембар 2022.

неформална правила игре.⁶⁴ Процес избора владе представља поступак у којем се морају донети одлуке о томе ко ће постати председник владе, које странке ће учествовати у будућем раду владе, којим појединцима ће се доделити министарства и друго. Неретко се у периоду формирања владе одлучује и „о величини владе, хијерархијској структури, трајању, координацији, расподели ресурса, изградњи коалиција на другим нивоима, о подршци опозиционих партија (у случају мањинске владе), улози парламента у доношењу одлука.“⁶⁵

У парламентарном систему формирање владе, најчешће, представља резултат политичких преговора између коалиционих партнера. Дакле, велики је број услова и чинилаца које треба довести у равнотежу и изузетно је тешко оформити владу која ће бити компактног састава. Шта више, понекад се у влади могу наћи партијски чланови који немају исте политичке ставове поводом одређених државних питања. У државама рационализованог парламентаризма у којима су коалиционе и мањинске владе уобичајене, члановима законодавног тела тешко је да изаберу председника владе који дели политичке ставове свих чланова већине због чега политичке странке проналазе начине да ограниче једнострано поступање премијера, а преговори о формирању владе и прерасподели министарства добијају на значају.⁶⁶

До избора владе долази након спроведених парламентарних избора или након изгласаног предлога о неповерењу влади. У систему рационализованог парламентаризма овлашћења која се односе на предлагање кандидата за председника владе најчешће су поверена председнику државе. Одлуку о кандидату за будућег председника владе (мандатару) председник доноси након консултација са представницима парламентарних политичких странака или са представницима политичких странака које су учествовале на парламентарним изборима. У компаративној уставности постоје примери да одлуку о кандидату за првог министра председник државе доноси самостално, уз консултације са

⁶⁴ Lieven De Winter, „The Role of Parliament in Government Formation and Resignation“, *Parliaments and majority rule in Western Europe* (ed. Herbert Döring), Centre for European Social Research (MZES), University of Mannheim 1995, 116.

⁶⁵ *Ibid*, 116-117.

⁶⁶ John D. Huber, „The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies“, *The American Political Science Review* 2/1996, 280.

парламентом, или чак са највишим инстанцама судске власти.⁶⁷ Уопштено, владу би „требало да формира човек чији је утицај у законодавном телу довољно јак да може око себе да окупи најважније парламентарне лидере. Министарска солидарност, подршка парламентарне већине и ефикасно вођство представљају предуслове за снажну владу.“⁶⁸ Након што председник државе одреди мандатара, овај је формално слободан при доношењу одлука о томе ко ће чинити нову владу и како ће она изгледати у организационом и структурном погледу. Иако се уставним и законским одредбама кандидату за председника владе поверава формирање владе, с друге стране, именовање и постављење министара често је ограничено политичким околностима. Мандатар приликом избора чланова владе мора водити рачуна да осигура поверење парламента.⁶⁹

Ради бржег и делотворнијег успостављања најважнијих политичких институција, уколико је правно утврђен рок, избор владе се мора спровести у предвиђеном временском периоду. Немогућност да се влада формира у прописаном року може довести државу у стање политичке кризе. Како би се такве ситуације избегле државе рационализованог парламентарног система прибегле су решењу према којем пропуштање рока за избор владе „доводи до распуштања парламента по сили устава и до нових парламентарних избора јер се исувише подељен парламент показао политички неспособним да изабере нову владу.“⁷⁰ На тај начин се на парламентарне странке врши притисак да се удруже ради формирања нове влада или у супротном биће санкционисане распуштањем парламента непосредно по конституисању. Суштина, у процедуралном смислу, сложенијег поступка

⁶⁷ Устав Грчке предвиђа да се мандат за формирање владе поверава лидеру странке која има апсолутну већину места у парламенту. Ако ниједна странка нема апсолутну већину, председник Републике поверава мандат за састављање владе лидеру странке са релативном већином. Уколико влада не буде формирана мандат ће се поверити лидеру треће највеће странке у парламенту. Сваки истраживачки мандат има рок трајања од три дана и уколико лидери прве три највеће политичке странке не успеју да формирају владу која ужива поверење парламента у предвиђеном периоду, председник државе ће позвати лидере свих политичких партија да се договоре о формирању владе свих партија у парламенту. Ако сви истраживачки мандати буду неуспешни шеф државе ће покушати да формира владу од свих парламентарних странака у циљу расписивања нових парламентарних избора. Међутим уколико то не успе, повериће председнику Врховног управног суда или Врховног грађанског и кривичног суда или Ревизорског суда да формирају владу у циљу спровођења избора и распуштања парламента. *The Constitution of Greece As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary Parliament, Hellenic Parliament, 2008, art. 37.* <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20agglisko.pdf>, 16. децембар 2020.

⁶⁸ Heinz H. F. Eulau, „Early Theories of Parliamentarism“, *The Canadian Journal of Economics and Political Science* 1/1942, 40.

⁶⁹ Опширније, Ivor Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge University Press, Cambridge 1969, 20.

⁷⁰ С. П. Орловић (2019), 256.

избора владе јесте избегавање евентуалне парламентарне кризе која би уследила у случају да влада није изабрана дужи временски период.⁷¹

Полазећи од важног обележја парламентаризма које се односи на чињеницу да влада долази на власт вољом парламента, у државама парламентарног система парламент своју вољу изражава гласањем о поверењу влади (парламентарном инвеституром). У одређеним државама (Немачка) парламентарна инвеститура изостаје, односно влада је успостављена и почиње са радом именовањем председника владе и министара чиме се и завршава избор и формирање владе (негативни парламентаризам), док у другим земљама (Грчка, Италија) кандидат за председника владе мора да добије поверење парламента. Другим речима, након избора кандидата за председника владе потребно је у парламенту гласати о инвеститури пре него влада преузме функцију (позитиван парламентаризам).⁷² Том приликом, пред парламентом, кандидат за првог министра истовремено представља састав владе и програм, односно будућу политику коју ће кабинет спроводити за време свог мандата. Након излагања кандидата за председника владе парламент приступа гласању о избору председника владе, а на његов предлог и других чланова владе. Влада се сматра изабраном уколико је кандидат за председника владе (у случају канцеларске владе) или влада у целини (у случају парламентарне владе) подржана од стране неопходне већине, која је по правилу, предвиђена уставним одредбама. Уколико предложени кандидат за председника владе или влада у целини не буде изабрана приступиће се поновном избору. Поступак избора владе може се поновити више пута са истим или новим кандидатом за председника владе. Компаративна уставност познаје и примере у којима се у ситуацијама

⁷¹ Белгија се годинама уназад суочава са уставним кризама које су последице немогућности формирања владе у дужем временском периоду. Од пада владе премијера Чарлс Михела (Charlesa Michela) који је 21. децембра 2018. поднео оставку па до нове владе која је формирана у августу 2020. прошло је 615 дана. Од пада владе Ивеса Летермеа (Yvesa Letermea) децембра 2008. па до нове владе Елиа Ди Рупоа (Elia Di Rupo) 2011. прошло је 589 дана. Сличан преговарачки период трајао је 541 дан након одржаних избора 13. јуна 2010. године кад је у парламент ушло 11 странака, од којих ниједна није освојила више од 20 посто гласова. У сличној ситуацији се нашла и Шпанија, која је од априла 2019. до јануара 2020. била без владе 344 дана. Исто тако, у октобру 2022. окончана је парламентарна криза у Ираку, а након више од годину дана од одржаних избора формирана је нова влада. Иако су владе у Савезној Републици Немачкој стабилне, након одржаних избора 2018. године, после скоро пола године коалиционих преговора (171 дан) Немачка је добила нову коалициону влада коју су чинили представници Хришћанско демократске уније и Социјалдемократске партије.

⁷² Опширније, Elliot Bulmer, *Government Formation and Removal Mechanisms*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2017a, 15.; Wolfgang C. Müller, Ulrich Sieberer, "Procedure and Rules in Legislatures", *Oxford Handbook of Legislative Studies*, (eds. Shane Martin, Thomas, Sallfeld, Karee W. Strom), Oxford University Press, University of Oxford 2014, 318.

поновог одлучивања о формирању владе захтевају блажи услови избора. Тако на пример у случају новог избора, влада може бити изабрана простом уместо апсолутном већином гласова чланова парламента (Шпанија, Немачка).⁷³ Овако организован поступак избора владе, заправо, представља проверу поверења председника владе и министара и увид у политичку композицију парламента.

Како избор и разрешење владе и њених чланова у потпуности зависи од парламента који је изабран непосредном и слободном изборном вољом грађана закључује се да је влада као стварни носилац извршне власти успостављена посредно вољом грађана. То би значило да грађани бирају представнике којима су чланови владе одговорни за активности које предузимају вршећи извршну функцију. Уједно, тиме се постиже да парламент преузме улогу посредника повезујући вољу народа (укључујући и њихове рационалне интересе) са политичком моћи владе.⁷⁴ Дакле, влада у парламентарном систему представља еманацију већине у парламенту. Парламент од избора владе спроводи функцију контроле и надзора над радњама владе и њених чланова и има могућност да у сваком тренутку покрене поступак којим се настоји утврдити да ли влада и министри на исправан начин спроводе извршну власт и да ли уживају поверење парламентарне већине.

2.1.1. Састав владе

За разлику од шефа државе који је по правилу инокосан (монократски) државни орган и стабилан елемент извршне власти, влада (кабинет) је колегијалан (зборни) државни орган и политички нестабилан део егзекutive. У систему рационализованог парламентаризма влада представља централну државну институцију уставног и политичког система којој је поверено утврђивање и спровођење државне политике, извршавање закона, руковођење

⁷³ Члану 63. Основног закона СР Немачке предвиђа да ће за Савезног канцелара бити изабрано оно лице које добије гласове већине чланова Бундестага. Међутим, уколико у року од четрнаест дана од првог изборног круга не дође до избора, неодложно се мора одржати нови изборни круг у којем ће бити изабрано лице које добије највећи број гласова. Члан 99. Устава Краљевине Шпаније предвиђа да ако већина чланова Генералног Кортеса изгласа поверење преложеном кандидату, краљ ће га именовати за председника владе. У случају да захтевана већина не буде постигнута, након истека од четрдесет осам сати, исти предлог се износи на гласање, с тим да ће се у другом кругу сматрати да је поверење изгласано ако предлог добије обичну већину.

⁷⁴ Geoffrey Brennan, Alan Hamlin, „Rationalising parliamentary systems“, *Australian Journal of Political Science*, 3/1993, 444.

органима државне управе и вршење других послова из њене надлежности.⁷⁵ Савремене државе овог типа организације власти имају владу састављену од председника владе⁷⁶ (који се још назива премијер, канцелар, први министар), потпредседника или више њих и министара⁷⁷ са или без портфеља.

Председник владе се налази на челу кабинета и има најважнију улогу у функционисању парламентарне демократије. Најважнија овлашћења владе концентрисана су у његовим рукама. Он је надлежан за широк спектар задатака које можемо поделити у две групе. Прво, председник владе је одговоран за спровођење државних послова, што подразумева управљање кабинетом, обликовање владине политике, управљање кризама и обезбеђивање националних интереса на међународном нивоу. Друго, како у највећем броју случајева председник владе долази на функцију као лидер највеће политичке странке или коалиције политичких партија, односно парламентарне већине, председник владе мора осигурати њихову подршку.⁷⁸ Затим, председник владе сазива и води седнице владе и брине о јединству заједничког политичког деловања. Положај, углед и ауторитет политичке функције коју има указује на то да је председник владе, по правилу, позициониран тако да је, хијерархијски посматрано, изнад других министара, односно да је надређен свим

⁷⁵ Миодраг Радојевић, „Положај владе у новом Уставу Србије“, *Политичка ревија* 3/2009а, 48-49.

⁷⁶ Институција првог министра јавила се почетком осамнаестог века у Енглеској доласком Хановерске династије. Како су за противнике имали торијевце који су подржавали краља Стјуарта и прижељкивали његов повратак, хановеранци су владали са виговцима. С обзиром да чланови Хановерске династије нису познавали енглески језик, да је краљ проводио већи део свог времена у свом дому у Хановеру, да га није превише занимала енглеска власт; све наведено је допринело да први краљев министар постане фактички шеф владе, посебно зато што је у међувремену краљ престао да председава и да присуствује седницама владе. Министар Роберт Валполе који је обављао функцију Првог лорда министарства финансија издвојио се као министар који је руководио седницама и извештавао монарха о њима. На тај начин Р. Валполе успоставио је институцију председника владе или првог министра која до тада формално није постојала. У Берлинском споразуму из 1878. године термин први министар се први пут употребљава и у званичним правним документима. У литератури се често наводи да је Валполе био први премијер јер је посредујући између краља и парламента успешно премостио јаз решавајући настали дубоки сукоб између њих. George Jones, *The Power of the Prime Minister 50 years on, The Constitution Society*, London 2016, 15.

⁷⁷ Реч министар је позајмљеница која води порекло од латинских речи *minister* која значи „слуга“, латинског глагола *ministro* (помагати) и изведенице *ministrant* која означава послужитеља, помоћника. Латинска реч *minister* води порекло од придева индоевропског порекла *minostero* који у латинском језику означава мање. Тако би реч *minister* могла означити оног који је „мањи у односу на друге“, у овом случају мањи односно нижи од првог министра или премијера; некада средњевековне слуге и помоћници краља, велепосланства и свештенства, а данас помоћници председника владе. Развојем француске и немачке правне теорије реч *minister* усваја се широм европског подручја. Вид. Dubravka Ivšić, “Тко је већи, магистар или министар?”, *Hrvatski jezik, Institut za hrvatski jezik i jezikoslovlje* 3/2014, 43-44.

⁷⁸ Вид. Florian Grotz, Corinna Kroeber, Marko Kukec, „Cabinet Reshuffles and Prime-Ministerial Performance in Central and Eastern Europe,“ *Government and Opposition* 2022, 3.

другим члановима владе. Председник владе уједно може бити и министар, што се у савременој политичкој пракси ретко догађа.⁷⁹

Потпредседник владе помаже председнику владе у спровођењу његових надлежности, а по потреби га замењују уколико је он одсутан или спречен да врши своју функцију. Влада може имати једног или више потпредседника. Начелно „у коалиционим владама је честа ситуација да најјача партија даје председника владе, а да остали коалициони партнери имају право на по једно место потпредседника владе.“⁸⁰ Као заменик председника владе, потпредседник владе може истовремено обављати и министарску функцију. Министри као највиши државни функционери учествују у раду владе. Генерално, министри руководе одређеним департманом, међутим, постоје министри без ресора који не руководе ниједним министарством. Министри имају двоструку надлежност и одговорност, „политичку, као чланови владе, и административну, у мери у којој руководе министарским департманом.“⁸¹ Министри учествују у раду на седницама владе на којима се доносе одлуке о спровођењу извршне власти и решавају важна питања од државног значаја. У том смислу, они су одговорни председнику владе и стоје непосредно испод њега. Министри су одговорни и надлежни за контролу и усмеравање органа управе, вођење и организовање послова из области свога департмана.

Број министарстава, односно број министара који чине владу није исти у свим државама. Услед различитих околности број министарстава и број министара се може мењати, односно може се повећавати или смањивати. У савременим политичким системима наилази се на дилему који је број чланова владе оптималан да би се задовољиле потребе државе и да ли је боље унапред одредити број чланова владе или не. Ратко Марковић имајући у виду број чланова, разликује мале, средње и велике владе, истичући да „данас постоји тенденција повећања величине владе, тј. броја њених чланова, што је у вези са

⁷⁹ Уколико би председник владе вршио истовремено и функцију министра врло је вероватно да би изабрао ресор од посебног значаја за интересе државе. Обављање две изузетно одговорне функције захтева велику посвећеност због чега постоји потенцијална опасност да једна функција трпи јер се не обавља у пуног капацитету. Управо из тог разлога председник владе најчешће не прихвата функцију министра како би се могао у потпуности посветити пословима који се односе на утврђивање, планирање и спровођење извршне политике државе. Изузетака има, па је тако на пример Винстон Черчил је по завршетку Другог светског рата 1951. године уз функцију првог министра преузео и функцију министра одбране.

⁸⁰ Д. Гостовић, 68.

⁸¹ Р. Марковић (2016), 339.

јачањем улоге државе у друштву и проширивањем подручја деловања државе.“⁸² На ову појаву указује и Миодраг Јовичић који запажа да „ширење ингеренција државе и све већа бирократизација читавих друштва изазивају потребу пораста броја органа управе и њиховог снажења.“⁸³ Број чланова владе и број министарстава утврђује се приликом избора нове владе, на предлог кандидата за првог министра. При доношењу одлуке о броју министарства и чланова владе неопходно је водити се начелима ефикасности, економичности и оперативности. Разлози због којих долази до повећања или смањења чланова владе и ресора су бројни, а углавном своде на два основна, први политички и други техничко-административни. Први политички разлог се односи на поштовање успостављених договора између коалиционих партнера, односно да се коалиционим и страначким сарадницима додели ресор који им је поверен споразумом о коалицији. Други, техничко-административни разлог односи се на потребе државне организације да се образују или укину поједина министарства, појаву нових или укидање постојећих државних послова, реорганизацију послова између ресора и слично.

Односи између првог министра и других чланова владе могу бити различити и битно су условљени политичким искуством, угледом и ауторитетом, политичким вештинама, знањима и способностима првог министра.⁸⁴ Имајући у виду да председник владе сноси политичку одговорност за рад владе у целини (његова оставка или разрешење од стране парламента за последицу има разрешење читаве владе) чини се оправданим то што су његови ставови о питањима из делокруга надлежности владе, одлучујући. Чланови владе су солидарни у свом раду, што би подразумевало да заједнички доносе одлуке у име владе, односно да свака одлука владе представља мишљење свих њених чланова.

⁸² Мале владе су оне испод 20 чланова, средње владе имају између 20-40 чланова, а велике имају преко 40 чланова у влади. Р. Марковић (2016), 338.

⁸³ М. Јовичић (2006), 422.

⁸⁴ Ђовани Сартори разликује следећа три модела којима описује корелације између председника владе и министара. Први модел се односи на председника владе који је први изнад неједнаких (*primus solus*). Такав председник владе је по правилу вођа доминантне политичке партије и располаже правом да по сопственом нахођењу бира и смењује министре, односно да влада над њима. Други модел, односи се на председника владе који је први међу неједнакима. Према другом моделу, председник владе не мора бити лидер политичке партије и по правилу он остаје на премијерској функцији и онда када се чланови кабинета мењају. Председник владе може разрешити министре дужности али они на његову позицију не могу утицати. Последњи модел се односи на председника владе који је први међу једнакима (*primus inter pares*). Такав председник владе има слабу контролу над министрима и по правилу први министар пада заједно са својим кабинетом. Ђ. Сартори, 125.

Министар који се не слаже са политиком првог министра и сарадницима који такву политику подржавају, располаже двома могућностима, прва да се повуче, прилагоди одлуци већине и потисне своје личне ставове и друга, да поднесе оставку како својим иступањем не би довео у питање стабилност владе. У политичким системима држава у којима председник владе не располаже правом опозива чланова владе, он по правилу, располаже са довољно утицаја да их принуди да сами поднесу оставку.⁸⁵ Председник владе има право да свим члановима владе додељује инструкције и посебна задужења која се односе на програм и политику владе. Сходно томе, чланови владе су одговорни за спровођење поверених задатака.

Састав владе може бити различит. У зависности од могућности, односно обавезе или забране припадања чланова владе парламенту, тј. дозвољености паралелног чланства владе могу посланичке, непосланичке и мешовите. Посланичка влада подразумева да чланови владе морају бити уједно и чланови парламента. Непосланичка влада постоји када је уставом установљен принцип инкомпатибилности, односно неспојивост министарске и посланичке функције. Мешовите владе карактерише одсуство прописане обавезе да министри припадају парламенту, односно да министарска функција представља сметњу за вршење посланичке.⁸⁶ Посланичке и мешовите владе у системима рационализованог парламентаризма нису пожељне из више разлога. Пре свега, вршење извршне и законодавне власти од истих носиоца је неприхватљиво са становишта начела поделе власти, а затим, доводи у питање контролну функцију парламента која је од посебне важности у систему рационализованог парламентаризма. Данас се највећи број савремених држава опредељује за непосланичку владу, а у случајевима да члан парламента буде изабран за министра он је у обавези да одбије место у влади или да поднесе оставку на функцију посланика. У вези са тим, велики број држава уставним и законским одредбама предвиђа институт инкомпатибилности и правило о неспојивости функција које подразумева да чланови владе не могу истовремено бити на другој јавној функцији, нити се бавити другом делатношћу која је неспојива са министарском

⁸⁵ Уколико министар не жели да се повуче, председник владе може поднети оставку и на тај начин изазвати пад владе и одлазак свих министара. Међутим, мало је вероватно да ће се то десити јер „природније је да се уклони један ресорни министар, а не председник владе. Такво решење треба примити за парламентарно право уопште.“ Л. Марковић, 90.

⁸⁶ С. П. Орловић (2019), 255; Р. Марковић (2016), 337; М. Јовичић (2006), 422-423.

функцијом и која би могла довести до сукоба државног и приватног интереса.⁸⁷ Начело неспојивости функција је од посебне важности јер доприноси да носиоци политичких функција квалитетније и ефикасније обављају послове за које су одговорни и надлежни, а истовремено се умањују прилике за политичке патолошке појаве попут корупције и злоупотребе власти.

Узимајући за критеријум политички састав, владе у парламентарном систему могу бити једностраначке, коалиционе, мањинске и концентрационе. Једностраначку владу саставља једна политичка странка, док је коалициона влада по правилу састављена од две или више политичких странака и резултат је коалиционог споразума који представља компромис и усаглашеност политичких програма странака. Начелно, коалиционе владе опстају колико и коалициони савез који чини парламентарну већину. Мањинске владе чини једна или више политичких партија које немају парламентарну већину, а формирана је захваљујући подршци странака које не улазе у њен састав. Мањинске владе су по правилу слабе и представљају тренутно политичко решење јер изостајање подршке странке која није део кабинета може изазвати губитак поверења и пад владе. Концентрациону владу чине представници свих парламентарних странака и прибегава јој се у периоду политичких криза, нередовног стања у држави или у прелазном периоду.⁸⁸

Трајање мандата владе начелно се везује се за трајање мандата парламента. Мандат владе мора трајати довољно дуго како би влада имала довољно времена да спроведе програм и планирану политику и да се “ухвати у коштац” са свим изазовима са којима се суочава држава. Ипак, мандат владе може трајати дуже или краће од прописаног (ако је уставом уопште предвиђено трајање мандата владе). Разлози престанка мандата могу бити техничке или садржајне природе. У редовним околностима до престанка мандата владе долази истеком времена трајања и одржавањем редовних парламентарних избора након

⁸⁷ За разлику од политичког система Велике Британије и Индије у којем је предвиђено да чланови владе обавезно морају бити и чланови парламента, Устав Р. Француске (чл. 23.), Устав Р. Србије (чл. 126.), устав Р. Црне Горе (чл. 104.) установљавају инкомпатибилност између чланства у влади и посланичке функције. Основни закон СР Немачке прописује да Савезни канцелар и савезни министри не смеју обављати ниједну другу плаћену функцију, самосталну делатности или професију, нити припадати руководству, а без сагласности Бундестага ни надзорном одбору профитно орјентисаног предузећа (чл. 66). Са друге стране, Устав Р. Хрватске, чл. 108. предвиђа да без одобрења Владе председник и чланови владе не могу обављати ниједну другу јавну или професионалну дужност.

⁸⁸ Опширније, С. П. Орловић (2019), 254-255.

којих новоконституисани парламент бира нову владу. Мандат владе траје краће у ситуацијама попут оставке председника владе, ванредних парламентарних избора, изгласавања неповерења, односно неизгласавања поверења у парламенту, лични и политички сукоби између чланова владе, њихова умешаност у политичко неприхватљиве догађаје који могу изазвати гнев и притисак грађана на избор нове владе.⁸⁹ У нередовним околностима попут ванредног и ратног стање мандат владе се продужава у временском периоду који је предвиђен уставом или законом. С обзиром да се за време трајања нередовних околности у држави не могу реализовати избори путем којих би били изабрани чланови парламента који би, потом, изабрали нову владу овакво решење се чини оправданим.

2.2. Надлежности и овлашћења владе

У парламентарном политичком систему влада је ефективни носилац извршне власти. Целокупна извршна и политичка власт, моћ управљања и одлучивања централизована је у рукама владе. Влада као носилац извршне власти може државну политику вршити на два начина. Први начин подразумева арбитарну владавину у којој влада о својим активностима одлучује *ad hoc*, а одлуке су по правилу последица хировите власти појединца или групе која врши извршну функцију. Други начин је спровођење извршне власти у складу са принципима владавине права и унапред дефинисаним правним одредбама.⁹⁰ Ипак, важно је истаћи да је влада под надзором и контролом парламента којем је одговорна за оперативно спровођење државне политике, за извршавање закона и других правних аката као и за рад целокупне државне управе.

Данашње модерне државе карактерише постојање великог броја послова који се јављају као последица савремених спољних и унутрашњих друштвених односа. Њихова сложеност и различитост довела је до тога да су задаци владе проширени. Ради се о

⁸⁹ Подаци о деветнаест парламентарних демократија указују да је у периоду од 1950-1983. до распуштања владе у 46,4% дошло из политичких разлога, попут неслагања у влади, а 12,6% да би се одржали превремени избори. Проучавајући мањинске владе К. Стром је закључио да је распуштање владе у 72% резултат политичких криза или резултат изгласавања неповерења, односно неизгласавања поверења. David P. Baron, „Comparative Dynamics of Parliamentary“, *American Political Science Review* 3/ 1998, 595.

⁹⁰ Опширније, Arsen Bačić, Petar Bačić, „Konstitucionalizam i administrativna država,“ *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 1/2016, 123.

комплексним и захтевним државним пословима и најзначајнијим питањима која се односе на управљање државом. Разноврсност послова који се налазе у надлежности владе отежавају њихову квалификацију. Ипак, Ратко Марковић који је детаљно истраживао извршну власт у послове егzekутиве убраја: вођење спољне политике, планирање опште политике, доношење политичких аката, извршење закона (подзаконодавство) и координирање и усмеравање управе.⁹¹

Вођење спољне политике спада у основне функције извршне власти. Имајући у виду важност утврђивања и спровођења спољне политике државе неопходно је да се њоме баве стручни органи који су организационо и функционално компетентни за ефикасно одлучивање и управљање. У системима рационализованог парламентаризма влада и њена министарства заједно са надлежним државним органима управе утврђује, креира и учествује у реализацији спољне политике.⁹² Велики део радних активности који се односе на спољну политику преузима министарство које је надлежно за спољну политику државе.

Планирање државне политике спада у примарне послове владе. Влада као политички орган „не спроводи вољу других органа, већ је стварно стање такво да она утврђује политичку вољу и спроводи је преко министарстава и различитих служби.“⁹³ Шта више, „утврђивање и вођење политике је владина супстанцијална надлежност ослоњена на друге групе овлашћења.“⁹⁴ Поједини аутори наводе да је због своје измењене улога влада превазишла термин „извршни“ и сходно томе предлажу да се она више не означава као извршна власт, већ као активна власт која утврђује и води политику државе.⁹⁵ Влада као носилац извршне власти, на почетку мандата у оквиру програма утврђује политику државе за коју добија поверење парламента, а у циљу реализовања државне политике користи се правом законодавне иницијативе и извршењем закона. Усвајајући предлоге владе, парламент доноси правне акте који су неопходни за спровођење политичке воље владе. На тај начин влади се омогућава да планира, дефинише, односно реализује сопствени

⁹¹ Опширније, Р. Марковић (1980), 82-111.

⁹² Видети више о фазама креирања и реализацији спољне политике, Младен Лишанин, „Нормативни стварни модел креирања и реализације спољне политике у политичком систему Србије“, *Српска политичка мисао* 4/2010, 133-137.

⁹³ С. П. Орловић (2019), 258.

⁹⁴ М. Радојевић (2009а), 57.

⁹⁵ Опширније, Р. Марковић (2016), 344.

програм, води, усмерава и усклађује извршење унутрашње политике. Посебну улогу у остваривању државне политике имају управни државни органи који су надлежни за јединствено спровођење утврђене политике и извршење општих правних аката законодавне и извршне власти. У том смислу, влада као стварни креатор унутрашње политике надлежна је за организацију и надзор над извршењем закона.

Доношењем политичких аката влада извршава политичку функцију. Акти који се доносе из политичких разлога и са политичким циљем разликују се од других аката владе који се доносе ради извршења закона (подзаконодавство). Иако им је различит правни основ доношења и циљ, заједничко им је то што их формално посматрано доноси исти државни орган, влада. Водећи бригу о целокупној друштвеној заједници и врховним државним интересима, влада је надлежна да доноси политичке одлуке у свим областима друштвеног живота процењујући политичку ситуацију земље и потребе које је неопходно задовољити. Имајући у виду ситуације у којима се држава може наћи влади се уставом даје широко дискреционо овлашћење да доноси политичке акте у циљу ефикаснијег поступања у области политичког деловања. Другим речима, реч је о актима, дискреционог карактера и посебне врсте којима се тежи решавању важних политичких питања. Као такви, углавном, нису правно регулисани, а уколико јесу онда је то начелно. Због политичке природе, политички акти владе, за разлику од других (управних) аката не подлежу контроли законитости и целисходности судова.⁹⁶

Основ за спровођење нормативне делатности од стране извршне власти налази се у уставу и закону којим се влади као чиниоцу извршне власти у надлежност даје: подзаконодавство (право извршне власти да доноси подзаконске правне акте, пре свега уредбе, ради извршења законски одредби); делегирано законодавство (делегација законодавне власти); и законодавна иницијатива (учешће владе у предлагању и у доношењу закона).

Извршење законских одредби, односно послови подзаконодавства подразумевају послове којима се опште диспозиције закона конкретизују извршним правним актима ради њихове лакше примене од стране других државних органа који ће те прописе примењивати. Да би

⁹⁶ Ратко Марковић (1980), 100.

се послови извршења спровели неопходно је постојање закона у оквиру којих су дефинисане обавезе и овлашћења субјеката.⁹⁷ Извршење законских обавеза подзаконским актима владе увек мора бити на основу и у складу са законом јер „правна власт која доноси ове акте није иницијална ни оригинерна, већ секундарна и деривативна.“⁹⁸

Делегирано законодавство подразумева преношење ауторитета и традиционалних законодавних овлашћења (власти) парламента на владу у конкретном случају. Реч је о законским допунама које се јављају у ситуацијама када је законодавни орган законом одредио основне одредбе, а извршној власти је делегирано да прецизније дефинише појединости ради будуће примене закона. Како се ради о преносу овлашћења која нису основна функција владе, делегирање законодавних овлашћења је увек ограниченог обима уз прецизно навођење овлашћења владе.⁹⁹

У парламентарном систему влада располаже уставним правом на законодавну иницијативу. Данас, велика већина законодавних предлога који се налазе на дневном реду парламента потиче из права владе на законодавну иницијативу.¹⁰⁰ Влада као и чланови парламента располаже правом да учествује у процесу припремања законодавних предлога и да достави своје мишљење о предложеним законима које она није предложила. У том смислу, влада има изузетан положај у односу на друге предлагаче из два разлога. Први разлог се односи на то да у припремању законодавног предлога може учествовати надлежно министарство или више њих, службе и институције које располажу специјализованим и оперативним знањима, административним и техничким капацитетима. Други разлог се односи на подређеност органа управе који су кључни

⁹⁷ Вршећи послове извршења законских одредби влада не може утврђивати дужности и права која нису предвиђена законом, нити се извршним актима владе може регулисати материја која није претходно уређена законом.

⁹⁸ Ратко Марковић, „Уредба као општи правни акти извршне власти“, *Зборник за друштвене науке Матице српске* 63/1977, 103-104.

⁹⁹ Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд 2008, 120-121.

¹⁰⁰ Законодавна иницијатива владе односи се како на избор материје која ће бити предмет законске регулативе тако и на подношење законодавног предлога у целини. Влада је у очигледној предности у односу на чланове парламента јер располаже већим могућностима припремања и претходно стручног обликовања законских предлога. Драган Гостовић, Сава Савић, „Класификација послова извршне власти“, *Правни живот* 5-6/2011, 74.

чиниолац у имплементацији законских одредби и који помажу влади у остваривању увида у примену законских одредби у пракси као и евентуалне потребе за измене и допуне.

Као централни орган извршне власти, влада је надлежна да усмерава, координира и усклађује рад државних управних органа. Државну управу (администрацију) чине стручно и технички оспособљени органи¹⁰¹ власти који су надлежни за спровођење закона и општих правних аката извршне власти (пре свега владе). Управни државни органи спроводе радње које представљају остваривање правних норми, те се приликом извршења закона и других правних аката морају држати граница истих. Односи између владе и државних управних органа су међусобно условљени и испреплетени, посебно јер се послови управних органа надовезују на извршне послове владе.¹⁰² Органи управе примењујући одредбе општих правних аката на појединачне случајеве предузимају материјалне радње или доносе појединачне правне акте извршног карактера. Осим непосредне примене права, управни органи састављени од стручних лица могу вршити саветодавну функцију преко надлежног министарства.¹⁰³ Иако су управни органи потчињени извршној власти они су као владина подршка најзначајнији елемент у извршавању закона и других одлука извршног карактера. Премда, се уочава тренд да се државни управни органи посматрају као бирократизовани апарат послушних службеника, они представљају значајан фактор савремених политичких система, врло моћан и професионалан генератор друштвеног развоја.¹⁰⁴ Влада у односу на државне органе управе располаже широким ингеренцијама. Надлежности владе који се односе на послове координирања и усмеравање управе могу се поделити на организационе, персоналне, надзорне (контролне), финансијске (буџетске), нормативне, директивне (усмеравајуће) и координативне надлежности.¹⁰⁵

¹⁰¹ По правилу, државни управни органи су органи које одликује стабилност и независност од политичких промена, за разлику од владе која је директно условљена политичким односима и као таква нестабилна и променљива. Петар Кунић, „Односи између владине и управне функције с посебним освртом на локални ниво“, *Српска правна мисао* 42-43/2010, 48-49.

¹⁰² Активности владе заснивају на поверењу парламента који је успостављен политичким изборима, док се управа успоставља на основу професионалних способности државних службеника.

¹⁰³ Учествовањем у припреми нацрта закона и других општих правних аката за владу, државни органи управе могу утицати на дефинисање и обликовање опште државне политике коју влада спроводи. Вид. Зоран М. Балиновац, Јасмина Дамјановић, *Влада и систем државне управе у Републици Србији, збирка прописа са коментарима*, Графолик, Београд 2006, 25.

¹⁰⁴ С. Лилић, 345.

¹⁰⁵ Вид. Leon Geršković, *Državna uprava Jugoslavije, Savez udruženja pravnika Jugoslavije*, Београд 1956, 45-51.

Надлежности организационог карактера подразумевају овлашћења владе да дефинише управну политику, организацију и делокруг управних послова министарстава, оснива нова и укида постојећа министарства, спроводи одговарајуће организационе мере у оквиру управних органа које доприносе оперативности, ефикасности и функционалности, уреди организацију послова између министарстава, успостави или укине сталне и привремене органе ради извршења одлука владе и сл. Персонални послови владе у односу на управне државне органе су бројни и различити, а односе се на именовања појединаца на високе државне функције као и на њихова разрешења. У државама у којима су послови именовања и разрешења високих државних функционера поверени парламенту, предлагање кандидата за вршење извршних послова поверава се егzekутиви.¹⁰⁶ Влада као носилац политичке и извршне власти у систему рационализованог парламентаризма надлежна је да спроводи надзор и контролише рад органа државе управе и цени законитост и целисходност правних аката које издају.¹⁰⁷ Као контролни орган управних органа, влада „иступа у двојакном својству: као друга инстанца у инстанционој управној контроли управе, што је ређе, и као политички контролор над радом старешине појединог управног ресора-министра, који може да покрене или реализује политичку одговорност министра.“¹⁰⁸ Широка овлашћења владе при спровођењу контролне функције омогућавају јој да у сваком тренутку може наложити одређена поступања попут издавање привремених наређења, извршење мера и радњи, поништавање правног дејства актима управне власти који нису сагласни са законом или другим вишим правним актом и сл. Ако постоје оправдани разлози влада може супституисати надлежност једног управног органа другом.¹⁰⁹ Спроводећи надзор над радњама и актима управних органа влада је надлежна за надзор финансијских активности управних органа, што подразумева да уколико управни органи не користе средства у складу са финансијским планом влада може обуставити њихово финансирање. Нормативна надлежност владе односи се на право владе

¹⁰⁶ Д. Гостовић, 52. Тако се на пример председнику државе поверава именовање кандидата за председника владе, док се на предлог председника владе именују чланови владе.

¹⁰⁷ Право владе да цени законитост аката управних државних органа поделила је теоретичаре уставне материје у две групе. Прва група аутора сматра да је оцена законитости правних аката основна надлежност судова, док друга група сматра да право владе да цени законитост подзаконских аката прозилази из подређености органа државне управе влади.

¹⁰⁸ Ратко Марковић, *Управно право, општи део*, Слово, Београд 2002, 504.

¹⁰⁹ Д. Гостовић, 53.

„да донесе опште прописе којих се морају придржавати органи управе.“¹¹⁰ Надлежности владе које спадају у послове усмеравања управних органа односе се на дефинисање смерница, директива и инструкција претежно општег и интерног карактера. Смисао усмеравајуће функције владе манифестује се перманентном тежњом за успостављањем јединствене и ефикасније примене одлука законодавне и извршне власти. Координација владе између органа управе је неопходна јер једино влада као политички и одлучујући орган, хијерархијски вишег положаја има увид у радње подређених управних државних органа који су од других управних органа у одређеној мери организационо и функционално самостални и независни у свом раду. Усклађујући рад, у организационом и функционалном смислу, између свих управних органа влада ствара систем за „јединствено спровођење утврђене политике и извршење прописа.“¹¹¹ Координацијом рада органа државне управе влада води рачуна о спровођењу планиране управне политике. Са друге стране, добра координација чини да рад управних органа буде оперативнији, ефикаснији, економичнији и квалитетнији.

2.2.1. Надлежности и овлашћења владе у периоду ванредног и ратног стања

Термин ванредно и ратно стање указују на изузетна стања „озбиљне и непосредне опасности која угрожава опстанак нације (државе или грађанина) и налаже привремено одступање од одређених постулата владавине права, у циљу што бржег избављења нације.“¹¹² Новонастале околности које онемогућавају нормално функционисање уставног и правног поретка представљају основ за успостављање посебног стања које се у зависности од степена опасности назива ванредно стање, ванредна ситуација, стање нужде, опсадно стање, ратно стање и слично, а који прати посебни правни режим на делу или целој територији државе одређени временски период.¹¹³

¹¹⁰ L. Geršković, 47.

¹¹¹ Ратко Марковић (1980), 94.

¹¹² Бошко Мијатовић, Илија Вујачић, Танасије Маринковић, *Појмовник либералне демократије*, Службени гласник, Београд 2008, 26.

¹¹³ Вид. Невена Јовановић, „Владавина права и ванредно стање“, Зборник радова са међународне научне конференција *Злоупотреба на правото и „ненормалното“ право наспроти владење на правото*, Институт за правно-економски истражувања и едукацију, 9-12. мај Охрид 2019/10, 398-399.

Полазећи од тога да постојање ванредне околности онемогућава нормално и редовно одвијање политичких процеса и уобичајено доношење одлука, влади се као носиоцу извршне и политичке моћи уставом дају за право изузетна овлашћења.¹¹⁴ Изузетна овлашћења гарантована уставним одредбама омогућавају влади да, ценећи потребе и захтеве државе, доноси политичке одлуке и посебне акте којима се тежи сузбијању опасности која је задесила друштво, уклањању последица и успостављању нормалног функционисања државних и политичких институција. Влада као конструктивнији орган мањег обима поседује довољну политичку снагу и моћ да ефикасно доноси политичке одлуке у периоду ванредног или ратног стања. Исто тако, није занемариво то, да је процедура доношења извршних аката доста бржа од законодавне процедуре и да се концензус међу члановима владе доста лакше постиже. Дакле, до поремећаја надлежности између најважнијих носиоца државних функција-законодавне и извршне, долази у циљу концентрације политичке власти како би се учинковитије поступало у периоду нередовног стања у држави.

У специфичним приликама „када важе ванредне околности у држави парламент не може редовно да обавља своју функцију и тада може доћи до блокаде правног система. Зато се сматра сврсисходним делегирањем надлежности да би систем у техничком смислу могао да функционише.“¹¹⁵ Из тих разлога, парламент овлашћује извршне органе да због постојања стања нужде у држави на одређено време врше законодавну функцију што се „оправдава брзином, хомогеношћу и већом оперативношћу извршне власти.“¹¹⁶ Због

¹¹⁴ Начелно се највишим правним актима, уставом и законом предвиђају „експлицитне одредбе којима се успоставља ванредни и привремени облик владе, суспендују права и уобичајена подела власти како би се држава суочила са ванредном ситуацијом и сачувао политички поредак од претњи које произилазе од унутрашњих или спољних непријатеља или од других изузетних околности. John Ferejohn, Pasquale Pasquino, “Emergency Powers“, *The Oxford Handbook of Political Theory* (eds. John S. Dryzek, Bonnie Honig, Anne Phillips), Oxford University Press, Oxford 2009, 339. Међутим, у политичким системима у којима не постоје овакве експлицитне одредбе којима би се на овлашћен начин прошириле надлежности носилаца државних функција постоји нека врста имплицитне моћи за решавање ванредних ситуација јер у потенцијално безбедносно опасним околностима државна власт може бити „немоћна, уколико при њиховом сузбијању-односно, отклањању њихових последица-буде присиљена поступати према правним нормама превиђеним за њено функционисање у редовним, непоремећеним околностима.“ Jasna Omejec, „Ograničavanje sloboda i prava čovjeka i građanina u izvanrednim stanjima“, *Društvena istraživanja* 2/1996, 348.

¹¹⁵ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Правни факултет Унивезитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2011а, 36.

¹¹⁶ Наташа Рајић, „Инструменти контроле власти током ванредног стања на примеру Устава Републике Србије из 2006. године“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу, Тематски број посвећен Славољубу Поповићу*, 2011, 248.

потенцијалне манипулације нередовним стањем у држави, поједини аутори, попут Орена Гроса сматрају да увођење стања државне нужде у правни поредак може створити прилику у којој носиоци власти користе ванредно стање експанзивно, чак и када се таква употреба не захтева. Даље додаје, да би ванредна уставна овлашћења могла да подстакне бескрупулозне политичке лидере да стварају атмосферу страха како би се могли позивати на њихову употребу.¹¹⁷ Међутим, у првом плану мора бити потреба да се при непредвиђеним околностима поступа изван начела владавине права како би се применом одговарајућих мера у што краћем временском периоду успоставило редовно функционисање у држави. Уставним одредбама пожељно је, а у погледу одређених ограничења и неопходно, прецизно утврдити обим у ком је могуће одступити од правних норми и начела која производе правно дејство у периоду нормалног функционисања државних власти.¹¹⁸ Исто тако, неопходно је, у мери у којој је то могуће (узимајући у обзир непредвидљивост околности које могу имати за последицу проглашење нередовног стања) утврдити правни основ којим се предвиђају овлашћења, обавезе, политичка и правна одговорност носилаца државних функција за време трајања ванредног или ратног стања у држави. Политичке и државне институције као и јавно мњење морају водити рачуна о томе да се проширена овлашћења владе предвиђена за нередовна стања у земљи не смеју трајно учврстити након што опасност по државу и друштвену заједницу прође.

2.3. Акти владе у систему рационализованог парламентаризма

Традиционална теорија о подели власти подразумева да нормативна функција припада парламенту, док је влади поверено примењивање закона на појединачне случајеве. Усвајањем општеобавезујућих подзаконских прописа влада извршним правним актима конкретизују одредбе закона. На тај начин влада остварује традиционално схваћену функцију извршне власти.¹¹⁹ Правни акти владе морају бити у складу са хијерархијски вишим правним прописима, подлежу контроли законитости и целисходности, односно

¹¹⁷ Опширније, Oren Gross, „Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?“, *The Yale Law Journal* 5/2003, 1052.

¹¹⁸ Обим у ком се одступа од правних норми које су предвиђене законодавством у периоду редовног стања у држави мора бити у складу са уставом и међународним актима којима се гарантује апсолутност људских права и слобода и у оној мери која је неопходна ради повратка на уобичајени систем функционисања.

¹¹⁹ Наташа Рајић, „Нормативна надлежност органа извршне власти у редовним и ванредним приликама“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2010, 385.

могу бити укинута и стављени ван правне снаге уколико су у супротности са законом или другим вишим правним актима. Генерално, „услов за доношење ових аката је постојање закона, с једне стране, и генералног уставног или специјалног законског овлашћења за извршавање закона, с друге стране.“¹²⁰

Уредба представља највиши и најважнији општи подзаконски правни акт који влада може донети у циљу извршења закона.¹²¹ „Појмовник либералне демократије“ дефинише уредбу као акт извршне власти (најчешће владе), општег и апстрактног карактера којим се прецизирају и спроводе одредбе формалног закона и који има статус секундарног извора права у односу на закон који је примарни извор.¹²² Влада доношењем уредаба настоји да на што конкретнији начин разради опште одредбе закона и допринесе детаљнијем и потпунијем уређењу друштвених односа. По правилу доноси се на основу одређеног закона и мора бити у сагласности са њим. При доношењу уредаба влада нема права да уређује материју која није регулисана законом нити да успоставља овлашћења, права и обавезе које нису законом предвиђена. „Уредбодавна власт је по својој природи облик законодавне, тј. нормативне власти.“¹²³ Садржински, уредба се не разликује од закона, међутим, пошто је не издаје орган законодавне власти, формалног посматрано, уредбе немају снагу закона, односно имају мању правну снагу. Изузетак од тог правила представљају посебне уредбе законске снаге које производе исто правно дејство као и закони. Осим уредбе, влада може усвојити и друге подзаконске акте као што су пословник, правилник, одлука, решење, закључци, наредба и сл.

¹²⁰ Р. Марковић (2002), 230.

¹²¹ Покушаји одређивања правне природе уредбе у уставноправној теорији су бројни. Поједини аутори настојали су да уредбу одреде искључиво у материјалном, односно искључиво у формалном смислу, или у контексту оба елемента. Аутори (Леон Диги, Ц. Бертолеми,) који су уредбу одређивали само с материјалног становишта истицали су да у материјалном смислу уредба није ништа друго до законодавни акт и да уредба као и закон ствара ново правно правило. Са друге стране, представници формалног становишта (Рејмон Каре де Малбер, Морис Орију, Иво Крбек) уредбу су одређивали као акт управне власти који доноси управни органи. Паул Лабан је настојао да одреди уредбу интегрисањем његових материјалних и формалних елемената. Он сматра да је уредба акт који садржи управне одредбе, а који је издао управни орган. Опширније, Р. Марковић (1977), 107-111.

¹²² Бошко Мијатовић, Илија Вујачић, Танасије Маринковић, *Појмовник либералне демократије*, Службени гласник, Београд 2008, 197.

¹²³ Р. Марковић (2002), 231.

У данашњим околностима, улога и позиција владе јача, а паралелно са тим проширују се њена овлашћења и надлежности. Основ за обављање широког спекта послова извршног карактера влада проналази у општим правним актима који уједно представљају и ограничење њене политичке моћи. Имајући у виду претходно наведено, можемо закључити да „главна функција владе није извршење закона као опште воље, већ напротив, утврђивање опште воље и вођење државне политике, док су законодавна и управна функција само средство за остваривање опште политике коју дефинише влада.“¹²⁴

2.4. Одговорност владе и министарска одговорност

Одговорност представља општи друштвени, правни и политички појам који подразумева да они који имају власт морају бити у стању да оправдају своја овлашћења, а такође и да одговарају за начин на који их врше.¹²⁵ „Уобличен постепено, током историјског развоја у Великој Британији, институт одговорности владе прихватаан је у свим земљама које су уводиле парламентарни систем по угледу на британски.“¹²⁶ Одговорност владе и министара представља важан сегмент парламентарне праксе, превасходно, из разлога што се одговорност владе и парламентарна контрола извршне власти сматрају основним обележјима парламентаризма.¹²⁷ Имајући у виду положај и улогу владе у организацији власти, природно је, али и неопходно, да тако велика политичка моћ, широка овлашћења и надлежност подразумевају одговорност за предузете активности.¹²⁸

Политичка одговорност¹²⁹ владе и министара „води порекло из института британског парламентарног права под називом дисквалификација (impeachment)“¹³⁰ којим се влада

¹²⁴ Karl Loewenstein, "The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law," *University of Chicago Law Review* 4/1938, 575.

¹²⁵ Frank Vibert, *The Rise of the Unelected, Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, 169.

¹²⁶ М. Јовичић (2006), 431.

¹²⁷ Велики број аутора, међу којима је и Миодраг Јовичић, сматра да је одговорност владе „постао један од два конститутивна елемента самог појма парламентарног система.“ Према мишљењу М. Јовичића други елемент се односи на могућност владе да приступи распуштању парламента. *Ibid*, 431.

¹²⁸ Вршење државне функције и поседовање политичке моћи без могућности контроле и надзора претпоставља ауторитативну и арбитрарну власт која не може бити одговорна, изузев сама себи. Опширније, Радомир Зекавица, „Контрола и одговорност у систему политичких институција Европске уније - основни изазови и проблеми“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 74/2016, 114.

¹²⁹ Политичка одговорност произашла је из кривичне одговорности, а као самостални правни институт јавља се у осамнаестом веку. Пре завршетка седамнаестог века у енглеском парламенту је формално прихваћен

или министар који је дисквалификован тиме што му је изгласано неповерење у парламенту обавезује на подношење оставке. Истовремено, политичка одговорност представља један од механизма којим се успоставља равнотежа и равноправност између две гране државне власти или унутар саме егzekутиве.¹³¹ Политичка одговорност владе и њених чланова је неодвојива од парламентарног система. Наиме, без политичке одговорности владе изостаје и парламентаризам као облик организације државне власти.

У уставноправној теорији појам политичка одговорност подразумева „одговорност изборних лица, политичких функционера и ужих политичких тела за правилност и ефикасност свога рада пред оним ко их је изабрао, именовано или поставио, односно у чије име они доносе одлуке или пред онима на које се одлуке односе.“¹³² Политичка одговорност подразумева “обавезу коју сви носиоци јавних функција дугују јавности и ултимативно суверену, а која се односи на објашњење и оправдање њихове употребе јавних функција и делегираних овлашћења, додељених влади кроз уставне процесе.“¹³³ Овако дефинисана политичка одговорност упућује на одговорност владе и њених чланова пред парламентом и пред грађанима који су слободном вољом бирали чланове парламента, да би затим, парламентарна већина именовала и поставила владу која ће јој полагати рачуне за извршну политику коју спроводи. Политичка одговорности произилази из концентрације извршне власти у рукама владе и представља ретроспективни поступак награђивања или кажњавања путем кога парламент и бирачко тело утврђују одговорност изабраних функционера.¹³⁴

институт заједничке (колективне) одговорности за време владе краљице Ане. У Горњем дому је 1711. године дата и отворена декларација према којој су министри заједнички одговорни за све радње круне. Ипак, све до друге Рокингамске владе 1782. принцип заједничке министарске одговорности није био прихваћен. Сидни Лоу, *Енглески парламентаризам*, Правни факултет Универзитета у Београду 2010, 126-127.

¹³⁰ Ирена Пејић, „Контролна функција парламента“ *Дилеме и изазови парламентаризма* (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Конрад Аденауер Стифтунг 2007, 176.

¹³¹ Ирена Пејић, *Парламентарна влада-осцилације у равнотежи*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш 2011b, 79.

¹³² *Мала политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд 1966, 866.

¹³³ Dunn D. Delmer, „Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility“, *Democracy, Accountability, and Representation* (eds. Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin), Cambridge University Press 2012, 298.

¹³⁴ John Gerring, Strom C. Thacker, Carola Moreno, „Are Parliamentary Systems Better?“, *Comparative Political Studies*, 3/2009, 332.

Колективна политичка одговорност владе¹³⁵ произилази из чињенице да одлуке владе представљају резултат колективног одлучивања због чега цела влада преузима политичку одговорност пред парламентом за државну политику и акте владе. За све што се усвоји у кабинету, сваки члан владе који не поднесе оставку апсолутно је и неповратно одговоран.¹³⁶ Неизражавање несагласности или неподношење оставке због неслагања са политиком владе, министри прећутно показују одобравање и сагласност са активностима владе. Имајући у виду да је „солидарност кабинета својствена ефикасној извршној власти“¹³⁷ и да се одлуке владе сматрају одлуком целог кабинета у случају да парламентарна већина изгласа неповерење влади, односно не изгласа поверење, влади престаје мандат. У том смислу, Ирена Пејић сматра да „правило о колективној одговорности владе јача партијску дисциплину и јединство у влади, а истовремено оснажује ауторитет премијера.“¹³⁸

За разлику од колективне одговорности владе која подразумева одговорност владе за извршну политику и програм коју спроводи као носилац извршне власти, политичка одговорност чланова владе је појединачна и лична, а односи се на акте и радње које министри предузимају у оквиру надлежног министарства. Политичка одговорност министра подразумева одговорност „за непримерен и несврсисходан рад, изостајање очекиваних резултата и за друге политички непожељне радње учињене у оквиру политичке функције.“¹³⁹ Министри су одговорни како за извршну политику тако и за администрацију (управу) и руковођење пословима у оквиру свога министарства. Према томе, министар је у обавези да парламенту и јавности образложи поступке и мере управних државних органа који су подређени његовом министарству.¹⁴⁰ Основни циљ и

¹³⁵ Колективна политичка одговорност упостављена је у осамнаестом веку у Енглеској настојећи да политика владе буде политика целог кабинета. Министри нису смели јавно да износе своје не слагање са политиком владе, односно свако ко је то чинио требао је да поднесе оставку. Christopher Foster, „Cabinet Government in the Twentieth Century“, *The Modern Law Review* 5/2004, 754. У одређеним политичким системима, попут Немачке, постоји искључиво институт колективне одговорности.

¹³⁶ I. Jennings, 277.

¹³⁷ C. Foster, 755.

¹³⁸ Ирена Пејић (2007), 177.

¹³⁹ Невена Јовановић, „Политичка одговорност носилаца извршне власти у Републици Србији“, *Администрација и јавне политике* 3/2018, 75.

¹⁴⁰ Једна група аутора сматра да „министарска одговорност укључује и одговорност државних службеника према својим министрима, да ствара ланац одговорности од појединачног јавног службеника, навише хијерархијски до министра, а преко министра према парламенту и на крају према народу.“ Richard Mulgan,

смисао постојања индивидуалне политичке одговорности у систему рационализованог парламентаризма јесте да се из владе отпусте министри који своје дужности не испуњавају на адекватан начин. Међутим, отпуштања и разрешења неодговорних министара функције не мора потећи искључиво од парламента. Уколико је министар начинио лош и погрешан политички поступак, у намери да одржи владу стабилном и не изложи је оштрој критици и питању неповерења у парламенту, председник владе може, ради општег интереса целе владе, саветовати министра и приволети га на подношење оставке. Исто тако, министар самостално може поднети оставку, осећајући се одговорним пред члановима владе и пред јавним мњењем за учињене пропусте у раду или погрешно донете одлуке.¹⁴¹

Политичка одговорност владе представља облик правне одговорности јер се спроводи у правно уређеном поступку од стране надлежног органа и са утврђеном правном санкцијом. Како у овом домену правне одговорности парламент оцењује функционисање владе са спекта политичке опортуности, испитивање одговорности је усмерено на обављање послова у сваком министарству са последицама и намерама одговорног лица или владе као колегијума. Према томе, политичка одговорност садржи субјективне елементе у одлуци парламента да разреши чланове владе.¹⁴²

Давних година, Џон С. Мил је истакао да „политичке институције (ма колико се не хтело то знати) јесу дело људи, да њихов постанак и њихов опстанак од људске воље зависи.“¹⁴³ У том смислу, „политичку одговорност владе пред парламентом, као облик правне одговорности, треба разликовати од политичке одговорности чланова владе пред грађанима која је по свом карактеру ванправна одговорности, а која за последицу има ванправну санкцију која се манифестује кроз јавну осуду, критику јавног мњења или ускраћивањем поверења грађана на изборима“¹⁴⁴ Изостајање институционализоване

Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies, Palgrave Macmillan 2004, 49. Ипак, друга група истиче да одговорност министра може бити покренута онда када је реч о важним пропустима који негативно утичу на рад министарства или владе, односно када се ради о ситуацијама које изискују разрешење и избор новог министра, односно да министар није у обавези да сноси одговорност и поднесе оставку за сваку грешку службеника из његовог министарства јер би у том случају гломазан бирократски апарат узроковао нестабилност владе. Опширније, И. Пејић (2011b), 67.

¹⁴¹ Опширније, Р. Марковић (1980), 212-213.

¹⁴² И. Пејић (2011a), 189.

¹⁴³ Џон Стјуарт Мил, *О представничкој влади*, (прев. Вл. Јовановић), Београд, Државна штампарија 1876, 3.

¹⁴⁴ И. Пејић (2011a), 189.

политичке одговорности због страначке дисциплине и партијске солидарности имало је за резултат успостављање неформалне политичке одговорности владе и њених чланова пред бирачким телом. Политичка одговорност владе пред грађанима произилази из обавезе политичких функционера да полажу рачуне грађанима о томе на који начин се спроводи извршна власт и као таква је превасходно морално- политичка и ванправно организована.

Према Сидни Лоу „добра владавина безусловно зависи од ваљаности и честитости министара, и од способности народних представника, да их позову да полажу рачун о свом раду“ укључујући и „моћ да се пронађе баш онај кога треба „обесити“ ако послови иду лоше.“¹⁴⁵ Посебну улогу у оснаживању и остваривању колективне и појединачне одговорности имају чланови парламента, пре свега парламентарна мањина и јавно мњење, а да би политичка одговорност престављала адекватан механизам за обезбеђивање савесног и целисходног рада неопходно је да политички функционери поседују лични морал и да буду ослобођени опортунистичког прихватања ради остваривања личних бенефита.

За разлику од политичке одговорности министара која је карактеристична за државе парламентарног система власти, правна одговорност¹⁴⁶ постоји у свим савременим демократијама. Начелно, „у погледу грађанскоправне одговорности за материјалну и нематеријалну штету, члан владе има статус као и свако друго физичко лице. Од кривичноправне одговорности, гоњења и суђења, штити га имунитет¹⁴⁷ који му може бити

¹⁴⁵ С. Лоу, 123. и 125.

¹⁴⁶ Правна одговорност се као институт појавила пре политичке одговорности. Наиме, у Енглеској, домовини парламентаризма, кривична одговорност се појавила још у XIV веку, а затим су је преузеле и остале државе које усвојиле парламентарни систем власти. Испрва, у недостатку политичке и сваке друге одговорности кривична одговорност је обухватала све недоследности у раду министара, а неретко се користила као средство борбе између политичких непријатеља. Тако би министар био кривично одговоран не само за кршење правних аката, већ и за злоупотребу државне функције за остваривање личне користи или за вршење државне власти на начин који штети интересима државе. Министри владе били су оптуживани од стране краља и доњег дома пред горњим домом парламента за непоштовање правног поретка државе, али и за лошу извршну политику. С. Јовановић (1936), 280-285.

¹⁴⁷ Министри као чланови владе уживају имунитет материјалног и процесног карактера. Имуитет као привилегија и посебно статусно право има за циљ да члановима владе обезбеди независност при вршењу извршне функције и да заштити њихов положај, углед и интегритет министарске функције. Основна замисао и циљ додељивања имунитета јесте да се министрима као носиоцима државне функције осигура самосталност у свом раду тако што ће им се омогућити да политичке одлуке, које доносе у оквирима својих овлашћења, доносе слободно без утицаја других политичких и друштвених субјеката. Са друге стране, успостављањем имунитета чланови владе се штите од потенцијалних исценираних и малициозних оптужби,

одузет.“¹⁴⁸ Министри као носиоци политичке функције поред тога што су политички одговорни за свој рад, они су као држављани своје земље правно одговорни¹⁴⁹ за радње које су предузете при вршењу министарске функције, у оквиру својих надлежности, као и ван њих. Као и сви остали грађани, министри подлежу правној одговорности и правним санкцијама за непоштовање правног и уставног поретка.

Правна одговорност представља најефикаснији облик одговорности зато што судови као самостални и независни државни органи на унапред прописан начин, примењујући правне прописе утврђују чињенице и дискреционо доносе одлуку о постојању правне одговорности, а затим, у случајевима непоштовања правног поретка државе примењују санкције. Правна одговорност министара је лична и односи се на све противправне поступке који су предузети у својству надлежног министра за одређени департамент, члана владе¹⁵⁰ и грађана. Реч је о радњама које подразумевају кршење и непоштовање важећих правних прописа услед чињења или нечињења очекиваног понашања министра чиме се нарушава правни поредак државе. Правна одговорност подразумева постојање елемената кривице која представља основ за изрицање санкције као принудне мере којом се министар за своје противправно понашање кажњава.

политичких напада (посебно у државним системима у којима долази до радикалних политичких промена државне власти) као ванправних средстава политичке борбе. Опширније, О имунитету неодговорности и имунитету неповредивости, Р. Марковић (2016), 300-305.

¹⁴⁸ С. П. Орловић (2019), 261.

¹⁴⁹ Правна одговорност има више облика као што су „кривична, административна, дисциплинска, одговорност за привредне преступе, правно политичка и грађанска одговорност.“ Љубиша Јовановић, „Одговорност и врсте одговорности у нашем савременом друштву“, *Зборник Правног факултета у Нишу* 12/1973, 100.

¹⁵⁰ У одређеним уставним системима примењује се институт премапотписа који подразумева одговорност првог или надлежног министра за радње председника државе. Једини начин да министар избегне правну одговорност за акте председника државе је да поднесе оставку. Супротно, неподношење оставке подразумева одобравање таквог поступка и да својим премапотписом преузима одговорност на себе зато што је својим премапотписом акт учинио пуноважним. Опширније, С. Јовановић (1936), 276-278.

ДРУГИ ДЕО –ЕЛЕМЕНТИ РАЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТАРНОГ СИСТЕМА

1. Рационализовани парламентарни систем

Политички систем сваке државе има своје предности и недостатке због којих се перманентно развија и надограђује прилагођавајући се друштвеним и политичким околностима.¹⁵¹ За разлику од председничког система власти, парламентарни политички систем није производ намерног институционалног дизајна и теоријске замисли.¹⁵² Парламентарни систем представља творевину енглеске политичке праксе, односно резултат политичке традиције и уставне историје коју је обележило слабљење утицаја монарха и ограничење његових широких овлашћења након Славне револуције (1688-1689). Борба за заштиту људских права и слобода од апсолутне и самовољне власти монарха имала је за резултат успостављање парламентарног система као облика организације власти који се за време друге половине деветнаестог и двадесетог века, захваљујући британском утицају, проширио широм света.¹⁵³

Општа правила парламентарног система није лако утврдити¹⁵⁴ зато што у политичкој пракси земаља које примењују овај облик организације власти постоје бројне варијанте и облици парламентаризма. Нису ретке ни тврдње да не постоји парламентарни систем, него да постоје парламентарне владе. Тиме се жели истаћи да се овај систем не повинује никаквим унапред утврђеним правилима, него да се разликује према приликама и епохама.¹⁵⁵ Управо из тог разлога, за парламентаризам се сматра да је „један од оних

¹⁵¹ По правилу, политички системи су се најбоље показали у политичкој пракси земље свог постанка.

¹⁵² Wolfgang C. Müller et al., „Parliamentary Democracy: Promise and Problems“, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (eds. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman), Oxford University Press 2003, 6.

¹⁵³ Опширније, *Ibid.*, 8-9.

¹⁵⁴ У правној теорији као основне одлике парламентарног система наводе се следеће: 1) равнотежа (еквилибријум) и једнакост легислативе и егзекутиве; 2) влада произилази из парламентарне већине чије поверење мора уживати од почетка до краја свог мандата; 3) влада је политички одговорна пред парламентом; 4) влада и парламент располажу различитим уставним инструментима притисака тако да парламент може изазвати пад владе, док влада може изазвати распуштање парламента. Више о карактеристикама парламентарног система, Р. Марковић (2016), 192-195; Д. Гостовић, 94; В. Васовић (2012а), 99-100; Драган Стојановић, *Уставно право*, СВЕН, Ниш 2013, 299.

¹⁵⁵ Р. Марковић (2016), 192.

уставноправних појмова чија се суштина не може одредити само његовим правним, већ нужно и социолошко-политичким претпоставкама.¹⁵⁶

Парламентарни систем који је од стране многих европских и других држава током деветнаестог века и касније преузет у свом класичном (основном) облику није у свим земљама имао исту еволуцију, нити се могао успоставити на потпуно исти начин као у енглеској монархији. Услед другачијих друштвених и политичких претпоставки парламентарни систем у тим држава није био успешан као у Енглеској.¹⁵⁷ Имајући у виду различиту уставну и политичку праксу држава у којима је усвајан, парламентарни систем се мењао, односно прилагођавао постојећим политичким приликама што је довело до појаве неколико варијанти почетног облика парламентарног система међу којима су најпознатији: дуалистички, монистички, класични и рационализовани парламентарни систем.¹⁵⁸ Примарни критеријум за разликовање дуалистичког и монистичког парламентаризма је одговорност владе, док се класични и рационализовани парламентаризам разликују према начину функционисања.¹⁵⁹

Класични енглески парламентаризам тешко је прекопирати у државама ван Енглеске, а два су примарна разлога због којих његова примена у одређеним земљама није испунила позитивна очекивања. Први разлог, „опште природе састоји се у томе што се политичке и правне институције не могу никада механички преносити из једне земље у другу; други разлог, посебне природе лежи управо у специфичностима развоја енглеског друштва кроз историју, у оригиналности и самосвојности тог развоја.“¹⁶⁰ Класичан парламентаризам је настао и развијао се у монархијском државном уређењу и у временском периоду који је обележен тенденцијом парламента да ограничи апсолутистичку владавину монарха због чега су његове надлежности и овлашћења пренета на кабинет и министре. Затим, енглески парламентаризам карактерише постојање чистог двопартијског система у којој једна

¹⁵⁶ Олга Поповић Обрадовић, *Каква или колика држава, Огледи о политичкој и друштвеној историји Србије XIX-XXI века*, Хелсиншки одбор за људска права, Београд 2008, 105.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Вид. Р. Марковић (2016), 199-202.

¹⁵⁹ Д. Стојановић, 300-301.

¹⁶⁰ М. Јовичић (2006), 586.

странка има за циљ преузимање власти од друге. Такав партијски систем подразумева добру партијску организацију и дисциплину усмерену на освајање или задржавање власти.

Са друге стране, политички систем држава које су усвојиле парламентарни систем карактерише функционисање већег броја политичких партија због чега изостаје чврста парламентарна већина, а по природи ствари, и стабилна влада каква постоји у Енглеској. У условима постојања већег броја политичких партија које активно учествују у политичком животу, по правилу, ниједна странка нема апсолутну већину у парламенту због чега су принуђене да ступају у савезе, односно страначке коалиције. Ипак, политичке странке нису успевале да одрже страначку дисциплину, а због међусобних неслагања унутар коалиције или странке неретко је долазило и до њиховог дељења. Формиране коалиционе владе биле су у великој мери зависне од променљиве парламентарне већине. Одсуство страначке солидарности и успостављена политичка одговорност владе пред законодавним телом омогућавала је да парламент са лакоћом обори владу или разреши министре функције. Недовољно јаке и нестабилне владе које су организационо и функционално повезане са парламентом, падале су брзо и лако, што је уједно представљало највећи проблем са којим су се суочиле државе које су усвојиле парламентаризам. Појава да се у току истог сазива парламента промени неколико влада престала је да буде изненађујућа, а политичке странке су сматране одговорним за политичку нестабилност и поларизацију.¹⁶¹

Честе парламентарне кризе које су узроковале парализу владе уобичајене су за период након Првог светског рата. Свесни да је парламентарни систем у Великој Британији резултат специфичних историјских околности уставотворна и политичка елита европских земаља усмерила је пажњу на питање како се исти резултат може постићи у одсуству таквих околности што је довело до тога да концепт парламентаризма пређе са идеолошке на техничку димензију.¹⁶² Међутим, у ситуацији слома власти као последице послератне друштвене кризе – посебно партијске кризе и немогућности да се успостави стабилна

¹⁶¹ Pepijn Corduwene, „Gerhard Leibholz, Costantino Mortati and the ideological roots of postwar party democracy in Germany and Italy,” *Journal of Political Ideologies* 1/2021, 105.

¹⁶² Anthony W. Bradley, Cesare Pinelli, “Parliamentarism,” *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (eds. Michel Rosenfeld, András Sajó), Oxford University Press, 2012, 654.

влада, дошло је до рационализације парламентаризма.¹⁶³ Како би се превазишле слабости класичног парламентаризма, а у циљу успостављања јаких и одрживих влада пред парламентом уводе се одређене уставне институције,¹⁶⁴ односно приступило се тзв. рационализацији „у смислу примене специфичних уставних института („бирање“ премијера у парламенту, конструктивно изгласавање неповерења влади) који су омогућили да систем остане унутар матрице парламентаризма, али парламентаризма знатно измењених конституционалних карактеристика.“¹⁶⁵ То би значило да је „рационализовани парламентаризам, парламентаризам у коме се применом одређених елемената парламентарне технике настоји постићи већа стабилност владе.“¹⁶⁶ Према Ратку Марковићу „модел рационализованог парламентарног система има за основ модел либерално-демократске уставности, у којем је средишњи уставни принцип парламентарни систем власти.“¹⁶⁷ Међутим, тенденција послератног уставног права да се целокупни политички систем подведе под писани устав елемисала је политичке елементе који су били основ функционисања парламентарних режима, а суштина рационализације се у овим уставима „своди на њихово настојање да се изврши стабилизација владе и уопште, извршне власти у односу на парламент.“¹⁶⁸ Разлог због којег је било неопходно ојачати позицију владе у организацији власти „лежи преваходно у потреби ефикаснијег, рационалнијег и оперативнијег деловања државе.“¹⁶⁹ Сходно томе, мере рационализације подразумевале су „давање моћи и оснаживање владе, спречавање пада владе због једноставних, непотребних и партијских разлога, могућност да се влада формира чак и када неопходна парламентарна већина није постигнута и могућност да мањинске владе опстану.“¹⁷⁰ Дакле, за разлику од основног, класичног парламентаризма који је у почетку тежио стварању супериорног парламента, у рационализованом парламентарном систему,

¹⁶³ Magdalena Kupis, „Ewolucja instytucji interpelacji poselskiej w polskim parlamentarystwie,” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 1/2012, 101.

¹⁶⁴ Вид. Semih Batur Kaya, „Parliamentarism, Rationalized Parliamentarism and Applicability in Turkey,” *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2/2022, 727-732. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/2681016>, 26. јануар 2023.

¹⁶⁵ Tomislav M. Bonić, „Polupredjednički sustav i racionalizirani parlamentarizam: primjeri Francuske i Njemačke“ *Anali Hrvatskog politološkog društva* 1/2006, 84-85.

¹⁶⁶ Д. Гостовић, 99.

¹⁶⁷ Р. Марковић (2016), 71.

¹⁶⁸ *Ibid*, 71-72.

¹⁶⁹ Оливер П. Николић, Саво Д. Манојловић, „Развој и функције парламента и његов однос према извршној власти у земљама Европске уније,” *Страни правни живот* 3/2022, 374.

¹⁷⁰ S. V. Kaşa, 728.

превасходно због значаја постојања стабилне владе приметно је увођење мера које су имале за циљ јачање извршне власти, а саме мере рационализације постају елемент који прави разлику међу парламентарним системима појединих држава.¹⁷¹

Термин рационализација је кованица познатог париског професора Бориса Миркина Гецевића, а о потреби рационализације парламентаризма посао је почетком двадесетог века.¹⁷² Истичући да се „принцип рационализације идентификује са принципом демократије и принципом правне државе“ Миркин Гецевић је указао да развој рационализације „треба пратити с посебном пажњом јер се свака прогресивна еволуција уставног права своди на проблем рационализације власти.“¹⁷³ За разлику од аутора демократске политичке мисли који су тенденцију јачања извршне власти окарактерисали као непожељну појаву, Миркин Гецевић је указивао да првенство извршне власти не мора противречити демократским принципима, посебно јер влада произилази из парламентарне већине, а ова из воље бирачког тела. Остваривање и достизање одређеног степена развоја демократије прати остваривање и развој парламентаризма. Теоријска и правна вредност европских послератних устава огледала се у томе што се рационализацијом тежило остваривању равнотеже односа између парламента и владе.¹⁷⁴ Тежња уставотвораца да сложене политичке односе који се јављају у државама парламентарног политичког система ставе у оквиру савремених устава постала је заједничка тенденција.¹⁷⁵ „За такав парламентарни режим Б. Миркин Гецевић је писао да је рационализован, у смислу да је уразумљен и тиме побољшан, да је регулисан правилима писаног устава.“¹⁷⁶ Према тумачењу Слободана Јовановића израз рационализација, о којем пише Миркин Гецевић,

¹⁷¹ Вид. Ryszard Balicki, „Change of the government model in Poland,“ *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 6/2015, 219.

¹⁷² Р. Марковић (2016), 201.; Ирена Пејић, „Рационализовани парламентаризам и уставна подела власти у Србији“, *Тематски зборник радова Правног факултета у Нишу Усклађивање права Србије са правом ЕУ*, 2014, 196.

¹⁷³ Boris Mirkine-Guetzévitch, „Les nouvelles tendances du droit constitutionnel : les problèmes de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre“, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 1/1928, 52-53.

¹⁷⁴ Стабилност владе као примарни циљ рационализације настојао се остварити, успостављањем равнотеже између егzekутиве и легислативе и формирањем чврсте парламентарне већине која ће омогућити несметано спровођење извршне власти. Ипак, успостављање чврсте и стабилне владе која има јаку парламентарну подршку пореметило је равнотежу између две власти којој се тежило. Оснажен положај и ојачана улога владе, данас, има за резултат очигледну надмоћ владе над парламентом.

¹⁷⁵ В. Mirkine-Guetzévitch, 23.

¹⁷⁶ Р. Марковић (2016), 71.

подразумева две ствари: прва, „логичко развијање демократске идеје-дакле идејна рационализација; друга, све потпуније прилагођавање државне организације новим задацима које је друштвени развитак намеће држави- дакле техничка рационализација,“ при чему се ова два процеса одвијају паралелно.¹⁷⁷

Појам рационализовани парламентаризам употребљава се за државе у којима је дошло до измене класичног парламентаризма и реалне или/уставне доминације егzekутиве над легислативом. А како је до такве промене дошло скоро у свим држава рационализовани парламентаризам заправо означава савремени парламентаризам „у којем морају бити заступљени тачно одређени уставни институти којима је парламентарни систем прилагођен савременим друштвеним процесима с наглашеном улогом извршне власти (влада).“¹⁷⁸ Дакле, „рационализовани парламентаризам представља скуп уставних института и поступака чији је циљ остваривање стабилности кабинета, уз задржавање основних карактеристика парламентарног система, укључујући и парламентарну контролу над владом.“¹⁷⁹

Драган Стојановић рационализовани парламентаризам дефинише као „облик државне власти у којем су знатно детаљније институционализовани односи између парламента и владе, у циљу јачања стабилног положаја владе, нарочито у државама са вишестраначким системом и пропорционалним изборима.“¹⁸⁰ За професора Д. Стојановића рационализација подразумева утврђивање елемената „који ће гарантовати стабилност и предупредити честе кризе владе, а који се у првом реду односе на избор и разрешење владе.“¹⁸¹ Идентичног становишта је и професор Дарко Симовић који такође сматра да „рационализација парламентаризма примарно треба да се огледа у успостављању институционалних механизма снажења егzekутиве ради постизања еквилибријума у систему власти јер је у вишестраначком политичком систему, услед доминације

¹⁷⁷ Слободан Јовановић, *Из историје политичких доктрина, књига прва*, Београд 1935, 426.

¹⁷⁸ Т. М. Bonić (2006), 86.

¹⁷⁹ Evgeni Tanchev, „Parliamentarism Rationalized, East European“, *Constitutional Law Review* 1/1993, 33. „Политичка контрола коју парламент спроводи над владом је његова традиционална функција и представља *conditio sine qua non* парламентарног система.“ Ђорђевић Блажић, Аника Ковачевић, „Извршна власт у Видовданском уставу“, *100 година од Видовданског устава* (ур. Срђан Ђорђевић, Јелена Вучковић), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2021, 259.

¹⁸⁰ Д. Стојановић, 301.

¹⁸¹ *Ibid.*

нестабилних и променљивих парламентарних већина парламентаризам склон деформисању и преображају.¹⁸²

Термин рационализација употребљен је како би се указало на облик парламентарног система који је организован тако да се избегне пад владе и криза политичких институција. Према Х. Дурингу (Herbert Döring) рационализација парламентаризма манифестује се путем три фактора: 1) уклањање владе изгласавањем неповерења је отежано; 2) дневни ред пленарних седница контролише влада и 3) предлагање појединачних закона је ограничено.¹⁸³ Како би се ограничила могућност парламента да учестало поставља питање неповерења и утврђује политичку одговорност владе и њених чланова уставним одредбама су предвиђени услови који имају за циљ да отежају спровођење поступака који би имали за последицу обарање владе. Тако су на пример предвиђени временски рокови у којим се изгласава неповерење, захтева се појачана већина потребна за покретање поступка изгласавања неповерења, влади је дато право распуштања парламента, захтев да се уз обарање владе истовремено именује нови мандатар за састав владе (конструктивно изгласавање неповерења) и слично.

Ипак, према Матеу Фрау (Matteo Frau) концепт рационализације је „један од најнесхваћенијих у уставној литератури и често се користи како би се означио скуп уставних одредби усмерених на постизање стабилности владе.“¹⁸⁴ Поред правно-техничке рационализације, неопходна је и политичка рационализација која се односи на то да изборни систем мора бити организован тако да подржи идеју формирања јасне и стабилне парламентарне већине која ће имати капацитет да подржи владу и њену политику. Према виђењу К. Левенштајна „рационализација политичке моћи садржана у уставу није успела да обезбеди суштински квалитет свих влада, односно политичког вођства. Тачно је да се политичко вођство не може произвести уставним дизајном, али је исто тако тачно да се

¹⁸² Дарко Симовић, *Однос изборног система и система власти у Републици Србији*, Фондација Центар за јавно право 2015, 5. <https://www.ceeol.com/search/gray-literature-detail?id=571891>, 05. фебруар 2023.

¹⁸³ Alan Siaroff, “Varieties of Parliamentarianism in the Advanced Industrial Democracies” *International Political Science Review* 4/2003, 448.

¹⁸⁴ Matteo Frau, L’attualità del parlamentarismo razionalizzato, *Nomos* 3/2016, 5. <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/02/frau-nuova-versione-per-nomos-3-corretto2016-1-1.pdf>, 26. јануар 2023.

може спречити од искорака неспретном структуром уставног права.¹⁸⁵ У том смислу, рационализација у одређеној мери треба да допринесе унапређењу односа између владе и парламента. Уставни механизми као резултат рационализације успостављени су како би се влада учинила стабилнијом и да би се предупредили озбиљни сукоби између владе и парламента поводом одређене политике.

Рационализација парламентарног система у великом броју европских земаља имала је за резултат појаву различитих варијанти парламентаризма и била је мање-више успешна. Примена рационализованог парламентаризма почиње после Првог светског рата. Устави донети почетком двадесетог века (Устав Вајмарске републике (1919), Аустрије (1920), Чехословачке (1920), Пољске (1921) и Шпаније (1931)) не само да предвиђају да опстанак владе зависи од поверења парламента, већ уводе институционалне механизме и процедуре који представљају алтернативу за британске конвенције. Међутим, успон нациста и фашиста доводи до успостављања недемократских режима.¹⁸⁶ По завршетку Другог светског рата у западној Европи рационализација класичног парламентаризма била је оријентисана на стабилизацију политичких процеса. Резултат рационализације били су механизми којима је у значајној мери постигнута стабилност владе (са изузецима Четврте француске Републике и Италије¹⁸⁷). По узору на послератне уставе западноевропских држава, седамдесетих и деведесетих година двадесетог века велики број демократских држава јужне и источне Европе са парламентарним и полупредседничким системом имплементира елементе рационализације у своје уставе.¹⁸⁸ На овај начин, рационализација парламентарног система доводи до тога да се уз суштинске одлике парламентаризма, обезбеди стабилност, ефикасност и флексибилност (тако што се однос законодавне и извршне власти подводи под законске норме), али и да се унапред предвиде уставне

¹⁸⁵ К. Loewenstein, 583.

¹⁸⁶ А. W. Bradley, С. Pinelli, 655-656.

¹⁸⁷ Разлози којим се објашњава нестабилност владе у Италији су слаба рационализација уставних правила и, други још важнији, политичка нестабилност која се, међутим, не може једноставно решити институционалним мерама јер зависи од узрока који су својствени партијском систему, односно политичкој култури. Giovanni Di Cosimo „The evolution of the form of government in Italy,“ *Innovation and transition in Law : experiences and theoretical settings*, (eds. Massimo Meccarelli, Cristiano Paixão, Claudia Roesler), Dykinson, Madrid 2020, 339.

¹⁸⁸ Наталија Киселова, “Конституционни функции на Народното събрание”, *DE JURE* 2/ 2017, 152.

процедуре „које имају за циљ да олакшају успостављање и рушење власти.“¹⁸⁹ Иако је професор Ратко Марковић мишљења да „део рационализовани парламентарни систем почива на заблуди да се институционалним средствима могу лечити тешкоће које су, у ствари, политичке природе“, реч је заправо о уставним институтима који треба да доведу до политичког понашања у односу између легистативе и егзекутиве који ће обезбедити стабилност владе.¹⁹⁰ Рационализовани парламентаризам је потребно посматрати као тип савременог парламентаризма у којем су заступљени уставни механизми захваљујући којима је ојачана улога владе, „али исто тако и уставом утврђени институти којима се парламент не претвара у обичну „гласачку машину“ владајуће странке или коалиције у влади.“¹⁹¹

Имајући у виду све до сада наведено можемо закључити да рационализација подразумева прилагођавање уставним и политичким околностима и контролисано коришћење уставних овлашћења, а да се рационализовани парламентаризам, као облик парламентарног система односи на оне политичке системе у којима је питање нестабилних влада решено уставним механизмима. Ипак, правне последице рационализације су најчешће различите, зависне од конкретних услова у којима се развија одређени политички систем. У рационализованом парламентарном систему користе се различита институционална средства реципрочног утицаја која стоје на располагању законодавној и извршној власти од којих се очекује да ће обезбедити стабилност владе.

2. Елементи рационализације

Полазећи од политичке и уставне ситуације у европским демократијама у периоду после Другог светског рата било је видљиво да се државе суочавају са потешкоћама у функционисању и спровођењу државних функција као и да одређена уставна решења нису одговарајућа за нове друштвено-политичке прилике. Владе држава фрагментарног

¹⁸⁹ Опширније, Selami Erdoğan, „Government system discussions and rationalized parliamentary system in Turkey“, *Anadolu Akademi Sosyal Bilimler Dergisi* 2/2022, 346-347. <https://dergipark.org.tr/en/pub/anadoluakademi/issue/72937/1185388>, 26. јануар 2023.

¹⁹⁰ Р. Марковић (2016), 202.

¹⁹¹ Милан Пилиповић, „Рационализовани парламентаризам- Извршна власт у СР Немачкој“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бања Луци* 35/2013, 142.

вишепартијског парламентаризма суочавале су се са нестабилношћу због чега су уставотворци послератних устава били усмерени на осмишљавање процедура којима би отежали могућност и поступак обарања владе. Усклађујући нормативно са практичним, имплементирани су нови уставни механизми рационализације (на пример, конструктивно изгласавање неповерења),¹⁹² док су се постојећи уставни институти прилагодили потребама уставног система. За изучавање владе у рационализованом парламентарном систему важно је да анализирамо елементе рационализације који су утицали да се извршна власт, односно влада стабилизује, али истовремено и оснажи. Ипак, чини се битним нагласити да је елементе рационализације тешко прецизирати имајући у виду да су државе рационализованог парламентаризма сходно својим потребама имплементирале неке или све елементе рационализације.

Разликујемо примарне и секундарне елементе рационализованог парламентаризма. Примарним елементима рационализованог парламентаризма сматрају се конструктивно изгласавање неповерења влади, избор председника владе и министара од стране парламентарне већине, колективна одговорност владе и појединачна одговорност министара и сви други елементи који су неопходни за конституционално успостављање рационализованог парламентаризма у ужем смислу. У секундарне елементе рационализованог парламентаризма спадају механизми и средства међусобног утицаја и притиска парламента на владу, и обрнуто, владе на парламент, делегирање законодавних надлежности извршној власти и други елементи који су присутни у савременим парламентарним системима, тј. у системима рационализованог парламентаризма у ширем смислу. За разлику од примарних елемената који представљају нужне услове постојања рационализованог парламентаризма у ужем смислу, секундарни услови су саставни део великог броја модерних устава као механизми којима се оснажује позиција владе у односу на парламент.¹⁹³

¹⁹²Механизми рационализације, међу којима се истиче конструктивно изгласавање неповерења користе се за стабилизацију влада, али са друге стране моћ парламента у односу на кабинет је такође значајно ослабљен. Вид. Steffen Ganghof, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism Democratic Design and the Separation of Powers*, Oxford University Press, 2021, 80.

¹⁹³ Вид. Tomislav Bonić, *Racionalizirani parlamentarizam-komparativna analiza Njemačke, Španjolske i Mađarske*, magistarski rad, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti, Zagreb 2010, 54-57.

2.1. Конструктивно изгласавање неповерења влади

Полазећи од најважнијих обележја парламентарног система (да влада произилази из парламента којем је политички одговорна и да остаје на функцији све док ужива поверење законодавног тела¹⁹⁴) важно је да анализирамо инструменте којима се проверава поверење влади- гласање о поверењу, односно неповерењу влади и начине путем којих су ови уставни механизми рационализовани у појединим политичким системима.

Институт конструктивног изгласавања неповерења представља специфичан облик предлога за гласање о неповерењу влади. Прецизније, конструктивно изгласавање неповерења представља измењен и „унапређен“ поступак обичног предлога за изгласавање неповерења влади који доводи до стабилизације владе, а чијим увођењем политички систем добија одлике рационализованог парламентаризма као подврсте парламентарног система. Процедура конструктивног изгласавање неповерења представља суштинско обележје рационализованог парламентарног система јер се њом предупредује евентуална парламентарна криза која може уследити због немогућности да се у разумном временском периоду формира нова влада.

Компаративна пракса указује да је реч је о механизму који уско повезује поступак гласања о неповерењу владе са поступком избора нове владе који следи убрзо након. Постављање конструктивног питања одговорности подразумева колективно право посланика да затраже гласање о поверењу влади „под условом да у предлогу наведу кандидата за председника нове владе. Парламент може приступити гласању о поверењу влади само ако је избор нове владе извештан.“¹⁹⁵ Законодавно тело може владу приморати на оставку само уколико постоји сагласност парламентарне већине поводом предлога о изгласавању неповерења влади и избора новог кандидата за председника владе. Процедура конструктивног изгласавања неповерења обезбеђује да влади неповерење може бити изгласано само у оним случајевима када постоји парламентарна већина која ће изазвати

¹⁹⁴ Влада којој се изгласа неповерење сматра се разрешеном. Према М. Лаверу (Michael Laver) ако у уставу не постоји оваква одредба, у том случају није реч о држави парламентарног политичког система. Michael Laver, „Legislatures and Parliaments in Comparative Context“, *Oxford Handbook of Political Economy* (eds. Barry Weingast, Donald Wittman), Oxford University Press, Oxford 2006, 122.

¹⁹⁵ Маријана Пајванчић, Миодраг Вуковић, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Подгорица 2019, 45.

пад старе владе и која ће, уједно бити спремна да формира нову владу предложеног председника владе, односно када су могућности за састављање нове владе велике. По правилу гласање о неповерењу влади и гласање за новог председника владе одвија се истовремено, а нова влада ће заменити постојећу без спровођења парламентарних избора. Институт конструктивног изгласавања неповерења влади преставља најважнију меру рационализације којом се настоји онемогућити лака смена владе. Реч је о изузетно снажном уставном инструменту којим се настоје отклонити слабости парламентаризма и ублажити последице политичких и друштвених чиниоца који су утицали на нестабилност влада тако што ће онемогућити учестало постављање питања поверења, односно неповерења влади и распуштање парламента. Сходно томе, рационализација је текла у смеру оснаживања извршне власти, тачније владе.

Брус Акерман (Bruce Ackerman) који је парламентаризам на простору европског континента назвао „ограничени парламентаризам“ (енг. *constrained parliamentarism*), конструктивно гласање о неповерењу посматра као стабилизацијску меру која успешно доприноси сузбијању учесталих променама кабинета. Захваљујући процедури конструктивног изгласавања неповерења парламентарна опозиција не може да збаци владу само зато што јој се не свиђа то што ради. Уместо тога, опозиција мора афирмативно да изабере нову владу пре него што стари премијер буде свргнут, што представља много тежи посао јер је опозицији једноставније да гласају против владе него да се договоре о наследнику премијерске функције.¹⁹⁶

Механизам конструктивног изгласавања неповерења влади успостављен након детаљних уставних преговора после 1945. године са циљем да се онемогући „повратак Вајмара.“¹⁹⁷ Немачки професор Адолф М. Бирке указао је на то да су поједини аутори у процедури конструктивног изгласавања неповерења видели „новину и срж бонског политичког система власти.“¹⁹⁸ Конструктивно изгласавање неповерења је превасходно осмишљено како би се превазишле уставне кризе. Осим тога до разрешења сукоба на релацији влада -

¹⁹⁶ Bruce Ackerman, „The New Separation of Powers,“ *Harvard Law Review* 3/2000, 654.

¹⁹⁷ Kari Palonen, „Political Theories of Parliamentarism,“ *Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept* (eds. Pasi Ihalainen, Cornelia Ilie, Kari Palonen), Berghahn Books, New York 2016, 224.

¹⁹⁸ Adolf M. Birke, „Das Konstruktive Mißtrauensvotum in Den Verfassungsverhandlungen Der Länder Und Des Bundes.“ *Zeitschrift Für Parlamentsfragen* 1/1977, 78.

парламент, влада обавља своје дужности тако да се не ствара вакуум у извршној власти, док у условима неконсолидованог партијског система конструктивно гласање представља механизам којим се држава штити од честих промена влада.¹⁹⁹ Као пример уставног дизајна овај институт има за циљ да утиче на стабилност владе, али и парламента, јер уколико влада не може да се формира у предвиђеном временском року доћи ће до распуштања парламента и превремених парламентарних избора. Премда је опште познато да је институт конструктивног изгласавања неповерења влади први пут имплементиран у Основни закон (Устав Савезне Републике Немачке) 1949. године веома је тешко утврдити ко је његов идејни творац. Стога ћемо се осврнути на историјски развој овог важног елемента рационализације.

Историја настанка и функција конструктивног изгласавања неповерења као важног уставног инструмента може се разумети само ако се сагледа уставна историја и искуства Вајмарске републике. Негативне последице члана 54. Устава Вајмарске републике²⁰⁰ о изгласавању неповерења влади покренуле су академску расправу која је трајала за време трајања Вајмарске републике али и првих година после Другог светског рата. Након два успешно изгласана предлога о неповерењу 1926. године, расправљало се о необавезном правилу да члан 54. треба да се примени само у случајевима када је довољно чланова Рајхстага спремно да подржи алтернативну већинску владу. Две године после, 1928. Карл Шмит је тврдио да ако се предлог о гласању неповерења користи само као опструкција и не може да доведе на власт нову владу, не треба га сматрати правно ваљаним према члану 54. Вајмарског устава.²⁰¹ Са друге стране други се нису могли сложити са тим.

После Другог светског рата са академских дебата прешло се на израду нацрта послератног Немачког устава. Од посебног значаја била је уставна конференција у Херншимзе

¹⁹⁹ Dimitry Gegenava, „Georgian Model of Constructive Vote of No-Confidence: Gordian Knot in the Constitution of Georgia,“ *Journal of Law* 1/2013, 291.

²⁰⁰ Члан 54. Устава Вајмарске републике предвиђао је следеће: Канцелар Рајха и министри Рајха, да би обављали своје мандате морају уживати поверење Рајхстага. Било ко од њих мора да поднесе оставку, ако Рајхстаг изричитом одлуком изгласа неповерење. *Die Verfassung des Deutschen Reichs, "Weimarer Reichsverfassung"* <http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html>, 15. март 2022.

²⁰¹ Опширније, Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Elfte Auflage, Duncker-Humblot, Berlin 2017, 343-345. Ова замисао се налази и у предлогу Ернста Фраенкела од 1932. године. Опширније А. М. Birke Birke, 80.; Martin Müller, „Das Konstruktive Mißtrauensvotum. Chronik Und Anmerkungen Zum Ersten Anwendungsfall Des Art. 67 GG.“ *Zeitschrift Für Parlamentsfragen* 3/1972, 285.

(Herrenchiemsee) на којој је идеја о строгој вези између гласања о неповерењу и формирању нове владе наишла на подршку неких делегата. Са друге стране било је и критика, а оне су се превасходно односиле на то да би конструктивно изглававање неповерења процедуру опозива владе учинило компликованом и да се такво решење не би уклопило у прави парламентарни систем. Ипак, институт конструктивног изгласавања неповерења нашао се у члану 90. Нацрта Херншимзе (Herrenchiemsee).²⁰² Институт конструктивног изгласавања неповерења је опстао и за време заседања Парламентарног савета у Бону, најпре подржан од Социјалдемократске партије Немачке (СПД), а посебно министра Рудолфа Каца (Rudolf Katz) из Шлезвиг-Холштајна (Schleswig-Holstein). У овој фази је додат као члан 67. Основног закона.²⁰³

Марсел Прелот (Marcel Prélot) наводи да је процедуру конструктивног изгласавања неповерења влади осмислио Ханс Невиаски (Hans Newiasky),²⁰⁴ међутим, у уставној литератури Карл Шмит је често спомињан као идејни творац института конструктивног изгласавања неповерења, пре свега имајући у виду његов допринос и функције које је обављавао.²⁰⁵ Наиме, Шмит је имао значајну улогу при изради Устава државе (покрајине) Баден-Виртемберг (Wuerttemberg-Baden) у ком је најпре унет механизам конструктивног изгласавања неповерења, а исто тако он је био учесник преговора у Херншимзе-у (Herrenchiemsee), а касније и шеф Главног одбора одговорног за израду нацрта Основног закона у Парламентарном савету.²⁰⁶

Коначан резултат академских дебата о конструктивном изгласавању неповерења можемо видети у члану 67. Основног закона: „Бундестаг може изразити неповерење савезном

²⁰² Члан 90. Нацрта Herrenchiemsee је гласио: “Der Bundestag kann dem Bundeskanzler sein Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er den Bundespräsidenten unter Benennung eines Nachfolgers ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen.” „Бундестаг може да изгласа неповерење савезном канцелару, тако што ће од савезног председника, именујући наследника, затражити да смени савезног канцелара.” Опширније, А. М. Birke, 90.

²⁰³ Martin Paus, *The Constructive Vote Of No Confidence In Comparative Perspective – Lessons To Be Learned?*, 5. https://mongolia.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/Mongolia/Dokumente/2019/ArticleCVNCPaus0812.pdf f. 25. новембар 2021.

²⁰⁴ Marcel Prélot, *Političke institucije-opća teorija političkih institucija*, (prev. Vesna Lisičić), Politička kultura, Zagreb 2002, 111. Професор Драган Стојановић се слаже са М. Прелотом и наводи да је институт конструктивног изгласавања неповерења „изум“ Х. Невиаског. Д. Стојановић, 301.

²⁰⁵ Fernando Simon Yarza, „La Moción De Censura: ¿Constructiva u 'Obstructiva'? (The Vote of No Confidence: Constructive or 'Obstructive'?),“ *Revista Española de Derecho Constitucional* 103/ 2015, 92.

²⁰⁶ А. М. Birke, 83.; М. Müller, 285.

канцелару једино тиме што ће изабрати његовог наследника већином гласова својих чланова и што ће затражити од савезног председника да опозове савезног канцелара. Савезни председник мора да удовољи том захтеву и да именује изабраног. Између захтева и избора мора да протекне четрдесет осам сати.“²⁰⁷ Треба истаћи да се овај члан мора посматрати у вези са неколико других уставних норми Основног закона, а посебно са чланом 63. о избору канцелара²⁰⁸ и са чланом 68. који се односи на предлог о гласању поверења²⁰⁹ које може поставити канцелар. Затим, формулација члана 67. Основног закона је додатно разрађена у члану 97. Пословника о раду Савезне скупштине који предвиђа да се „о предлогу у складу са чланом 67, ст. (1) Основног закона, Бундестаг може изразити неповерење савезном канцелару. Предлог ће потписати једна четвртина посланика Бундестага или парламентарна група која се састоји од најмање једне четвртине посланика Бундестага и биће формулисана на начин да предлаже наследника по имену за избор од стране Бундестага. Предлози који не испуњавају ове услове не могу се стављати на дневни ред. Наследник се бира на тајном гласању (правило 49.), чак и када је предложено више кандидата. Наследник се сматра изабраним само ако добије гласове већине посланика Бундестага.“²¹⁰

До прве практичне примене конструктивног изгласавања неповерења долази доста касније, 1972. године када се опозициона демохришћанска унија надала да ће имати

²⁰⁷ *Основни закон (Устав) Савезне Републике Немачке*, (прев. Љубица Томић), Службени лист Србије и Црне Горе, Београд 2003, 39-40.

²⁰⁸ Члан 63. Основног закона гласи: „Савезног канцелара бира Бундестаг без расправе, на предлог савезног председника. Изабрано је оно лице које добије гласове већине чланова посланика. Изабраног именује савезни председник. Уколико предложено лице не буде изабрано, Бундестаг може у року од четрнаест дана од тог изборног круга изабрати савезног канцелара већином гласова својих чланова. Уколико у том року не дође до избора, неодложно се мора одржати нови изборни круг у којем је изабрано лице које добије највећи број гласова. Уколико изабрано лице добије већину гласова чланова Бундестага, савезни председник мора да га именује у року од седам дана од дана избора. Уколико изабрани није добио наведену већину гласова, савезни председник може у року од седам дана или да га именује или да распусти Бундестаг.“ *Основни закон (Устав) Савезне Републике Немачке*, 38-39.

²⁰⁹ Члан 68. Основног закона гласи: „Уколико се са захтевом савезног канцелара да му се изгласа поверење не сагласи већина чланова Бундестага онда савезни председник, на предлог савезног канцелара може у року од двадесет и једног дана да распусти Бундестаг. Право на распуштање се гаси чим Бундестаг већином својих чланова изабере новог савезног канцелара. Између захтева и гласања мора да протекне четрдесет и осам сати.“ *Основни закон (Устав) Савезне Републике Немачке*, 40.

²¹⁰ *Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee*, German Bundestag, Deutscher Bundestag, Berlin 2022, art. 97, 77-78. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf> 29. август 2022.

већину у Бундестагу²¹¹ и затражила да се расправља о поверењу савезног канцелара В. Бранта. Десет година касније, 1982. године Немачка је сведочила првој успешној примени института конструктивног изгласавања неповерења када је конзервативни кандидат Х. Кол успешно изазвао канцелара Х. Шмита.²¹² Док пример из 1982. представља прву успешну употребу члана 67. на националном нивоу, у Немачкој, први случају успешне примене процедуре конструктивног изгласавања неповерења десио се по члану 61. Устава државе (покрајине) Северне Рајне-Вестфалије (Nordrhein-Westfalen) у фебруару 1956.²¹³ Члан 67. Основног закона, који дозвољава опозив савезног канцелара само ако Бундестаг већином својих чланова изабере наследника за функцију председника владе, део је Немачког устава који привлачи највише пажње. Осим што је препознат као новина бонског устава, процедура конструктивног изгласавања неповерења је представљена као суштина „умереног или позитивног парламентаризма” и као немачки допринос историји парламентаризма.²¹⁴

Ипак у којој мери је механизам конструктивног изгласавања неповерења заслужан за релативну стабилност немачких влада тешко је утврдити. Свакако, то није била препрека да поједине државе своје послератне уставе донесу по узору на Основни закон. Тако је институт конструктивног изгласавања неповерења по узору на Основни закон усвојен и у другим државама као што су Мађарска (1989),²¹⁵ Шпанија (1978),²¹⁶ Словенија (1991),²¹⁷

²¹¹ Неколико посланика из владајуће социјал-либералне коалиције незадовољно политиком савезног канцелара Бранта прешло је на страну демохришћанске опозиције која је очекивала да ће Бранту бити изгласано неповерење. Међутим, савезном канцелару је изгласано поверење захваљујући двојници посланика за које се касније сазнало да били подмићени. Опширније, Andreas Grau „Auf der Suche nach den fehlenden Stimmen 1972. Zu den Nachwirkungen des gescheiterten Misstrauensvotums Barzel/Brandt“, *Historisch-Politische Mitteilungen* 16/2009, 3-4.

²¹² Како је 1982. године Слободна демократска партија (ФДП) ускратила подршку, Хелмут Шмиту је конструктивно изгласано неповерење, а за канцелара је изабран Хелмут Кол који је формирао коалициону владу са ФДП-ом.

²¹³ M. Paus, 5.

²¹⁴ A. M. Birke, 78.

²¹⁵ Члан 21. ст. 1. Устава Мађарске предвиђа следеће: „Предлог за изгласавање неповерења премијеру може поднети најмање једна петина посланика писаним поднеском који укључује и предлог кандидата за новог премијера.“ Hungary's Constitution of 2011, art. 21. https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf, 25. новембар 2021.

²¹⁶ Члан 113. ст. 2. Устава Шпаније предвиђа следеће: „Предлог за изгласавање неповерења мора предложити најмање једна десетина посланика и њиме мора бити предвиђен кандидат за председника владе.“ The Spanish Constitution art. 113. <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>, 25. новембар 2021.

²¹⁷ Члан 116. ст. 1. Устава Словеније предвиђа следеће: “Државни сабор може изгласати неповерење влади само тако што ће на предлог најмање десет посланика већином гласова свих посланика изабрати новог

Белгија (1995),²¹⁸ Пољска (1992),²¹⁹ а са циљем оснаживања положаја владе и успостављања њене стабилности. Последњих година, неколико земаља у другим светским регионима усвојило је институт конструктивног изгласавања неповерења као на пример Лесото, Тајланд, Папуа-Нова Гвинеја и Грузија.²²⁰

Домаћи и страни аутори су сагласни у вези са тим да је конструктивно изгласавање неповерења влади механизам којим се настоји ојачати и стабилизovati положај извршне власти, односно владе чија се позиција у организацији власти учвршћује. Тако на пример, Ратко Марковић конструктивно изгласавање неповерења влади види као изум Основног закона СР Немачке од 1949. године којим се обезбеђује стабилност владе.²²¹ Вучина Васовић поступак „конструктивног гласа поверења“ сматра леком који су писци устава осмислили како би отежали процедуру обарања владе.²²² Ирена Пејић такође сматра да установљена правила о конструктивном гласању о неповерењу представљају резултат настојања да се отклоне нестабилне и лако „сменљиве“ владе тако што ће се учврстити позиција премијера у поређењу са председницима традиционалних парламентарних влада. Она додаје да „механизам конструктивног гласања о неповерењу садржи формалне услове који отежавају приступање обарању владе, што је допринело стабилности немачког канцеларског система и одржавању потребне равнотеже између парламента и владе.“²²³ Аренд Лијпхарт (Arend Lijphart) препознаје немачки институт конструктивног изгласавања неповерења као механизам који може обезбедити трајност и стабилност владе

председника владе. Тиме се сматра да је дотадашњи председник владе, заједно са својим министрима разрешен.“ The Constitution of the Republic of Slovenia art. 116. <https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf>, 25. новембар 2021.

²¹⁸ Краљевина Белгија усвојила је конструктивно гласање о неповерењу у члану 46. Устава Белгије који се односи на распуштање парламента. „Краљ има право да распусти Представнички дом само ако овај апсолутном већином својих чланова: 1) или одбије предлог поверења савезној Влади и не предложи краљу, у року од три дана од дана одбијања предлога, наследника председника Владе; 2) или усвоји предлог о неповерењу савезној Влади и не предложи истовремено краљу наследника председника Владе.“ The Belgian Constitution art. 46. https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf, 25. новембар 2021.

²¹⁹ Члан 158. ст. 1, Устава Пољске предвиђа: „На предлог који мора поднети најмање 46 посланика и у којем се наводи име кандидата за председника Владе, Сејм ће изгласати неповерење већином гласова од укупног броја посланика.“ Poland's Constitution of 1997 with Amendments through 2009, art. 158. https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009.pdf?lang=en, 25. новембар 2021.

²²⁰ М. Paus, 5.

²²¹ Р. Марковић (2016), 80.

²²² В. Васовић (2012а), 101-102.

²²³ И. Пејић (2011b), 118-119.

и сходно томе заговара његову институционализацију.²²⁴ Таквог става је и Филип Лово који члан 67. Основног закона СР Немачке о процедури конструктивног питања одговорности сматра „битним обележјем савременог немачког парламентаризма и најјаче јемство ауторитета владе и њене стабилности.“²²⁵ Према М. Шугарту (Matthew S. Shugart) највећа предност конструктивног изгласавања неповерења је у томе што спречавајући опозив актуелне владе „може дозволити облик одвојених власти који је иначе незамислив у парламентарном систему: владу којој се противи већина у парламенту, али је ипак способна да остане на власти. Влада би тако била „стабилна” упркос недостатку парламентарне подршке.”²²⁶ Међутим, у том случају влада која остаје на власти нема парламентарну већину због чега је успех владиних предлога у парламенту неизвесан, те је коначни „епилог више у парализи него у рационализацији парламентаризма.“²²⁷

Према истраживањима, владе у државама које су имплементирале конструктивно изгласавање неповерења трају дуже него владе у земљама у којима постоји обично гласање о неповерењу влади.²²⁸ Иако доприноси оснаженом положају владе, конструктивно изгласавање неповерења не може бити искључиво решење за њену нестабилност јер је успешна примена овог средства повезана са другим уставним правилима и политичким чиниоцима попут политичке културе, снаге и броја политичких партија, могућност формирања стабилне коалиционе владе. Имајући у виду искуство Савезне Републике Немачке, институт конструктивног изгласавања неповерења даје најбоље резултате у политичким системима са средњим бројем политичких партија.

²²⁴ Arend Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies," *Journal of Democracy* 2/2004, 103-104.

²²⁵ Филип Лово, *Велике савремене демократије*, (прев. Иванка Павловић), Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Нови Сад 1999, 387-388.

²²⁶ Matthew S. Shugart, „Political-Institutional Reform in Israel: A Comparative Perspective“, <https://en.idi.org.il/articles/9356>, 25. новембар 2021.

²²⁷ В. Васовић (2012а), 102.

²²⁸ Истраживање о утицају конструктивног изгласавања неповерења на опстанак и трајање владе показало је да је опстанак владе у системима са конструктивним изгласавањем неповерењем већи за 83% него у системима са обичним изгласавањем неповерења. Узорак истраживања обухвата 559 влада, од којих су 482 владе двадесет држава западних демократија у којима постоји обично изгласавање неповерења и 77 су владе седам држава у којима је предвиђено конструктивно изгласавање неповерења. Опширније, Ayelet Rubabshi-Shitrit, Sharon Hasson, „The effect of the constructive vote of no-confidence on government termination and government durability“, *West European Politics* 3/2022, 576-590.

Потребно је нагласити да до процедуре конструктивног изгласавања неповерења долази ретко, што није неочекивано с обзиром на постављен захтев, односно да се би изгласало неповерење влади потребно је именовати новог председник владе што је много теже у поређењу од обичног опозива владе.²²⁹ Основна разлика између обичног предлога о изгласавању неповерења и конструктивног изгласавања неповерења односи се на то што је у случају обичног изгласавања неповерења потребна проста или апсолутна већина народних посланика да би се усвојио предлог гласања о неповерењу влади, док насупрот томе правила конструктивног изгласавања неповерења захтевају да законодавно тело може приступити гласању о неповерењу влади и приморати је на оставку само под условом да је изабран кандидат за председник владе. Дакле процедура конструктивног изгласавања неповерења је захтевнија и сложенија²³⁰ што је у условима фрагментарног парламента и вишепартијског система изузетно важно за стабилност владе као носиоца извршне власти. Међутим, то што је мали број влада смењен успешним конструктивним изгласавањем неповерења није показатељ да је овај механизам рационализације безопасан; његов прави ефекат се не може видети уколико се за критеријум узме то колико је пута влада поднела оставку јер јој је изгласано неповерење, већ колико је пута поднела оставку или прилагодила извршну политику у ишчекивању таквог гласања. Дакле, за уставну теорију и праксу важна је могућност да се поступак конструктивног изгласавања неповерења иницира, а не његова стварна употреба или успешност поступка.²³¹ На крају, важно је да државе, које размишљају о увођењу института конструктивног изгласавања неповерења у своје уставне система, приликом одлучивања имају у виду да је неопходно да осигурају дугорочно прихватање нових уставних правила и њихове ефекте на уставни и политички систем државе.

2.2. Избор председника владе у парламенту

У рационализованом парламентаризму у ком су заступљене коалиционе и мањинске владе од важности је на који начин се бира председник владе и министри и који

²²⁹ Elsa Piersig, „Reconsidering Constructive Non-Confidence for Canada: Experiences from Six European Countries“, *Canadian Parliamentary Review* 3/2016, 8.

²³⁰ W. C. Müller, U. Sieberer, 318.

²³¹ José Antonio Cheibub, Bjørn Erik Rasch, „Constitutional parliamentarism in Europe, 1800–2019,“ *West European Politics* 3/2022, 482.

механизми и институционални институти се успостављају како би се избегле потенцијалне парламентарне кризе. Када ниједна странка не располаже парламентарном већином, као што је то случај у чистим двопартијским системима и када је подршка гласачког тела подељена поставља се питање коме треба поверити мандат за формирање владе.²³² У вези са тим, важан елемент рационализације односи се на избор председника владе у парламенту. Уставна правила о избору владе се разликују од државе до државе, посебно ако се имају у виду овлашћења шефа државе и парламента.

Како Ратко Марковић указује „политички смисао парламентарног система није само у одговорности министра пред парламентарном већином, него и у овлашћењу, у праву те већине да одабере „своје“ министре који ће јој бити одговорни.“²³³ Према томе, у државама рационализованог парламентарног система предлог за председника владе, уместо парламента даје шеф државе, а за остале чланове владе кандидат за председника владе, чиме је „право парламента за изврши „свој“ избор министара знатно сужено.“²³⁴ Тако по правилу парламент вршећи своју изборну функцију²³⁵ бира председника владе и министре појединачно, мада у пракси има и другачијих примера као што је на пример политички систем Савезне Републике Немачке у ком парламент бира само председника владе који потом сам одређује састав владе, а формално су именовани од стране савезног председника.²³⁶ Дакле, изричитим или прећутним поверењем парламента, влади се даје легитимитет да утврђује државну политику и врши извршну власт, из чега произилази право покретања питања о одговорности. Законодавно тело, у било ком моменту, може опозвати дато поверење тако што ће влади изгласати неповерење.²³⁷

²³² Неформално правило је да политичка партија са највише места у парламенту формира владу. Истраживање о формирању влада, чији је узорак двадесет осам европских парламената, у послератном периоду потврђује правило да политичка странка са највише посланичких места има двоструко веће шансе да формира владу од странке која је друга по броју места у парламенту. Thomas Fujiwara, Carlos Sanz, „Rank Effects in Bargaining: Evidence from Government Formation,“ *Review of Economic Studies* 2020, 1262.

²³³ Р. Марковић (2016), 72.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Енглески конституционалиста Валтер Беџхот је у својој књизи о енглеском уставу за разлику од већине аутора уставног права законодавну функцију ставио на последње место, док је као најважнију функцију парламента истакао изборну функцију што говори о његовим визионарских запажањима. Опширније, Walter Bagehot, *The English Constitution*, Little, Brown and Company, Boston 1873, 195-198.

²³⁶ Парламент традиционално бира или прихвата именовану владу и чланове владе. Процедура се начелно одвија тако што интервенција парламента може да се односи на: „представљање кандидатуре, избор или потврђивање постављења.“ Ђ. Верготини, 586.

²³⁷ Р. Марковић (2016), 336.

Како у рационализованом парламентарном систему влада мора уживати подршку парламента, овај основни принцип се може протумачити тако да влада мора добити позитивну подршку парламента путем гласања о поверењу или се може схватити негативно, у смислу да не постоји већина која би изгласала неповерење влади.²³⁸ У првом случају реч је о формалној парламентарној инвеститури која у државама рационализованог парламентарног система, по правилу, подразумева да гласање о поверењу влади претходи ступању владе на функцију и представља услов за обављање извршних надлежности. Овим путем законодавни орган изражава своју вољу и прихвата владу коју је формално саставио шеф државе.²³⁹ Формална инвеститура подразумева да уставне одредбе о избору владе предвиђају да парламент гласа о избору председника владе и министара након што шеф државе или монарх предложи кандидата за функцију првог министра, док овај предлаже кандидате за чланове владе и њен програм (Шпанија, Белгија, Италија). Избором председника и чланова владе парламент уједно изражава и поверење влади за вршење извршне функције. Супротно, у политичким системима у којима уставне одредбе о избору владе не предвиђају инвеституру, влада се сматра формираном избором председника владе (Немачка), а поверење парламента се претпоставља све док влади не буде изгласано неповерење.²⁴⁰

По природи ствари, изостајање формалне инвеституре, односно гласања о избору председника и чланова владе погодује формирању мањинских влада. Смисао оваквог решења огледа се у томе што изостајање парламентарне инвеституре омогућава функционисање мањинских влада све док парламентарна већина изгласавањем неповерења укаже да се са тим не слаже. Специфично решење које није уобичајено у компаративној пракси јесте да након именовања премијера и чланове владе од стране шефа државе, влада има уставну обавезу да у одређеном временом периоду од ступања на функцију постави питање поверења законодавном телу пред којим је одговорна (по правилу доњем дому у случају дводомног парламента). Према Уставу Чешке, Влада је дужна да у року од тридесет дана од именовања постави питање поверења Већу

²³⁸ Vernon Bogdanor, „European Constitutional Monarchs“, *Sovereigns and Surrogates: Constitutional Heads of State in the Commonwealth* (eds. David Butler, Donald.A. Low), Palgrave Macmillan 1991, 281.

²³⁹ Р. Марковић (2016), 336.

²⁴⁰ Опширније, Elena Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives: Tools and Procedures in Europe*, Hart Publishing, 2020, 58-62.

посланика.²⁴¹ Устав Италије предвиђа да у року од десет дана од свог састављања Влада се мора представити пред Заступничким домом и Сенатом, да јој изгласају поверење.²⁴² Исто решење се може пронаћи и у Уставу Грчке којим је прописано да је Влада у обавези да затражи гласање о поверењу у року од петнаест дана од датума када је премијер положио заклетву.²⁴³

Процедура формирања владе често може потрајати, а основни разлог томе су изборни системи који омогућавају развој вишестраначког система, односно политичко деловање политичких партија веће и мање политичке снаге са различитим политичким програмима, што последично отежава постизање коалиционих споразума. Како би се спречила нестабилност политичког система и избегла могућност уставне кризе, уставна решења којима се дефинише избор владе у рационализованом парламентарном систему рационализују однос владе и парламента тако да омогући ефикасан избор владе. Са тим циљем, уставним правилима дефинише се временски оквир у којем се мора спровести избор владе или се дозвољава неколико покушаја формирање владе која ужива поверење парламента. Уколико покушаји да се формира влада буду неуспешни или се нова влада не формира у предвиђеном временском периоду шеф државе, који изражава државно јединство, је дужан да примени класично парламентарно средство- распуштање парламента како би се бирачко тело путем парламентарних избора укључило у решавање сукоба на релацији влада парламент. У том смислу, институт распуштања (дисулација) парламента може се посматрати као санкција за законодавно тело које није у могућности да изабере владу. У овом случају ради се о уставној обавези председника да распусти парламент због немогућности да формира владу која би уживала подршку већине, а не о дискреционом праву шефа државе на распуштање законодавног тела како би ојачао положај парламента или владе у организацији власти.

²⁴¹ The Constitution of the Czech Republic, art. 68. <https://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr>, 27. новембар 2021.

²⁴² The Constitution of the Italian Republic, art. 94. https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, 27. новембар 2021.

²⁴³ The Constitution of Greece As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary Parliament, art. 84, 92.

Изузев разлике која се односи на *ex post* и *ex ante* гласање о поверењу²⁴⁴ приликом формирања владе, код процедуре инвеституре можемо навести варијације по другим елементима. У зависности о којој држави је реч, приликом парламентарне инвеституре не гласа се о истом питању, односно може се гласати о поверењу председнику владе (Немачка, Мађарска), владе у целини (Италија, Чешка) и програму владе (Хрватска, Србија). По правилу, у случајевима дводомно организованог парламента, само један дом, доњи дом који је општепредставничко тело грађана, овлашћено је да одлучује о избору нове владе. Међутим, постоје изузеци у том погледу, тако на пример Италија представља рационализовани парламентарни систем у ком влада мора уживати поверење оба дома. Затим, приликом избора владе уобичајено је да гласање о поверењу влади приликом избора владе буде јавно, ипак у Немачкој је предвиђено тајно гласање за кандидата за председника владе. На крају, важно је и каква се парламентарна већина захтева при гласању о поверењу влади или избору председника владе. У појединим политичким системима захтева се апсолутна већина, а ређе обична. Интересантна су уставна решења, попут оних у Шпанији или Немачкој, у којима се у првом кругу захтева подршка већине чланова доњег дома, међутим уколико у првом кругу не дође до избора првог министра, у другом кругу за председника владе биће изабран онај кандидат који добије највећи број гласова.

Према Ирени Пејић избор владе у парламенту представља иницијалну *ex ante* контролу владе, а заједно чине две стране исте медаље тако што избор одређује и осигурава контролу, док контрола почиње самим чином избора.²⁴⁵ Такође, И. Пејић истиче да су владе у политичким система у којима је предвиђена формална инвеститура стабилније и истовремено „мање изложене покретању механизма контроле током мандата“ за разлику од влада у политичким системима у којима не постоји формална инвеститура и које за време мандата подлежу парламентарном испитивању одговорности за поједине радње и поступке путем различитих инструмената законодавне контроле.²⁴⁶ Начин на који је организован избор владе указује на то који модел одговорности владе пред парламентом

²⁴⁴ José Antonio Cheibub, Shane Martin, Bjørn Erik Rasch, “Investiture rules and formation of minority governments in European parliamentary democracies,” *Party Politics* 2/ 2021, 353.

²⁴⁵ И. Пејић (2011b), 82.

²⁴⁶ *Ibid*, 84.

постоји. У политичким системима у којима законодавно тело располаже правом да изабере председника владе и министре појединачно (у пракси се најчешће ради о истовременом избору председника владе, састава и програма владе) усвојена су правила о колективној одговорности владе у целини и индивидуалној одговорности министара појединачно. Супротно, у случајевима када законодавно тело бира само председника владе онда правила о индивидуалној одговорности чланова владе не постоје већ постоји само одговорност председника владе.²⁴⁷

2.3. Секундарни елементи рационализације

Конструктивно изгласавање неповерења представља специфичан институт који је карактеристичан за рационализован парламентарни систем те га у том смислу сматрамо примарним елементом рационализације. Секундарне елементе рационализације проналазимо у многим савременим уставима држава парламентарног система који су писани и усвајани након Другог светског рата. Реч је о механизмима који су увођени у уставне системе као процедуре којима се настоји оснажити положај владе у односу на парламент чиме се доприноси стабилности извршне власти.

Секундарним елементима рационализације процедура редовних парламентарних поступака се отежава како би се спречило лако обарање владе. Ти механизми се најчешће односе на додатне захтеве који се тичу покретања парламентарне контроле над радом владе и испитивања поверења влади. Допунски елементи рационализације које проналазимо у већини држава парламентарног система су: број посланика који је потребан да би се покренуо предлог за изгласавање неповерење влади или интерпелације у државама у којима је интерпелација повезана са процедуром гласања о неповерењу влади; већина која је потребна да би се предлог гласања о неповерењу влади сматрао усвојеним (најчешће се захтева апсолутна већина свих чланова парламента); затим, предвиђа се истек одређеног временског периода од дана подношења предлога за изгласавање неповерења влади до момента гласања о истом, тзв. "cooling-off period" који најчешће траје од два до седам дана како би чланови парламента и владе размислили и припремили се за расправу у парламенту, односно како би чланови парламента који су иницирали

²⁴⁷ И. Пејић (2011а), 41.

поступак интерпелације или гласања о неповерењу влади имали времена да припреме план „напада“ на владу, а чланови владе заједно са председником владе да се припреме за „одбрану“ од оптужби на њихов рачун; у случајевима када неповерење влади није изгласано или када је поступак интерпелације окончан неуспешно, најчешће се не допушта ново подношење предлога за гласање о неповерењу влади у одређеном временском року или у току истог заседања парламента или се о питању које је било предмет интерпелације не може поново расправљати пре истека одређеног времена. Ограничења се могу односити и на број предлога који могу бити поднети од исте парламентарне групе или групе посланика у току једног парламентарног заседања или у одређеном временском периоду (израженом у месецима или у току годину дана).

Такође, одређеним секундарним механизмима рационализује се и избор владе. Ради се о следећим елементима (мерама): приликом избора председника владе дозвољава се неколико покушаја за формирање владе која би уживала поверење парламента, а услови који се постављају из круга у круг су лакши за остваривање; ако се не изгласа поверење кандидату за председника владе којег је предложио председник државе или монарх, дозвољава се парламенту да предложи кандидата за председника владе; уместо апсолутне већине која се захтева у првом кругу, у наредним круговима влада може бити изабрана релативном већином;²⁴⁸ ограничава се временски период у којем је потребно изабрати владу;²⁴⁹ полазећи од тога да распуштање парламента подразумева и формирање нове владе, право шефа државе да распусти парламент условљава се премапотписом или предлогом председника владе о распуштању парламента, с тим да се могућност примене права на распуштање парламента онемогућава уколико су чланови парламента покренули

²⁴⁸ Процедура избора владе може се одвијати у више фаза како би се омогућио ефикасан избор председника владе и чланова владе и избегла потенцијална парламентарна криза у случају да влада није благовремено изабрана. Вид. fn. 72.

²⁴⁹ Процедура избора владе по правилу се спроводи у ограниченом временском периоду. Устав прописује рок у оквиру ког поступак избора владе мора бити окончан, у супротном парламент се распушта и расписују се нови парламентарни избори. По правилу, предвиђа се разуман временски период за избор председника владе и њених чланова како би се избегла ситуација да одмах по конституисању законодавно тело буде распуштено. У Шпанији ако у року од два месеца од првог гласања о формирању владе ниједан кандидат не добије поверење парламента, краљ је у обавези да распусти оба дома и распише нове изборе (чл. 99.). У Немачкој избор Савезног канцелара се мора спровести у року од 21 дана, у супротном Савезни председник је у обавези да именује кандидата који нема уставом захтевану већину или да распусти Савезни парламент (чл. 63.).

поступак за изгласавање неповерења влади или уколико је у држави проглашено нередовно стање.²⁵⁰

2.3.1. Рационализација процедуре изгласавања неповерења влади

Процедура за гласање о неповерењу владе у великој мери је коришћена крајем деветностог и почетком двадесетог века,²⁵¹ а посебно у периоду након два светска рата када су се тражили кривци за лоше вођену политику за време ратовања. Учестало изгласавање неповерења изазвало је велику нестабилност политичког система због чега су европске земље парламентарног режима присупиле рационализацији са намером да се омогући формирање стабилних и функционалних влада.²⁵² У државама рационализованог парламентарног система које су усвојиле институт конструктивног изгласавања неповерења влади (Савезна Република Немачка, Шпанија, Република Словенија) или да нису (Република Србија, Република Хрватска, Република Црна Гора) опстанак владе може се додатно ојачати увођењем секундарних елемената рационализације у процедуру гласања о неповерењу влади.²⁵³ На тај начин се процедура покретања поступка, процес и услови за изгласавање неповерења влади поопштавају.²⁵⁴ По правилу, уставним одредбама ближе се одређују мере рационализације које се односе на то, под којим условима се предлог о изгласавању неповерења може поднети. Тако се на пример прописује минималан број чланова парламента потребан за покретање поступка о изгласавању неповерења влади, затим, захтева се истек одређеног временског периода између

²⁵⁰ Према члану 115. Устава Шпаније председник владе, под својом искључивом одговорношћу, може предложити распуштање парламента што краљ спроводи у дело својим указом, с тим да предлог о распуштању не може бити поднет ако је у току поступак за изгласавање неповерења влади.

²⁵¹ Године 1782. Доњи дом британског парламента је први пут изгласао неповерење влади, и то влади лорда Норта. Након пораза британских трупа у САД-у и напада у парламенту, лорд Норт је поднео оставку и његов кабинет заједно са њим, што је такође био први пут да је влада преузела колективну одговорност након губитка парламентарне подршке. *Vote of no confidence: a brief history*, <https://www.historyextra.com/period/modern/vote-no-confidence-history-facts-explain-first-prime-minister/>, 20. новембар 2021.

²⁵² Опширније, И. Пејић (2007), стр. 187.

²⁵³ Анализа устава различитих држава наводи на закључак да је тенденција ограничавања права парламента да влади изгласа неповерење све више присутна у парламентарним демократијама. Waldemar Żebrowski, „Different forms of parliamentarism and the factors determining the variations,“ *Baltic Region* 2/2010, 119.

²⁵⁴ Претеривања у изгласавању неповерења (типичан пример у том погледу била је Француска која је за период од девет година, од 1947. до 1956. 118 пута одлучивала о поверењу влади) која су имала за последицу честе смене владе, довела су до формулисања низа прецизних услова у модерним уставима, како би се отежало обарање владе. Миодраг Јовичић, *Одговорност носилаца јавних функција*, Институт за упоредно право, Београд 1968, 49. и 57.

подношења предлога о изгласавања неповерења и гласања, захтева се апсолутна већина за усвајање предлога о изгласавању неповерења влади, док поједине државе ограничавају број предлога за изгласавање неповерења који се могу поднети током парламентарног мандата.²⁵⁵

У компаративној пракси решења су слична. Најчешће се захтева једна петина чланова парламента, па тако Устав Мађарске предвиђа да предлог за изгласавање неповерења премијеру може поднети најмање једна петина чланова парламента.²⁵⁶ Исто решење је усвојила и Република Хрватска чији Устав предвиђа да „на предлог најмање једне петине чланова Хрватског сабора може се покренути питање поверења председнику Владе, поједином министру или Влади у целини.“²⁵⁷ Има и другачијих решења. Према Уставу Шпаније „предлог за изгласавање неповерења влади мора предложити најмање једна десетина чланова парламента.“²⁵⁸ Исто решење предвиђа Устав Италије којим је прописано да „предлог о изгласавању неповерења мора бити потписан од најмање једне десетине чланова Дома.“²⁵⁹ Осим што предлог мора бити подржан потписима довољног броја чланова парламента, он мора садржати разлоге поводом којих се покреће поступак изгласавања неповерења.

Као што је већ поменуто, поред тога што је отежана процедура покретања поступка о неповерењу влади, исто тако се захтева појачана парламентарна већина да би предлог о изгласавању неповерења био прихваћен. У компаративној уставности држава парламентарног система да би предлог о изгласавању неповерења влади био прихваћен најчешће се захтева апсолутна већина свих чланова парламента (Чешка (чл. 72. Устава Чешке); Шпанија (чл. 113. Устава Шпаније); Грчка (чл. 84. Устава Грчке); Хрватска (чл. 113. Устава Хрватске); Србија (чл. 130. Устава Србије). Међутим, постоје и другачија решења, на пример, Устав Републике Италије и парламентарни пословник не захтевају квалификовану већину за усвајање предлога о изгласавању неповерења Влади Италије, те

²⁵⁵ Опширније, Torbjörn Bergman et al., “Democratic Delegation and Accountability: Cross National Patterns,” *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (eds. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, Torbjörn), Bergman Oxford University Press, Oxford 2006, 152-155.

²⁵⁶ Hungary's Constitution of 2011, art. 21.

²⁵⁷ Ustav Republike Hrvatske, čl. 116. <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>, 21. новембар 2021.

²⁵⁸ The Spanish Constitution of 1978, art. 113.

²⁵⁹ The Constitution of the Italian Republic, art. 94.

је у пракси довољна обична већина да би се изгласало неповерење влади. Последице неизгласавања поверења такође могу бити различите. На пример, Устав Мађарске (чл. 21.) и Устав Републике Хрватске (чл. 113.) изричито предвиђају да ако парламент не изгласа поверење влади, влада подноси оставку, супротно, Устав Италије (чл. 94.) прописује да изгласавање неповерења од стране једног или оба дома не обавезује владу на подношење оставке. У случају да захтевана већина не буде постигнута, сматраће се да влада и даље има поверење и подршку парламентарне већине да настави са спровођењем државне политике и својим надлежностима.

Затим, у процедуру изгласавања неповерења влади, као мера рационализације, уводи се тзв. „период хлађења“ (cooling-off period) који подразумева да након подношења предлога за гласање о поверењу влади и гласања о истом мора протећи одређени, по правилу краћи, временски период. Усвојена решења се од државе до државе разликују, а у вези са тим, прописује се довољно времена да се обезбеди присуство чланова парламента, да се учесници припреме за расправу, да се покуша пронаћи ново решење за решавање сукоба на релацији егзекутива-легислатива, да се донесе одлука везана за предлог о изгласавању неповерења влади и дефинишу будуће политичке стратегије, да се онемогући политичка манипулација гласовима или евентуално утицање на потписнике предлога да повуку потписе како би и сам предлог о изгласавању неповерења био повучен. Иако највећи број држава прописује најкраћи рок пре ког се не може започети расправа и гласање о неповерењу влади, поједини устави предвиђају и најдужи рок у ком се мора започети претрес и гласање о неповерењу влади у парламенту. У прву групу устава који предвиђају само најкраћи рок који мора истећи да би се започела расправа и гласање о неповерењу влади је Устав Немачке, Устав Белгије, Устав Грчке који предвиђају рок од 48 сати, затим Устав Италије који предвиђа рок од три дана, Устав Србије и Устав Шпаније који предвиђају рок од пет дана и др. У другу групу устава који предвиђају најкраћи али и најдужи рок након чијег истека се мора започети претрес и гласање о неповерењу влади у парламенту је Устав Мађарске који прописује најранији рок од три дана, а најкаснији рок од осам дана од дана подношења предлога (чл. 21.) и Устав Хрватске који прописује најкраћи рок од седам дана, односно најкаснији рок од 30 дана од дана достављања предлога (чл. 115.).

За време трајања мандата владе, парламент у сваком тренутку може покренути поступак изгласавања неповерења, осим за време нередовних стања у држави.²⁶⁰ Ипак, као мера рационализација, ограничава се и поновна могућност подношења поновног предлога о изгласавању неповерења влади. У случајевима када неповерење влади није изгласано, односно уколико је процедура везана за предлог гласања о неповерењу влади окончана неуспешно, најчешће се не допушта ново подношење предлога за гласање о неповерењу влади у одређеном временском року или у току истог заседања парламента. Устав Шпаније прописује да „ако Конгрес не прихвати предлог за изгласавање неповерења, његови потписници други предлог не могу поднети током истог заседања.“²⁶¹ Устав Хрватске прописује да „ако Хрватски сабор одбије предлог за изгласавање неповерења посланици који су га поставили не могу поново поднети исти предлог пре истека рока од шест месеци.“²⁶² Специфично решење проналазимо у Уставу Грчке. Наиме, иако је Уставом Грчке прописано да се предлог гласања о неповерењу влади не може поднети пре истека рока од шест месеци од одбацивања таквог предлога од стране парламента, исти члан (чл. 84.) прави изузетак од тог правила. Изузетно, предлог за изгласавање неповерења може бити поднет пре истека рока од шест месеци ако је подржан од већине од укупног броја посланика парламента.²⁶³

Из наведеног можемо закључити да институт гласања о неповерењу владе, прате извесна ограничења која представљају манифестацију намере уставотворца да се право парламента да изазове пад владе рационализује и користи целисходно како би се успоставила стабилнија коалициона влада у вишестраначким системима. Прописивање строжијих услова за покретање предлога за изгласавање неповерења онемогућава се учестало покретање поступка за изгласавање неповерења јер би супротно поступање чланова парламента довело до тога да чланови владе буду фокусирани на критике, оптужбе и на политичку борбу уместо да се баве решавањем важних државних проблема.

²⁶⁰ Већина модерних устава предвиђа да се у периоду проглашења ванредног или ратног стања у држави, политичка борба одлаже зарад обезбеђивања сигурности и стабилности највиших државних инстанци.

²⁶¹ The Spanish Constitution 1978, art. 113.

²⁶² Ustav Republike Hrvatske, čl. 116.

²⁶³ The Constitution of Greece As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary Parliament, art. 84., 92.

Изгласавање неповерења влади је у корелацији са политичком одговорношћу владе и произилази из правила да влада мора уживати поверење парламентарне већине. Уколико се парламент не слаже са политиком или радом владе, може покренути питање политичке одговорности (контроле) тако што ће поднети предлог за изгласавање неповерења влади. Иницирање предлога за изгласавање неповерења влади, који начелно потиче од опозиције, „увек је руковођено њиховом жељом да оборе владу и да уместо ње буде организована друга.“²⁶⁴ Чланови парламента у сваком моменту могу захтевати проверу поверења подношењем предлога за гласање о неповерењу влади. Изгласавањем предлога о неповерењу влади парламентарна већина потврђује да влада не ужива поверење парламента чиме се ускраћује подршка влади да настави са обављањем својих надлежности.²⁶⁵

За разлику од конструктивног изгласавања неповерења које се односи на владу, предлог за изгласавање неповерења може се односити на владу у целини, али и на појединог члана владе у државама које уз колективну политичку одговорност предвиђају и министарску одговорност, (Србија, Хрватска, Италија). У случају изгласавања неповерења члану владе, влада се не разрешава већ се само спроводи избор новог министра. Самим тим не долази до обарања владе већ до престанка мандата министра. У политичкој пракси министри, најчешће, самостално подносе оставку и на тај начин прејудицирају подношење предлога којим би били разрешени функције министра одлуком парламента. Тим поступком министар који подноси оставку показује министарску солидарност и намеру да жели да сачува стабилност владе. Изгласавање неповерења влади или члану владе истовремено представља најоштрију санкцију за лоше вођену државну политику и политички неодговорне акте владе и њених чланова појединачно. Могућност парламента да опозове владу и разреши функције носиоце највиших државних функција представља најмоћније средство утицаја легислативе на егзекутиву. Ипак, „правила игре у савременом парламентаризму, нарочито политичка композиција парламента и владе, умањили су ефекте овог уставног инструмента контроле.“²⁶⁶

²⁶⁴ М. Јовичић (1968), 49.

²⁶⁵ Ека Kavelidze, „Understanding of the Vote of Non Confidence, as a Political-Legal Mechanism,“ *Journal of Law* 1/2016, 171.

²⁶⁶ И. Пејић (2011b), 114.

2.3.2. Рационализација процедуре интерпелације

Установа интерпелације (лат. реч *interpellatio*-прекидање нечијег говора, сметње, нападање) настала је на француском подручју. Наиме, француска уставотворна скупштина (Конституанта) 1791. године²⁶⁷ уводи интерпелацију која се тек од 1830. године учесталије примењује. Интерпелација је посебно разрађена и примењивана у уставној пракси Треће и Четврте француске Републике када доживљава свој успон у уставној пракси. Сваки посланик француске Народне скупштине могао је интерпелисати владу у своје име. Овим правом су се често користили због чега није било ништа необично да се за време једног скупштинског мандата промени неколико влада јер је било много прилика да се изазове пад владе. Интерпелацијом, скупштина не само да је вршила надзор и контролисала управне послове, већ се мешала у рад владе настојећи да се све битне владине одлуке изнесе пред посланике и да се о њима у скупштини расправља.²⁶⁸

Интерпелација представља средство парламентарне контроле којим се законодавно тело детаљно обавештава о раду владе или члана владе, а које истовремено представља механизам путем којег парламент покреће питање политичке одговорности владе. Интерпелација представља „питање одређеног броја парламентарца упућено влади са циљем да се од ње затражи објашњење одређене радње предузете у вођењу политике, а поводом којег се по правилу води расправа, и на крају гласа.“²⁶⁹ Интерпелација као колективно право посланика²⁷⁰ може бити предвиђена и регулисана уставом или парламентарним пословником који иначе садржи детаљније одредбе о самој процедури. У погледу дејства, услова и природе поступка, интерпелација може бити различита од државе до државе што указује на различитост нормативне регулативе овог механизма

²⁶⁷ Опширније, Јелена П. Вучковић, Аника Н. Ковачевић. "Институт интерпелације у парламентарном праву Француске." *Страни правни живот* 3/2022, 391.

²⁶⁸ Опширније, Жарко Миладиновић, *Парламентарно право интерпелације*, Суботица 1929, 21-22.

²⁶⁹ Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017, 131.

²⁷⁰ Изузетно, у одређеним уставним системима интерпелација представља индивидуално политичко право чланова парламента. Тако на пример, сваки посланик у Луксембургу има право да, користећи се интерпелацијом преиспитује владу, односно да изазове јавну расправу о питањима од посебног политичког интереса. Jean Thill, „The Grand Duchy of Luxembourg“, *Constitutional Law of the EU Member States* (eds. Leonard Besselink, Paul Bovend'Eert et al.), Kluwer 2014, 1123. Исто решење је усвојено и у Уставу Чешке који предвиђа да „сваки посланик има право да интерпелира владу или њене чланове о питањима из своје надлежности.“ *The Constitution of the Czech Republic*, art. 53.

контроле и отежава компаративну анализу. У појединим државама интерпелација се сматра квалификованим посланичким питањем²⁷¹, други је доводе у везу са поступком изгласавања неповерења или поверења влади, док је поједини политички системи ни не користе у својој парламентарној пракси.²⁷²

У државама у којима подношење интерпелација не може резултирати озбиљним уставним последицама, као што је покретање процедуре изгласавања неповерења, нису предвиђени ригорозни услови за подношење интерпелације. Супротно, уколико се расправа поводом интерпелације може окончати постављањем питања неповерења влади или члану владе, у уставни систем уводе се механизми и мере којима се настоји стабилизovati положај владе. Полазећи од предмета истраживања посебно ћемо анализирати интерпелацију која је повезана са предлогом за гласање о неповерењу. Имајући у виду последице које се, у том случају, интерпелацијом могу остварити, са намером да се онемогући једноставан опозив владе, рационализована је процедура интерпелације тако што се за иницирање процедуре интерпелације захтева минимална парламентарна подршка, предвиђа се истек одређеног временског интервала између подношења интерпелације, давања одговора и расправе поводом постављеног интерпелативног захтева, и постављају се ограничења у вези поновног подношења интерпелације.

Покретање поступка интерпелације најчешће захтева подршку унапред одређеног минималног броја народних представника чиме се директно отежава процедура

²⁷¹ За разлику од посланичког питања интерпелацију карактерише парламентарна расправа у којој учествују сви чланови парламента и владе, а чији се смисао огледа у потреби да влада или члан владе објасни и оправда поступак који јој се оспорава. Питања која су предмет интерпелативног захтева најчешће се односе на важан сегмент владине политике или владиног програма који је од значаја за све чланове парламента који спроводе надзор над активностима владе, за разлику од посланичког питања које је по својој природи уже и којим парламент добија само обавештење о раду владе или министара. Исто тако, интерпелација може имати за последицу политичку санкцију која се огледа у опозиву владе, односно може се окончати изгласавањем неповерења влади или члану владе или довести до њихове оставке, што употребом института посланичког питања није могуће. То би значило да је „интерпелација данас превасходно инструмент отворене политичке борбе, док је посланичко питање најпрактичније средство прибављања информација.“ Szenté Zoltán, „*Bevezetés a parlamenti jogba*“, *Atlantisz Könyvkiadó*, Budapest 2010, 196. цитирано према Bálint Pásztor, „Посланичко питање и унапређење политичке одговорности владе у парламентарном систему“, *Политичка ревија* 04/2019а, 36. Поступак по интерпелацији је комплексан, а како је интерпелација „снажнија по дејству и ширира по домашају од посланичког питања,“ најчешће је уређена уставним одредбама. В. Петров (2017), 133.

²⁷² Опширније, Bálint Pásztor, „Изазови остваривања ефикасне и делотворне надзорне функција парламента са посебним освртом на интрпелацију“, *Српска политичка мисао* 3/2019b, 203-204.

подношења интерпелативног захтева. Устав Републике Хрватске предвиђа да „најмање једна десетина посланика Хрватског сабора може поднети интерпелацију о раду Владе Републике Хрватске или појединог њеног члана.“²⁷³ У Републици Србији, се захтева једна петина односно, „најмање 50 народних посланика може поднети интерпелацију у вези са радом Владе или појединог члана Владе.“²⁷⁴ Након што је интерпелација подржана најмањим бројем подносиоца који је предвиђен као минималан, влада располаже одређеним временским периодом који је предвиђен пословником за припрему одговора, а такође се утврђује рок за стављање интерпелације на дневни ред парламента. Након истека предвиђеног времена влада је у обавези да да одговор на интерпелацију поводом којег се отвара расправа у парламенту. У расправи учествују сви чланови парламента без обзира на то да ли су својим потписом подржали покретање поступка по интерпелацији. По окончању расправе и претреса поводом добијених одговора, појашњења и других информација у вези са предметом интерпелативног захтева, у парламенту се доноси закључак о интерпелацији. Гласањем чланова парламента одлучује се о томе да ли се поступак по интерпелацији завршава преласком на наредну тачку дневног реда или постоји парламентарна већина која ће покренути поступак гласања о неповерењу влади. Уколико се не изгласа прелаз на дневни ред, приступа се гласању о неповерењу влади узимајући у обзир одговоре и предложене закључке у вези са радом владе.

Интерпелација се може поднети у било које доба у току парламентарног заседања и, начелно, се односи на владу у целини, док се ређе односи на министра као члана владе. Како би се онемогућило учестало подношење интерпелације, а са намером обезбеђивања стабилности владе и јачања њеног положаја прописују се ограничења у вези поновног подношења интерпелативног захтева. Пословник Хрватског Сабора рационализује процедуру интерпелације тако што прописује да „ако је интерпелација одбијена на седници Сабора или је повучена, о истој теми не може се поново поднети интерпелација пре истека рока од три месеца од дана када је Сабор одбио интерпелацију, односно од дана када је повучена.“²⁷⁵ Устав Републике Србије предвиђа да ако предлог о изгласавању

²⁷³ Ustav Republike Hrvatske, čl. 86.

²⁷⁴ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006, чл. 129.

²⁷⁵ Poslovník Hrvatskog Sabora, Zagreb, 2018, čl. 151., 53, <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Poslovník%20Hrvatskoga%20sabora%20-%20procisceni%20tekst%202018.pdf>, 25. новембар 2021.

неповерења влади или члану владе буде одбијен „потписници не могу поднети нови предлог за гласање о неповерењу влади пре истека рока од 180 дана“ као и да „ о питању које је било предмет интерпелације не може се поново расправљати пре истека рока од 90 дана у случају да је Народна скупштина изгласавањем прихватила одговор на поднету интерпелацију.“²⁷⁶

Интерпелација представља политичку акцију и политички перформанс којим опозиција покушава да ослаби министра и владу настојећи да умањи кредибилитет владајућој већини.²⁷⁷ Међутим, као механизам парламентарне контроле интерпелација губи на ефикасности уколико „влада располаже снажном и јединственом већином чији политички програм она следи у својој активност јер је извесно да ће интерпелација бити искоришћена за потврду позиције владе.“²⁷⁸ Влада, у том случају, може искористити поступак интерпелације како би ојачала своју позицију тако што ће чланови парламентарне већине поднети интерпелативни захтев поводом значајног питања од јавног интереса који ће се окончати расправом и гласањем у корист владе. Исто тако, влада може оснажити свој положај и у случају када услед недовољне обавештености и недовољног политичког искуства изостане аргументована интерпелација опозиције.²⁷⁹ Дакле, поступак по интерпелацији представља основ за следеће две могућности. Прва, уколико влада ужива поверење парламента може очекивати изгласавање свог предлога закључка поводом интерпелације након чега може поставити питање свог поверења и ојачати свој положај; супротно, друга, ако влада не ужива поверење парламента и нема подршку парламентарне већине њен предлог закључка вероватно неће бити изгласан у парламенту, док опозиција може искористити повољан тренутак да преднесе предлог за изгласавање неповерења влади.

Из наведеног се може закључити да је уставна снага интерпелације у појединим уставним системима таква да представља „значајније средство надзора парламента над радом владе,

²⁷⁶ Устав Републике Србије, „ Службени гласник РС, “ бр. 98/2006, чл. 129-130.

²⁷⁷ Drago Zajc, *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2004, 224.

²⁷⁸ J. П. Вучковић, А. Н. Ковачевић, 388.

²⁷⁹ B. Pásztor (2019b), 205-206.

али истовремено и ређе употребљивано.“²⁸⁰ Наведени примери процедуралних ограничења који се појављују у компаративној уставности представљају мере рационализације којима се настоји стабилизovati и ојачати положај владе у систему рационализованог парламентаризма и смањити могућност злоупотребе поступка по интерпелацији у политичке сврхе од стране опозиције.

2.3.3. Предлог за гласање о поверењу влади

Подношење предлога за гласање о поверењу на иницијативу владе представља средство којим се врши притисак на парламент ради добијања подршке за спровођење политике владе или се предупредује подношење предлога за изгласавање неповерења. Иако је циљ и процедура подношења предлога за гласање о поверењу, односно о неповерењу влади различита, последица ових института је иста; влади бива изгласано поверење или неповерење. Предлог за гласање о поверењу влади не треба посматрати као акт владе против парламента већ као важан уставни механизам за решавање сукоба са парламентом којим председник владе настоји да добије сагласност парламентарне већине за своју политику. У одређеним државама (Немачка, Белгија) председник владе има право да делује самостално (у пракси се неформално консултује са кабинетом), затим, у другим државама мора да се консултују са члановима кабинета, али га консултације не обавезују, док на пример у Италији, председник владе мора имати формалну подршку чланова владе пре него покрене поступак гласања о поверењу влади.

У одређеним околностима влада може поставити питање поверења уз предлог закона у намери да издејствује његово усвајање и ступање на снагу.²⁸¹ Предлог гласања о поверењу влади може бити поднет у било којој фази законодавног процеса, односно и након што парламент усвоји или одбије закон. Дакле, председник владе поступак гласања о поверењу влади може искористити како би променио коначни исход гласања о закону владе у парламенту.²⁸² Истовременим подношењем предлога о гласању поверења и законодавног предлога влада исказује важност усвајања закона и спремност на одступање у случају

²⁸⁰ М. Јовичић (1968), 46.

²⁸¹ Оваква пракса била је установљена и примењивана у складу са одредбама Устава Пете француске Републике из 1958. године.

²⁸² J. D. Huber, 270-272.

неприхватања законодавног предлога. Уколико парламент изгласа поверење закон би се сматрао усвојеним, супротно, неусвајање предлога закона уједно подразумева губитак поверења парламента што обавезује председника владе на оставку.

Да би предлог владе о изгласавању поверења био прихваћен неопходна је већина која је неопходна и за изгласавање неповерења. У парламентарној пракси, савремене владе се уздржавају од подношења предлога за гласање о поверењу влади. Уколико располаже чврстом подршком парламентарне већине влада неће морати да се користи средствима притиска јер јој неће представљати проблем да добије закон и реализује политику коју жели. Уколико парламентарна већина није сигурна и стабилна, влада неће постављати питање свог поверења из разлога што не жели да ризикује обарање.

2.3.4. Распуштање парламента и буџетско право у контексту оснаживања положаја владе у рационализованом парламентарном систему

Распуштање парламента представља моћно уставно средство утицаја владе над радом парламента. У класичној теорији заузет је став да распуштањем парламента влада располаже механизмом истог правног дејства као и парламент који може покренути поступак о изгласавању неповерења и изазвати опозив владе.²⁸³ Механизам распуштања парламента осигурава влади да ужива право да употреби средство којим му је обезбеђен повратни утицај на парламент²⁸⁴ што стабилизује положај владе у организацији власти. Зато у парламентарним системима, право владе да иницира распуштање парламента препознато је као механизам противтеже у односу на средства парламентарне контроле којима парламент може разрешити владу²⁸⁵ и „суштински елемент равнотеже“²⁸⁶ посредством којег се односи између парламента и владе доводе у стање еквилибријума и равноправности.

²⁸³ Процедура гласавања о неповерењу владе и распуштање парламента представљају еквивалентне уставне механизме. Michael Becher, „Dissolution power, confidence votes, and policymaking in parliamentary democracies,“ *Journal of Theoretical Politics* 2/2019, 186. Наиме, у уставној парламентарној пракси постоје изузеци, тако на пример иако је Норвешка по свом државном уређењу парламентарна монархија, норвешки устав не дозвољава, из било ког разлога, превремено распуштање Стортинга (норвешког парламента). Ипак овакви уставни су ретки.

²⁸⁴ И. Пејић (2011b), 48-49.

²⁸⁵ Michael Becher, Christiansen Juul Flemming, “Dissolution Threats and Legislative Bargaining“, *American Journal of Political Science* 3/2015, 642.

²⁸⁶ В. Петров (2017), 143.

Историјски посматрано, монарх је по својој вољи могао да сазива и распушта парламент. Широка краљевска моћ распуштања одржала се у многим, најраније, писаним уставима (Француска Уставна повеља из 1814.,²⁸⁷ Белгијски устав из 1831., Румунски устав из 1866. и Јапански устав из 1889.) Међутим, током деветнаестог века монарси су престајали бити ефективни носиоци извршне власти, природа њихових овлашћења се променила, а у вези са тим право распуштања парламента се органишава. Исто тако, уз појаву увођења института политичке одговорности, развијало се уверење да политичка одговорност извршне власти није пред парламентом као носиоцем законодавне функције већ пред парламентом као представничким органом народа. Према томе, уколико изгуби поверење парламента и дође до сукоба између две државне власти, влада не мора да поднесе оставку уколико је бирачко тело подржава, већ под таквим околностима може предложити шефу државе распуштање парламента.²⁸⁸

Савремени уставни имплементирали су формални, писани уставни израз права распуштања парламента. Уставним одредбама се, по правилу, утврђују и регулишу разлози правне природе због којих долази до распуштања парламента, односно због којих не може доћи до распуштања парламента. Уз евидентну намеру уставописаца да се извршној власти, односно влади да снажан механизам који ће стабилизovati њен положај, како се, у одређеном смислу, ради о механизму политичке природе поједини уставни постављају ограничења у вези примене института распуштања парламента тако да се на пример парламент не може распустити у ванредним околностима (Устав Грчке, чл. 53., Устав Мађарске чл. 48.), непосредно пред истек мандата председника државе (Устав Италије, чл. 88., Устав Бугарске чл. 99.) или парламента (Устав Чешке, чл. 35.), уколико траје поступак за утврђивање одговорности председника државе за повреду уставних одредби (Устав Републике Хрватске, чл. 104.) уколико су чланови парламента покренули поступак за гласање о неповерењу влади или је влада иницирала поступак за изгласавање поверења.²⁸⁹

²⁸⁷ Институт распуштања парламента први пут је установљен Француском уставном повељом из 1814. године као дискреционо право монарха. Р. Марковић (2016), 316.

²⁸⁸ Вид. Р. Марковић (1980), 210.

²⁸⁹ Устав Републике Србије (чл. 109.) прописује да „Влада не може предложити распуштање Народне скупштине, ако је поднет предлог да јој се изгласа неповерење или ако је поставила питање свога поверења,“ као и да „Народна скупштина не може бити распуштена за време ратног или ванредног стања.“ Готово идентично решење је прихваћено и у Уставу Црне Горе (чл. 92.) којим се огранишава распуштање

Међутим од посебног значаја је на који начин институт распуштања парламента јача позицију владе у рационализованом парламентарном систему. Пре свега тако што се у највећем броју уставних система право распуштања парламента формално додељује шефу државе који поступа по предлогу председника владе, до оних у којима влада има дискреционо овлашћење да распусти парламент²⁹⁰ или када парламент мора бити распуштен јер су наступиле одређене околности предвиђене уставом (када нова влада није формирана у одређеном временском периоду након парламентарних избора или након изгласаног неповерења влади). У вези са тим важно је анализирати улогу и овлашћење владе у процедури распуштања парламента, а затим како мера распуштања парламента утиче на положај владе.

Највећи број устава коначну одлуку о дисолуцији парламента даје у надлежност шефа државе, било монарха или председника. Најчешће, шеф државе може распустити парламент на захтев, односно на предлог председника владе, док у одређеним случајевима, на пример Италије, шеф државе је уставно слободан да распусти парламент по свом нахођењу након што саслуша председнике домова.²⁹¹ Изузетни су они уставни који предвиђају да председник владе има право да распусти парламент једнострано (као на Новом Зеланду).²⁹² У класичној теорији, уставна решења која предвиђају укључивање председника државе у однос парламента и владе, сматрају се оправданим зато што је у систему рационализованог парламентаризма шеф државе, као пасиван носилац извршне власти и чувар устава који води бригу о стабилном функционисању јавне власти, најпозванији да преузме улогу модератора у решавању озбиљног и неразрешивог сукоба

парламента „за време ратног или ванредног стања, ако је покренут поступак гласања о неповерењу Влади, као ни у прва три месеца од конституисања и три месеца пре истека мандата.“ Устав Црне Горе, "Службени лист Црне Горе", бр. 1/2007 и 38/2013 - Амандмани I-XVI. <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>, 25. новембар 2021.

²⁹⁰ Увидом у различита уставна решења можемо закључити да се политичка моћ за распуштање законодавног тела пре свега поверава шефу државе, председнику владе, а изузетно народу путем референдума (Устав Летоније). Опширније, Elliot Bulmer, *Dissolution of Parliament*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2017b, 14-23.

²⁹¹ У Италији председник државе ужива самостално право распуштања парламента. Међутим, сматра се да овакво овлашћење не излази из оквира парламентарних принципа зато што право распуштања није ослобођено премапотписа председника владе или одређеног министра што представља владину олакшицу. Душко Радосављевић, *Савремени политички и правни системи*, Унија Факултета Југоисточне Европе, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад 2011, 154-155.

²⁹² У одређеним политичким системима попут Новог Зеланда могуће је да генерални гувернер самостално распусти парламент. Constitution Act 1986, art. 18, <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0114/latest/DLM94204.html>, 20. децембар 2021.

који битно нарушава однос владе и парламента и „да да̂ коначну реч о томе да ли је спор у односима парламента и владе такве природе да тражи разрешење пред бирачким телом,“ односно да „пресече пат позицију која постоји у односима ових органа и да пренесе коначно одлучивање на раван изворних носилаца суверености.“²⁹³ Дакле, очигледно да је одлука о распуштању парламента дискреционо право органа извршне власти, најчешће шефа државе, ређе владе, који доносе правни акт о распуштању парламента.²⁹⁴ Уколико парламент не подржава извршну политику државе, влада може затражити од шефа државе да распусти законодавно тело и распише нове парламентарне изборе. Дакле, распуштање парламента представља крајње средство којим се отклања несагласност политичке природе између парламента и владе како би се превазишла потенцијална парализа политичког система.²⁹⁵ Дисолуцијом парламента окончава се власт законодавног тела пре истека мандата што за последицу има расписивање парламентарних избора ради конституисања законодавног тела другачијег политичког састава. Расписивање нових избора има за последицу разрешење владе, а бирачима се оставља могућност да путем избора дају своје поверење политичким партијама и њиховим представницима који ће своје поверење поверити новој влади.²⁹⁶

Са друге стране, битно је утврдити суштину института распуштања парламента, односно имати у виду утицај овог механизма на положај владе, на односе извршне и законодавне власти у систему рационализованог парламентаризма и његове последица на целокупно функционисање политичког система државе. Иако се сматра да механизам распуштања парламента у односу на средства парламентарне контроле представља владино средство

²⁹³ Слободан П. Орловић, Наташа Н. Рајић, „Распуштање парламента-вршење или злоупотреба уставних овлашћења“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2018, 1546-1548.

²⁹⁴ У конституционалној теорији разликује се распуштање парламента од стране владе или председника државе у циљу решавања насталог спора у односу између владе и парламента од самораспуштања парламента својом вољом и распуштања парламента вољом устава због околности које устав предвиђа као правни основ за превремени престанак мандата парламента. Опширније, Милан Пилиповић, „Улога и разлози распуштања парламента у земљама региона“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 82/2019, 223. Имајући у виду да се у раду институт распуштања парламента разматра у својству механизма којим располаже влада у циљу решавања политичког сукоба са парламентом, институт самораспуштања парламента и распуштање парламента по сили устава неће бити предмет дубље анализе.

²⁹⁵ В. Петров, (2017), 143.

²⁹⁶ Један од проблема у вези са ангажовањем грађана који ће одлучивати о политичком сукобу између владе и парламента јесте тенденција све слабије излазности и учешћа бирача на парламентарним изборима. У одређеним државама бирачи су због недостатка поверења у политичке институције све мање заинтересовани за оцењивање њиховог рада путем избора.

противтеже, у парламентарној пракси је уочено да влада своје право распуштања парламента користи и онда када ужива поверење парламентарне већине, тј. када не постоји сукоб егзекутиве и легислативе. У том контексту, распуштање парламента може се користити са различитом сврхом, а разлози до којих најчешће долази до примене института распуштања парламента су: распуштање парламента у циљу спровођење партијске дисциплине и јачање извршне власти; распуштање парламента због немогућности стварања парламентарне већине која би изабрала нову владу; распуштање парламента у циљу решавања институционалног застоја између владе и парламентарне већине; распуштање парламента ради провере легитимитета парламента као народног представништва и обнављање мандата; распуштање парламента ради испитивања бирачког тела о важним политичким питањима; и распуштање парламента у циљу одржавања ванредних парламентарних избора у моменту који је погодан за остваривање политичких планова или учвршћивање власти оних који налажу распуштање, и слично.²⁹⁷

Превремено распуштање парламента се према Строму (K. Strom) и Свиндлу (S. Swindle) може објаснити на два начина: први се односи на политичке потребе, а други на политичке прилике. Дакле, у првом случају до распуштања парламента долази због учесталих уставних криза или политичке нестабилности у односима између парламента и владе, док у другом случају парламент се распушта како би се превремени избори одржали у периоду који се сматра погодним за оне који иницирају распуштање.²⁹⁸ На тај начин, носиоци права предлагања и распуштања парламента користе своја уставна овлашћења да распусте представничко тело у време када то одговара носиоцима извршне функције настојећи да новим превременим изборима продуже своју власт. У вези са тим, поставља се питање да ли је исправно користити овако моћан уставни институт када не постоји озбиљан сукоб који је такве природе да се може решити искључиво распуштањем парламента, посебно у оним ситуацијама када влада има подршку и поверење парламентарне већине.²⁹⁹ Претња председника владе распуштањем парламента како би изазвао политичке уступке од других политичких странака у значајној мери је обликована

²⁹⁷ Опширније, E. Bulmer (2017b), 9-11.

²⁹⁸ K. Strom, S. M. Swindle, 575.

²⁹⁹ Опширније, С. П. Орловић, Н. Н. Рајић, 1549-1552.

његовом тренутном парламентарном подршком, подршком јавног мњења и временом до обавезних избора.³⁰⁰

Имајући у виду да се механизам распуштања парламента користи и оправдава пре политичким него правним аргументима, у конституционалној теорији присталице функционалистичког приступа настојале су да институт распуштања парламента анализирају у уставној стварности и уз утицај политичких странака. Они наглашавају да, уколико се распуштање парламента одређује као средство за отклањање спорова, онда то нису спорови између владе и парламента, већ спорови између политичких странака које својим деловањем обликују активности политичких институција.³⁰¹ Неадекватна примена института распуштања парламента може утицати на нестабилност парламента и владе као најважнијих политичких институција савремених држава. Ово се посебно односи на уставне системе у којима се институт распуштања парламента чешће користи као тактичко средство којим се решавају политичке размирице између парламентарне већине и опозиције, него као уставно средство за решавање сукоба између владе и парламента.

Коначно, у циљу сузбијања институционалних и уставних криза уставни предвиђају обавезу шефа државе да распусти парламент у посебним ситуацијама, на пример, када нова влада није формирана у одређеном временском периоду након парламентарних избора или након изгласаног неповерења влади. У овом случају распуштање парламента представља уставно средство које се може посматрати као „својеврсна санкција за парламент који, из различитих разлога није у могућности да обавља своје надлежности,³⁰² а које је уско повезано са процесом формирања и уклањања владе и може посредно или непосредно утицати на укупни однос снага најважнијих институција у држави. Овим поступком шеф државе иницира процес расписивања нових превремених парламентарних избора на којима се бирачко тело изјашњава о представницима власти и политици владе. У том контексту, распуштање парламента представља “најефикасније средство да се суверени народ и његово представништво доведу у склад³⁰³ и омогући

³⁰⁰ М. Вежер, С. Ј. Флеминг, 641-655.

³⁰¹ Опширније, В. Петров (2017), 144.

³⁰² М. Пајванчић, М. Вуковић, 63.

³⁰³ Владан Петров, „Распуштање парламента“, *Права човека* бр. 1-2/2004а, 14.

нормално функционисање политичког система. Суштина постојања уставне претње да се парламент распушта ако се влада не формира у разумном року огледа се у подстицању преговарачких страна на постизање политичког споразума којим се превазилазе несугласице политичких партија које поседују потенцијал да формирају парламентарну већину. Другим речима, ради се о одређеном облику уставног притиска којим се чланови парламента покрећу на постизање договора о формирању владе, у супротном, шеф државе је у обавези да у предвиђеним ситуацијама искористи своје право и распусти законодавни орган у циљу решавања политичких криза и успостављање складног односа између извршне и законодавне власти.³⁰⁴

До распуштања парламента може доћи и услед неусвајања државног буџета. Међутим, пре објашњења како овај правни акт утиче на однос парламента и владе важно је објаснити буџетско право парламента уопште. „Претходно одлучивање о буџету од стране парламента, а не касније везано је за историјски стечено право парламента, прво у Енглеској у XVI веку, а затим и у другим државама, да буџет пре извршења буде поднесен на консензус народа преко представничког тела парламента, скупштине које му даје или ускраћује подршку (принцип претходног одобрења буџета).“³⁰⁵ Овлашћење парламента да најпре даје сагласност и одлучује о приходима државе, а затим и о расходима истовремено је представљало монархово признање о постојању још једне власти која има снагу да ограничи моћ владара. Државни буџет као финансијски план јавних прихода и расхода за одређени временски период (најчешће годину дана) представља специфичан финансијски закон чије су одредбе правно обавезујуће за све државне органе који учествују у јавним расходима. У рационализованом парламентарном систему буџет представља правно средство парламентарне контроле којим чланови парламента могу утицати на финансијске активности владе и спроводити надзор над његовим радом. Парламентарна контрола у овој области обухвата две фазе: “фаза разматрања и одобравања планова владе у вези са обезбеђивањем и коришћењем средстава из јавних прихода *ex ante*, кроз разматрање предлога буџета и фазу надзора јавних расхода *ex post*, да би се обезбедило да се то чини

³⁰⁴ E. Vulmer (2017b), 15.

³⁰⁵ Гордана Паовић Јекић, „Буџетско право Италије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 53/2009, 148.

према условима које је одобрио парламент.“³⁰⁶ У том контексту, буџет представља „функционалну везу између парламента и владе-разматрањем буџета у парламенту проверавају се стварни односи између ова два уставно-правна органа, при чему неодобравање буџета значи да више не постоји поверење у извршну власт од стране представничког тела народа.“³⁰⁷

Ипак, буџетска функција парламента, која је раније била показатељ поверења, односно неповерења влади, данас је битно измењена, а у вези са тим, у великој мери ослабљена је финансијска контрола законодавног органа што је последично утицало на стабилнији положај владе која је пронашла начин да опстане у ситуацијама када парламент не усвоји предлог закона о буџету. Како закон о буџету предлаже влада, а парламентарна већина даје сагласност о расподели и начину трошења финансијских средстава државе, то заправо значи да је влада по питању прихода и расхода под контролом и надзором парламента. Сходно томе, закон о буџету у систему рационализованог парламентаризма представља финансијско правни документ којим парламент може утицати на рад владе. Претња парламента да неће усвојити предлог закона о буџету или неодобравање предлога закона о буџету представља поступак који је усмерен против носиоца извршне власти, а којим уједно, парламент тежи да утиче на владу у циљу измена закона о буџету зато што није сагласан са политиком владе која се тиче расхода и планираних прихода државе. Супротно, усвајање и прихватање закона о буџету парламент исказује (потврђује) поверење влади да спроводе своју политику.

Како је већ напоменуто, за разлику од претходног периода у ком је влада била принуђена да се повуче јер парламент није усвојио буџет и на тај начин онемогућио извршној власти да врши своје надлежности, данас је овај механизам парламентарне контроле владе, према мишљењу професорке М. Пајванчић, измењен и изгубио је значај који је имао у прошлости. Наиме, решење према коме се, ако парламент не усвоји предлог закона о буџету, државне потребе привремено финансирају на основу претходног буџета омогућава

³⁰⁶ David Beetham, *Парламент и демократија у двадесет првом веку*, (прев. Зорана Делевић Ракић), Интерпарламентарна унија 2008, 140.

³⁰⁷ Г. П. Јекић, 148.

влади да обавља своје послове³⁰⁸, односно не доводи је у позицију у којој је приморана да поднесе оставку због тога што парламент није усвојио предлог закона о буџету.³⁰⁹ Да се влади даје додатни временски простор за усвајање предлога закона о буџету доказују и уставне одредбе које недвосмислено предвиђају привремено финансирање. Устав Шведске (део три-одлуке које се тичу државног буџета, чл. 5.) предвиђа да „ако државни буџет није усвојен пре почетка буџетског периода, Риксдаг ће у случају потребе донети одлуку о апропријацији за одређени период док државни буџет не буде усвојен. Риксдаг може овластити Комитет за финансије да донесе ову одлуку у име Риксдага.“³¹⁰ Са друге стране, уставни појединих држава (Хрватске, Мађарске,) предвиђају могућност председника државе да распусти парламент у случају да државни буџет не буде усвојен у одређеном временском периоду од дана предлагања закона о буџету. Председник Републике Хрватске „на предлог Владе и уз супотпис председника Владе, а након саветовања са представницима клубова посланика парламентарних странака може распустити Хрватски сабор ако у року од 120 дана од дана предлагања не донесе државни буџет.“³¹¹ Иако има право одбијања предлога закона о буџету парламент ретко када то чини да влада не би предузела контра меру распуштања парламента. Ипак, не треба потцењивати моћ буџетског права парламента која је усмерена на финансијску контролу владе, посебно уколико парламент жели разрешити владу пре истека мандата због одређених промена у политици и програму владе.

³⁰⁸ У случају да у предвиђеном временском року влада не поднесе предлог закона о буџету или парламент не усвоји закон о буџету спроводи се привремено финансирање како би било омогућено финансирање јавних трошкова. Привремено финансирање се ограничава временом трајања и износом финансијских средстава. У пракси је најчешће решење којим се предвиђа да се, најдуже, привремено финансира период од прва три месеца фискалне године. Привремено финансирање врши се ограниченим средствима, на пример може да се одреди једна дванаестина претходног буџета или највише до једне четвртине износа расхода буџета претходне фискалне године. Привремено финансирање може да се дефинише и новим буџетом који ће се односити на краћи временски период (највише три месеца) који такође може бити ограничен финансијским средствима. Институт привременог финансирања у великој мери слаби снагу буџетског права као средства парламентарне контроле.

³⁰⁹ М. Пајванчић, М. Вуковић, 70. и 90.

³¹⁰ Sweden's Constitution of 1974 with Amendments through 2012, p. 23. https://www.constituteproject.org/constitution/Sweden_2012.pdf?lang=en, 30. новембар 2022.

³¹¹ Ustav Republike Hrvatske, čl. 104.

ТРЕЋИ ДЕО- ВЛАДА, ШЕФ ДРЖАВЕ, ПАРЛАМЕНТ

1. Однос владе и шефа државе у рационализованом парламентарном систему

Полазећи од тога да је у систему рационализованог парламентаризма извршна власт организовано бифедално од посебног значаја за предмет истраживања је однос шефа државе и владе. Да би се одредио однос између носиоца извршне власти неопходно је анализирати организациони и функционални утицај шефа државе на владу и обрнуто. Иако су за рационализовани парламентаризам од посебног значаја релације које се успостављају између парламента и владе, неопходно је обратити пажњу и на ово питање. Оснаживањем улоге и положаја првог министара и проширивањем делокруга надлежности владе, стварна извршна власт је прешла на одговорну владу. Предност председника државе који извршну власт дели са владом произилази из његовог директног и личног мандата који му је поверен од стране народа или парламента који представља народно представништво. На тај начин, својим посредним или непосредним народним легитимитетом, председник државе доприноси значају извршне власти овог типа.³¹²

У рационализованом парламентарном систему председник државе представља стабилан и непроменљив део двоглаво организоване извршне власти. Председнику државе је омогућено „да он на својој функцији остане чак и онда када влада одлази због неког политичког става са којим се и сам председник сложио.“³¹³ С обзиром да је влада под сталним надзором парламента и под притиском опозива, обезбеђивањем континуитета

³¹² Посредан избор председника државе подразумева избор председника државе од стране законодавног органа (Италија) или избором од стране посебног, у ту сврху, формираног органа (Немачка). Посредно изабран председник државе је по правилу слаб шеф државе за разлику од непосредно изабраног шефа државе који позивајући се на народни легитимитет може заузети моћан положај у организацији државне власти. Према Аренду Лијпхарту од непосредног избора пожељнија алтернатива је посредан избор шефа државе. А. Lijphart, 104. Доласком на власт избором и вољом грађана председник државе поседује легитимитет да формално и фактички врши политичку власт у држави. Непосредно изабран председник државе ужива посебан политички ауторитет и позицију зато што је у том случају председничка власт деривирана из народне суверености и на тај начин шеф државе стиче непосредни и самостални политички легитимитет који је иначе својствен само парламенту као највишем носиоцу законодавне власти. Миле Ракић, Горан Буцак, „Однос између законодавне и извршне власти на примеру Устава Републике Србије из 1990 и 2006. године“, *Српска политичка мисао* бр. 2/2014, 251.

³¹³ Ирена Пејић, „Политичка одговорност председника републике“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 36-37/1998, 163.

председничке функције омогућава се оптимално функционисање егzekутиве. Ипак, влада, као нестабилан и променљив елемент егzekутиве, поседује овлашћења и надлежности која је чине ефективним носиоцем извршне власти, за разлику од председника државе који не ужива уставна права и ингеренције које би га учиниле оперативним попут или, приближно, попут владе. Надлежна да утврђује и спроводи општу политику државе, влада има моћ активне егzekутиве, док са друге стране, председник државе као пасивни део извршне власти располаже симболичним овлашћењима водећи рачуна о стабилности политичког система.³¹⁴ Представљајући „јединство и континуитет државног апарата па, дакле, и саме заједнице чији је израз, и сматрајући се истовремено гарантом тог јединства и континуитета,“³¹⁵ председник државе се схвата као „неутрална политичка снага, као *roi ouïr neutre*, изнад партијских размирица“ која би требала да „уједначава политичке разлике и својом арбитражом изглађује политичке спорове.“³¹⁶ Иако се позиција и овлашћења председника државе посматрају као неутрална власт, шеф државе преузима активну улогу онда: када надметање политичких партија доводи у питање континуитет институција; када преузима парасудску надлежност у циљу решавању политичких спорова; када посредује између политичких субјеката ради поштовања уставног договора; када врши интервенције у кризним периодима уколико уставни органи не функционишу на уобичајен начин.³¹⁷

Према Аренду Лијпхарту демократски легитимитет у комбинацији са минималним овлашћењима може представљати искушење за председнике држава да постану активни политички учесници и потенцијално неформално преобликују парламентарни систем у полупредседнички.³¹⁸ То би уједно значило да стварну моћ шефа државе не треба тражити првенствено у његовим надлежностима и њиховој ширини, прецизније, уставом дефинисаних овлашћења која зависе од воље уставотворца, већ мером његове реалне политичке снаге на коју утиче постигнут степен демократије у друштву, политичка клима,

³¹⁴ И. Пејић (2011b), стр. 141.

³¹⁵ Ђ. Верготини, 594.

³¹⁶ Д. Стојановић, 385.

³¹⁷ Ђ. Верготини, 595.

³¹⁸ А. Lijphart, 104.

снага других институција уставног система, политичка култура.³¹⁹ Дакле, политичка снага, улога и положај шефа државе зависе од организације егзекутиве, његовог избора (односно од тога да ли је шеф државе изабран од стране народа или од парламента), уставних овлашћења, облика државне власти и државног уређења (односно да ли је реч о монархији или републици), као и од саме личности и политичког ауторитета шефа државе. У вези са тим, намеће се следеће питање, шта се дешава уколико шеф државе спроводи своје надлежности тако да излази из оквира својих уставних надлежности и позиције која је предвиђена уставом и на који начин се могу решавати сукоби који настају у оним случајевима када председник државе који је по правилу пасивни носилац егзекутиве, има тенденцију да активно врши извршну власт која је уставним овлашћењима намењена влади, односно председнику владе и министрима.

У систему рационализованог парламентаризма председник државе и први министар су углавном припадници исте политичке партије или страначке коалиције што чини кретање шефа државе да се постави изнад својих уставних овлашћења, подношљивијим, пре свега из разлога што су шефу државе и влади државни и страначки интереси исти. Због тога су прилике за сарадњу и унапређење функционисања извршне власти вероватнији од политичких сукоба. Усаглашени односи на релацији влада- шеф државе доприносе стабилност рационализованог парламентарног система тако што однос председника владе и шефа државе не зависи само од уставних овлашћења којима носиоци извршне власти располажу, већ у великој мери зависе од снаге политичког ауторитета који уживају. Посебно у оним ситуацијама када политичка моћ и ауторитет председника државе потиче првенствено из положаја признатог лидера владајуће политичке партије.

Међутим, у условима када председник државе и први министар нису исте политичке оријентације и не уживају поверење исте парламентарне већине долази до специфичне ситуације у којој се функционисање носиоца извршне власти заснива на принципу тзв. кохабитације.³²⁰ Наиме, „као механизам нужне сарадње између три темељна уставна

³¹⁹ Вид. Оливера Вучић, „Положај и функције државног поглавара (шефа државе)“, Зборнику радова *Научно саветовање: Уставно питање у Србији*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 20-21. мај 2004, 107.

³²⁰ Кохабитација води порекло из Пете француске Републике када се 1986. године први пут појавила ова ситуација. Означава политичко неслагање председника државе и председника владе, односно, када

ауторитета, кохабитација нема непосредно упориште у уставним правилима о организационој и функционалној расподели власти. Она настаје и развија се на темељу „правила игре“ у којој носиоци власти врше своја уставна овлашћења одричући се неких од њих зарад постизања политичке равнотеже.“³²¹ У случају кохабитације примена извршних уставних овлашћења у великој мери зависе од политичког ауторитета председника државе и председника владе. Уколико јак и утицајан председник државе има подршку парламентарне већине он има и капацитет да ограничи рад владе у спровођењу својих уставних надлежности. У ситуацијама сукоба председника државе и владе, уколико је парламентарна већина наклоњена председнику, влада је под сталним притиском опозива, а уколико влада ужива подршку парламентарне већине председник може употребом суспензивног вета³²² утицати на рад владе и спровођење њене извршне политике. Овакви односи председника државе и владе узрокују сукобе носилаца извршне власти, неефикасно политичко одлучивање и управљање и нестабилност политичког система. У случају да председник нема довољно утицаја и ауторитета, а парламентарна већина представља опозицију председника, шеф државе ће се морати да се повуче и да настави да буде пасивни део егзекутиве.³²³

Суштина односа председника државе и владе углавном се своди на улогу шефа државе приликом формирања владе. Као што је то већ у претходном поглављу рада истакнуто, у највећем броју држава рационализованог парламентарног система председник државе је надлежан за избор мандатара коме се поверава састав владе, дефинисање програма и политике извршне власти. Одлуку о кандидату за председника владе председник државе

„парламентарна већина која подржава владу истовремено опозиција председнику републике“ због чега долази до кохабитирања власти. Председнички и парламентарни изборни се, по правилу, не одржавају синхронизовано због чега је могуће да председничка већина не одговара парламентарној већини. Овакво неслагање између носилаца извршне власти доводи у питање функционисање егзекутиве. Опширније, И. Пејић (2011b), 42.

³²¹ И. Пејић (2014), 199.

³²² Право законодавне санкције (право суспензивног вета) води порекло из америчког устава и представља основну карактеристику председничког система. Велики број држава рационализованог парламентаризма има неку врсту одобрења закона од стране шефа државе који уједно располаже суспензивним (одлажућим) ветом. José Antonio Cheibub, Zachary Elkins, Tom Ginsburg, „Beyond Presidentialism and Parliamentarism“, *British Journal of Political Science* 3/2014, 529. Према професору Владану Петрову право суспензивног вета барем делимично, „може спречити парламент да буде обичан регистратор владиних законских предлога.“ Владан Петров, „Положај и функција парламента“, Зборник радова *Научно саветовање: Уставно питање у Србији*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 20-21. мај, 2004b, 96.

³²³ И. Пејић (2011b), 44.

доноси након обављених консултација са представницима парламентарних политичких странкама или са представницима политичких странака које су учествовале у изборном процесу. Узимајући у обзир да су у рационализованом парламентарном систему владе најчешће коалиционе, уставно овлашћење председника државе да предложи кандидата за председника владе има велики политички значај из разлога што је улога председника државе одлучујућа приликом формирања нове владе.³²⁴ Предлагање кандидата који не поседује политички потенцијал да формира владу која ће уживати поверење парламентарне већине представља злоупотребу овог уставног овлашћења председника државе којом се одуговлачи процес формирања владе. У парламентарној пракси, председник државе настоји испоштавати изборну вољу грађана поверавајући функцију мандатара лидеру политичке партије која је победила на парламентарним изборима верујући да може да састави владу која ће имати подршку парламентарне већине. Влада и министри за своју политику искључиво одговарају пред парламентом. Иако са председником државе дели извршну власт влада и министри нису њему одговорни.

Обим овлашћења шефа државе при формирању владе није у свакој држави исти. Председник државе, по правилу, преузима улогу посредника између политичких странака како би утврдио коме се може поверити улога мандатара за састављање владе. Након што се саветује са представницима парламентарних група или политичких странака, а узимајући у обзир резултате парламентарних избора, председник државе користећи се својим дискреционим правом одлучује о томе којој политичкој личности ће поверити овај важан задатак. Поверење за састављање владе углавном се даје политичкој личности за коју постоји уверење да ће формирати владу и спроводити извршно политички програм уз подршку и поверење парламентарне већине.³²⁵ У неким уставним системима успостављање владе је искључива надлежност шефа државе, док у другима су овлашћења шеф државе и парламента удружена у поступак формирања владе, први да имену владу уз претходно саветовање, а други да гласа о поверењу у парламенту. У првом случају, шеф

³²⁴ Сандра Пајић Шавија, „Уставни положај владе у парламентарном систему“, *Часопис за пословну теорију и праксу* 11-12/2014, 263.

³²⁵ Вид. Lubomír Kopeček, Miloš Brunclík, „How Strong Is the President in Government Formation? A New Classification and the Czech Case,“ *East European Politics and Societies and Cultures* 1/2019, 111-112.

државе поставља председника владе, а затим, на његов предлог министре,³²⁶ а у другом случају, интервенција парламента, уколико је предвиђена формална инвеститура, односи се на гласање о постављењу само председника или целе владе.³²⁷ Председник државе може настојати да непосредно утиче на одлуку кандидата за председника владе о саставу владе и њеној будућој политици, иако, начелно председник државе треба да обави консултације без било какве врсте политичког притиска. Уколико су из исте политичке странке, кандидат за председника владе може усвојити препоруку шефа државе.

Формално-правно посматрано, председник државе у систему рационализованог парламентаризма не располаже уставним механизмима којима би могао директно да утиче на трајање мандата владе-да изазове пад владе,³²⁸ односно председник државе не располаже средствима којима би разрешио председника владе функције. Разрешење првог министра, од којег зависи опстанак целе владе, је у надлежности парламента. Другим речима, овлашћења председника у односу на владу су ограничена. Влада располаже широким уставним овлашћењима и за своје радње и акте је политички одговорна искључиво парламенту, што јој уједно омогућава независан и самосталан положај у односу према председнику државе. Председник државе по правилу не располаже могућношћу да сазива, председава или предлаже дневни ред седница владе, не учествује у раду или у доношењу одлука владе. Може се рећи да, сем председника владе, остали министри не остварују уставноправну везу са председником државе. Ипак, од односа председника владе и председника државе зависи положај владе. Реална политичка моћ

³²⁶ У одређеним земљама попут Немачке, Шпаније и Чешке, шеф државе је надлежан да именује првог министра, а затим да на његов предлог именује и разрешава друге чланове владе, односно министре. У том случају, надлежност председника државе да именује или разреши чланове владе је искључиво формална јер стварну одлуку о саставу владе има први министар. Наиме, децембра 2021. године приликом формирања владе председник Чешке, Милош Земан одбио је да именује Јана Липавског за министра спољних послова сматрајући га некомпетентним за ту функцију. Председник Чешке позвао се на Устав, констатујући да га он не обавезује да прихвати сваки предлог председника владе о именовану министара, односно да предлог може бити прихваћен или одбијен. Председник владе, Петр Фијала је истакао да председник државе нема право да кадрира владу, односно да шеф државе само формално именује министре које је изабрао премијер и да за министра одговорност сноси влада. Коначан исход сукоба председника владе и председника државе у вези именовања министара окончан је формирањем владе у којој је члан Јан Липавски, односно шеф државе није одбио његово именовање за министра спољних послова. <https://www.danas.rs/svet/predsednik-ceske-odbija-da-imenuje-odabranog-sefa-diplomatije-u-novoj-vladi/> приступљено 10. децембра 2021.

³²⁷ Опширније, Ђ. Верготини, 606.

³²⁸ Међутим, уколико устав допушта председнику да самоиницијативно распусти парламент онда то може бити моћан инструмент јер би на тај начин могао индиректно да изазове промену владе.

влада је условљена тиме да ли је председник владе „на равној ноzi“ са шефом државе или му је потчињен и подређен због страначке хијерархије.³²⁹

У систему рационализованог парламентаризма влада располаже посебним надлежностима према председнику државе. У појединим савременим демократијама успостављање политичке одговорности председника владе и министара, односно политичке неодговорности председника државе имало је за последицу установљавање установе премапотписа председничких правних аката. Премапотпис подразумева преузимање одговорности председника владе или надлежног министра за поступке председника државе. Драган Стојановић указује да је због премапотписа тежина председничких овлашћења умањена, међутим, с једне стране, на тај начин председнички акти подлежу парламентарној контроли, а с друге стране, се осигурава „јединствено вођење државне политике, јер у парламентарном систему председник не сме да делује супротно политици владе него њој да се прилагођава.“³³⁰ У државама, у чијим правним актима је дошло до изостављења установе премапотписа, такав чин се оправдава тиме да стварну извршну власт спроводи политички одговорна влада, а не председник државе.

Влада и председник државе сарађују онда када то захтевају потребе државе, односно када је реч о нередовним ситуацијама у земљи или када је због сукоба између владе и парламента онемогућено функционисање политичког система државе. У првом случају, до сарадње владе и председника државе долази у ситуацијама када је проглашено ванредно или ратно стања у држави са циљем прописивања посебних мера. Овлашћења председника државе и председника владе се у периоду ванредног или ратног стања проширују. У периодима нередовног стања у земљи председник државе може супотписати уредбе владе и дати им на легитимитету и значају.³³¹ Када је реч о политичком сукобу владе и парламента, председник државе преузима улогу посредника између наведених државних органа настојећи да као арбитар или модератор успостави редовно функционисање

³²⁹ Слободан П. Орловић, „Уставне норме и положај Владе Србије“, *Наука, безбедност, полиција* 3/2012а, 36.

³³⁰ Д. Стојановић, 387.

³³¹ За време ванредног стања које је проглашено 15. марта 2020. године у Републици Србији влада је донела 44 уредби уз супотпис председника државе. Закон о потврђивању уредаба које је влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања, „Службени гласник РС“, бр. 62/2020, чл. 1.

државних функција. Уколико је сукоб озбиљан и нерешив, председник државе може распустити парламент како би народ путем избора изразио слагање са владом или са парламентом.

Анализом уставних и законских одредби који се односе на организацију државне власти и односе између носиоца државних функција може се закључити да је, формално посматрано, положај председника државе у систему рационализованог парламентаризма у великој мери ослобођен утицаја владе и парламента. Председник државе, у односима са другим органима државне власти, располаже важним овлашћењима- правом законодавне санкције, правом дисолуције парламента, овлашћењем да предложи кандидата за председника владе. Ипак, парламент може отежаном законодавном процедуром усвојити закон на који је председник државе поднео вето, распуштање парламента је у великој мери условљено захтевом владе, и коначно, иако шеф државе предлаже мандатара за састављање владе, избор председника и других чланова владе у одређеним уставним системима зависи од воље парламентарне већине. Све наведено, намеће закључак да шеф државе као непарламентарна езекутива представља стабилизујући фактор између парламента и владе. Готово независан уставноправни положај шефа државе омогућава му да води рачуна о стабилности политичког система државе и да преузме улогу посредника у ситуацијама политичких сукоба између активног дела езекутиве и легислативе.

2. Однос владе и парламента у систему рационализованог парламентаризма

Да би се на свеобухватан начин схватила улога, место, значај и функција владе у рационализованом парламентарном систему неопходно је сагледати испреплетен однос владе и парламента у овом типу организације државне власти који функционишу по систему теже и противтеже. Изучавање односа парламента и владе представља једно од најзначајнијих питања за разумевање политичке теорије и праксе држава рационализованог парламентарног система.³³² Историјски посматрано однос парламента и

³³² Однос владе и парламента је посебно значајан због њихове политичке природе, организационих и функционалних веза које се у рационализованом парламентарном систему јављају као последица реципрочних средстава утицаја и притиска.

владе није био одувек исти. Карл Левенштајн, узимајући у обзир однос између легислативе и егзекутиве разликује четири периода. Први период се односи на доминацију парламента који је као централна политичка институција представљао израз воље народа.³³³ Парламент је за време своје доминације преузео велики број овлашћења и права којима је располагао монарх. Други период обележен је успоном извршне власти и готово неограниченим овлашћењима владе услед ратних околности. Трећи период карактерише поновна послератна превласт парламента упркос настојањима да се између владе и парламента успостави равнотежа. Послератни губици утицали су да поверење у извршну власт ослаби.³³⁴ И најзад, четврти период представља период који и даље траје, а који је обележен поновним јачањем извршне власти и супрематијом владе над парламентом што је у појединим државама резултирало појавом ауторитарних и тоталитарних режима.³³⁵

Иако је парламент сматран врховним органом у организацији државне власти, преваходно због овлашћења у процесу стварања права и могућности да смени носиоце извршне власти, данас се такав став не може прихватити. Положај савременог парламента је далеко од традиционалне „идеализоване представе о улози и значају парламента која се заснива на политичкој митологији народне суверености и парламентарне демократије.“³³⁶ Политичка моћ парламента о којој је раније било говора делом је и последица политичке моћи и ауторитета енглеског парламента који је у одређеном периоду свог развоја постао највиши и правно неограничен орган власти. Заправо, „до Првог светског рата парламент је још понегде сматран централном политичком институцијом, али од тада је све видљивије да је његов „сјај“ потамнео и да губи трку са извршном влашћу.“³³⁷

У периоду након великих грађанских револуција (које су представљале борбу против власти) парламент је преузео значајне надлежности што је утицало да законодавно тело буде носилац политичке власти. Временом, улога парламента смањивала се у корист владе

³³³ Доминантна позиција парламента од половине деветнаестог века потврђена је теоријом енглеског аутора уставног права Алберта В. Дајсија (Albert Venn Dicey) о суверености парламента. Albert Venn Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitution*, Liberty Fund, Indianapolis 1982, 3-36.

³³⁴ Аутор, Карл Левенштајн, конкретно мисли на Први светски рат.

³³⁵ К. Loewenstein, 580-584.

³³⁶ Александар Новаковић, „Основне карактеристике и улога парламента у транзицији“, *Политичка ревија* 1/2005, 123.

³³⁷ С. П. Орловић (2019), 204-205.

која је постала стварни носилац нормативне функције, ефективни носилац извршне власти и креатор државне политике са посебним надлежностима у периоду нередовних стања у земљи, а некадашња политичка борба између парламента и владе се преобликовала у међусобну сарадњу.³³⁸ У вези са тим, у наставку ће бити објашњено из којих разлога је дошло до промене центра политичке моћи, који разлози су допринели развлашћивању парламента и који су то показатељи очигледне превласти владе у систему рационализованог парламентаризма који су битно допринели да положај владе буде стабилнији.

Савремену парламентарну праксу већ одређени низ година прате бројни изазови који су утицали на то да се у правној и политичкој теорији анализира питање (не)моћи парламента. Док се с једне стране истиче репрезентативна-представничка функција и демократска вредност парламента,³³⁹ с друге стране парламент се критикује јер се квалитет рада законодавног тела свео на минимум. Влада је извојевала централну позицију, стварну извршну и политичку моћ одлучивања, док је парламент као представничко законодавно тело, формално задржао контролну функцију. Међутим, и поред тога стиче се утисак да је, у појединим теоријским радовима уставноправне и политичке материје, положај и значај парламента представљен на много вишем нивоу од реалног стања. Анализом политичке реалности уочава се „да постоји велики раскорак између овлашћења која у нормативном смислу припадају парламенту и његових стварних овлашћења која се реализују кроз праксу.“³⁴⁰ Стварна моћ парламента у односу на владу

³³⁸ „У XIX веку, када је постало правило да се министри узимају из парламентарне већине, између Владе и Парламента развила се таква солидарност да је Парламент пуштао Владу да поједине његове власти присваја за себе.“ Попуштајући влади, односи између легислативе и егзекутиве су се изменили на тај начин да је центар државне власти прешао са законодавне на извршну власт. Слободан Јовановић, *Из историје и књижевности, књига два*, БИГЗ, Београд 1991, 425.

³³⁹ „Парламент, као средишња политичка институција представља вољу народа, брани опште интересе и права грађана и служи као форум за усаглашавање и расправу јавних политика.“ Нермина Сарачевић, „Улога парламента у модерним демократијама“, *Парламентаризам у Босни и Херцеговини* (ур. Саша Гаврић, Душан Бановић), Фондација Friedrich Ebert Stiftung, Сарајево 2012, 17. Уједно, за парламент се сматра да представља „институционални оквир и политичку арену јер се у њему сусрећу и сукобљавају власт и опозиција, са својим различитим стратегијама и тактичким опцијама, укључив (привремене) коалиционе аранжмане и методе парламентарне опструкције и блокаде.“ Зоран Стојиљковић, „Партије у парламенту“ *Дилеме и изазови парламентаризма* (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Конрад Аденауер Стифтунг 2007, 105.

³⁴⁰ Санда Пајић Шавија, „Распуштање парламента у уставима европског парламентаризма“, *CIVITAS* 5/2013, 250.

зависи од уставног аранжмана али и од великог броја променљивих чинилаца.³⁴¹ Према Вучини Васовићу, разлози који су битно допринели да улога данашњег парламента буде маргинализована су следећи: парламент је изгубио контролу над законодавним процесом; политичке партије и политички интереси доминирају у парламенту; сложеност процеса доношења одлука нужно је допринела јачању улоге извршне власти, односно владе; парламент није успео да се адаптира на савремене процесе глобализације; компликованост и сложеност законодавног процеса превише оптерећује рад парламента; итд.³⁴² У одбрану парламента Вучина Васовић указује на следеће: нема довољно аргументованих емпиријских доказа да је парламент изгубио свој утицај, парламент је успео да сачува своју функцију представљања; парламент је још значајнији као политичка институција у којој се одвија процес делиберације; посланици су постали активнији, а парламентарни специјализовани одбори агилнији; и коначно, парламент није уживао доминирајућу позицију у спровођењу управљачких (извршних) функција да би се данас говорило о безвлашћивању парламента.³⁴³ Према се у литератури парламент често своди на „причаоницу, дебатни клуб или јавни форум у којем се само потврђују одлуке донете на другом месту“ мора се узети у обзир да су парламенту поверена важна овлашћења као што су избор и разрешење председника владе и министара, контролна и законодавна функција (доношење устава, закона о буџету, завршног рачуна и других закона).³⁴⁴

Друштвени напредак државе пратио је развој политичких институција и органа чији се обим послова перманентно проширивао. Парламент као народно представништво хетерогеног састава није више било подесно да доноси важне политичке одлуке. Сложене и дуготрајне законодавне процедуре отежавале су и успоравале процес руковођења државом. Комплексност државних послова захтевала је стручност коју су поседовали извршни органи (влада и њој подређени државни органи управе). Влада као орган мањег обима и хомогенијег састава, чији чланови јединствено заступају исту државну политику показала је способност да доноси одлуке од националног интереса. Временом, политички

³⁴¹ Thomas O. Sargentich, „The Presidential and Parliamentary Models of National Government“, *American University International Law Review* 2-3/1993, 580-581.

³⁴² В. Васовић (2012а), 95.

³⁴³ *Ibid.*, 94-96.

³⁴⁴ Славиша Орловић, „Парламент као епицентар демократије“, *Искушења парламентаризма* (ур. Славиша Орловић), Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд 2013, 34.

нецелисходна, неефикасна и сложена законодавна процедура замењена је ефикаснијим и динамичним процесом политичког одлучивања. Наведене околности су утицале да ефективна политичка власт са парламента пређе на владу. Опадање политичке моћи парламента и јачање конституционалне улоге и политичке моћи владе није било могуће зауставити. Дакле, слабљење парламента као носиоца народне суверености пратило је оснаживање владе која је постала средиште извршне власти у систему рационализованог парламентаризма. Савремени парламент располаже политичким угледом који дугује свом пореклу, међутим очигледно да је политичка моћ парламента, постепено прешла на владу која поседује политички капацитет да буде истински „владар“ државе. Модерне демократске државе захтевају ефикасно управљање и одлучивање зато је потребно да влада буде стално активна, да покреће и усмерава државну политику, а да парламент спроводи контролу над њеним радом усвајајући законе којима се дефинишу оквири за реализацију владиних активности.

Померање тежишта овлашћеног креирања политике са парламента на владу, Вукашин Павловић је образложио тзв. хипотезом утицаја указујући на следећа три аспекта. Први аспект се односи на то да влада може рационално антиципирати очекивања и реакцију парламента у односу на активности извршне власти; други аспект подразумева јаз између усвајања одређене политике и њеног остваривања који се може решити средствима институционалне контроле и трећи најважнији аспект се односи на делегирање утицаја. Парламент, у савременим условима, је принуђен да делегира свој највећи део надлежности, које се тичу креирања политике, на владу.³⁴⁵ Овакав однос владе и парламента навело је ауторе уставне теорије, (попут Вучине Васовић) да се питају “има ли парламент уопште неку аутентичну изворну количину моћи, која му може дати неки стварни ауторитет и тежину у одређеној констелацији политичких снага или је само продукт и следбеник дате констелације односа и снага.”³⁴⁶ С друге стране, велики број аутора сматра да су овакви ставови неоправдани и да упрошћавају улогу и функције

³⁴⁵ Вид. Вукашин Павловић, „Парламентаризам и демократија“, *Дилеме и изазови парламентаризма* (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Конрад Аденауер Стифтунг, Београд 2007, 85-86.

³⁴⁶ Вучина Васовић, „Савремени изазови парламентаризма“, *Дилеме и изазови парламентаризма* (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Конрад Аденауер Стифтунг, Београд 2007, 9.

парламента. Јасно је да углед и значај парламента зависи од њених чланова, односно од политичких партија које они у парламенту представљају. На парламентарцима је да својим активностима поврате респективни ауторитет парламента који је имао на почетку развоја парламентаризма, посебно у другој половини деветнаестог века.

Односи између владе и парламента остварују се путем међузависности и сарадње са циљем остваривања еквилибријума и равноправности између носилаца најважнијих државних функција. У том смислу, уставни су дизајнирани тако да „максимизирају конвергенцију између интереса владе и интереса законодавне већине.“³⁴⁷ Ипак, уставна пракса већине држава рационализованог парламентаризма указује на изостајање равнотеже између легислативе и егzekутиве. Настојећи да осигура стабилност политичког система, државе парламентарног система су мерама рационализације додатно оснажиле улогу владе, и истовремено ограничили улогу и функцију парламента. Иако институционални оквир у одређеној мери обликује природу интеракције између владе и парламента одређујући делимично ко ће доминирати политичким процесом,³⁴⁸ вишевековним развојем парламентаризма и применом мера рационализације парламент је постао политичка институција секундарног значаја у односу на владу која има примарну улогу. Таква политичка реалност допринела је да се равнотежа егzekутиве и легислативе сматра пре правном фикцијом и утопијом него реалним односом владе и парламента. Влада је, што вољом и намером уставотворца, што стицајем друштвених и политичких прилика преузела део надлежности које начелно и по природи ствари припадају парламенту.³⁴⁹

Однос владе и парламента је од суштинске важности за рационализовани парламентарни систем. Прво, из разлога што су извршна и законодавна власт организационо и функционално повезане, а друго, зато што је смисао рационализованог парламентарног система одређен тежњом да се успостави стабилна (тешко сменљива) влада ограничавањем овлашћења парламента. Односи између владе и парламента су у великој

³⁴⁷ J. A. Cheibub, Z. Elkins, T. Ginsburg, 520.

³⁴⁸ José Antonio Cheibub, Fernando Limongi, „Legislative-executive relations“, *Comparative Constitutional Law* (eds. Tom Ginsburg, Rosalind Dixon), Edward Elgar Publishing, Cheltenham- Northampton 2011, 211.

³⁴⁹ В. Петров (2004а), 13.

мери унапред одређени и регулисани уставним и законским одредбама и подзаконским актима. Ипак, релације између законодавне и извршне власти, њихов положај, значај и политичка моћ коју уживају није само последица уставних и законских решења и организације политичког система државе, већ и правне природе изборног система, карактеристика партијског система, односа снага између парламентарних политичких странака, политичке снаге доминантне политичке странке или владајуће коалиције, политичког ауторитета носилаца државних функција, њиховог односа са бирачима, уставне историје, традиције и обичаја државе. Сарадња владе и парламента се остварује готово у свим областима и аспектима због чега је неопходно да односи између владе и парламента буду политички коректни јер искључиво кооперативним радом могу допринети успешном функционисању и институционалном развоју државе. Штавише, „ефикасна интеракција и односи са парламентом оснажују однос грађана са владом и омогућава процену програма и политике владе.“³⁵⁰

Увидом у различита нормативна решења и у политичку праксу држава система рационализованог парламентаризма уочава се да су односи између владе и парламента променљивог карактера, а да осцилацији њиховог односа највише доприносе односи владе и парламентарне већине и односи парламентарне већине и мањине који располажу уставним средствима узајамног утицаја. Односи између владе и парламента нису једностранни већ реципрочни. Већину функција једна власт не може обављати без мешања друге.³⁵¹ Да би се остварио потпун увид у однос владе и парламента у систему рационализованог парламентаризма неопходно је обратити пажњу на организациони и функционални утицај парламента на владу и обрнуто, организациони и функционални утицај владе на парламент; а у том погледу и на средства реципрочне акције која стоје на

³⁵⁰ Cheema, G. Shabbir, *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries*, Lynne Rienner Publishers 2005, 77.

³⁵¹ Основна замисао принципа поделе власти је спречавање концентрације државних власти у једном државном органу или политичкој личности. Ипак, у модерној држави није могло да се избегне мешање једних у послове других и на тој основи је настала тзв. интерференција власти, која подразумева обављање више различитих врста главних државних послова од стране истог државног органа „(принцип интерференције различитих функција)“ и овлашћење више државних органа различите стварне надлежности да обављају исте функције „(принцип интерференције различитих државних органа)“. Вид. Р. Марковић (2016), 182. Интерференција законодавне и извршне власти у систему рационализованог парламентаризма у одређеној мери јавља се и као последица сталне колаборације у вршењу државних функција.

располагању влади и парламенту ради остваривања међусобног утицаја и узајамног политичког притиска.

Организациони и функционални утицај парламента на владу испољава се тако што парламент као носилац уставотворне и законодавне власти одређује овлашћења, надлежности и ограничења делокруга рада владе. Затим, усвајање, односно неусвајање предлога будућег председника владе (мандатара) о саставу и програму владе парламентарна већина изражава своје поверење, односно неповерење. Чланови владе – први министар и остали министри су именовани или постављени уз пристанак и сагласност парламентарне већине. Као носиоци извршне функције, влада и министри појединачно, од почетка до краја свог мандата морају уживати поверење и подршку парламентарне већине, у супротном, парламент има могућност покретања поступка о изгласавању неповерења влади или члану владе. Осим избора и састава владе, од политичке воље и снаге парламентарне већине, односно парламентарне мањине зависи трајање и разрешење владе и њених чланова.

Пасивна улога парламента у остваривању нормативне функције битно је изменила улогу и положај парламента у систему рационализованог парламентаризма. М. Јовичић указује да јачањем улоге државе потреба за нормативном функцијом је постала толика да је „тежина задатка превазилазила снаге парламента“ због чега је решење тражено у проширивању надлежности владе претварајући је у стварног законодавца.³⁵² Вршењем нормативне функције, која је у основи примарна делатност парламента, влада је преузела део моћи законодавног тела и на тај начин ојачала свој већ оснажен политички положај у организацији државних власти. Како је већ и раније више пута истицано, савремени парламент располаже редукованом законодавном функцијом³⁵³ иако ужива изворно право законодавне иницијативе и има „искључиви ауторитет да доноси опште правне акте који

³⁵² М. Јовичић (2006), 427.

³⁵³ Законодавна функција парламента „представља ако не најстарији, у сваком случају највиши, највеличанственији и најзнатнији атрибут парламента, и један од оних који најснажније дејствује на народну уобразиљу.“ С. Лоу, 73.

имају форму и снагу закона.³⁵⁴ У највећем броју случајева влада је главни предлагач законских предлога, док је парламент „пуки „регистратор“ владине воље.“³⁵⁵

Посматрајући уставну праксу и рад законодавних органа може се закључити да је парламент „близак народном суверенитету, али његова пасивна природа која се огледа у чекању да извршна власт-влада припреми и предложи законе да би их њена, владина већина, у законодавном телу подржала открива нам да парламент заправо није место где се одлучује“³⁵⁶ већ где се „реагује“ на предлоге који долазе од владе.“³⁵⁷ Другим речима, парламент спроводи законодавну функцију тако што усваја владине предлоге и дисциплиновано спроводи политику владе (посебно у политичким системима у којима постоји велика, хомогена, стабилна и послушна парламентарна већина). Могло би се закључити да се законодавним поступком у парламенту доносе закони владе. Оваква пракса, у вези са иницирањем законодавних предлога и усвајањем закона утицала је на измену појма закона који се може дефинисати као „општи правни акт који доноси парламент, а готово увек саставља влада.“³⁵⁸ Обим и капацитет права владе на покретање поступака за доношење закона подстакло је многе ауторе да закључе да је законодавна иницијатива монополизована у рукама владе, док законодавна иницијатива посланика полако ишчезава.³⁵⁹ Доминантно поступање владе се може донекле разумети и оправдати тиме што влада извршава законе и усмерава јавну политику, међутим оптерећеност парламента владиним законодавним предлозима битно је ослабило њену законодавну функцију. У скоро свим државама је примећено да у већини случајева законодавни предлози потичу од владе и да је законодавна функција парламента маргинализована. Још у деветнаестом веку В. Беџхот је сматрао да законодавну функцију парламента не треба

³⁵⁴ И. Пејић (2011а), 30.

³⁵⁵ В. Петров (2017), 37.

³⁵⁶ С. П. Орловић (2008), 155.

³⁵⁷ Наташа Вучковић, „Политичке странке и (не)моћ политичких институција“, *Савремена држава: структура и социјалне функције* (ур. Вукашин Павловић, Зоран Стојиљковић), Конрад Аденауер Стифтунг, Београд 2010, 145.

³⁵⁸ С. П. Орловић (2013), 157.

³⁵⁹ Влада има монопол на предлагање закона у већини западноевропских земаља у којима је владиних законских предлога око 90%. В. Петров (2017), 36.

потценити, али узимајући у обзир виђења савремених аутора друге функције, пре свега изборна и контролна, постале су најважније функције савременог парламента.³⁶⁰

Влада користећи право законодавне иницијативе врши две функције, „прво, претаче политику у нормативне акте парламента и формализује свој политички програм“ како би могла да спроведе активности које су од важности за државну политику, и „друго, влада обнавља и проверава подршку парламентарне већине у погледу свог генералног програма“ за који је добила поверење на почетку свог мандата.³⁶¹ Посебна снага парламента је управо у томе што је он тај који коначно одлучује о судбини и садржини закона. Управо ту лежи истинска „власт“ парламента које се он не сме одрећи и коју би требао искористити у односима са владом.³⁶² Парламент има овлашћење да законодавне предлоге владе по потреби критикује и подвргне јавној дискусији у парламенту. У којој мери и на који начин ће парламент користити своја уставна и законом предвиђена овлашћења зависи од низа околности, међу којима се издваја однос владе и парламента. Према Мезеју „снага улоге законодавног тела у доношењу политика најчешће је повезана са његовом способношћу да одбије или модификује политичке иницијативе које проистичу од извршне власти.“³⁶³

Међутим, законодавна активност парламента је већ дуго неактивна. Ендру Хејвуд сматра да парламенти ретко користе позитивну законодавну власт јер законодавни предлози потичу од владе која располаже стручним ресурсима и подацима неопходним за утврђивање политике. Имајући у виду да се „закони доносе кроз скупштину, пре него од скупштине“ Хејвуд указује да мишљење да парламент врши стварну законодавну власт

³⁶⁰ Koen J. Muylle, „Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures“, *Statute Law Review* 3/2003, 169.

³⁶¹ Ирена Пејић, *Парламентарно право – француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Центар за публикације, Ниш 2006, 159.

³⁶² В. Петров (2017), 39.

³⁶³ Уколико парламент нема капацитет да измени, одбаци или иницира доношење сопствених закона онда се ради о слабом парламенту који је пуки извршилац законодавних предлога и политичких захтева владе. Супротно, јаки парламенти имају довољно политичке снаге и утицаја у односу на владу због чега су у могућности да измене или одбаце предлоге владе, па чак и сами да их предложе. Парламенти умерене или средње снаге и утицаја најчешће немају довољно политичке снаге да би одбацили предлоге владе али могу успети да их модификују, док ретко сами подносе законодавне предлоге. David M. Olson, Michael L. Mezey, “Parliaments and public policy,” *Legislatures in the policy process* (eds. David M. Olson, Michael L. Mezey), Cambridge University Press, Cambridge 1991, 8.

може да завања.³⁶⁴ Делиберативна функција парламента, у одређеном смислу, постала је пука формалност из разлога што се одлуке о законодавним предлозима доносе у оквиру парламентарних клубова или одбора, а затим се кроз законодавну процедуру у парламенту усвајају. То је допринело да влада чији је основни задатак био извршавање закона парламента, прошири своје надлежности и оствари супрематију над парламентом који своју законодавну функцију спроводи задовољавајући потребе владине политике.

Парламент као законодавно тело и носилац законодавне функције мора бити конституисан са пуним ауторитетом централне институције представничке демократије која располаже механизима ефикасне парламентарне контроле над радом владе.³⁶⁵ Парламентарна контрола и политичка одговорност владе представљају основна обележја рационализованог парламентаризма. Од парламента се очекује да, од момента избора, врши надзор над радом владе и да се користи различитим средствима контроле.³⁶⁶ Чланови парламента имају не само право, већ и обавезу да спроводе контролу и надзор над радом владе као носиоца извршне власти.³⁶⁷ Смисао ефективне контролне и надзорне функције парламента огледа се у настојању да се успостави одговорна влада која би упркос својој активној законодавној функцији и доминантном положају у организацији власти била у обавези да полаже рачуне парламенту и грађанима, с једне стране, и да се члановима парламента омогући да као представници народа располажу „правом на критику владине политике, на њено оцењивање са гледишта јавних интереса и на давање свога суда о томе,³⁶⁸ с друге стране.

Да би парламент успешно спроводио контролну функцију неопходно је да располаже одговарајућим уставним овлашћењима, кадровским ресурсима и политичком вољом да се влада принуди на промену извршне политике.³⁶⁹ У систему рационализованог

³⁶⁴ Ендру Хејвуд, *Политика*, (прев. Јован Јовановић), Клио 2004, 588.

³⁶⁵ В. Петров (2004b), 87-103.

³⁶⁶ Парламенту су на располагању бројни механизми којима може да позове владу на одговорност – као на пример посланичка питања, парламентарне истраге, испитивања. Међутим, инструменти парламентарне контроле су релативно слаби. Механизам којим парламент може да угрози само постојање владе јесте питање поверења. Reuven Y. Hazan, Bjørn Erik Rasch, „Parliaments and government termination: understanding the confidence relationship“, *West European Politics* 3/2022, 456-457.

³⁶⁷ Вид. В. Pásztor (2019a), 34.

³⁶⁸ Л. Марковић, 184.

³⁶⁹ Опширније, Cheema G. Shabbir, 82.

парламентаризма уколико влада започне политику која није од општег интереса, парламент има могућност да за време мандата владе интервенише бројним уставним средствима и поступцима, па чак и да изазове њен пад. Дакле, парламент располаже бројним уставним механизмима који омогућавају строги надзор над радом владе и министара. Међутим, услед комплексних парламентарних процедура често изостаје квалитетно спровођење контролне функције. Осим техничких потешкоћа, када у парламенту постоји јака и стабилна парламентарна већина изостаје и истинска политичка воља да се контролна функција оствари. Недостатак кадровских и техничких капацитета и политичке воље резултирало је недовољно ефикасном и ограниченом контролом владиних активности.

Контролна функција парламента је од посебног значаја за тзв. систем кочница и равнотеже, међутим, „ова се равнотежа између кочница и егзекутивних убрзивача изгубила.“³⁷⁰ У систему рационализованог парламентаризма контролна функција парламента је посебно важна функција законодавне власти из разлога што је надзор над радом владе суштинско обележје парламентарне праксе.³⁷¹ Међутим ова важна функција парламента у савременим политичким односима губи на суштини. Х. Дуринг (Herbert Döring) сугерише да је ослабљена контрола владе и моћ чланова парламента последица рационализације парламентаризма.³⁷² Тренд да влада у све мањој мери полаже рачуне парламенту доводи до тога да је стварна контролна функција искључиво надлежност парламентарне опозиције (чија снага може бити различита). Парламентарна мањина настоји да укаже на грешке у политици коју влада спроводи и изазове политичке расправе на ту тему, међутим, „опозиција као парламентарни противтег, такође, због партијске дисциплине постаје немоћна и ограничена на опструкцију и загорчавање и отежавање живота владајућој партији.“³⁷³ То значи, уколико је политичка снага опозиције у парламенту довољно јака она се неће устручавати да користи средства парламентарне

³⁷⁰ Arsen Bačić, „Republikanska monarhija i ustavni inženjering s kraja stoleća“, *Politička misao* 1/1997, 33.

³⁷¹ Џон Стјуарт Мил је у свом делу „О представничкој влади“ истакао да је примарна делатност парламента „да надгледа и контролише владу, да јавности укаже на све њене послове, да је натера да у потпуности изложи и оправда сваку акцију коју би ико могао сматрати сумњивом, да их осуди ако су за осуду, а ако људи који су у саставу владе злоупотребљавају власт која им поверена или је спроводе на начин који је супротан закону, да их уклони са функције и да на њихово место именује друге.“ Џон Стјуарт Мил, 90.

³⁷² А. Siaroff, 448.

³⁷³ Славиша Орловић, *Политичке партије и моћ*, Југословенско удружење за политичке науке, Чигоја, Београд 2002, 132.

контроле и критикује рад владе, а уколико је опозиција слаба биће склона да опструкцијом омета рад већине у законодавном телу.³⁷⁴ Уколико је парламентарна мањина слаба у односу на парламентарну већину она неће ни покушавати да покрене питање политичке одговорности владе, а у тим ситуацијама до промене у влади долази углавном путем нових парламентарних избора, а не активностима парламента. Овако успостављене релације између парламентарне већине и владе допринеле су слабој употреби инструмената реципрочног утицаја између владе и парламента чиме је битно ослабљена контролна функција легислативе и снага механизма и средстава парламентарне контроле.

Овакве околности битно су утицале на квалитет и функционисање парламента, и умањиле су његов углед, ауторитет и положај у организацији државне власти. Међутим, о значају, функцији и улози парламента тешко је доносити опште закључке јер да би се говорило о том питању морају се узети у разматрање бројни услови у којима парламент делује. Компаративним прегледом политичких система рационализованог парламентаризма и њихове политичке праксе може се закључити да влада изналази услове у којима може бити сигурна и стабилна уживајући централни положај у организацији власти.

У систему рационализованог парламентаризма влада располаже значајним овлашћењима којима у организационом и функционалном смислу може утицати на рад парламента. Пре свега, влада је носилац нормативне надлежности, затим ужива право законодавне иницијативе и располаже уставним средствима којима може утицати на одлуке законодавног органа. Вршећи извршну функцију и обједињујући процес планирања, утврђивања и спровођење опште државне политике, влада има опредељујући утицај на политичку стварност државе. Да би вршење извршне власти било успешно, поред тога

³⁷⁴ Опструкција (lat. obstructio –ометање, спутавање, спречавање) представља настојање парламентарне мањине да онемогући или успори рад парламента. Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд 1980, 637. До опструкције долази најчешће тако што чланови опозиције изостају са седница (због чега на седницама парламента на којој се гласа о усвајању законодавног предлога није присутан довољан број чланова), подношењем предлога о изменама и допунама, држањем дугих говора, итд. М. Пајванчић, 211. На овај начин, користећи се правилима законодавног поступка, парламентарна мањина малициозно користи прописе којима се по пословнику уређује рад у парламенту. Иако се опструкција спроводи у оквиру прописаног, такав начин рада парламентарне опозиције има за циљ ометање рада парламента. На тај начин опозиција користи своја права супротно циљу ради којег су јој та права пословником дата. Опширније, И. Пејић (2011а), 146.

што влада подноси законодавне предлоге у највећем обиму, она предузима мере и радње утицаја на парламентарну већину у циљу усвајања значајних правних аката који су јој неопходни за обављање политичке и извршне функције. Оваква функционална овлашћења владе битно опредељују законодавну политику парламента.

Концентрација политичке и извршне власти у корист владе тумачи се као нарушавање начела поделе власти и угрожавање демократизације политичких односа. Ипак, прелаз политичке моћи и ауторитета на владу је очекиван узимајући у обзир природу и карактер политичких процеса који захтевају правовремено одлучивање и спровођење извршне власти. Традиционално организован парламент суочен са савременим друштвеним потребама није успео правовремено да се адаптира захтевима државне власти и да демонстрира способност да довољно брзо и енергично решава сложене проблема пред којима се нашао. Велике друштвене промене, повећан обим и комплексност послова државних институција, савремени глобализациони и технолошки процеси имали су за последицу промене у политичком систему које се манифестују све присутнијом супремацијом владе.

Влада, потпомогнута страначки дисциплинованом ³⁷⁵ парламентарном већином и подређеним државним управним органима преузела је од парламента политичку власт и централно место у организацији власти. Међутим, са друге стране „слабљење законодавне улоге парламента мора на другој страни бити надокнађено јачањем његове политичке улоге у контроли злоупотребе извршне власти.“³⁷⁶ Извршна и политичка власт која је концентрисана у влади мора бити ограничена правним прописима и политичким механизмима којима располаже парламент овлашћен да спроводи контролну функцију

³⁷⁵ Политичка дисциплина се остварује бројним неформалним средствима, а посебно успешном је чини то што се остваривањем политичких интереса политичке странке уједно остварују лични интереси чланова политичке партије (тако на пример од политичког успеха политичке странке зависи избор појединца за важне политичке функције и њихово каријерно унапређивање у политичким институцијама или страначким органима). Примарни циљ политичке дисциплине је постизање сагласности и лојалности између чланова политичке партије и сузбијање јавног унутарстраначког сукобљавања. Партијска дисциплина „постоји онда када се страначко јединство изнуђује како мерама вођства парламентарне групе или страначке егзекутиве тако и разним институционалним аранжманима који доводе до тога да посланик мора следити страначко јединство.“ Милош Станић, „Утицај фракцијске дисциплине и кохезије на слободан посланички мандат,“ *Српска политичка мисао* 4/2016, 374.

³⁷⁶ Davor Rodin, "Dva problema hrvatskoga parlamentarizma," *Analitičko društvo* 1/2005, 33.

владе. Чланови парламента морају се супротставити влади и њеним члановима и упутити им оштру критику кад год влада предузима мере које нису у складу са њеним овлашћењима и са утврђеном политиком. Опасност да влада као носилац извршне власти не буде под стварним надзором парламента доводи у питање функционисање рационализованог парламентарног политичког система и могућност да се преобликује у други облик државне власти.³⁷⁷ Спровођење државних власти без адекватне контролне функције и потпуне политичке и правне одговорности владе и њених чланова доводи до лошег руковођења државом. То би значило да влада мора бити довољно јака, стабилна и политички моћна да би се ефикасно и рационално бавила проблемима које спутавају државни развој, а уједно не и превише самовољна да би прекорачила уставна и законска овлашћења.

Овакав однос између законодавне извршне власти објашњава се пре свега односом политичке снаге парламентарне већине коју чини владајућа политичка партија око које су окупљене друге политичке странке, и опозиције, односно парламентарне мањине. Наиме, народни представници као кандидати политичких партија „у парламент улазе са посебним политичким налогом који не реализују индивидуално већ у оквиру политичке групе у представничком органу,“³⁷⁸ да би потом, везани политичким одлукама своје партије вршећи своја овлашћења утицали на исход парламентарних процеса, а посредством овог и на извршну политику владе. На овај начин, посредством државних органа политичке партије битно утичу на процесе доношења одлука, спровођење надлежности политичких институција и на њихову политичку моћ. Међусобни утицај легислативе и егzekутиве у систему рационализованог парламентаризма у великој мери је условљен тиме што су чланови парламента који чине парламентарну већину и чланови владе уједно припадници истих политичких партија. Фузију политичке моћи између појединих чланова парламента, њихових политичких странака и владе по правилу карактерише висока партијска

³⁷⁷ Различити уставни аранжмани председничког и парламентарног система толико су препознатљиви да под утицајем бројних ванинституционалних чиниоца један може једноставно постати други без фундаменталне и формалне промене законски дефинисаних структура. Paul Webb, Thomas Poguntke, “The Presidentialisation of Politics Thesis Defended”, *Parliamentary Affairs* 3/2013, 648.

³⁷⁸ Ирена Пејић, „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 40-41/2001, 110.

дисциплина.³⁷⁹ Имајући у виду релације између владе и парламента и надлежности којима располажу, за ефикасно функционисање и стабилан положај владе, неопходно је да парламентарна већина одлуке извршне власти „слепо“ подржава. У том контексту, партијска дисциплина представља „један од примарних механизма путем којих је влада у могућности да обезбеди доследну и предвидљиву законодавну подршку за своју политику.“³⁸⁰ У рационализованом парламентарном систему влада не може да функционише без стабилне подршке парламентарне већине што би подразумевало “да су странке које подржавају владу заиста у стању да обезбеде глас својих посланика, што са своје стране значи могућност да се примора на једнообразно гласање.”³⁸¹ Страначка дисциплина је неопходна у савременим политичким односима из разлога што се без ње, посебно у случајевима када су снаге политичких партија у парламенту скоро изједначене, лако може проузроковати пад владе. Са друге стране, „дисциплином се битно релативизују акционе могућности посланика. Он је приморан да координира своје деловање у парламенту са осталим члановима парламентарне групе.“³⁸² Народни представници као дисциплиновани чланови политичких партија постали су само пуки инструменти путем којих највише политичко руководство партије остварују своје интересе и политику у највишем представничком телу.³⁸³

Везани страначком дисциплином и заједничким политичким интересима чланови парламентарне већине пружају политичку потпору једни другима усмеравајући државу према својим политичким циљевима или према постигнутим коалиционим договорима са политичким партнерима.³⁸⁴ Иако се на тај начин доприноси стабилности политичких институција и целокупног политичког система, тако организован однос законодавне и

³⁷⁹ José Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, 118.

³⁸⁰ *Ibid.*, 117.

³⁸¹ Ђ. Сартори, 215.

³⁸² Драган Стојановић, “Правни положај посланика на примерима Француске, Немачке, Аустрије и Југославије,” Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 1999, 202. нав. према М. Станић, 375-376.

³⁸³ Иако су политичке странке препознате као кључне за демократску политику, веома је важно да се с једне стране заштити улога политичких партија у демократским процесима, а с друге стране да се заштити демократија од страначких покушаја да манипулишу правилима политичког система. Richard H. Pildes, „Political parties and constitutionalism“, *Comparative Constitutional Law* (eds. Tom Ginsburg, Rosalind Dixon), Edward Elgar Publishing, Cheltenham- Northampton 2010, 255.

³⁸⁴ Опширније, Владимир Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, Центар за мониторинг, Факултет политичких наука у Подгорици, Подгорица 2007, 61.

извршне власти доводи до тога да влада контролише парламента уместо обрнуто, да парламент контролише владу. Доводећи у питање контролну и надзорну функцију парламента „дошло је до једног уставног апсурда, да парламент остварује контролну функцију преко парламентарне већине, чији је примарни задатак да одржи своју владу у мандату.“³⁸⁵ Влада, захваљујући томе што је њена политичка снага и моћ директно условљена независношћу чланова парламента који су под утицајем строге партијске дисциплине, преобликовала је законодавно тело у страначко преставништво изузетно слабо и немоћно у вршењу значајних државних функција.³⁸⁶ Контролишући парламентарну већину чију подршку ужива, влади је омогућено да заобиђе политичку одговорност за своје активности и акте.³⁸⁷ У том погледу, стабилан положај влада се заснива на послушности, политичкој снази парламентарне већине која је партијски дисциплинована, а од чијег поверења, уједно, зависи. Уколико се односи међу политичким странкама које чине парламентарну већину наруше влада је препуштена сама себи. Узајамно зависна влада и парламентарна већина доводе до тога да, иако су осигуране конституционалне претпоставке за остваривање стварне парламентарне контроле, у политичкој пракси ефективна контрола се јавља у недовољном обиму, а влада остаје готово само номинално одговорна парламенту.³⁸⁸

Из свега што је до сада изложено можемо закључити да су бројни институционални и ванституционални чиниоци изменили улогу и позицију савременог парламента у организацији власти. Савремени глобализациони односи и убрзан темпо политичких процеса који захтевају ефикасно и ефективно одлучивање и доношење одлука утицали су на јачање улоге и позиције владе. Природно, интенција владе као носиоца извршне власти

³⁸⁵ И. Пејић, (2011b), 55.

³⁸⁶ Опширније, Џемс Брајс, *Савремене демократије, књига трећа*, Београд 1933, 3-18.

³⁸⁷ Опширније, G. Brennan, A. Hamlin, 444. Бенжамен Констан је истицао да је много важније лишити моћи политички неодговорне министре и уклонити са положаја власти него их казнити. Н.Н. F. Eulau, 37.

³⁸⁸ У XVIII и у првој половини XIX века теоретичари представничке владе вођени су мишљењем да владаочев и народни интереси не иду једни с други, као и да сваки владалац тежи тиранији и да су министри његова оруђа због чега је потребно народно представништво које ће бранити народне интересе од владара и министара. У том смислу, главни задатак парламента је да критикује рад владе и онемогућава да чини дела супротна народним интересима, или уколико би она била учињена да има кога да позове на одговорност. Дакле, парламент је виђен као владина контрола „неумитни судија за све њене погрешке и неправилности.“³⁸⁸ Међутим, како је влада успостављена од стране парламентарне већине и зависна је од њеног поверења, однос владе и парламента је добио нови облик. Између владе и парламента који је надлежан за контролу успостављени су односи који су онемогућили строг надзор као што би требао бити. С. Јовановић (1991), 238.

јесте да „максимално амортизује и маргинализује утицај парламента и оствари највећи могући степен независне контроле над процесом одлучивања,“ те се може закључити да тренд слабљења савременог парламента и тенденција оснаживања функција владе представља општи процес који је заступљен у многим модерним демократским државама.³⁸⁹ Узимајући у обзир чиниоце који утичу на однос парламента и владе, а који непосредно или посредно утичу на оснаживању улоге и позиције владе, односно слабљењу улоге и места парламента, важно је имати у виду да парламент није у потпуности беспомоћан. Надзорна, односно контролна функција представља једну од најзначајнијих функција парламента путем које представници грађана могу утицати на владу.

Капацитет и реална политичка снага парламента да спроведе ефикасну стручну контролу рада владе представља важан индикатор степена стварне демократије у друштву.³⁹⁰ Са друге стране, изостајање, стварне парламентарне контроле намеће питање на који начин је потребно организовати институционализовану контролу рада владе да би се сматрала потпуном и квалитетном и на који начин се могу унапредити постојећи конституционални инструменти контроле. Парламент мора предузети мере којима ће се побољшати ефикасност законодавног процеса, активирати и оснажити контролну функцију парламента. Сложићемо се да је законодавној власти „потребно извесно време да се она, у новом окружењу, окрене и другим функцијама, контролној пре свега, и да на тај начин бар мало поврати део утицаја који је изгубила јачањем егzekутиве.“³⁹¹ Иако је било логично да оснажену улогу владе као централне политичке институције прати све јача контролна функција парламента којом би се успоставила адекватна противтежа између два најважнија носилаца државних власти то се није десило. Имајући у виду је контролна функција у потпуности доведена у питање због односа парламентарне већине и мањине и владе неопходно је предузети мере којима би се побољшала. Парламентарна контрола је неизоставни елемент рационализованог парламентаризма, и као таква је неопходна. Ипак, имајући у виду утицај политичких странака на парламент то се чини скоро немогуће у

³⁸⁹ Зоран Крстић, „Парламентарна контрола владе-упоредна анализа“, *Српска политичка мисао* 1-2/2008, 117-118.

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ Бојан Јовић, „Однос законодавне и извршне власти-моћ парламента и одговорност владе“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 82/2019, 270.

случајевима постојања стабилне парламентарне већине и слабе парламентарне мањине. Развојем политичке културе која би подразумевала да се инструменти парламентарне контроле примењују са намером да се влада и министри подстакну на одговорније вршење извршне функције, а не искључиво са намером опозива владе уједно би се утицало на побољшање квалитета рада парламента.

О ослабљеном положају и улози парламента у односу на све моћнију владу било је пуно говора, међутим без конкретних предлога да се легислативна и егzekутива доведу у односе равнотеже. Филип Нортон сматра да се реформа односа владе и парламента заснива на балансирању тежњи и циљева чланова парламента и владе, односно да се њом морају задовољити интереси и легислативе и егzekутиве.³⁹² Реформа је по природи спор процес, једноставније и практичније је унапредити функције парламента него предузимати реформе које би довеле у питање функционисање целокупног политичког система. Такав политички контекст омогућио би парламенту повратак некадашњих функција међу којима је од посебне важности политичка контрола владе. Међутим, не смемо градити илузије већ је неопходно имати у виду да се савремени односи одвијају сувише брзо и да их прате бројни изазови различите природе које захтевају ефикасно и брзо одлучивање, што иде у корист прогресивног раста политичке моћи владе. Развојем државе и друштва јача и улога владе која ће пре или касније показати тенденцију за проширивањем својих надлежности.

Такође, не смемо занемарити да политичка дисциплина обезбеђује лојалност која заједно са амбицијом за функцијом и влашћу омогућава влади да буде доминантна. Супериорна улога и положај владе у систему рационализованог система захтева да влада као носилац извршне власти буде истовремено и под контролом независних и самосталних државних органа. Важно је нагласити, да то не значи да је контролна функција парламента пренета на друге државне органе, већ да је двострука, односно да се уз контролу парламента појављује и контрола других институција. На крају, најважније је да су односи између владе и парламента такви да политички систем одређене земље функционише довољно добро да може да одговори на различите захтеве и изазове унутрашње или спољашње

³⁹² Philip Norton, „Parliamentary Reform“, *Revue Française de Civilisation Britannique*, Online, XI-3/2002, <http://journals.openedition.org/rfcb/696>, 15. март 2022.

природе као и да се сви сукоби на релацији егзекутива и легислатива решавају применом уставних механизма у парламенту.

3. Однос владе и политичких странака у систему рационализованог парламентаризма

У политичком систему државе реализује се велики број политичких процеса који у одређеној мери, на посредан или непосредан начин, могу утицати на вршење најважнијих државних функција. Зато је политичке институције, поред тога што се посматрају кроз призму нормативног оквира, неопходно сагледати у друштвеном и политичком контексту. На положај владе у систему рационализованог парламентаризма утиче низ елемената као што су број и структура парламентарних политичких странака, однос парламентарне већине и мањине, активност ванпарламентарних политичких и друштвених група, изборни систем државе, политичка и уставна историја, уставна традиција и др. Ипак, пресудним се сматрају политичке партије које представљају „одлучујућу спојницу између друштва и државног апарата“³⁹³ тако што „стварају структуре које омогућавају законодавној власти да контролише извршну власт, а истовремено остварују везу са бирачким телом.“³⁹⁴

Одређивање стварног положаја владе у организацији државне власти рационализованог парламентарног система није могуће без разматрања утицаја политичких странака на функционисање владе. Политичке странке као организоване интересно-политичке групе грађана су основни чинилац политичког живота једне државе и примарни елемент организације државне власти.³⁹⁵ У демократским друштвима политичке странке остварују неколико функција. Ипак, полазећи од предмета истраживања, анализираћемо функцију која произилази из политичке природе и „главне улоге коју врше политичке партије у политичком процесу. Та улога је вршење власти у друштву, иако не непосредно него посредно преко државе.“³⁹⁶ Осим што им се додељује улога посредника између бирачког

³⁹³ Ђ. Верготини, 413.

³⁹⁴ N. W. Barber, „Populist leaders and political parties,“ *German Law Journal* 2/2019, 134-137.

³⁹⁵ У политичко правним теоријама политичке партије су означене као најважнији елемент савремене демократије без којих се „не може ни замислити плуралистичка структура друштва нити компететивни карактер политичког и изборног система.“ Славиша Ковачевић, „Криза функција политичких партија“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 69/2015, 165.

³⁹⁶ Радомир Лукић, *Политичке странке*, Научна књига, Београд 1966, 23.

тела и представничких институција, политичке партије, посредством парламента, имају доминантну улогу у процесу формирања владе. Политичке партије при организовању власти преузимају важну улогу у стварању владине већине, организацији владе, имплементацији политичких циљева, активностима опозиције које имају за циљ утврђивање одговорности за владине поступке, контролисању државне администрације и подстицању стабилности владе.³⁹⁷ Посматрајући их као значајан чинилац политичке реалности, политичке партије у политичком животу и у политичким институцијама реализују активности којима непосредно утичу на владу као носиоца извршне власти у систему рационализованог парламентаризма. Ради се о томе да савремене политичке партије поседују потенцијал да на различите начине делују на стабилност и трајање мандата владе због чега овај однос заслужује да буде идентификован и детаљније истражен. Пре анализе односа политичких партија и владе, неопходно је истаћи да је њихов однос блиско повезан са природом изборног система.³⁹⁸

Сматрајући да је у политичким анализама учинак и значај изборног система потцењен и занемарен, Ђовани Сартори, италијански политиколог, настојао је да ближе укаже на карактеристике изборних система, између осталог, утврђујући њихов утицај на партијски систем државе и карактер владе. Према Сарторију, већински изборни систем производи двопартијски систем и хомогену парламентарну већину. Постојање две значајније политичке странке доводи до тога да свака од њих када је на власти, влада сама и бори се за апсолутну већину мандата у парламенту.³⁹⁹ Двопартијски систем, по правилу, карактерише јака, стабилна и фунционална једностраначка влада која по правилу остаје на власти читав мандат без већих проблема при спровођењу своје извршне политике. Уколико влада изневери очекивања бирача, може лако бити смењена јер мале промене

³⁹⁷ Опширније, Russell J. Dalton, Martin P. Wattenberg, „Unthinkable democracy: political change in advanced industrial democracies“ *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies* (eds. Russell J. Dalton, Martin P. Wattenberg) Oxford University Press, Oxford 2000, 5-10.

³⁹⁸ Изборни систем је од великог значаја за многе области политичких наука и сматра се важном променљивом за разумевање широког спектра политичких феномена, а између осталог и објашњење појава попут формирања и (не)стабилности владе. Matt Golder, „Democratic electoral systems around the world, 1946-2000“, *Electoral Studies* 1/2005, 104. Низак изборни праг, велике изборне јединице, пропорционални систем прерасподеле мандата, велики број политичких странака који су прешле изборни цензус има за последицу јако фрагментиран парламент. Висок изборни праг, мале изборне јединице, већински систем прерасподеле мандата и мали број политички странака које су прешле цензус доприносе ниској или умереној фрагментираниости парламента.

³⁹⁹ Вид. Ђ. Сартори, 58-59.

изборне воље у бирачком телу могу довести до промене владе. Пропорционални систем доприноси фрагментацији страначког система, пролиферацији малих странака и формирању коалиционе парламентарне већине. Као такав, по правилу производи вишепартијски систем, а учешће великог броја политичких странака у раду парламента најчешће отежава формирање владе којој је потребна стабилна подршка парламентарне већине. Владе су, по правилу, коалиционе и подложне унутрашњим сукобима, па чак и распаду.⁴⁰⁰ Функционисање коалиционе владе зависи како од броја политичких странака које је чине, али и од тога да ли су те политичке странке сложне и солидарне или супротстављене и некооперативне. Полазећи од наведеног, Сартори истиче да „пропорционализам и коалиционе владе помажу „тешким друштвима“ да буду на окупу.“⁴⁰¹ Зато је у државама са вишестраначким системом морало је доћи до рационализације класичног парламентарног система како би се различитим уставним механизмима обезбедило функционисање политичког система и стабилна државна управа.

Разматрајући опште карактеристике, у политичким системима рационализованог парламентаризма функционише већи број политичких странака.⁴⁰² Начелно, што је број парламентарних политичких партија у политичком систему већи, то су мањи изгледи да ће било која од њих појединачно и сама за себе освојити довољну подршку бирача да би имала парламентарну већину за састављање владе.⁴⁰³ У таквим условима, ниједна политичка странка не заузима више од половине места у парламенту и није у могућности самостално да формира хомогену једностраначку владу која би била јака и стабилна са реалним могућностима да спроведе утврђену политику. Из тог разлога парламентарне политичке странке се удружују како би обезбедиле парламентарну већину за састављање

⁴⁰⁰ Милан Н. Јовановић, *Изборни системи посткомунистичких држава*, Службени лист СЦГ, Београд 2004, 111-114.

⁴⁰¹ Вид. Ђ. Сартори, 82.

⁴⁰² За предмет истраживања најважније су две карактеристике партијског система- број релевантних партија у законодавном телу (фрагментација) и идеолошке разлике између парламентарних политичких странака (поларизација). Што је фрагментација већа повећава се број партија у коалиционим владама, док већа идеолошка поларизација у парламентарном вишепартијском систему доводи до више сукоба што последично утиче на стабилност владе. Опширније, Ulrich Sieberer, Daniel Höhmann, „Do party system parameters explain differences in legislative organization? Fragmentation, polarization, and the density of regulation in European parliaments, 1945–2009,“ *Party Politics* 4/2022, 598-600.

⁴⁰³ За вишестраначке система је карактеристично да ниједна појединачна странка нема потенцијал да сама формира владу и да је заправо потенцијална нестабилност владе повезана са стабилношћу већинске коалиције странака у парламенту. Dennis C. Mueller, *Constitutional Democracy*, Oxford University Press 2000, 250.

вишестраначке владе коју чине кандидати најмање две или више политичких странака.⁴⁰⁴ Ради заузимања боље политичке позиције у државној власти и у циљу обезбеђивања парламентарне већине, идеолошки (програмски) и политички сродне политичке партије приступају формирању коалиција ради остваривања заједничких политичких циљева, односно ради формирања коалиционе владе. У том контексту, владе карактеристичне за рационализовани парламентарни систем носе са собом одређен степен нестабилности.⁴⁰⁵

Међутим, постојање већег броја политичких партија које имају за циљ да учествују у подели ограничених политичких позиција доводи до појаве различитих политичких профила парламентарне већине од које зависи функционисање и стабилност владе у рационализованом парламентарном политичком систему. Узимајући за критеријум број политичких странака у политичкој пракси држава рационализованог парламентаризма разликује се умерени или екстремни страначки плурализам. Умерени страначки плурализам одржава се уз активност од три до пет значајних политичких странака. По правилу, најчешће се издвајају две велике странке које самостално или уз помоћ треће политичке странке успевају да формирају владу која је по правилу већинска и стабилна. Екстремни страначки плурализам карактерише постајање више од пет значајних политичких странака. Влада чија се стабилност заснива на високо страначки фрагментираној парламентарној већини најчешће је слаба. Она не може да функционише довољно делотворно и динамично што отежава вршење извршно-политичке функције и управљање државним пословима. У државама са поларизованим страначким системом разликујемо најмање две ситуације, прва у којој се издваја одређени број самосталних политичких странака приближно једнаке политичке моћи, сличног политичког програма

⁴⁰⁴ У овим околностима будући председник владе је приморан да распореди министарске позиције међу политичким странкама коалиције у замену за законодавну подршку (поверење) представничког органа. Thiago N. Silva, „When do different systems of government lead to similar power-sharing? The case of government formation,” *Political Science Research and Methods* 2022, 3. У том случају, коалициона власт је могућа само зато јер су странке спремне да направе компромис како би заједнички владале. Richard Whitaker, Shane Martin, „Divide to conquer? Strategic parliamentary opposition and coalition government,” *Party Politics* 6/2022, 1000.

⁴⁰⁵ Коалиционе владе представљају стратешко партнерство између политичких партија на ограничено време. Иако политичке партије које чине владу сарађују на спровођењу заједничке извршне функције оне се, такође, боре за утицај на државну политику. Колико ће коалиционе владе бити успешне и трајне зависи од тога да ли се коалициони партнери понашају кооперативно и вољни су да улажу у партнерство, или, обрнуто, да ли се понашају компетативно угрожавајући опстанак владе. У том погледу, понашање коалиционих политичких партнера може бити важан индикатар стабилности владе. Опширније, Michael Imre et al., „Coalition Mood in European Parliamentary Democracies,” *British Journal of Political Science* 2022, 1.

које су у могућности да формирају коалицију ради састављања владе, и друга, у којој се издваја једна доминантна политичка партија око које се окупља више мањих политичких странака у намери стварања страначке коалиције која ће бити у могућности да формира стабилну владу.

У првом случају, када у политичком животу учествује више политичких странака приближно једнаког политичког потенцијала између којих је законодавна и извршна власт подељена може доћи до смене власти у којој опозиција постаје већина, а већина опозиција. Начелно, опозиција настоји да активним и офанзивним приступом делегитимира рад владе како би утицала на њено разрешење. Евентуално, може бирачком телу указати на пропусте извршне власти и на тај начин га подстаћи на пружање политичке подршке на редовним парламентарним изборима. Генерално, овако организован партијски систем омогућава да рад у парламенту буде активнији, политичка борба динамичнија, а рад владе подложнији критици и својеврсним притисцима. Са друге стране, када у политичком систему постоји коалиција коју чини већи број политичких странака лако може доћи до ситуације да је коалициона влада мањинска, по правилу, слаба и недовољно јака да решава сложне проблеме државе. Претња за изгласавање неповерења влади увек је присутна када се мањинске владе сукобљавају са опозицијом која контролише већину места у парламенту. Сходно томе, опште је прихваћено да ова имплицитна претња обесхрабрује формирање мањинских влада услед страха да ће јој парламентарна већина изгласати неповерење.⁴⁰⁶ Такође, када постоји велики број политичких група тешко је да се више њих организује и сложи тако да свака од њих оствари свој политички интерес.

У другом случају, када постоји једна доминантна политичка партија која окупља око себе више других, влада има могућност да буде јака попут владе у двопартијском систему јер када је парламентарна већина јединствена, хомогена и кооперативна влада је стабилна. То значи да уместо начела поделе власти, равнотеже и контроле, влада и парламент, као носиоци две међузависне државне функције у оваквим ситуацијама постају практично интегрисани. Све док коалиција коју предводи доминантна политичка партија заузима

⁴⁰⁶ Lavinia Stan, Diane Vancea, „Much Contest, Little Censure: Motions in the Romanian Parliament (1989–2012),“ *Europe-Asia Studies* 10/2014, 1632.

највећи број посланичких места у парламенту влада је стабилна и функционише без већих притисака од стране опозиције која је немоћна да било шта промени. Дакле, поларизовано вишестраначје не мора нужно за последицу имати нестабилну и нефункционалне владу. Постигнувши политичко јединство на релацији парламентарна већина, председник владе и шеф државе обезбеђује се стабилност политичког и уставног система.⁴⁰⁷ Ипак, и у тако удруженим коалицијама политичких партија, уколико не постоје заједнички политички интереси, може доћи до разилажења. Политички раскол или неслагања између странака парламентарне већине, по аутоматизму, доводи у питање опстанак и стабилност владе. Зато политичке странке које чине опозицију у парламенту теже стварању тензија између коалиционих партнера.

Дакле, од чланова политичких партија у парламенту, који су истовремено народни и партијски представници, зависи формирање парламентарне већине која ће омогућити састављање владе,⁴⁰⁸ односно од структуре и политичке снаге странака парламентарне већине зависи да ли ће влада бити јака и стабилна, односно слаба и нестабилна. Уколико је парламент јако фрагментиран за састављање владе, најчешће је, неопходно више од две политичке партије. Формирање коалиционе владе може бити посебно отежано у случајевима када су политичке странке које имају изборни потенцијал идеолошки удаљене. Са друге стране уколико је парламент мало или умерено фрагментиран, уколико нема екстремних идеолошких препрека између парламентарних политичких странака две политичке странке са највећим изборним потенцијалом биће у могућности да формирају коалициону владу са јаком парламентарном већином. Што је већина хетерогенија одлуке се доносе отежано и на сложенији начин, а постојање супротстављених политичких циљева може онемогућити узајамно функционисање. Већинске коалиционе владе су по правилу стабилније и дуготрајније од мањинских влада које имају тенденцију: да буду слабе и изложене ризику од пораза у парламенту, да изналазе начине за превазилажење

⁴⁰⁷ Овакве ситуације су иначе својствене једнопартијским системима. У таквим условима „држава се претвара у инструмент политичке странке, а воља странке постаје воља државе.“ Stjepan Pulišelić, *Političke stranke kao faktor suvremenog političkog sistema*, Naprijed, Zagreb 1971, 10.

⁴⁰⁸ М. Н. Јовановић (2004), 24.

мањкавости свог положаја и да услед недостатка подршке немају капацитет да решавају озбиљне проблеме.⁴⁰⁹

Дуго се у теорији сматрало да мањинске владе, формиране од партија које у парламенту контролишу мање од половине посланичких места, представљају резултат криза изазване високом политичком фрагментацијом и поларизацијом. Сматрајући их краткотрајним и нестабилним описују се као “аномалије изазване нефункционалним политичким системом.”⁴¹⁰ Међутим, „мањинске владе нису ретке у европским парламентарним демократијама и не иде им лоше у поређењу са већинским коалиционим владама.”⁴¹¹ Оваквог мишљења су М. Тејлор и В. Херман (M. Taylor, V. M. Herman) који су полазећи од хипотезе да су „мањинске владе често „кризне“ владе и долазе на власт кад се не може наћи већина,” односно да су већинске владе стабилније од мањинских, потврдили своју тврдњу, али не у значајној мери.⁴¹²

Ако се узме у обзир важност успостављања парламентарне већине за формирање владе, онда се чини оправданим и разумљивим то што се коалициони партнери већ у току трајања преговора за састављање владе договарају око појединости као што су какву извршну политику ће влада спроводити за време свог мандата, на који начин ће се спровести расподела министарстава, на који начин ће се одвијати сарадња у влади и друго. Коалициони споразуми између политичких странака који чине политичку коалицију могу бити различити по својој природи, али њихова функција је иста и она се односи на управљање односима између владајућих страна.⁴¹³ Они могу у одређеном степену ограничавати министре, међутим уколико споразуми не предвиђају конкретне планове поводом дефинисане политике владе онда је простор за слободно деловање министара

⁴⁰⁹ Kaare Strom, „Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies“, *The American Political Science Review* 3/1985, 738.

⁴¹⁰ J. A. Cheibub, F. Limongi, 213.

⁴¹¹ *Ibid.*, 221.

⁴¹² Истраживајући коалиционе владе Тејлор и Херман су анализирали 159 већинских влада са средњим трајањем од 838,8 дана и 37 мањинских влада са средњим трајањем од 501,3 дана. Анализа је открила да је веза значајна само на нивоу 0.05, тако да је њихова хипотеза да је већинска влада стабилнија од мањинске потврђена али не значајно. Michael Taylor, V. M. Herman, "Party Systems and Government Stability," *The American Political Science Review* 1/1971, 31.

⁴¹³ Опширније, Kaare Strom, Wolfgang C. Muller, Daniel M. Smith, „Parliamentary Control of Coalition Governments“, *Annual Review of Political Science* 2010, 528.

веће. Иако коалициони споразуми нису правно обавезујући, они дефинишу приоритете политике коалиционе владе и ограничавају понашање коалиционих партија у наредном мандату. Док су коалициони преговори тајни, коалициони споразуми се јавно објављују, што доприноси поштовању договореног споразума, јер би поступци супротни договореним могли да доведе до осуде јавности.⁴¹⁴ Са друге стране, коалициони споразуми се могу посматрати и као заштитни механизам који мање коалиционе партнере штити од унутаркоалицијског вета на постигнуте договоре за време преговора.⁴¹⁵

Теорије о представничкој влади полазиле су од претпоставки да ће парламент вршити надзор над радом владе, а да ће бирачко тело контролисати парламент. Међутим развојем политичких партија, односи између владе, парламента и бирачког тела су се променили. У вишепартијским системима са политичком партијом која има подршку народа за успостављање парламентарне већине у парламенту из које произилази влада парламентарна контрола изостаје. „Какве користи има у том случају од контроле парламента над владом и од контроле бирачког тела над парламентом? Зар у том случају није тачније рећи да контроле нема никакве, и да је цела државна организација у рукама једне партије, која у ствари не одговара ни пред ким.“⁴¹⁶ У политичким системима у којима су се влада и парламентарна већине сјединиле и једна с другом потпуно солидарисале избори су једино средство путем којих грађани могу да санкционишу лоше вршење извршне власти.

У модерним демократијама, „уместо да се власт врши на линији односа легислатива-егзекутива, она се у новим условима врши на линији односа опозиционе мањине и владајуће већине.“⁴¹⁷ Џон Хубер (John D. Huber) истиче да се сукоби не јављају на релацији влада –парламент, већ између политичких странака које су заступљене у влади и

⁴¹⁴ Svenja Krauss, Heike Kluever, „Cabinet Formation and Coalition Governance: The Effect of Portfolio Allocation on Coalition Agreements“, *Government and Opposition* 1/2022, 4.

⁴¹⁵ Кетрин Моури (Catherine Moury) утврђујући у којој мери су министри ограничени коалиционим споразумом закључује да је у просеку једна трећина важних одлука владе претходно прецизно дефинисана у коалиционом споразуму, док у две трећине случајева министри уживају дискреционо овлашћење приликом доношења одлука. Catherine Moury, „Coalition agreement and party mandate: How coalition agreements constrain the ministers“, *Party Politics: The International Journal for the Study of Political Parties and Political Organizations*, 3/2011, 396.

⁴¹⁶ С. Јовановић, (1991), 239.

⁴¹⁷ Слободан Јовановић, *О држави, Основи једне правне теорије*, Београд 1922, 284.

у парламенту.⁴¹⁸ Зато када је реч о односу владе и политичких странака, важно је указати на следеће. Прво, у зависности од односа снага владајућих политичких партија и политичких партија опозиције зависи колико ефикасно и у ком обиму ће влада бити контролисана и усмерена на политичку борбу у парламенту. Уколико је председник владе уједно и лидер парламентарне већине стварна контролна функција биће у великој мери редукована. Затим, колективно одлучивање политичких партија које чине коалициону владу у систему рационализованог парламентаризма отежава утврђивање политичке одговорности владе и њених чланова, а уз јаку страначку дисциплину једноставно је са виших функција пребацити одговорност на ниже органе или одређени поступак оправдати неким вишим друштвеним потребама и интересима. Иако је политички интерес опозиције да се парламентарна контрола спроводи на свеобухватан и ригорозан начин, посланици политичких странака који чине парламентарну већину могу осигурати да чланови владе не буду осуђени пред јавним мњењем или критиковани поводом лошег рада.⁴¹⁹ Ослабљена контролна функција парламента и умањена употреба расположивих механизма парламентарне контроле утицала је на то да се политичка одговорност и поверење, односно неповерење влади проверава од стране грађана путем непосредних и слободних избора.

Чланови владе као носиоци извршне власти у систему рационализованог парламентаризма су, по правилу, припадници политичке странке односно коалиције која има парламентарну већину у законодавном телу. На тај начин односи између парламентарних група у великој мери помажу и ојачавају снагу владе у систему рационализованог парламентаризма. Постојање јаке парламентарне подршке лишава владу и њене чланове страха да ће у парламенту бити покренут поступак за изгласавање неповерења влади. У том случају влада може да рачуна да ће народни представници усвајати све законске акте које предложи. Супротно, не усвајање владиних предлога значило би да влада губи поверење парламентарне већине и да постоји могућност обарања владе. Како би се спречила таква ситуација политичке странке које чине парламентарну већину у својим оквирима појачавају партијску дисциплину или претњом распуштања могу извршити притисак на

⁴¹⁸J. D. Huber, 270.

⁴¹⁹ Вид. D. Beetham, 127.

парламент. Коначно, може се закључити да одређене политичке странке поседују довољно политичке моћи да допринесу и утичу на стабилност владе у једнакој, а можда чак и у већој мери, него што то чине средства противтеже владе у односу на средства парламента.

ЧЕТВРТИ ДЕО-ПОЛОЖАЈ ВЛАДЕ У РАЦИОНАЛИЗОВАНОМ ПАРЛАМЕНТАРНОМ СИСТЕМУ–КОМПАРАТИВНИ ПРИКАЗ

1. Положај владе у рационализованом парламентарном систему

Од велике важности је на који начин ће влада као носилац извршне власти бити организована и којим функцијама ће располагати у одређеном политичком систему и друштву. Стварна позиција владе условљена је са најмање три групе фактора. Прва група фактора односи се на уставну и законску регулативу којом се непосредно утврђује и прописује делокруг надлежности и овлашћења и дефинише нормативно институционални оквир функционисања владе и њених помоћних тела. Друга група фактора односи се на елементе изборног система који утичу на партијски систем и политичку структуру парламента, а посредством њих на владу. И последњи детерминишући чинилац је парламентарна пракса одређене државе.⁴²⁰ Положај владе у рационализованом парламентарном систему условљен је бројним детерминантама, међу који се издвајају стабилност владе, јединство и сагласност поводом најважнијих политичких питања између чланова владе, околности под којима се влада саставила (колико дуго су трајали преговори око састављања владе, друштвене и политичке околности у држави) број политичких партија које су учествовале у формирању владе, какви су односи између политичких партија које чине парламентарну већину (да ли су идеолошки и програмски блиске или удаљене), значај овлашћења и делокруг послова владе предвиђени законом и уставом и сл.

Након завршетка Другог светског рата парламентарне демократије суочавале су се са нестабилним владама превасходно из разлога зато што поједина уставна решења нису била одговарајућа за нове послератне околности. Са друге стране, развој политичких институција и савремени услови захтевали су да влада као носилац извршне власти буде јака, стабилна, проактивна и ефикасна, као и да има развојну стратегију и стваралачку перспективу. У том смислу, са циљем да се постигне стабилност извршне власти, положај владе у организацији власти рационализованог парламентарног система значајно је ојачан

⁴²⁰ Вид. Слободан П. Орловић (2012а), 35.

бројним процедуралним и организационим претпоставкама. Историјски посматрано, посебну улогу у оснаживању положаја владе у појединим политичким системима (на пример у Немачкој) имао је председник владе. Осим тога што врши најзначајнији улогу и по положају је хијерархијски изнад осталих министара од „његовог држања и вредности зависи умногоме успех владе и владине политике.“⁴²¹ Поједини политички лидери вршећи функцију председника владе су својим политичким способностима и вештинама битно допринели јачању положаја владе у систему рационализованог парламентаризма. Као први министри уздигли су и оснажили институцију владе изнад других политичких институција што им је омогућило обезбеђивање политичке подршке за остваривање својих политичких циљева и извршне политике државе. Тако су на пример немачки канцелари уздигли институцију првог министра на тај ниво да су их поредили са „изабраним монархом“ чија је власт временски ограничена, строго контролисана и који одговарају за сопствене одлуке које се односе на вођење државних послова.⁴²² Положај владе у систему рационализованог парламентаризма директно може ојачати политички снажна и јединствена парламентарна већина; што је већина стабилнија и хомогенија, влада ће бити јача и независнија од утицаја парламента. Имајући у виду разноликост детеминанти које утичу на карактеристике владе, њену политичку моћ и улогу у организацији државне власти и имајући у виду потребе савремене демократске државе разумљиво је да је положај владе у земљама рационализованог парламентаризма намерно оснажен како би се обезбедила стабилност политичког и уставног система.

Парламентарна пракса и односи између извршне и законодавне власти наметнули су потребу за рационализацијом класичног парламентарног система и уједно развили подврсту парламентаризма која је у нашој правној литератури названа рационализовани парламентарни систем. Различита политичка и уставна стварност која се јавља као последица различите организације политичког система, изборног и партијског система, обичаја, уставне традиције и историје резултирале су различитом парламентарном праксом, а последично и различитим конституционалним положајем владе у организацији власти. У вези са тим, да би смо на потпун и свеобухватан начин разумели позицију,

⁴²¹ Л. Марковић, 88.

⁴²² А. Вајић, 34; Слободан П. Орловић, „Шеф државе у Србији – краљ наспрам председника републике“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2016, 1198.

улогу, функционисање и значај владе у систему рационализованог система неопходно је анализирати владу у ширем контексту, у оквиру политичких, правних, историјских, социјалних и других друштвених односа. Односно, да би се прецизирала улога, положај и функција владе у рационализованом парламентарном систему неопходно је анализирати њено правно и практично функционисање у уставној и политичкој теорији и пракси држава које припадају овог групи политичких режима.⁴²³

2. Положај владе у рационализованом парламентарном систему Савезне Републике Немачке

2.1. Историјски развој рационализованог парламентарног система у СР Немачкој

Данашња Савезна Република Немачка (у даљем тексту СР Немачка или Немачка) је за скоро 140 година била: уставна монархија (од 1871. до 1918.), нестабилна демократија (за време Вајмарске републике од 1919. од 1933.), националсоцијалистичка тоталитаристичка држава (од 1933. до 1945.), војно окупирана (од 1945. до 1949.), сачињена од две одвојене државе (од 1949. до 1990).⁴²⁴ Политички систем СР Немачке организован је као рационализовани парламентарни систем владавине. Услед претешке политичке и економске ситуације у држави, националсоцијалистичке прошлости и тешких последица ратова многи нису били оптимистичког става према будућности немачке демократије.⁴²⁵ Према виђењу Вучине Васовић, „користећи негативно искуство Вајмарске републике, уставотворац је тежио ка неком моделу ефикаснијег или рационализованог парламентаризма, који би садржао одговарајућа правила политичке одговорности, компетентну јаку извршну власт и Бундестаг као круну и темељ новог уставног поретка.“⁴²⁶

⁴²³ Шарл Монтескје је истицао да природа, односно организациона структура владавине је чини таквом каква јесте док је њено начело односно „људске страсти“ ставља у дејство. Ш. Монтескје, 24. Институционалне норме имају за циљ успостављање равноправности између парламента и владе у рационализованом парламентарном систему, док активности политичких партија и њених чланова чине да положај владе претеже над положајем парламента.

⁴²⁴ У периоду од 1949. до 1990. године данашњу СР Немачку је чинила либерална демократска Западна Немачка и комунистичка Источна Немачка. До уједињења Западне и Источне Немачке дошло је 1990. године од када је Немачка јединствена демократска држава.

⁴²⁵ Опширније, Manfred G. Schmidt, “Germany. The Grand Coalition State“, *Comparative European Politics* (ed. Josep M. Colomer), Routledge London -New York 2008, 58.

⁴²⁶ В. Васовић (2012а), 617.

По окончању рата, институција владе и канцелара у рационализованом парламентарном систему СР Немачке развијала се под утицајем сложене уставне теорије и традиције, као и низа других друштвених, правних и политичких околности. „Двадесет шест кабинета, који су се у четрнаест година Вајмарске Републике смењивали и тешкоће при сваком новом састављању Владе, важили су у очима народа као додатни доказ за сумњиву вредност парламентарног система који је идентификован са државом слабом по природи.“⁴²⁷ Политичка нестабилност, нове друштвено-економске околности, нежељења дејства норми Вајмарског устава⁴²⁸ и историјске поуке утицали су на опредељење уставотворца да при дизајнирању новог устава буду успостављени институционални механизми и процедуре чијом би се имплементацијом омогућило успостављање политичке стабилности. Наиме, задржавањем елементарних уставних елемената класичног парламентарног система, као што је одговорност владе, или њиховом рационализацијом тежило се развијању успешног уставног и политичког система.

Након Другог светског рата СР Немачка, руковођена идејом успостављања равнотеже између законодавне и извршне власти, настојала је да политички систем државе организује на парламентарној основи уз увођење мера рационализације које су допринеле релативно брзом успостављању стабилних влада по којима је Немачка данас у политичким и правним наукама препознатљива. Основним законом од 1949. године,⁴²⁹

⁴²⁷ Милан Рапајић, *Извршна власт у полупредседничким системима*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац 2016, 146.

⁴²⁸ Вајмарски устав из 1919. године преузео је од председничког политичког система јаког председника којег бира народ непосредним путем, а одговорну парламентарну владу из француског устава. Према Вајмарском уставу Немачка је била савезна парламентарна република са ојачаним председником државе, са знатно ослабљеним елементима федерализма и успостављеним правима и слободама грађана. Према С. Јовановић Вајмарски устав је креирао један систем с два центра—један у Парламенту, а други у председнику што само по себи даје повода за сукобе. По њему је било питање тренутка када се таква ситуација мора упростити свођењем на један центар што се касније у Немачкој десило, потврдивши погрешке Вајмарског устава који је поставио две подједнако јаке власти једну крај друге. С. Јовановић (1991), 299.

⁴²⁹ Након успостављеног договора између немачких представника и држава победница, у Лондону 1948. године успостављена је уставотворна скупштина која је у периоду од августа 1948. до маја 1949. године радила на изради уставног документа. Француска и Велика Британија вршиле су велики притисак на Немачку залагајући се за увођење федерализма уместо за централизовану унитарну државу, сматрајући да ће федерализам као средство спречити стварање јаке немачке државе. Међутим, успостављање федералног облика власти у Немачкој ишло је у другом смеру од планираног. Dieter Grimm, „The Basic Law at 60 – Identity and Change,“ *German Law Journal* 1/2010, 36. Текст документа усвојен је 8. маја 1949. године са 53 гласа за и са 12 гласа против. Основни закон је усвојен и од стране скупштина Земаља, а када је остварена двотрећинска већина Основни закон је 23. маја 1949. ступио на снагу. Ф. Лово, 362-363. Назив „Основни закон“ симболизује привремени карактер који му је првобитно приписан, остављајући могућност новог уставног поретка за, евентуалну, уједињену Немачку. Међутим, 1990. године до поновног уједињења

који представља синтезу германске уставне и политичке теорије и праксе свесно се тежило оснаживању положаја савезног канцелара и смањењу уставних овлашћења председника државе. Захваљујући добро спроведеној рационализацији којом је побољшан класичан парламентарни систем СР Немачка је остварила замисао о успостављању стабилних влада које није једноставно оборити и које су истовремено довољно снажне да опстану на власти за време свог мандата. Имајући у виду успешност механизма рационализације у политичком систему СР Немачке, сматра се да је Основним законом из 1949. године успостављен архитип рационализованог парламентарног система организације власти.

2.2. Елементи рационализације у политичком систему СР Немачке

После Другог светског рата, писци Бонског устава⁴³⁰ били су у искушењу како да обезбеде већу стабилност новом политичком и уставном систему Савезне Републике. Увиђајући недостатке Вајмарског устава, Основни закон је био прилика да се измене лоша решења и имплементирају нова са циљем успостављања тешко сменљиве владе у политичком систему СР Немачке. Поучени негативним искуством Вајмарског устава, писци Основног закона из 1949. године настојали су да ојачају положај владе, прецизније канцелара. Применом мера рационализације немачки уставотворци настојали су да отежају поступак обарања владе. У том правцу, уводе се елементи рационализације међу којима је од посебне важности процедура конструктивног изгласавања неповерења која представља

Немачке је дошло без усвајања новог устава. Упркос свом првобитном привременом карактеру, Основни закон се може описати као једна од најважнијих успешних прича немачке послератне историје. Dieter Grimm, Matthias Wendel, Tobias Reinbacher, "European Constitutionalism and the German Basic Law," *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law National Reports* (eds. Anneli Albi, Samo Bardutzky), Springer, Berlin, 2019, 409. Основни закон је чланом 146. предвидео да престаје да важи оног дана када ступи на снагу устав који је немачки народ усвојио. По уједињењу парламент је испунио обећање да ће преиспитати Основни закон. Успоставио је комисију за ревизију устава коју је чинио једнак број посланика Бундестага и Бундесрата. У периоду од петнаест месеци (од јануара 1992. до марта 1993.), заједничка комисија је разматрала велики број предлога који су имали за циљ да унапреде уставни поредак Немачке. Готово сви предлози су одбијени. Комисија није видела било какву вредност у предлозима да се дозволи парламенту да се сам распусти или да се укине изборна клаузула од пет процента за савезне и државне изборе јер би такве промене поткопале стабилност и равнотежу која је обезбеђена осмишљеним уставним аранжманима који су усвојени 1949. Опширније, Donald P. Kommers, „The Basic Law: A Fifty Year Assessment,” *German Law Journal* 4/2019, 580-581.

⁴³⁰ Основни закон се назива и Бонски устав. До уједињења Западне и Источне Немачке, постојали су Основни закон односно Устав Савезне Републике Немачке -Западне Немачке од 1949. и Устав Демократске Републике Немачке-Источне Немачке од 1950. Анђелка Плавшић Нешић, „Настанак устава и развој уставности у Немачкој“, *Увод у право Немачке* (ур. Мирко Васиљевић, Владимир Чоловић), Правни Факултет Универзитета у Београду, Институт за упоредно право, Београд 2011, 151-152.

значајан уставни механизам и инструмент парламентарне контроле осмишљен управо од немачких писаца уставног права. Најважнији циљ увођења конструктивног гласања о неповерењу био је обезбеђивање веће стабилности владе која ће бити довољно снажна и ефикасна у решавању бројних проблема. Настанак и развој конструктивног изгласавања неповерења влади уско је повезан са уставном праксом и лошим искуством са чланом 54. Устава Вајмарске републике којим је предвиђено да канцелар и министри Рајха морају да поднесу оставку у случају да Рајхстаг изгласа неповерење. Сматрајући да је овакво решење о изгласавању неповерења директно или индиректно утицало на то да су владе током Вајмарског периода биле нестабилне, краткотрајне и да је било изузетно тешко формирати коалициону владу, у вези са поменутиим чланом 54. покренуте су уставне расправе.

Како би се немачки рационализовани парламентарни систем стабилизовао, Основни закон не омогућава чисто (просто) изгласавање неповерења. Чланом 67. Основног закона из 1949. године први пут се уводи тзв. конструктивно изгласавање неповерења које подразумева да парламент не може опозвати владу једноставним изгласавањем неповерења. Канцелар може бити опозван заједно са својим кабинетом конструктивним изгласавањем неповерења искључиво истовременим гласањем за новог канцелара. Другим речима, предлог за изгласавање неповерења влади комбинује две уставне процедуре, изгласавања неповерења и предлог кандидата који ће заузети место смењеног председника владе. Са друге стране, то би значило да одбацивање владе изгласавањем неповерења подразумева избор следеће владе чиме се контролна надлежност парламента обликује у форму позитивног деловања.⁴³¹ Дакле, у случају да Бундестаг намерава да покрене поступак конструктивног изгласавања неповерења влади, чланови парламента морају имати предлог за новог канцелара, који се бира тајно чак и када је предложено неколико кандидата (чл. 97, ст. 2. Пословника Бундестага).

Конструктивним изгласавањем неповерења се први пут у уставној пракси успоставила оваква веза. Обавезан предлог наследника канцелара првобитно је виђено као непријатна

⁴³¹ Matthias Hartwig, „Уставне претпоставке одговорне владе-немачко искуство: контрола власти у немачком уставу“, Зборник реферата и излагања са стручног скупа *Владавина права-одговорност и контрола власти*, Конрад Аденауер Стифтунг, Београд 2009, 16.

„казна“ за групе у Будестагу које желе да изазову пад владе али не и да преузму одговорност за последице таквог чина. Конструктивним изгласавањем неповерења, бар у теорији, парламент поседује моћ да бира и разрешава канцелара и утиче на правац извршне политике, а такође има и широка истражна овлашћења која му омогућавају квалитетније спровођење контролне функције.⁴³² Према члану 67. Основног закона „Бундестаг може изразити неповерење савезном канцелару када изабере његовог наследника већином гласова својих чланова након чега ће затражити од савезног председника да опозове савезног канцелара. Савезни председник мора да удовољи том захтеву и да именује новоизабраног канцелара. Између захтева и избора мора да протекне четрдесет и осам сати.“⁴³³ Намера уставописца је да путем овог института осигура успостављање стабилне и јаке савезне владе која је носилац извршне власти и елиминише слабости класичног парламентарног система које се односе на избегавање дугих владиних криза попут оних који су се дешавали у Вајмарској републици.⁴³⁴

Из наведених уставних одредба члана 67. Основног закона може се закључити да је поступак опозива старог и избор новог савезног канцелара обједињен у једну уставну процедуру. Поступак изгласавања неповерења је „конструктиван“ јер је организован тако да буде правно ефикасан; односно да изгласавање неповерења влади подразумева сагласност већине чланова Бундестага око избора новог канцелара. Процедура конструктивног изгласавања неповерења је осмишљена како би се предупредиле ситуације у којој су странке опозиције биле у положају да изазову пад владе иако нису могле да формирају парламентарну већину и да наставе са даљим државним обавезама. Основни закон странкама опозиције омогућава да покрену поступак изгласавања неповерења само када су у могућности да се истовремено усагласе у вези избора новог канцелара. У случају пада владе парламент мора бити слојан око разрешења канцелара и формирања нове Владе, у супротном, председник републике располаже са две могућности: да именује кандидата који није освојио већину или да распусти Бундестаг. Основни закон омогућава канцелару да, уколико не постоји сагласност око избора новог

⁴³² David P. Currie, “Republication - Separation of Powers in the Federal Republic of Germany“, *German Law Journal* 12/2008, 2146-2147.

⁴³³ Основни закон (Устав) СР Немачке, 39-40.

⁴³⁴ T. Fleiner, L. B. Fleiner, 430.

канцелара и уколико није дошло до распуштања Бундестага, остане на функцији иако је изгубио поверење и подршку у парламенту што се у уставној реалности није дешавало.

У правној теорији заузет је став да је управо Основним законом, прецизније одредбама члана 67. којим се успоставио уставни механизам конструктивног изгласавања неповерења, оснажена позиција канцелара као председника владе тако што се на овај начин Бундестагу отежава смена канцелара. Да би смо могли да проценимо значај конструктивног изгласавања неповерења за стабилан положај владе, неопходно је да анализирамо његову примену у уставној пракси СР Немачке. Од 1949. године Бундестаг је само два пута користио одредбе члана 67. Основног закона о конструктивном изгласавању неповерења, априла 1972. неуспешно и октобра 1982. успешно. Наизглед посматрано, не тако честа примена може да релативизује значај конструктивног изгласавања неповерења влади, међутим не треба потцењивати индиректан значај члана 67. Основног закона само због недовољно учестале употребе.⁴³⁵ Отежани услови предвиђени процедуром конструктивног гласања о поверењу владе значајно су допринели већој стабилности коалиционих влада у СР Немачкој. Уставне одредбе о конструктивном изгласавању неповерења имају за циљ брзо превазилажење криза у којима влада није способна да спроводи извршну функцију. Уз искључивање појединачне одговорности министара што доприноси стабилизацији односа унутар владе, конструктивно изгласавање неповерења подстиче власт и опозицију на сарадњу и компромис тако што у случају да парламентарна већина жели да изгласа неповерење влади, она мора бити спремна да преузме одговорност за формирање нове владе.

До априла 1972. могућност примене процедуре конструктивног изгласавања неповерења била је само академска замисао имплементирана у Основном закону СР Немачке. 1972. године долази до прве употребе конструктивног изгласавања неповерења када је хришћанско-демократски лидер опозиције Рајнер Барзел покренуо процедуру конструктивног изгласавања неповерења канцелару Вили Бранту (Социјалдемократска

⁴³⁵ Стабилност владе не зависи само од установљених уставних одредби већ и од стабилности и снаге односа између политичких партија које чине парламентарну већину и коалициону владу. Ипак, комплексна процедура и отежани услови под којима је могуће изгласати неповерење влади побољшавају положај владе у организацији власти чинећи је ефикаснијом и стабилнијом.

партија Немачке- СПД). Иако је због неслагања са Брантовом политиком приближавања Истоку коалицију социјалиста и слободних демократа (ФДП) напустило неколико посланика и очекивало се успешно изгласавање неповерења у корист Рајнера Барзела, процедура је окончана неуспешно. Гласање је било тајно, а уместо потребних 249, само 247 посланика је гласало за неповерење. Покушај свргавања Вили Бранта и уместо њега постављење Рајнера Барзела за канцелара није успело.⁴³⁶ Међутим, како је врло брзо одбачен буџетски текст било је јасно да ни коалиција ни опозиција немају већину. Канцелар В. Брант је септембра 1972. поставио питање свог поверења које је изгубио са намером да захтева од председника федерације распуштање Бундестага и расписивање избора. 1974. године, две године након прве примене одредби члана 67. Основног закона Брант ће поднети оставку због откривања шпијуна Источне Немачке у кабинету канцелара.

Десет година после, октобра 1982. године долази до прве успешне примене процедуре конструктивног изгласавања неповерења канцелару Хелмут Шмиту, а за његовог наследника је изабран Хелмут Кол. Као и В. Брант, нови канцелар Хелмут Кол поставио је питање поверења у складу са чланом 68. Основног закона како би иницирао распуштање Бундестага. Кол је био критикован да је применио одредбе члана 68. како би тактички ојачао своју власт, а не како би предупредио кризу владе. Ипак, Хелмут Кол је 1983. поново изабран за канцелара на предлог председника федерације у складу са чланом 63. Основног закона и вршио је функцију председника владе све до 1998. године.

Дакле, члан 67. омогућава Бундестагу да смени канцелара и заједно са њим све министре у било које време и из било ког разлога под условом да је парламентарна већина сложена у вези именовања новог канцелара. Смисао ове одредбе јесте да се спрече парламентарне кризе уз обезбеђивање парламентарне контроле. Из наведених примера у којима је дошло до примене процедуре конструктивног изгласавања неповерења може се увидети да када канцелар изгуби подршку парламента, могуће су три ситуације. Прва, избор канцелара према члану 67. уколико је изгласано неповерење канцелару или према члану 63. уколико

⁴³⁶ Каснијом анализом гласања било је јасно да гласови који су недостајали да би процедура била успешна припадају демохришћанским посланицима који нису дали свој глас Барзелу. 1973. године у штампи су се појавили наводи о подмићивању посланика да гласају против Барзела. А. Grau, 7.

канцелар поднесе оставку; друга, у случају спора између парламента и канцелара, канцелар може поставити питање поверења и затражити распуштање Бундестага председнику федерације према члану 68.; и последња могућност јесте наставак мањинске владе. То значи да уколико не постоје могућности да се изабере будући председник владе, влада може опстати чак и ако не ужива поверење парламентарне већине, тако на пример “ако посланици ускрате поверење влади, на канцелару је да процени које закључке ће из тога да извуче- може да остане и даље на власти иако у историји Немачке није постојао ниједан такав случај.”⁴³⁷ У вези са тим, смисао улоге конструктивног изгласавања неповерења као механизма рационализације уско је повезан са чланом 63. о избору канцелара од стране парламента и чланом 68. о гласању о поверењу и распуштању парламента.

Наиме, уставне одредбе члана 63. Основног закона о парламентарној инвеститури, односно о избору канцелара не могу се у потпуности схватити без напомене о искуству Вајмарске републике када је председник Вајмарске републике уживао значајна овлашћења која су га стављала у положај стварног носиоца извршне власти, док је „влада била двоструко одговорна и зависна: прво од председника Рајха који је именовао и распуштао канцелара и министре; а друго, од парламента који је гласањем о поверењу потврђивао и уклањао владу.”⁴³⁸ Према одредбама Основног закона, избор савезног канцелара на предлог председника или у крајњем случају на предлог Бундестага уређен је тако да се избегну парламентарне кризе и немогућност формирања владе. За разлику од Устава Вајмарске републике, избор савезног канцелара је овлашћење парламента док је председнику државе формално поверено именовање без могућности разрешења.

Према члану 63. Основног закона „Савезног канцелара бира Бундестаг без расправе на предлог савезног председника. Изабран ће бити онај кандидат који добије гласове већине чланова Бундестага. Изабраног ће именовати савезни председник. Уколико предложено лице не буде изабрано, Бундестаг може у року од четрнаест дана од тог изборног круга изабрати савезног канцелара већином гласова својих чланова. Уколико у том року не дође до избора, мора се одржати нови изборни круг у ком ће бити изабрано лице које добије

⁴³⁷ М. Hartwig, 16.

⁴³⁸ В. Васовић (2012а), 595.

највећи број гласова. Ако изабрано лице добије већину гласова чланова Бундестага председник мора да именује у року од седам дана од дана избора, а у случају да није добио наведену већину, председник може да га именује или да распусти Бундестаг.⁴³⁹ Када је реч о савезним министрима, „њих именује и опозива савезни председник на предлог савезног канцелара.“⁴⁴⁰

Из наведених уставних одредби може се закључити да се парламентарна инвеститура односи само на институцију канцелара и да се састоји од највише три фазе са различитим правима предлагања кандидата и захтевима у погледу неопходне већине која се тражи да би предложено лице било изабрано за функцију председника владе. Прва фаза почиње тако што председник савезне државе предлаже кандидата за савезног канцелара Бундестагу. Начелно, иако је формално слободан у том избору, председник државе најчешће предлаже лидера политичке партије која је освојила највећу подршку бирача на парламентарним изборима или предлаже кандидата око којег су политичке странке као коалициони партнери договориле. У првој фази да би кандидат био изабран за канцелара потребно је да добије гласове већине чланова Бундестага. Избор канцелара апсолутном већином на предлог председника се сматра уобичајеним и до данас су сви канцелари били изабрани у првој фази парламентарне инвеституре.⁴⁴¹ Међутим, у случају да лице које је предложио савезни председник не освоји апсолутну већину, гласање о инвеститури прелази у другу фазу. Друга фаза подразумева да у року од четрнаест дана од првог гласања, Бундестаг може изабрати канцелара већином гласова својих чланова. У овој фази Бундестаг бира канцелара на своју иницијативу, односно међу лицима који су предложени од парламентарних група, тако да не постоје ограничења у погледу броја прихватљивих кандидата, изузев да кандидатура мора уживати подршку једне четвртине чланова

⁴³⁹ *Основни закон (Устав) СР Немачке*, 38-39.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, 39.

⁴⁴¹ Од доношења Основног закона 1949. године кандидат предложен од стране савезног председника увек је на првом гласању добио потребну већину. Karlheinz Niclauss, „The Federal Government: Variations of Chancellor Dominance“, *Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany* (ed. Ludger Helms), Palgrave Macmillan, London 2000, 66. У периоду између 1949. и новембра 2014. године спроведен је двадесет један поступак гласања о инвеститури. Сви ови поступци су успешно завршени избором канцелара апсолутном већином у првом кругу. Изабрани канцелари председавали су већинском владом, док су три мањинска кабинета била пролазна појава. Опширније, Steffen Ganghof, Christian Stecker, „Investiture Rules in Germany: Stacking the Deck Against Minority Governments“, *Parliaments and Government Formation. Unpacking Investiture Rules* (eds. Björn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub), Oxford University Press, Oxford 2015, 77-80.

Бундестага. Као и у претходној фази, и у другој фази парламентарне инвеституре захтева се апсолутна већина. Уколико истекне рок, а избор канцелара није спроведен, приступа се последњој фази гласања. По окончању гласања у трећој фази, кандидат који је освојио релативну већину биће именован од стране председника федерације за канцелара, изузев уколико шеф државе не однесе одлуку о распуштању Бундестага.⁴⁴² То би значило да савезни председник ужива дискреционо право да распусти Бундестаг тек након што су поновљени покушаји да се изабере канцелар били неуспешни, с тим да је потребно истаћи да председник има могућност да изабере канцелара који ужива релативну већину уколико сматра да би то био сврсисходнији политички избор у датом моменту.

Док Бундестаг располаже могућношћу изгласавања неповерења применом члана 67. Основног закона, члан 68. који се односи на процедуру гласања о поверењу је на располагању канцелару. Посебност члана 68. се односи на то да је предлог гласања о поверењу повезан са правом канцелара да предложи савезном председнику распуштање парламента, тачније Бундестага. Према одредбама овог члана „уколико се са захтевом савезног канцелара да му се изгласа поверење не сагласи већина чланова Бундестага, онда савезни председник, на предлог савезног канцелара може у року од двадесет и једног дана да распусти Бундестаг. Право на распуштање се гаси чим Бундестаг већином гласова својих чланова изабере новог савезног канцелара. Између захтева и гласања мора да протекне четрдесет и осам сати.“⁴⁴³ Савезни канцелар може поставити питање поверења, најчешће како би предупредио поступак конструктивног изгласавања неповерења од стране чланова Бундестага. Уколико Бундестаг изгласа поверење влади, изостаће иницирање поступка конструктивног изгласавања неповерења, док положај канцелара који је доведен у питање може бити додатно ојачан, а парламентарна већина дисциплинованија. Исто тако, канцелар располаже правом да питање поверења постави на директан начин или га повезати са одређеним предлогом закона или неком другом важном одлуком владе. Позитиван одговор на питање поверења захтева апсолутну већину. Уколико се са предлогом за изгласавање поверења канцелару не сагласи већина чланова Бундестага канцелар има две опције, прва да настави да буде канцелар без поверења

⁴⁴² *Ibid.*, 70-72.

⁴⁴³ *Основни закон (Устав) СР Немачке*, 40.

парламентарне већине и друга, да након изгубљеног поверења, у року од двадесет и једног дана, предложи савезном председнику да распусти Бундестаг. Назнака да распуштање парламента није обавезно проналази се у члану 81. Основног закона о стању законодавне неопходности.⁴⁴⁴ Поменути члан омогућава мањинској влади да остане на власти уколико савезни председник одлучи да не распусти Бундестаг према члану 68.⁴⁴⁵

Процедура гласања о поверењу је у историји Бундестага употребљена пет пута до сада.⁴⁴⁶ Од тога два случаја су била у складу са одредбама Основног закона, односно питање поверења је постављено како би се дисциплиновала владина већина или како би дошло до разрешења ситуације у којој влада није имала већину. У три случаја процедура гласања о поверењу искоришћена је са циљем подношења предлога за распуштање Бундестага. За немачку уставну праксу посебно су значајне две ситуације у којима је примењен члан 68. који комбинује питање поверења и институт распуштања парламента - прва, 1982. када је на предлог канцелара Хелмута Кола и друга 2005. године када је на предлог канцелара Герхарда Шредера распуштен Бундестаг иако је влада имала сигурну парламентарну подршку. Правно питање које се у оба поменута случаја отворило пред Савезним уставним судом на захтев посланика Бундестага јесте да ли одредбе члана 68. могу послужити савезном канцелару за „својеврстан политички маневар“ односно „да ли је интенција уставотворца била да канцелар с ослонцем на ове одредбе „намерно“ изгуби

⁴⁴⁴ Према члану 81. Основног закона СР Немачке „уколико у ситуацији из члана 68. Бундестаг не буде распуштен, савезни председник може на захтев савезне владе и уз сагласност Бундесрата, утврдити постојање ванредног стања у погледу доношења одређеног закона, то уколико Бундестаг одбије предлог закона, иако га је савезна влада означила као хитан. Исто важи и за случај када је предлог закона одбијен иако је с њим био повезан захтев савезног канцелара из члана 68. Уколико Бундестаг и након утврђивања постојања ванредног стања у погледу доношења одређеног закона изнова одбије предлог закона или уколико га усвоји у верзији коју савезна влада значи неприхватљивом, сматра се да је закон донет ако своју сагласност за то да Бундесрат. Исто важи и за случај када предлог закона не буде усвојен од Бундестага у року од четири недеље од дана поновног подношења. За време трајања мандата једног савезног канцелара сваки предлог закона који је Бундестаг одбио може бити поднет у складу са ставовима 1. и 2. (претходно наведеним) у року од шест месеци од дана првог утврђивања постојања ванредног стања у погледу његовог доношења. Након истека тог рока, а за време трајања мандата истог савезног канцелара, није дозвољено поновно проглашење ванредног стања у погледу доношења закона.“ *Ibid.*, 49-50.

⁴⁴⁵ Уставна одредба која дозвољава мањинску владу, повезујући је са распуштањем парламента и са могућношћу стања законодавне неопходности до сада је остала мртво слово на папиру. Johnson Nevil, *State and Government in the Federal Republic of Germany. The Executive at Work*, Pergamon Press 1983, 55.

⁴⁴⁶ *Das Misstrauensvotum gegen Willy Brandt (1972)* https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/28290403_misstrauensvotum01-200574, 15. март 2022. Први је питање поверења поставио Вили Брант 1972., потом Хелмут Шмит 1982., Хелмут Кол 1982. и Герхард Шредер 2001. и 2005.

поверење у парламенту како би издејствовао његово распуштање и последично расписивање ванредних парламентарних избора.⁴⁴⁷ Савезни уставни суд који је решавао спор између органа у вези са применом процедура рационализованог парламентаризма је потврдио уставност оваквог поступка.⁴⁴⁸

Одредбе члана 63., 67. и 68. Основног закона које представљају темељ немачког рационализованог парламентарног система доприносе стабилизацији положаја канцелара, односно владе наспрам неодговорне парламентарне опозиције. Како би се избегле слабости Вајмарског устава и да би се ојачала извршна власт у односу на парламент, творци Основног закона су се уздржали од тога да председнику државе омогуће да има стварни утицај на формирање кабинета. Иако савезни председник има право да предложи кандидата за канцелара у првој фази парламентарне инвеститутре, он нема значајнији утицај на избор канцелара или формирање кабинета у целини. У том смислу, одустало се и од ранијег предлога да се Бундесрат укључи у поступак именовање канцелара. Парламент је добио право да бира канцелара, што је подразумевало искључиву одговорност политичких странака које су биле обавезне да обезбеде неопходну већину. Мере рационализације, међу којима се издваја механизам конструктивног изгласавања неповерења и право Бундестага да већином гласова својих чланова изабере новог савезног канцелара и спречи распуштање представничког дома допринели су томе да немачке коалиционе владе успевају да истрају скоро читав мандат.⁴⁴⁹ Према појединим емпиријским налазима, ефекат одредбе о конструктивном изгласавању неповерења је прецењен, имајући у виду да је применом процедуре из члана 67. само један од канцелара остао без функције председника владе. Ипак, није занемариво то да је процедура конструктивног гласања о неповерењу владе утицала на успостављање односа сарадње и интеграција између егzekутиве и легислативе, док су, последично, отежани услови

⁴⁴⁷ Опширније, С. П. Орловић, Н. Н. Рајић, 1550.

⁴⁴⁸ Године 1982. као и 2005. канцелар је покренуо поступак гласања о поверењу у нади да ће изгубити поверење парламентарне већине како би иницирао поступак распуштања парламента и изазвао превремене парламентарне изборе. У оба случаја Савезни уставни суд је оценио да жеља за новим изборима није довољан основ за распуштање, али је у оба случаја потврдио уставност распуштања. У вези са тим није изненађујуће што је ова одлука наишла на критике међу правницима и јавношћу. Опширније, Simon Apel, Christian Korber, Tim Wihl, „The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament,” *German Law Journal* 9/2005, 1249.

⁴⁴⁹ Rod Hague, Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Palgrave Macmillan 2001, 278.

превиђени механизмом конструктивног изгласавања неповерења допринели стабилности коалиционих влада у СР Немачкој јачајући положај канцелара.⁴⁵⁰ Процедуром конструктивног изгласавања неповерења онемогућава се да насумична већина збаци седећег канцелара без да истовремено предложи алтернативног кандидата за замену носиоца дужности канцелара. Са друге стране, канцелару је обезбеђено право да поднесе предлог да парламент гласа о поверењу, што у уставној пракси значи да му је дато индивидуално право да распусти парламент у случају да му се не изгласа поверење и изазове превремене парламентарне изборе. Иако су у неколико ситуација канцелари поставили питање поверења и то са циљем да се изазове распуштање парламента и ванредни парламентарни избори, употреба овог механизма у сврху распуштања законодавног тела није била намера уставотворца, али се оправдава као једино могуће решење (јер Основни закон није предвидео процедуру самораспуштања парламента) у случајевима када канцелар располаже већином парламенту али мора тражити превремене изборе.

2.3. Влада СР Немачке

Савезна Република Немачка је федерална република чији је рационализовани парламентарни политички систем дизајниран према Основном закону из 1949. године. Хоризонтална организација власти у Савезној Републици Немачкој подразумева поделу државних функција законодавним, извршним и судским органима. Као што је то случај у свим парламентарним системима, и у складу са принципом поделе власти, законодавна власт припада савезном парламенту⁴⁵¹, док су носиоци савезне извршне власти савезна влада са савезним канцеларом и председник државе. Положај канцеларске владе у рационализованом парламентарном систему Савезне Републике Немачке одређен је успостављеним формалним и неформалним односима између владе и председника државе, владе и парламента и односима између политичких странака чији кандидати учествују у спровођењу извршне и законодавне власти.

⁴⁵⁰ К. Niclauss, 66.

⁴⁵¹ Немачки парламент је од 1871. године па до данас задржао бикамерални парламент. Усвајањем Основног закона домови парламента (Рајстаг и Рајхсрат) су променили називе у Бундестаг и Бундесрат чиме је званично прекинут уставни континуитет са ранијим државним уређењима. И. Пејић, (2011а), 23.

У односу на Вајмарски устав, Основним законом је измењена надлежност органа извршне власти у СР Немачкој. Прецизније, реагујући против дуализма у Вајмарској републици и злоупотребе председничке власти, писци Основног закона свели су права председника на минимум, преносећи бројне функције председника државе на владу која је стварни носилац извршне власти, при чему се посебно издваја њен председник који се назива канцелар. Немачки шеф државе је у великој мери пасиван и резервисан при коришћењу својих овлашћења што одговара његовом посредном избору.⁴⁵² Правне претпоставке и политичке околности које су утицале на оснаживање позиције владе, ојачана улога канцелара, парламент који је умерено страначки фрагментисан онемогућавају председнички активизам.⁴⁵³ Председник државе је пре свега носилац репрезентативне функције и стабилан елемент егzekутиве, док је савезни канцелар оперативни носилац извршне власти. Наредбе и одлуке савезног председника морају бити премапотписане од стране канцелара или од надлежног министра, уз изузетке који су прецизно наведени у уставу (чл. 58. Основног закона). Другим речима, канцелар и министри преузимају политичку одговорност за одлуке савезног председника који је политички неодговоран.⁴⁵⁴

Према члану 62. Основног закона федерална влада се састоји од савезног канцелара и савезних министара. Процедура избора савезног канцелара предвиђена чланом 63. Основног закона, док савезне министре именује и опозива савезни председник на предлог савезног канцелара.⁴⁵⁵ Како савезни канцелар није у обавези да представи чланове (састав) и програм владе, нити да поднесе предлог за гласање о поверењу, претпоставља се да,

⁴⁵² Савезни председник државе бира се посредним путем, од стране привременог тела (привремена Савезна скупштина нем. *Bundesversammlung*) састављеног од чланова Бундестага и делегата изабраних од покрајинских парламената, на период од пет година са могућношћу једног реизбора. За избор председника федерације потребна је апсолутна већина. Уколико ниједан кандидат у два изборна круга не обезбеди поменути већину, у трећем кругу биће изабран онај кандидат који добије највише гласова. Надлежности савезног председника су да: представља СР Немачку на међународном плану, у име савезне државе закључује уговоре, потписује, прима и акредитује амбасадоре и друге дипломатске представнике (чл. 59. Основног закона), именује и опозива савезне судије, службенике, официре и подофицире (чл. 60.), канцелара (чл. 63.) и министре (чл. 64.). Увидом у уставна овлашћења, немачки шеф државе, за разлику од већине председника државе у државама рационализованог парламентарног система, не располаже правом законодавне иницијативе и није врховни командант оружаних снага савезне државе. Према члану 65а. Основног закона, „савезни министар за одбрану има наредбодавну и командну власт над оружаним снагама.“

⁴⁵³ Margit Tavits, *Presidents with Prime Ministers. Do Direct Elections Matter?*, Oxford University Press 2008, 80.

⁴⁵⁴ Ипак, шеф савезне државе је правно одговоран за најгрубље повреде Основног закона или осталих савезних закона према члану 61. Основног закона.

⁴⁵⁵ *Основни закон (Устав) СР Немачке*, 39.

његовим избором, савезни канцелар добија и поверење Бундестага. Канцелар располаже неуставним овлашћењем да одреди број и надлежност министарстава као и да именује министре без портфеља. Иако, бар у теорији канцелар има широко дискреционо право у избору чланова владе, у пракси је ово право озбиљно смањено и унапред одређено коалиционим договорима. Премда, Основни закон не поставља као услов да савезни канцелар буде члан законодавног тела или лидер најјаче парламентарне политичке странке, сви немачки канцелари, изузев К. Г. Кизингера (Kurt Georg Kiesinger),⁴⁵⁶ били су чланови парламента у време избора,⁴⁵⁷ а већина њих је истовремено обављала функцију председника странке и савезног канцелара.

Савезни канцелар има јачи положај него други председници владе. Наиме „председник Савезне владе-савезни канцелар, *ad personam*, има највећа овлашћења и одговорности, односно долази до поистовећења савезног канцелара са Савезном владом у целини.“⁴⁵⁸ Канцеларску владу (владу у којој доминира канцелар) карактерише следеће: 1) савезни канцелар је у средишту формалног и неформалног доношења одлука због чега савезни канцелар мора осигурати подршку сопствене странке и коалиционих партнера; 2) ауторитет и углед савезног канцелара су неопходни за успешну владу; 3) савезни канцелар мора блиско сарађивати са руководством сопствене странке. Уколико не постане (или већ јесте) лидер странке он мора контролисати своје следбенике посредним средствима; 4) сукоб између владе и опозиције је стално присутан, а значај мањих странака је посебно изражен при стварању коалиција; 5) канцелар има водећу улогу у спољној политици уз министра иностраних послова.⁴⁵⁹ Положај канцелара посебно је оснажен овлашћењима у периоду рата и одбрамбеног стања у држави када „наредбодавна и командна овлашћења над оружаним снагама прелазе на савезног канцелара.“⁴⁶⁰

⁴⁵⁶ К. Г. Кизингер је раније стекао политичко искуство радом у Бундестагу, али је у време избора био канцелар федералне јединице Баден-Виртемберг (Baden-Württemberg).

⁴⁵⁷ Опширније, Thomas Saalfeld, „Parliamentary party groups in the German Bundestag“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors* (eds. Knut Heidar, Ruud Koole), Routledge, London- New York 2000, 35-36.

⁴⁵⁸ А. П. Нешић, 154.

⁴⁵⁹ Опширније, К. Niclauss, 77.

⁴⁶⁰ Основни закон (Устав) СР Немачке, 75.

Према члану 65. Основног закона утврђена су три принципа Савезне владе. Први, канцеларски принцип, најважнији за рад извршне власти, подразумева да савезни канцелар одређује смернице политике (правно обавезујуће директиве) и да је одговоран за њу. Дакле, немачки кабинет је формално подређен савезном канцелару при креирању политике.⁴⁶¹ Други, принцип министарске аутономије подразумева да је сваки министар самосталан у обављању надлежности које су у вези са управљањем радом и пословима у оквиру министарства без интервенције владе, под условом да је политика министаровог ресора у складу са владиним широким смерницама. Другим речима, сваки савезни министар води своју област самостално, представља врховну власт у свом ресору и одговоран је за њу. Министри углавном долазе на функцију са великим политичким искуством. Они су шефови својих ресора, а влада је место где могу да добију одобрење за сопствене предлоге. Трећи, кабинетски принцип подразумева да када дође до сукоба између министарства због надлежности или буџета, Основни закон захтева да их Влада реши.⁴⁶² У случају разлика у мишљењима између савезних министара одлучује Савезна влада.⁴⁶³ Када је реч о односу савезног канцелара и других министра, у случају сукоба, канцелар би могао, у теорији, разрешити све своје ministre и именовати нови кабинет,⁴⁶⁴ на тај начин министри остају у сенци канцелара који ужива уставно овлашћење да обликује извршну политику државе и управља одлукама владе. Додатно, позиција канцелара је оснажена тиме што је канцелар једини члан владе који је, према уставним одредбама, одговоран Бундестагу као и истицањем његових прерогатива у односу на друге чланове савезне владе. Овим уставним решењима, Основни закон је отворио пут за канцеларску демократију.⁴⁶⁵

Присуство поменута три принципа у структури Савезне владе указује на важност утицаја ранијих искуства на обликовање извршне власти СР Немачке. Међу њима издваја се,

⁴⁶¹ Идеја о снажном државном вођству, изражена у формално одређеној еминентној улози канцелара потиче још од Устава Рајха из 1871. године који је предвиђао одговорност канцелара за све одлуке путем установе премапотписа. Поменута традиција изражена је у члану 65. Основног закона који предвиђа да Савезни канцелар одређује смернице политике и одговоран је за њу. J. Nevil, 50.

⁴⁶² Dalton J. Russell „*Politics in Germany*, , <http://www.socsci.uci.edu/~rdalton/Pgermany.htm>, 20. децембар 2021.

⁴⁶³ *Основни закон (Устав) СР Немачке*, (превела Љубица Томић), чл. 65, Службени лист СЦГ, Београд, 2003, стр. 39.

⁴⁶⁴ K. Niclauss, 70.

⁴⁶⁵ Hans Mommsen, „The Origins of Chancellor Democracy and the Transformation of the German Democratic Paradigm,“ *German Politics & Society* 2/2007, 10-12.

канцеларски принцип као елементарни принцип по којем функционише спровођење извршне власти. Институција канцелара оснажена је његовим положајем и надлежностима које су уставом и законом прописане (право да именује министре, да дефинише извршну политику државе, права у одређивању расподеле функција и унутрашње организације владе, координација радом владе) као и од међупартијских односа. Заштићен од олаког смењивања од стране Бундестага и са важнијим прерогативима у односу на министре, канцелар ужива уставна овлашћења која га чине доминантном фигуром у политичком систему Немачке.⁴⁶⁶ Ипак, ауторитет, углед, улога и значај савезног канцелара је у великој мери резултат не само правних одредби, већ и партијске припадности савезног канцелара, односно подршке његове странке која има снажан утицај на целокупну извршну политику. Институција немачког канцелара виђена је као камен темељац, гаранција стабилности и кохерентности уставног и политичког система Немачке.

Чланови владе као и чланови парламента располажу правом законодавне иницијативе. У немачком Бундестагу, чак 75-80% усвојених закона потиче од владиних предлога,⁴⁶⁷ а најзначајнији је закон о буџету који Бундестаг усваја на предлог владе. Према члану 43. Основног закона, чланови и представници владе имају приступ свим седницама Бундестага и његовим одборима и могу бити саслушани у свако доба. Са друге стране, одбори могу захтевати присуство било ког члана Савезне владе. Чланови владе располажу правом активног учешћа у раду парламента што подразумева право владе и министара да подносе предлоге закона, учествују у расправама, подносе амандмане и сл. Сукоб владе и Бундестага поводом одређеног законодавног предлога који је влада означила хитним за усвајање, а парламент одбио или уколико је предлог закона одбијен а с њим је био повезан захтев савезног канцелара да му се изгласа поверење може довести до тзв. стања законодавне неопходности које је предвиђено чланом 81. Основног закона. Уколико Бундестаг и након утврђивања стања законодавне неопходности одбије предлог закона или уколико га усвоји у верзији коју влади значи неприхватљивом, сматра се да је закон донет ако своју сагласност за то да Бундесрат. Дакле, по проглашењу стања законодавне кризе сукоб владе и Бундестага се може разрешити тако што ће Бундесрат самостално

⁴⁶⁶ J. Nevil, 82.

⁴⁶⁷ Славиша Орловић, „Политички систем, избори и формирање владе у Немачкој“, *Политички живот* 15/2018, 14.

законодавни предлог усвојити, мада се мора имати у виду да до сада овакво решење није примењено у пракси.⁴⁶⁸ Стање законодавне неопходности, односно постојања ванредног стања у погледу доношења одређеног закона је „ultima ratio када Бундестаг не може да изабере новог канцелара у року од двадесет и једног дана по одбијању поверења и кад у том истом року председник федерације није прогласио распуштање.“⁴⁶⁹ Уколико има подршку савезног председника и Будесрата, на овај начин омогућава се функционисање владе која не ужива подршку апсолутне већине у парламенту. У вези са владиним законодавним предлозима, важно је скренути пажњу на значај парламентарних одбора који располажу политичком снагом која им омогућава да измене или одбију владин предлог закона. У уставном систему Немачке, парламентарни одбори имају моћ да измене оригинални предлог закона владе или министра, при чему влада не располаже правом подношења амандмана на законе током законодавног процеса - чиме се онемогућава да понуди стратешки важан амандман пре коначног гласања. Међутим, истраживања показују да владини закони ретко доживљавају неуспех у Бундестагу и да измене владиних законодавних предлога генерално не утичу на општи садржај закона.⁴⁷⁰

У поређењу са другим европским државама парламентарног система које су се суочавале са краткотрајним владама (у периоду до 1948. до 1989. италијанске владе су просечно трајале десет месеци), стиче се утисак да је СР Немачка успоставила модел стабилне и кохерентне владе. Иако је утицај уставних одредби значајан, не може се занемарити партијски систем који доприноси стабилном положају владе. Политичке странке представљају важни аспект немачког политичког система на који се морамо укратко осврнути. У политичком животу Немачке учествује велики број политичких партија, па тако на пример, на изборима учествује мноштво њих, чак преко 30. Поред велике Социјалдемократске партије (СДП), Хришћанско демократске уније (ЦДУ)/Хришћанско социјалне уније (ЦСУ), Слободне демократске партије (ФДП), Зелених, Либерала, учествује и велики број кандидата мањих политичких партија. Прохибитивна клаузула је утицала на то да постоји око пет парламентарних странака и да Немачка има

⁴⁶⁸ Владан Петров, „Сукоб домова у дводомном систему“, Службени гласник, Београд 2004с, 140.

⁴⁶⁹ Ф. Лово, 390.

⁴⁷⁰ Catherine Moury, *Coalition Government and Party Mandate: How coalition agreements constrain ministerial action*, Routledge, New York 2013, 43.

двоипартијски систем.⁴⁷¹ Релативно висок изборни праг за представљање у парламенту који износи пет процената има за циљ да омогући формирање већине која ће бити у могућности да састави стабилну владу.⁴⁷² Према томе, партијски систем, односно парламентарне политичке странке представљају круцијалан елемент организационе структуре Бундестага, примарне актере немачке политике и поуздану основу за формирање стабилних влада чиме директно утичу и на консолидацију целокупног политичког система. Њихова улога, положај и функција у уставном и политичком систему правно је кодификована Основним законом, пословником Бундестага и другим савезним законима.⁴⁷³

Две доминантне политичке странке у Бундестагу, Хришћанско демократска унија (ЦДУ) заједно са партијом Хришћанске социјалне уније (ЦСУ) која делује само на територије Баварске и Социјалдемократска партија (СПД) битно доприносе стабилности немачког уставног и политичког система. Уз њих делују и три мање партије Слободна демократска партија (ФДП), Зелена странка и Либерали. У Савезној Републици Немачкој обично се формирају коалиције између једне од две свеобухватне странке (catch- all parties)⁴⁷⁴ и бар једне мање странке. Иако су велике коалиције - тј. коалиција две главне странке ретке, такође су заступљене у уставном систему Немачке, и то у периоду од 1966. до 1969., затим од 2005. до 2009.⁴⁷⁵ и од 2013. По неформалном правилу, већ у току предизборне кампање лидери политичких партија изражавају своје политичке амбиције које се односе

⁴⁷¹ Основни разлог због којег преовладава мишљење да Немачка има двоипартијски систем јесте чињеница да две највеће партије, хришћанска и социјалдемократска, уживају поверење 80-90 процента бирачког тела. В. Васовић (2012а), 645. и 648. На пример, на изборима 2013. године законски праг од пет процената проузроковао је да се скоро 16 процената гласова бирача додели странкама које нису прешле изборни праг. Ипак, то није спречило формирање велике коалиције две главне странке. Међутим, да је постојао праг од два процента (као у Данској) још најмање три странке би стекле представништво, тако да би се пропорционалност и димензионалност повећале, док би влада уживала поверење репрезентативнијег парламента. Steffen Ganghof, „A new political system model: Semi-parliamentary government“, *European Journal of Political Research* 2/2018, 274.

⁴⁷² В. Васовић (2012а), 643.

⁴⁷³ Опширније, Т. Saalfeld, 24-25.

⁴⁷⁴ Catch all партије су тзв. свеобухватне партије (у Немачкој се називају народним или универзалним партијама) које настоје да привуку што веће и разноликије бирачко тело имајући у виду етничке, религијске, социјалне карактеристике њених присталица, због чега их карактерише недостатак јасно успостављених идеолошких матрица. Термин је сковао Ото Киршајмер (Otto Kirchheimer) и први пут га употребио у научном раду "Transformation of Western European Party Systems." Оливера Комар, *Бирачи у Црној Гори- Фактори изборне и партијске преференције*, Удружење за политичке науке Србије, Београд 2013, фн. 16., 40.

⁴⁷⁵ С. Moury (2013), 32.

на формирање коалиције са будућим партнерима, док доминантне партије унапред најављују и кандидата за савезног канцелара (што може утицати на изборну одлуку бирача). Дакле, како ниједна од главних партије најчешће не може самостално да обезбеди апсолутну већину, преговори о формирању коалиција углавном започињу пре избора, а након постигнутог договора странке успостављају коалиционе споразуме.

Како је савезни канцелар је у центру немачке канцеларске демократије у политичкој пракси он 'носи одговорност' за владину политику Бундестагу, док министри нису појединачно одговорни. Дакле, савезни канцелар је једини члан владе који мора уживати поверење доњег дома-Бундестага и одговарати за спровођење извршне власти. То би подразумевало да, уколико сматра да влада, односно канцелар спроводи лошу политику, Бундестаг може покренути поступак којим може председника владе позвати на политичку одговорност, изгласати му неповерење и изазвати пад владе. У том правцу, у рационализованом парламентарном систему СР Немачке велика пажња се придаје вршењу парламентарне контроле која се спроводи не само ради добијања обавештења већ и ради утврђивања одговорности владе. У циљу спровођења надзора над радом владе и покретања питања политичке одговорности законодавном телу су на располагању бројна уставна средства и механизми парламентарне контроле.

Као што је већ истакнуто, у парламентарној пракси парламентарни одбори су активнији у спровођењу законодавне него контролне функције. Ипак, када је реч о надзору над радом владе од посебног значаја су анкетне (истражне) комисије које спровode „судску контролу“. Наиме, Бундестаг има право и обавезу да на захтев једне четвртине чланова чланова, одреди анкетни одбор који у јавној расправи прикупља потребне доказе примењујући прописе кривичног процесног права, а чије одлуке не подлежу судском испитивању (чл. 44. Основног закона).

Поступци којима Бундестаг може остварити политички надзор над радњама и актима извршне власти су питања која се појављују више облика. Пословник Бундестага прави разлику између малог питања (Kleine Anfragen), великог питања (Großen Anfragen) и питања на актуелном часу. Малим питањем (Kleine Anfragen), желе се добити конкретне

информације у вези са питањима из надлежности владе без намере да се доведе у питање извршна политика кабинета. Како ова врста питања не изазива расправу већ се окончава одговором Савезне владе у писаној форми неретко се поистовећују са посланичким питањима. У случају изостанка одговора председник Бундестага ће затражити од владе да у року од две недеље одговори или да продужи тај рок након консултација са подносиоцем питања (чл. 104. Пословника Бундестага). Један од начина прибављања информација је интерпелација која се у СР Немачкој не појављује у класичној форми. Прецизније, јавља се у форми питања са или без расправе и правних последица по савезног канцелара и владу. „Процедура великог питања (Großen Anfragen) која одговара процедури интерпелације је тешка, захтева тридесет потписа и не води обавезно расправи, јер представља свечану варијанту простог писаног (посланичког) питања (Kleine Anfrage). У потпуности је коришћена само за време првог мандата, а њена пракса је потом брзо опала“.⁴⁷⁶ Велико питање (Großen Anfragen) се преко председника дома доставља Савезној влади у писаној форми уз могућност навођења образложења подношења и влада сама одлучује да ли ће и када одговорити на велику интерпелацију. По добијању одговора и у случају да, у року од три недеље, савезна влада не достави одговор председник Бундестага велику интерпелацију ставља на дневни ред, а расправа ће се одржати уколико то захтева једна парламентарна група (фракција) или пет одсто чланова Бундестага (чл. 100-103. Пословника Бундестага). О закључцима који су предложени током расправе Бундестаг гласа, а „исход овог гласања не може ни у једном случају да изазове смену владе. Парламентарна опозиција може да пољуља углед владе или поверење у владину политику, али је не може директно овим путем оборити.“⁴⁷⁷

Парламентарни пословник предвиђа да сваки члан Бундестага има право да преко председника дома писмено или усмено постави питање Савезној влади, који потом питање упућује надлежном министру.⁴⁷⁸ Усмено постављање питања предвиђено је сваке седмице током заседања Бундестага у трајању од највише 90 минута. Сваки члан дома има право да постави највише два питања која се односе на област за коју влада има директну или индиректну одговорност. У овом случају посланик има право да постави и два потпитања,

⁴⁷⁶ Ф. Лово, 386.

⁴⁷⁷ Ирена Пејић (2006), 225.

⁴⁷⁸ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, art. 105, 80.

а оно што је изузетак од парламентарне уставне праксе јесте то што је омогућено и другим посланицима Бундестага да постављају додатна питања уколико се на тај начин не ремети ток седнице. Сваки члан Бундестага има право да постави питање у писаној форми, највише четири питања месечно, захтевајући писани одговор који Влада мора да да у року од недељу дана након што прими питање.⁴⁷⁹ Уколико чланови парламента нису задовољни добијеним одговором или у случају изостанка одговора владе на постављено питања, обично питање може прерасти у велико питање или питање које се усменим путем поставља на актуелном часу⁴⁸⁰ на ком се раправља о актуелним политичким темама које се односе на рад владе. Имајући у виду да се искључиво механизмом конструктивног изгласавања неповерења може сменити канцелар и изазвати целокупна смена владе, доводи се у питање у којој мери процедура великог и малог питања представља инструмент којим се канцелар и министри могу позвати на одговорност.

Од првих парламентарних избора одржаних 1949. године Немачка је имала 24 кабинета. Консолидован политички систем СР Немачке суочавао се са малим бројем парламентарних криза. Немачке владе су стабилне о чему сведоче ретке промене на положају канцелара. У периоду од краја Другог светског рата па до данас, дакле у периоду од 1949. до 2022. године, Немачка је имала осам канцелара и једну канцеларку. Уставна пракса Савезне Републике Немачке показује да ниједна од две велике политичке партије није у могућности да сама формира владу због чега су, по правилу, све немачке владе коалиционе.⁴⁸¹ Велика коалиција социјалдемократа и хришћана (ЦДУ/ЦСУ и СДП) била је на власти четири пута, коалиција хришћана и либерала (ЦДУ/ЦСУ и ФДП) девет пута, коалиција социјалдемократа и зелених два пута, коалиција социјалдемократа и либерала (СДП и ФДП) четири пута, док су прве две владе Аденаура биле мањинске.⁴⁸² Актуелну владу чини коалиција Социјалдемократске партије, Зелени и Либерали. Генерално узев, од 1969. године све владе су склопиле и потписале коалициони споразум који има „есенцијалну важност за будућу законодавну делатност већине“ посебно што коалициони

⁴⁷⁹ Вид. *Ibid.* Annex 4, 114.

⁴⁸⁰ Од 1965. године уводи се "aktuelle Stunde", односно актуелни час за дебате о политичким питањима и догађајима од актуелног значаја за рад канцелара и других чланова владе. J. Nevil, 224.

⁴⁸¹ Први послератни немачки канцелар К. Аденауер је као лидер најјаче политичке странке (Хришћанска демократска унија (ЦДУ) је на изборима 15. августа 1949. године остварила изузетан успех) такође прибегао формирању коалиционе владе.

⁴⁸² С. Орловић (2018), 21-23.

партнери могу ограничавати активности савезног канцелара као носиоца извршне власти.⁴⁸³

Уставом није прецизно дефинисано трајање мандата владе, сматрајући да је крај мандата владе повезан са конституисањем новог Бундестага. Просечно трајање владе је у периоду од три и четири године, односно у већини случајева коалиционе владе у СР Немачкој опстају током целог мандата, уз неколико изузетака 1972., 1982. и 2005. године, када је средство изгласавања неповерења тактички употребљено са интенцијом да се канцелар разреши функције и изазове распуштање парламента.⁴⁸⁴ Уставна историја СР Немачке је показала да до смене канцелара у највећем броју случајева долази услед притиска сопствене странке или коалиционих партнера.⁴⁸⁵ Осим мерама рационализације, стабилност влада може се „барем делимично преписати унутрашњој повезаности у политичким странкама у комбинацији са чврстом дисциплином и партијском солидарношћу при гласању у доњем дому.“⁴⁸⁶ Док са једне стране постоји запажена склоност немачких политиколога и конституционалиста да стабилност владе објасне уставним одредбама (мерама рационализације), са друге стране истиче се да политичке партије (прецизније, структура партијског система) имају већи стабилизујући ефекат од „конструктивног“ изгласавања неповерења, сматрајући да су, управо оне, у великој мери заслужне за дуге мандате савезних канцелара и стабилност владе, као и да динамику унутар извршне власти превасходно одређују политички фактори, а не Основни закон.⁴⁸⁷ Коначно, рационализовани парламентарни систем СР Немачке доказао је својом политичком и уставном праксом значај уставних механизма након чега су многе европске државе (Шпанија, Мађарска, Словенија, Израел,) започеле процес рационализације класичног парламентарног система.

⁴⁸³ Коалициони споразуми између политичких партија су од велике важности за функционисање владе јер „у просеку више од 60 процената важних одлука владе заснива на коалиционом споразуму, а готово једна трећина (28,6 процента) одлука је унапред дефинисана.“ С. Moury (2013), 49.

⁴⁸⁴ *Academic Dictionaries and Encyclopedias*, <https://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/348564#Germany>, 15. март 2022.

⁴⁸⁵ Конрад Аденауер је поднео оставку услед губитка подршке политичке странке; Лудвиг Ерхард је поднео оставку када је дошло до распада коалиције јер су министри који су били чланови ФДП поднели оставке; Вили Брант је добровољно поднео оставку због политичког скандала у којем се нашао; Хелмут Шмиту је изгласано неповерење, док су Курт Г. Кизингер 1969. и Хелмут Кол 1988. остали без канцеларске функције након изборног пораза.

⁴⁸⁶ M.G. Schmidt, 71.

⁴⁸⁷ L. Helms, 103.

3. Положај владе у рационализованом парламентарном систему Краљевине Шпаније

3.1. Историјски развој рационализованог парламентарног система Краљевине Шпаније

Посматрајући новију уставну историју Краљевине Шпаније (у даљем тексту Шпанија) може се оучити да је преовладавао ауторитарни систем власти⁴⁸⁸ док су „републикански (једанаест месеци у 1873. и пет година између 1931. и 1936.), односно умерени монархијски систем (између 1890. и 1923.) били кратког века.“⁴⁸⁹ Преостали период уставне историје имао је обележја олигархијске монархије и војне диктатуре „(диктатура генерала Мигуела Примо де Ривере 1923-1929 и генерала Франциска Франка 1939-1975).“⁴⁹⁰ Питање регионалне аутономије, односно централизма представљало је основ политичке поларизације и повод за избијање грађанског рата у Шпанији (од 1936. до 1939.) који је окончан победом снага генерала Франка, успостављеном диктатуром и политичком централизацијом.⁴⁹¹ Након смрти генерала Франка започета је уставна транзиција која је трајала две године, у периоду од 1977. до 1979. године. Ово је за Шпанију био период дубоких институционалних промена које су имале за циљ успостављање новог уставног поретка. Водећу улогу у периоду транзиције имале су умерене политичке струје које су биле подржане од стране монарха дон Хуан Карлоса.⁴⁹² Примарни циљ свих политичких и друштвених субјеката који су учествовали у процесу транзиције био је превазилажење партијских интереса политичких актера зарад постизања заједничког споразума и успостављање демократије. У том правцу, субјекти политичког

⁴⁸⁸ У шпанској политичкој историји смене политичких режима биле су толико честе да није неразумно мислити да су периоди политичког насиља и немира били учесталији од периода у ком су се поштовале уставне одредбе. María Dolores Martínez Cuevas, „The defence of the democratic constitution in extraordinary circumstances: the law of exception in comparative law and in spanish constitutional history,“ *Spanish Journal of Legislative Studies* 3/2021, 21.

⁴⁸⁹ В. Васовић (2012b), 24.

⁴⁹⁰ *Ibid.*

⁴⁹¹ Luis Moreno, César Colino, Angustias Hombrado, *Spain: Constitutional Transition through Gradual Accommodation of Territories*, Forum of Federations 2019, 4. Победа снага генерала Франка 1939. довела је до урушавања републиканске демократије у Шпанији. Успостављена диктатура вођена идејом националног јединства је уместо сузбијања унутрашњих етничких и територијалних различитости подстакла анимозитет између појединих делова државе.

⁴⁹² Референдумом који је одржан 1947. у Шпанији “обновљена је монархија у којој је Франко био доживотни регент“ а принца (у то време) Хуан Карлоса именовано је за Краља. Д. Радосављевић, 132.

система показали су спремност на преговоре како се не би поновиле грешке које су утицале на избијање грађанског рата тридесетих година двадесетог века.

Шпанија за време франкистичког режима није имала устав, међутим, постојао је правни систем који је почивао на низу основних закона⁴⁹³ међу којима се издваја Органски закон од 1967. У првој години, након смрти генерала Франка усвојен је Закон о политичкој реформи који је представљао основ за распуштање франкистичких институција и одржавање првих општих демократских парламентарних избора од Друге републике. Закон о политичкој реформи који је прихваћен од стране бирача на референдуму децембра 1976. био је од посебног значаја зато што је у овом тексту препознат „процес преласка на демократски режим.“⁴⁹⁴ Политичком реформом се успоставља начело народног суверенитета, владавина права и основна права појединаца, избор законодавног тела на општим изборима, предвиђено је да законодавна власт припада дводомном парламенту, уводи се пропорционални систем расподеле мандата, признаје се слобода партијског деловања и покренут је процес легализације свих политичких партија, укључујући и Комунистичку партију.

Након спроведених парламентарних избора 15. јуна 1977. конституисан је Кортес (назив за законодавно тело у Краљевини Шпанији) који је уживао законодавну и уставотворну власт. Нов сазив парламента чиниле су конзервативно-либерална Унија демократског центра (УЦД) која је добила 165 од 350 места, односно десет места мање од парламентарне већине, Социјалистичка радничка партија Шпаније (ПСОЕ) која је освојила 118 посланичких мандата, док Народни савез и Комунистичка партија освајају 16 и 20 места.⁴⁹⁵ Врло брзо започет је рад на тексту преднацрта Устава. Иако је влада намеравала да комисија коју би чинили стручњаци напише нацрт Устава, са тиме се није сложила опозиција, односно странке које нису биле део власти и које су инсистирале да се посао израде Устава повери парламенту.

⁴⁹³ Опширније, Georgina Blakeley, “‘Keeping up Appearances’: Torcuato Fernández-Miranda, ‘Heresthetics’ and the Spanish Law for Political Reform,” *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 154/2016, 4.

⁴⁹⁴ Ф. Лово, 488.

⁴⁹⁵ L. Moreno, C. Colino, A. Hombrado, 2019, 8.; В. Васовић (2012b), 23.; Ф. Лово, 488.

Политичке странке које су учествовале у политичким преговорима о нацрту Устава усагласиле су се да сачине посланичку комисију.⁴⁹⁶ Посланичку комисију је чинило седам посланика, из различитих политичких партија.⁴⁹⁷ Упркос чињеници да су ставови и интереси политичких странака око великог броја државних питања били дубоко супротстављени⁴⁹⁸ рад на писању новог Устава одвијао се са намером да се путем сарадње постигне заједнички компромис и свеобухватна демократска транзиција. Комисија је радила на преднацрту Устава од краја августа до средине децембра 1977. Процес доношења Устава пратила је сложена процедура. Наиме, након што је посланичка комисија сачинила преднацрт Устава, политичке странке су добиле рок у ком су могле да поднесу амандмане, а Комисија за уставна питања је проверила текст Устава пре расправе у Кортесу, у оба дома. Посланичка комисија је коначни предложени нацрт поднела крајем марта 1978. након чега је текст опет проверавала Комисија за уставна питања која је ревидирани текст поднела Конгресу посланика и Сенату на расправу. Различити ставови политичких странака посебно су дошли до изражаја онда када су почеле јавне парламентарне расправе. Неслагања у вези појединих питања захтевало је формирање мешовите комисије два дома како би се постигла сагласност између текстова који је сваки дом усвојио. Најзад, текст Устава је усвојен у Кортесу 31. октобра,⁴⁹⁹ а затим поднет на народни референдум који је био одржан 6. децембра 1978. На референдуму, Устав је усвојен са 87,8% гласова с тим да је битно нагласити да значајан део бирачког тела

⁴⁹⁶ Како би се постигао „концензус партија заступљених у Кортесу, влада и њена већина усвојиле су образац ропенсиа, или комисије пропорционално заступљених посланика Конгреса, чији је задатак да сачине преднацрт.“ Ф. Лово, 488.

⁴⁹⁷ Седам посланика који су чинили Комисију за израду Устава посматрани су као „очеви устава“. Међутим, за разлику од каталонских националиста, ниједан представник Баскије није био део посланичке комисије због чега баскијски националисти нису били директно укључени у уставне преговоре.

⁴⁹⁸ Уставне одредбе које су се односиле на територијалну организацију и институционални дизајн представљале су тачке око којих су се политичке партије највише сукобљавале. Коначно, „после вишегодишње дебате између најзначајнијих политичких снага у земљи, Краљ је 27. децембра 1978. пред Кортесом, прогласио нови, демократски Устав. Са свим специфичностима и новинама, овај Устав је успео, у највећој мери, да помири историјске противречности шпанских националности, створивши веома децентрализовану државу.“ Бојана М. Перовић, „Уставно устројство регионалне државе у Шпанији“ *Међународни проблеми* 3/2010, 498.

⁴⁹⁹ Имајући у виду да представници Баскије нису били део Комисије за израду нацрта они су током гласања о усвајању Устава били суздржани. Ипак, иако су постојала значајна неслагања између политичких странака и бирачког тела, коначни текст устава усвојен је са 325 гласова од могућих 345 у Конгресу посланика, а у Сенату Устав је усвојен са 226 гласова од могућих 239.

(32,8%)⁵⁰⁰ није изашао на народни референдум. Краљ Хуан Карлос прогласио је Устав 29. децембра 1978. године чиме је процес успостављања новог уставног демократског поретка завршен.⁵⁰¹

3.2. Елементи рационализације у политичком систему Краљевине Шпаније

Устав из 1978. одређује Шпанију као социјалну, демократску и правну државу и прописује да је „политички облик шпанске државе парламентарна монархија.“⁵⁰² Приликом рада на изради Устава шпански уставописци водили су рачуна о томе да се усвајањем највишег правног акта потврди „нераскидиво јединство шпанске нације“⁵⁰³ и да се успостави политички систем који ће бити способан да одговори на савремене изазове који су очекивали Шпанију у процесу транзиције и након тога. Полазећи од свог историјског искуства у периоду Друге републике које карактерише прекомерним интервенционизам, фрагментирани парламент без јасне већине, нестабилне владе, писци Устава из 1978. желели су да осигурају стабилност извршне власти.

Сходно томе, посматрајући начин на који уставне одредбе уређују односе „Кортеса и владе уставотворац се начелно угледао на модел монистичког рационализованог парламентаризма немачког Основног закона.“⁵⁰⁴ Ову тврдњу потврђује, између осталог,

⁵⁰⁰ Политички представници Баскије у току референдумске кампање за усвајање текста Устава позивали су на изборну апстиненцију, односно на негласање што је имало за последицу да знатан део бирачке популације не изађе на референдум.

⁵⁰¹ Устав Шпаније из 1978. је „десети или тринаести шпански устав у шпанској уставној историји, у зависности од погледа на Наполеонов устав из Бајона и два друга уставна нацрта“ (аутор мисли на нацрт републичког устава од 1873. који је остао на нивоу нацрта зато што је 1874. генерал Павија распустио Народну скупштину и на нацрт који је припремљен на иницијативу генерала Примо де Ривере у периоду његове војне диктатуре, који није наишао на одобравање јавности због чега је повучен). Изузев Устава Републике Шпаније од 1931. и актуелног Устава Шпаније из 1978. сви уставни су предвиђали монархијско уређење. George E. Glos, „The New Spanish Constitution, Comments and Full Text,“ *Hastings Constitutional Law Quarterly* 1/ 1979, 47-48.

⁵⁰² The Spanish Constitution, art. 3.

⁵⁰³ *Ibid.*, art. 2.

⁵⁰⁴ Ф. Лово, 499. Приликом рада на тексту Устава шпански писци су се угледали на уставну праксу Француске, Немачке и Италије. Имајући у виду да су се Италија и Четврта република суочавале са честим кризама у извршној власти, а да је Устав Француске из 1958. битно оснажио функцију председника државе, Шпанија се определила за решења која су усвојена у Основном закону, посебно зато што је већ било познато да су имплементирани процедуре дале позитивне резултате у погледу нестабилних влада са којима се Немачка суочавала у периоду Вајмарске републике. Ignacio Torres Muro, “La moción de censura constructiva. Una respuesta alemana, y española, a la inestabilidad gubernamental,” *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época* 1/2017, 281.

намера аутора Устава да положај извршне власти, тачније владе, ојача усвајањем правила о конструктивном изгласавању неповерења. Имајући у виду парламентарну традицију која је произвела слабе владе и честе нерешиве кризе, Перез-Љорка (Pérez-Llorca), из Уније демократског центра залагао се за успостављање стабилне, ефикасне и трајне владе која може да преузме одговорност за све оно са чиме ће се свака шпанска влада суочити од усвајање Устава. Из тог разлога већина посланичке комисије која је радила на тексту Устава оријентисала се на рационализован парламентаризам⁵⁰⁵ који подразумева успостављање мера и механизма који доприносе јачању владе у правцу обезбеђивања континуитета и стабилности владе и отклањају немогућност успостављања нове владе. Од постојећег концензуса око имплементације конструктивног изгласавања неповерења, иступио је посланик из Комунистичке партије Соле Тура (Solé Tura) који је био против усвајања изгласавања неповерења конструктивне природе сматрајући процедуру компликованом и сложеном, да битно отежава односе снага власти и опозиције и стварну контролу парламента над радом владе. Већина која се залагала за имплементацију конструктивног изгласавања неповерења препознали су могућност да се успостави стабилан политички и уставни систем, јер у основи овај механизам успева да онемогући функционисање негативне мањине која не може да обезбеди нову владу након што актуелној изгласа неповерење.⁵⁰⁶

Кључна карактеристика предлога о изгласавању неповерења односила се на чињеницу да посланици који настоје да опозову председника Владе, не могу једноставно да га смене изражавајући му неповерење, већ морају имати алтернативни предлог, односно морају у истом акту предложити наследника председника Владе као замену за садашњег носиоца извршне власти. У том погледу, предлог се састоји из предлога за гласање о неповерењу Влади и предлога за гласање о инвестицији кандидата за председника нове Владе. Другим речима, конструктивно изгласавање неповерења подразумева истовремено гласање о неповерењу актуелне Владе и поступак инвестиције председника нове Владе уколико је неповерење изгласано, супротно уколико влада ужива поверење Конгреса посланика

⁵⁰⁵ María Cristina Duce Pérez Blasco, „La moción de censura,“ *Anuario de derecho parlamentario*, 31/2018, 463-464.

⁵⁰⁶ Опширније, Alejandro Rastrollo Ripollés, “El control parlamentario (I): La moción de censura y la cuestión de confianza en el sistema constitucional Español,“ *Revista de las Cortes Generales* 104/2018, 294.

може наставити у вршењу својих уставних овлашћења. Полазећи од претпоставке да није једноставно сложити се око новог кандидата за функцију премијера битно ће се ојачати положај актуелног председника Владе, односно може га сменити само оно лице које има велику и чврсту подршку у Конгресу посланика пред којим Влада сноси политичку одговорност. Противници конструктивног изгласавања неповерења сматрали су да овај механизам нарушава функционисање парламентарног система тако што доводи до политичке неодговорности мањинске Владе, која по уставу може остати на власти ако се апсолутна већина Конгреса посланика не сложи око лица које ће именовати за председника нове Владе, што последично отежава било какав ефикасан облик политичке контроле над Владом.⁵⁰⁷

Члан 113. шпанског Устава из 1978. по угледу на члан 67. Основног закона Немачке предвиђа да Конгрес посланика може поднети конструктиван предлог за изгласавање неповерења, уколико је такав предлог подржан од стране најмање једне десетине посланике, односно од њих тридесет и пет и њиме је предвиђен кандидат за председника наредне Владе.⁵⁰⁸ Предлог за изгласавање неповерења сматраће се усвојеним уколико за њега потврдно гласа апсолутна већина чланова Конгреса посланика. У том случају Влада ће поднети оставку Краљу, а предложени кандидат за председника нове Владе који је добио поверење доњег дома за спровођење извршне функције биће именован од стране Краља за премијера. Устав прописује и обавезан временски период у ком ће се након подношења предлога за изгласавање неповерења одржати расправа и гласање о истом. Расправа и гласање о предлогу за изгласавање неповерења одржаће се тек након истека рока од пет дана од дана подношења предлога, с тим да се током прва два дана могу подносити и алтернативни предлози. Временски период од пет дана претпоставља „период хлађења“⁵⁰⁹ или промишљања како би посланици донели одлуку о томе да ли ће

⁵⁰⁷ Carlos Ollero, „Democracia y moción de censura en la Constitución Española,“ *Revista de Estudios Políticos* 52/1986, 13.

⁵⁰⁸ Пословник Конгреса посланика чл. 175. предвиђа да се предлог за изгласавање неповерења који је подржан од стране најмање једне десетине чланова доњег дома и са предлогом кандидата за функцију премијера подноси Одбору Конгреса посланика у писаном облику и уз образложењем, односно уз навођење разлога због којих се доводи у питање политичка одговорност Владе. Standing Orders Congress of Deputies, art. 175. https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/standing_orders_02.pdf, 15. фебруар 2023.

⁵⁰⁹ Карлос Олеро је у току рада на нацрту Устава истакао да је тзв. „период хлађења“ од пет дана прекомеран и непотребно предвиђен, односно да „држање Владе скоро недељу дана у стању претње од разрешења није политички здраво.“ С. Ollero, 10.

подржати предлог изгласавања неповерења или не.⁵¹⁰ Како би се спречила злоупотреба процедуре конструктивног изгласавања неповерења Устав ограничава право посланика да поднесу предлог о изгласавању неповерења. Уколико Конгрес посланика не прихвати предлог за изгласавање неповерења, посланици који су такав предлог поднели не могу поднети други предлог у току истог заседања.⁵¹¹ Истовремено, подношење предлога за изгласавање неповерења, ограничава председника Владе да предложи Краљу распуштање дома (чл. 115. Устава). У случају да предлог буде одбијен председник Владе имаће могућност да распусти парламент.

За разлику од СР Немачке у којој је до прве употребе конструктивног изгласавања неповерења дошло тек две деценије након његове имплементације, шпански Конгрес посланика је годину дана након усвајања Устава гласао поводом предлога за изгласавање неповерења. До данас, то је чинио пет пута, од чега је само један предлог за изгласавање неповерења усвојен. Ипак, уставна пракса Шпаније указује да циљ подношења предлога за изгласавање неповерења не мора бити искључиво смена тренутног председника Владе, посебно када је апсолутном већином формирана хомогена Влада. Када је реч о примени института предлога за гласање о неповерењу, у уставној пракси Шпаније први пут се о неповерењу гласало маја 1980. када је 36 посланика Социјалистичке радничке партије Шпаније (ПСОЕ) поднело предлог за изгласавање неповерења Влади чији је председник био Адолф Суарез (Adolfo Suárez), лидер Уније демократског центра (УЦД).⁵¹² Предложени кандидат за председника нове Владе био је Фелипе Гонзалеса (Felipe González). Предлог за изгласавање неповерења био је неуспешан са 166 гласова против, 152 за и 21 уздржан.⁵¹³ Међутим, целокупна ситуација је била од изузетног значаја за опозицију, јер је нанела непоправљиву штету лику Адолфа Суареца.⁵¹⁴ Овом приликом

⁵¹⁰ Alejandro Villanueva Turnes, „La moción de censura en el ordenamiento Constitucional Español“ *Revista JADO. Boletín de la Academia Vasca de Derecho* 28/2018, 580.

⁵¹¹ Имајући у виду да постоје два редовна заседања, прво редовно заседање траје од септембра до децембра, а друго од фебруара до јуна, утврђено временско ограничење није превише дуго.

⁵¹² М. С. Duce Pérez Blasco, 468.

⁵¹³ Presidentes del Gobierno: Votaciones de investidura, mociones de confianza, mociones de censura, aprobación de la Constitución, <https://www.historiaelectoral.com/inv.html>, 15. фебруар 2023.

⁵¹⁴ Jacobo Herrero Izquierdo, Itziar Reguero Sanz, „El principio del fin de Adolfo Suárez. La prensa y la televisión ante el proceso autonómico de Andalucía (1980). The beginning of the end of Adolfo Suárez. Press and television faced with the Andalusian autonomous process (1980),“ *Revista internacional de Historia de la Comunicación* 14/2020, 375.

социјалиста Филипе Гонзалес је својим излагањем битно утицао на позицију коју су он и његова партија имали у наредном периоду.⁵¹⁵ Наиме, његово иступање у Конгресу посланика је у великој мери допринело да на првим наредним парламентарним изборима у октобру 1982. социјалисти победе, а Гонзалес постане нови премијер. Иако су изгледи за успех конструктивног изгласавања неповерења били минимални, у овом случају нису изостали могући ванправни, политички ефекти. Политичке партије у Конгресу су изразиле свој став према Влади, социјалисти су јавном мњењу указали на неуспех Владе и, најважније, представили су свој програм и Социјалистичку радничку партију као алтернативу за следеће изборе.

У марту 1987. од стране представника Народне партије (ПП) поднет је нови предлог за изгласавање неповерења, други у уставној историји Шпаније, а кандидат за новог председника Владе био је Антонио Хернандез Манча (А. Hernández Mancha). Имајући у виду политичку моћ Народне партије у Конгресу посланика унапред се знало да предлог неће освојити захтевану апсолутну већину која је неопходна за изгласавање неповерења. Против предлога за изгласавање неповерења гласало је 194 посланика, док је 67 било за усвајање предлога о изгласавању неповерења. Циљ поднетог предлога био је усмерен на политичку афирмацију тадашњег лидера Народне партије који је предложен за премијера. Предлог је образложен „лошим функционисањем државних служби, лошом економском политиком, неефикасном администрацијом, лошом спољном и одбрамбеном политиком, интервенционистичким поступцима државе и одсуством дијалога између друштва и институција.“⁵¹⁶ Ипак, супротно од претходно наведеног примера од 1980. Манча није постигао било какву политичку корист. Након што је постало очигледно да у доњем дому не постоји политичка алтернатива постојећој власти, резултати гласања су додатно оснажили извршну власт. Завршетак расправе о предлогу за изгласавање неповерења био је негативан за политичку каријеру Антонија Ернандеза Манчу.⁵¹⁷

⁵¹⁵ Својим говором у Конгресу посланика Филипе Гонзалес је настојао да се прикаже као државник који је спреман да преузме власт. За разлику од Суарезовог политичког посрнућа, Филипе Гонзалес је својим иступањем придобио значајну подршку јавности. Manuela Ortega-Ruiz, Francisco Javier Luque-Castillo, „Mobilizing followers in the Spanish transition to democracy: Adolfo Suárez and Felipe González,“ *Leadership and the Humanities* 2/2015, 126-130.

⁵¹⁶ М. С. Duce Pérez Blasco, 469.

⁵¹⁷ Опширније, Eduardo Virgala Foruria, “La moción de censura de marzo de 1987: segunda práctica aplicativa del artículo 113 de la Constitución,” *Revista De Las Cortes Generales* 13/1988, 174-177.

Тридесет година касније, маја 2017. посланичка група Уједињени можемо (шп. *Unidas podemos*) поднела је предлог за изгласавање неповерења председнику Владе Маријану Рахоју, лидеру Народне странке, а предложени кандидат за председника Владе био је Пабло Иглесијас (*Pablo Iglesias*). Предлог је, као и претходна два, одбијен са 170 гласова против и 82 гласова за усвајање предлога за изгласавање неповерења. Политичка партија Уједињени можемо, млада политичка странка која је основана 2014. знајући да у доњем дому неће добити подршку за свој предлог за изгласавање неповерења, настојала је да се прикаже као опозиција и да политички афирмише лидера Пабла Иглесијаса. Као и марта 1987. крајње политичке последице предлога за изгласавање неповерења огледале су се у ојачаној влади која је остала на власти.

Посматрајући претходна три предлога за изгласавање неповерења могло би се закључити да је у уставној пракси Шпаније конструктивно гласање о неповерењу имало превентивни карактер и да је његова примена била симболична. Међутим, годину дана касније од трећег предлога за изгласавање неповерења, овај механизам је показао и своју ефикасност као средства парламентарне контроле. Маја 2018. године уследио је нови, четврти по реду, предлог за изгласавање неповерења председнику Владе Маријану Рахоју. Након судске пресуде којом је потврђена умешаност Народне партије у корупцију, предлог подржан од стране 84 потписника поднела је посланичка група социјалиста са кандидатом за председника нове Владе Педром Санчезом. За разлику од претходна три неуспела покушаја да се изгласа неповерење председнику Владе, предлог поднет маја 2018. године је усвојен са 180 гласова за и 169 гласова против усвајања предлога за изгласавање неповерења.⁵¹⁸ Четири деценије након усвајања Устава први пут, за сада и једини у уставној историји Шпаније, успешно је усвојен предлог којим је изгласано неповерење председнику Владе након чега је Педро Санчез постао нови премијер. Усвајање предлога о изгласавању неповерења било је од значаја за уставну теорију и праксу јер се доказало да у критичним ситуацијама конструктивним изгласавањем неповерења може се спровести ефикасна парламентарна политичка контрола, која се доводила у питање и институционална стабилност.⁵¹⁹

⁵¹⁸ Опширније, Fernando Simón Yarza, “De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo,” *Revista Española de Derecho Constitucional* 116/2019, 124.

⁵¹⁹ Опширније, A. Rastrollo Ripollés, 306-307.

У периоду светске пандемије, октобра 2020. посланичка група политичке странке Вокс (Vox), поднела је предлог за изгласавање неповерења коалиционој Влади коју предводи социјалиста Педро Санчез, а лидер Вокса, Сантјаго Абаскал (Santiago Abascal) био је предложени кандидат за функцију председника Владе у случају да предлог буде усвојен.⁵²⁰ Ово је био пети по реду поднети предлог за изгласавање неповерења у новијој демократској историји Шпаније. Шпански Конгрес посланика пружио је подршку Влади, а резултат гласања био је 52 гласова за и 298 против предлога за изгласавање неповерења. Ово је било прво гласање о предлогу за гласање о неповерењу на коме није било уздржаних чланова доњег дома.

Посматрајући уставну праксу Шпаније опозиција је, сходно политичким приликама, користила најјаче парламентарно средство којим се може утврдити политичка одговорност председника Владе и сменити га конструктивним изгласавањем неповерења. Са друге стране, процедура гласања о поверењу која је осмишљена као механизам путем ког председник Владе може проверити подршку Конгреса посланика је на располагању премијеру. Крајњи циљ постављања питања поверења јесте јачање положаја Владе у односу на парламентарну опозицију, супротно од онога што се тежи конструктивним изгласавањем неповерења. Наиме, према члану 112. Устава Шпаније, председник Владе, у договору са Саветом министара може поставити питање поверења. Предлог за изгласавање поверења може се односити на програм или на општу политику Владе. На овај начин председник Владе тражи да се Конгрес посланика изјасни о општој државној политици коју Влада спроводи, односно да потврди или да провери подршку Конгреса посланика Влади. Предлог ће се сматрати усвојеним, односно сматраће се да је поверење добијено уколико је предлог подржан од стране просте већине посланика.⁵²¹ Уколико

⁵²⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación. Permanente. XIV Legislatura, Sesión plenaria núm. 53, celebrada el jueves 22 de octubre de 2020. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-56.PDF, 17. фебруар 2023. С обзиром да је стопа смртности у Шпаније почела да расте, у другој половини јула 2020. године, Вокс је јавно објавио да намерава да поднесе предлог за гласање о неповерењу Влади када парламент почне са јесењим заседањем поново у септембру. С обзиром на то да је Народна партија наговестила да неће подржати предлог, неуспех предлога је био очекиван. Duncan Wheeler, "VOX in the Age of COVID-19: The Populist Protest Turn in Spanish Politics," *Journal of International Affairs* 2/2020, 181.

⁵²¹ Члан 90. преднацрта Устава из 1978. који по садржају текста одговара члану 112. прописивао је да је за усвајање предлога о поверењу потребна апсолутна већина да би се сматрало да је предлог усвојен. A. Rastrollo Ripollés, 308.

влада не добије поверење, односно доњи дом јој изгласа неповерење, председник Владе ће о томе обавестити Краља и поднеће оставку, како би према уставним одредбама Краљ спровео избор новог председника Владе. Уочавамо да већина која се тражи да би предлог који се односи на питање поверења, односно на питање неповерења захтева другачију парламентарну већину, у првом случају просту, док у другом апсолутну парламентарну већину што се може тумачити као намера уставописца да осигура стабилан положај актуелне владе.⁵²²

У савременој демократској историји Шпаније, од усвајања Устава 1978. два пута је поднет предлог за гласање о поверењу, а оба предлога су усвојена од стране апсолутне већине посланика. Први пут, септембра 1980. питање поверења је поставио председник Владе Адолфо Суарез, а други пут априла 1990. питање поверења Конгресу посланика поставио је Фелипе Гонзалес. Социјалисти су подношењем конструктивног предлога за изгласавање неповерења 1980. у великој мери ослабили политичку моћ Уније демократског центра. Пред председником Владе Адолфом Суарезом биле су две могуће опције, прва да поднесе оставку или друга да поново ојача своју већину постављањем питања поверења Конгресу посланика. Суарез је септембра 1980. одлучио да поднесе предлог за гласање о поверењу који је усвојен са 180 гласова (четири гласа више од апсолутне већине) 164 против, два уздржана и четири изостала што је његову позицију побољшало бар на краћи временски период⁵²³ јер је у фебруару наредне године (1981.) након већих политичких притисака поднео оставку на функцију председника Владе и председника политичке странке Уније демократског центра. Наредни, други пут (1990.) Конгрес посланика одлучивао је о поверењу Владе социјалисте Филипе Гонзалеса. И тада је, председник Владе добио подршку 173 гласова за и 130 против за своју политику и програм.⁵²⁴

Како влада мора уживати поверење од почетка до краја свог мандата, Шпанија се приликом увођења инвеститурних правила о формирању владе определила за позитивни

⁵²² Неподударност између захтеване већине која је неопходна за прихватање инвеституре и предлога за изгласавање неповерења поједини аутори попут, Карлоса Олера прогумачили су као недоследност. У вези са тим, Олеро је у виду амандмана предложио формулацију која би подразумевала да се поверење сматра исказаним онда када потврдно гласа иста већина посланика која је одобрила инвеституру премијера, била она апсолутна или проста. С. Ollero, 8.

⁵²³ Е. Virgala Foruria, 174.

⁵²⁴ Вид. А. Rastrollo Ripollés, 312-313.

парламентаризам што би значило да је неопходно да доњи дом Кортеса, односно Конгрес посланика изражавањем поверења да одобрење новој Влади да преузме вршење извршне функције. Правила о парламентарној инвеститури предвиђена су чланом 99. Устава Шпаније. Инвеститура се одвија у Конгресу посланика, без икаквог утицаја Сената. Након конституисања Конгреса посланика и у другим случајевима који су предвиђени Уставом, формално, парламентарна инвеститура започиње тако што Краљ предлаже кандидата за председника Владе Конгресу посланика, након консултација са представница политичких партија заступљених у парламенту, а посредством председника Конгреса посланика. Наравно, у случајевима када једна политичка партија освоји већину места у доњем дому, консултације Краља са представницима политичких партија су пука формалност јер владајућа партија може осигурати формирање Владе. Након што председник Конгреса посланика прими кандидатуру за председника Владе он сазива пленарну седницу.

Предложени кандидат за функцију председника Владе ће, без ограничења што се тиче времена, изложити програм Владе коју ће формирати тражећи поверење дома, односно парламентарну подршку Конгреса посланика.⁵²⁵ По окончању расправе на пленарној седници у вези излагања кандидата за председника Владе, Конгрес посланика прелази на гласање о инвеститури. Инвеститура ће се сматрати успешном, уколико Конгрес посланика, апсолутном већином гласова својих чланова изгласа поверење поменутом кандидату. У случају да је кандидат за председника Владе освојио наведену подршку у Конгресу посланика Краљ ће га именовати за председника Владе.⁵²⁶ У случају да апсолутна већина не буде постигнута у првом кругу гласања о инвеститури, о истом предлогу ће се поново гласати након истека рока од четрдесет и осам сати од претходног гласања, при чему, у другом кругу, да би се сматрало да је поверење изгласано потребна је проста већина гласова чланова доњег дома. Дакле, у другом кругу гласања о инвеститури истог кандидата за председника Владе смањена је парламентарна већина која се захтева да би се гласање сматрало успешним. Када се процедура инвеституре „успешно заврши, било

⁵²⁵ Standing Orders Congress of Deputies, art. 171.

⁵²⁶ У шпанским уставима пре садашњег, Кортес није имао одлучујућу улогу у именовању председника Владе, то је била одлука шефа државе. У Уставу Шпаније из 1978. године, председник Владе није изабран непосредно од Краља (шефа државе), али јесте на његов предлог, који је неопходан, а Конгрес посланика је надлежан да доносе одлуку о избору. Alejandro Villanueva Turnes, „El nombramiento ordinario del presidente del gobierno en España,“ *Revista de Derecho Electoral* 23/2017, 193.

у првом кругу гласања, апсолутном већином, или у другом кругу гласања, простом већином, Краљ именује новог председник Владе указом“ (краљевским декретом) што се у пракси обично дешава на дан када се седница поводом инвеституре заврши.⁵²⁷ У случају да након другог круга гласања није указано поверење за вршење извршне функције, о узастопним предлозима ће се гласати на исти начин. То би значило да Краљ може именовати новог кандидата за функцију председника Владе уз иста правила гласања о инвеститури. Међутим, процес гласања о инвеститури је временски ограничен како би се политичке странке подстакле на постизање већине која је неопходна за формирање Владе. Процедура формирања Владе може трајати највише два месеца. Уколико у року од два месеца од првог гласања о инвеститури ниједан кандидат за председника Владе не добије поверење Конгреса посланика, Краљ ће распустити парламент и расписати нове изборе, уз потпис председника Конгреса посланика.⁵²⁸

Када је реч о осталим члановима Владе, њих Краљ именује и разрешава на предлог председника Владе (чл. 100. Устава Шпаније). Уставне одредбе које се односе на гласање о инвеститури, осим у случају формирања Владе након конституисања новог парламента, примењују се и у ситуацијама када до успостављања Владе долази након што се Влади изгласа неповерење, председник Владе поднесе оставку, услед смрти председника Владе или у случају да председник Владе буде разрешен функције због кривичног дела издаје или за било које кривично дело против безбедности државе (чл. 101-102. Устава Шпаније). Наведене правила осмишљена су како би се Влада, било већинска или мањинска, заштитила од нестабилности и парламентарне фрагментације, посебно зато што се националне партије при гласању о инвеститури ослањају на подршку регионалних партија које свој значај у овим приликама користе за остваривање својих регионалних интереса (стицање веће аутономије, додељивање већих буџетских средстава и друго).⁵²⁹

Од четрнаест влада формираних у периоду од усвајања Устава од 1978., односно у периоду од 1979. до данас, четири владе су успостављене након другог круга гласања о инвеститури. То су биле Влада Леополда Калва Сотела (Leopoldo Calvo Sotelo) 1981.,

⁵²⁷ *Ibid.*, 200-201.

⁵²⁸ The Spanish Constitution, art. 99.

⁵²⁹ Вид. Б. М. Перовић, 522.

друга Влада Ј. Л. Р. Запатера (J. L. R. Zapatero) 2008., друга Влада Мариана Рахоја (Mariano Rajoy) 2016. која је успешно формирана тек након што је после два круга неуспешног гласања о инвестицији, поновљена кандидатура Рахоја која је у другом кругу гласања прихваћена, и на крају друга Влада Педра Санчеза 2020. године.⁵³⁰ Када је реч о уставним правилима која се односе на инвестицију, Краљ је два пута имао уставну обавезу да распусти парламент због истека уставом прописаног рока од два месеца за формирање Владе и да распише ванредне парламентарне изборе. Након одржаних редовних парламентарних избора децембра 2015. Народна странка је освојила највише гласова, али недовољно да би самостално формирала Владу, а друге велике партије, Социјалистичка и Уједињени можемо нису желели коалицију са победничком странком.⁵³¹ У вези са тим, лидер Народне партије одбио је да буде мандатар за формирање Владе. Монарх је именовано лидера другопласиране Социјалистичке радничке партије Педра Санчеза за мандатара али је инвестиција у Конгресу посланика била неуспешна. Након поновних консултација Краља са лидерима политичких партија закључено је да ниједан кандидат за мандатара не би добио захтевану подршку у Конгресу посланика за формирање Владе. Након истека рока од два месеца, у Шпанији се први пут десило да је монарх распустио парламент услед поменутих околности и расписао нове изборе. На изборима који су одржани јуна 2016. победу је поново однела Народна странка са највише освојених гласова, али поново недовољно да би имала неопходну апсолутну већину. Иако је циљ поновљених избора био превазилажење уставне кризе и немогућност да се формира нова Влада резултати су били само делимично измењени.⁵³² Након више кругова гласања, Маријану Рахоју је крајем октобра успешно изгласана инвестиција,⁵³³ а десетомесечна уставна криза у Шпанији је окончана.

⁵³⁰ Presidentes del Gobierno: Votaciones de investidura, mociones de confianza, mociones de censura, aprobación de la Constitución <https://www.historiaelectoral.com/inv.html>

⁵³¹ Вид. William Chislett, *A New Course for Spain: Beyond the Crisis*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2016, 67.

⁵³² Опширније, Roberto Luis Blanco Valdés, „El año que vivimos peligrosamente : Del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad,“ *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109/2017, 86-87.

⁵³³ Маријану Рахој је први пут кандидован за мандатара за формирање Владе 31. августа 2016. године; први круг гласања о инвестицији био је неуспешан, а два дана после и други. Имајући у виду да у два круга предложеном кандидату за функцију председника Владе није указано поверење, од првог покушаја гласања почео је да тече рок од два месеца за формирање Владе. У новембру 2016. године Рахој је поново предложен за мандатара. Први покушај гласања о инвестицији био је неуспешан, да би пред сам истек рока од два месеца, 29. новембра 2016. Маријану Рахоју дата подршка Конгреса посланика за састављање нове Владе. Рахој је успео да формира мањинску Владу захваљујући подршци политичке странке Грађани (шп.

Три године касније године Шпанија се поново суочила са проблемом успостављања Владе након ванредних парламентарних избора априла 2019. године. Иако је Социјалистичка радничка партија Шпаније (ПСОЕ) освојила највише гласова на парламентарним изборима 28. априла 2019. она није успела да обезбеди већину у доњем дому Кортеса, како би успешно формирала Владу. Сходно уставним одредбама о инвестицији, након истека рока од четрдесет и осам сати од претходног гласања, кандидат за председника Владе и лидер победничке партије Педро Санчез, саопштио је Конгресу посланика да коалициони преговори нису били успешни и да ни овог пута није дошло до очекиваног формирања коалиционе Владе између Социјалистичке радничке партије Шпаније (ПСОЕ) и Уједињени можемо (Подемос). Након првог гласања о инвестицији почео је да тече рок од два месеца за формирање нове Владе. У поменутом периоду, шеф државе, Краљ Фелипе VI могао је да предложи новог кандидата за функцију председника Владе. Ипак, по истеку тог периода Кортес је по сили Устава распуштен и расписани су нови ванредни парламентарни избори који су одржани новембра 2019. Социјалистичка радничка партија Шпаније (ПСОЕ) је и на новембарским изборима, као и на априлским освојила највише гласова, али недовољно да би могла самостално да формира Владу (чак је освојила три мандата мање него у претходном сазиву Конгреса посланика). Ипак, имајући у виду уставну кризу у којој се Шпанија нашла, социјалисти су овог пута успешно постигли коалициони договор са политичком странком Уједињени можемо, али им је у Кортесу била неопходна и подршка лево оријентисаних регионалних политичких партија. Уставна криза је окончана успостављањем прве коалиционе Владе од доношења Устава од 1978. године.⁵³⁴

3.3. Влада Краљевине Шпаније

Одлука о томе на који начин ће бити уређен положај, улога и функција Владе Шпаније последица је стрепње од обнове радикалских и националних идеја. Посебно јер је „Устав из 1978. настао после фазе ауторитарне државе (1936/39-1975) и кратког периода „транзиције“ (1975-1978), чиме је Шпанија постала „држава демократских и социјалних права“ парламентарна монархија која функционише демократском легитимизацијом саме

Ciudadanos) и зато што су представници Социјалистичке радничке партије били уздржани при гласању како би се избегло поновно распуштања парламента и расписивања нових избора.

⁵³⁴ D. Wheeler, 178.

фигуре шефа државе.“⁵³⁵ Нестабилност влада са којима се Шпанија суочавала за време Друге републике имале су пресудни утицај на уставни дизајн текста из 1978. Учестали сукоби и политичке кризе значајно су утицали на стварање слабих и краткотрајних влада. Полазећи од поменутог, уставотворци су се определили за рационализовани парламентаризам који ће осигурати успостављање јаких и стабилних влада.

Након смрти генерала Франка, 20. новембра 1975. принц Хуана Карлоса I, као његов наследник проглашен је за краља.⁵³⁶ У процесу транзиције институција Круне посматрана је као израз националног јединства и важан фактор стабилности. Ипак, Краљ има ограничена овлашћења⁵³⁷ и политичку моћ јер „карактер шефа државе није више истоветан са официјелним шефом извршне власти.“⁵³⁸ По Уставу „Краљ је шеф државе, симбол њеног јединства и трајности. Он је арбитрар и усклађује редовно функционисање институција.“⁵³⁹ Краљ Шпаније располаже многобројним почасним функцијама и овлашћењима⁵⁴⁰ репрезентативне и формалне природе међу којима се за однос Владе и шефа државе издваја овлашћење Краља да именује кандидата за председника Владе након парламентарних избора, а уколико му Конгрес посланика изрази поверење кроз поступак инвеституре именоване га за председника Владе и на његов предлог именоване и опозване министре, затим овлашћење да у ситуацијама које су предвиђене уставним одредбама распусти законодавно тело Кортес, док Влада путем установе премапотписа даје пуноважност одлукама Краља. Да би акти које Краљ доноси били пуноважни неопходно је

⁵³⁵ Ђ. Верготини, 693.

⁵³⁶ Иако се чинило да ће краљ Хуан Карлос I наставити франкистички режим следећи идеје Националног покрета он се одлучио за пут транзиције и успостављање демократије у Шпанији. Вид. Luis Sánchez Agesta, *Curso de derecho constitucional comparado*, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid 1980, 482-483.

⁵³⁷ Према Уставу из 1978. Краљ нема овлашћење да стави вето на закон који му је поднео Кортес. Према томе његова позиција је слабија од позиције председничких овлашћења прописаних одредбама Устава из 1931. Према овом Уставу, председник Републике је уживао право вета на све акте Кортеса, осим на оне који се односе на финансије и које је усвојила двотрећинска већина дома. G. E. Glos, 63.

⁵³⁸ В. Васовић (2012b), 63.

⁵³⁹ The Spanish Constitution, art. 56.

⁵⁴⁰ Члан 62. и 63. Устава Шпаније прописују главне надлежности Краља. Он је надлежан: „да санкционише и проглашава законе; да сазове и распусти парламент и да распише изборе; да распише референдум под условима предвиђеним Уставом; да предлаже кандидата за председника Владе и да га именује или разреши дужности, под условима предвиђеним Уставом; да именује и опозива чланове Владе на предлог председника Владе; да додељује почаст и одликовања; да буде информисан о државним пословима и да у ту сврху председава састанцима Савета министара на захтев Владе; да има врховну команду над оружаним снагама“ (чл. 62. Устава), „да поставља амбасадоре и друге дипломатске представнике и прима акредитивна писма страних дипломатских представника у Шпанији, да потврђује међународне уговоре, да по овлашћењу Кортеса објављује рат и мир“ (чл. 63. Устава). The Spanish Constitution, art. 62-63.

да буду потписани од стране председника Владе или од стране надлежних министара, док је за пуноважност аката који се односе на именовање мандатара за формирање Владе, именовање председника Владе и акт о распуштању парламента потребан потпис председника Конгреса посланика. Како је личност Краља неприкосновена, одговорност за његове акте преузимају лица који су акте потписали (чл. 64. Устава Шпаније).

Извршна власт припада Влади коју чине председник, потпредседници (уколико су именовани), министри и други чланови одређени законом (чл. 98. Устава Шпаније). Као што је наведено након успешно окончаног поступка инвеституре Краљ ће предложеног мандатара именовати за председника Владе, а на његов предлог именоваће и остале чланове Владе, односно министре. Као носилац извршне функције и управне власти „Влада управља унутрашњом и спољном политиком, цивилном и војном администрацијом и одбраном државе.“⁵⁴¹ Председник Владе има централно место у шпанском уставном систему. Да се премијер издваја од других чланова Владе потврђују уставне одредбе којима је утврђено: да председник Владе руководи деловањем Владе и усклађује рад осталих чланова Владе, не задирујући у њихова овлашћења и непосредну одговорност за свој рад (чл. 98.); да од избора и разрешења председника Владе зависи успостављање и опозивање Владе у целини (чл. 99.); да услед његове оставке или смрти долази до опозива Владе (чл. 101.); да председник Владе може поставити питање поверења (чл. 112.); да председник Владе, искључиво на своју одговорност може затражити распуштање парламента- Кортеса, Конгреса посланика или Сената, што Краљ спроводи указом којим се утврђује и датум парламентарних избора (чл. 115.). По угледу на немачку канцеларску владу, Влада Краљевине Шпаније свој рад заснива на три принципа. Први, премијерски принцип подразумева да председник Владе представља Владу, утврђује политички програм и смернице које Влада и сви њени чланови морају следити; други кабинетски принцип подразумева солидарност и заједничку одговорност кабинета; и, коначно, трећи, министарски принцип подразумева да сваки министар, као руководилац свог министарства ужива аутономију и има одговорност у области свог деловања.⁵⁴²

⁵⁴¹ *Ibid.*, art. 97.

⁵⁴² Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno <https://www.boe.es/buscar/pdf/1997/BOE-A-1997-25336-consolidado.pdf>, 21. фебруар 2023. У политичком систему СР Немачке, канцелара је могуће, искључиво, конструктивним изгласавањем неповерења сменити и на тај начин изазвати семена владе у целини. У вези

Устав Шпаније од 1978. попут других држава парламентаризма даје за право извршној власти да употреби механизам распуштања парламента како би се успоставила сагласност парламентарне већине са Владом што је кључно за њено функционисање имајући у виду да Влада као орган извршне власти мора имати подршку, односно поверење Конгреса посланика. У том контексту, превремени престанак мандата, накнадно расписивање и одржавање парламентарних избора омогућава обнављање односа сарадње између новог сазива парламента који ће гласањем о инвестицији изабрати премијера који ће формирати Владу. Према томе, право Владе да изазове распуштање Кортеса у целини, или Конгреса посланика и Сената појединачно „је неопходан инструмент за одржавање релативне аутономије Владе“.... зато што обезбеђује „област деловања која јој омогућава да избегне ризик да постане пуки повереник парламента.“⁵⁴³

Устав из 1978. признаје председнику Владе овлашћење да предложи Краљу распуштање Конгреса посланика, Сената или оба дома. Председник Владе „такво овлашћење може вршити „под својом искључивом одговорношћу“ и „након разматрања у Савету министара“. Дакле, није потребно позитивно мишљење кабинета.“⁵⁴⁴ Ипак, моћ председника Владе да распусти парламент у целини или дом појединачно није апсолутна, односно Устав прописује услове под којима премијер не може активирати право дисолуције. Начелно, председник Владе може распустити законодавни орган осим: уколико је покренута процедура изгласавања неповерења,⁵⁴⁵ уколико није прошао

са тим, иако су творци Устава из 1978. инспирисани Основни законом Немачке шпански Устав је увео интерпелацију која се може, у случају да подносилац интерпелације није задовољан добијеним одговором, окончати подношењем предлога о којем ће дом, у ком се о интерпелацији расправљало, изразити свој став (чл. 111. Устава Шпаније). Специфичност овако уређене процедуре интерпелације, омогућава да се испитивање поводом интерпелативног захтева претвори у предлог којим се оспорава политика Владе коју спроводи или намерава да спроведе. Опширније, Rafael Maluenda Verdú, “Control del gobierno: La interpelación,” *Corts, Anuario de derecho parlamentario* 4/1997, 225-231. Према Вучини Васовићу „то је у ствари иницијатива за покретање одговорности владе која се инпостира „на мала врата“ и није сасвим у сагласности са основним принципом конструктивног неповерења.“ В. Васовић (2012b), 60. Како се интерпелација може односити и на члана владе доводи се у питање и индивидуална одговорност министара која није предвиђена одредбама Устава.

⁵⁴³ Manuel Martínez Sospedra, „La disolución: el problema y sus alternativas“ *Anuario de derecho parlamentario*, 12/ 2002, 158.

⁵⁴⁴ Vicente Garrido Mayol, „La Legislatura y su terminación anticipada: la facultad presidencial de disolución del Parlamento,” *Anuario de derecho parlamentario* 24/2010, 163.

⁵⁴⁵ Имајући у виду да је Устав Шпаније имплементирао механизам конструктивног изгласавања неповерења, у случају да Конгрес посланика изгласа неповерење он ће истовремено изразити поверење предложеном

временски период од годину дана од претходног распуштања⁵⁴⁶ и уколико је проглашено нередовно стање (стање узбуне, ванредно или ратно стање) у држави (чл. 116 Устава Шпаније).⁵⁴⁷

До превременог распуштања Кортеса од стране председника Владе може доћи због различитих циљева као на пример дисциплиновање парламентарне већине, решавање политичког сукоба између извршне и законодавне власти, ради успостављања уставне стабилности када распуштање представља погодан механизам да се поново успоставе функционални односи између легислативе и егzekутиве. Од усвајања Устава 1978. до данас расписано је и спроведено четрнаест парламентарних избора, од којих је половина била ванредна (превремена). Два пута (2016. и новембра 2019.) ванредни избори су расписани зато што Конгрес посланика није успео да у року од два месеца од првог покушаја гласања о инвестицији успостави Владу која ће уживати поверење, о чему је већ писано. У вези преосталих пет случајева ванредних избора у којима је дошло до превременог распуштања Кортеса на иницијативу председника Владе, битно је истаћи да је до распуштања дошло од петнаест до неколико месеци пре него што би редовни парламентарни избори били одржани.

Анализирајући парламентарну праксу до првог распуштања Кортеса долази 1982. Тадашњи председник Владе Леополд Калва Сотело (УЦД), неколико месеци пре планираних редовних парламентарних избора, иницирао је распуштање парламента како због притисака унутар сопствене странке (посланици из редова Уније демократског центра почели су да прелазе у друге политичке странке) тако и од јавног мњења (губитак

кандидату за председника нове Владе чиме ће се избећи организовање ванредних парламентарних избора. Уколико се процедура изгласавања неповерења оконча неуспешно, председник Владе може иницирати распуштање Кортеса или једног од домова како би дисциплиновао парламентарну већину или решио институционални сукоб на релацији влада-парламент.

⁵⁴⁶ Услов да Влада не може распустити Кортес или домове пре истека рока од годину дана од претходног распуштања последица је намере уставотворца да се овај механизам не употребљава прекомерно. Овоме треба додати да сваки избори, а посебно ванредни доводе до нових, непланираних трошкова по државни буџет. Учестали избори могу имати и негативне ефекте на бирачко тело, које би у том случају, у краћем временском интервалу било изложено политичким порукама и доношењу одлуке о томе коме дати поверење.

⁵⁴⁷ Ограничавање права Владе да распусти парламент у нередовним ситуацијама је уобичајено решење за савремене уставе држава парламентарног система. По природи ствари, за опстанак и уставни поредак државе је најбитније да се отклоне појаве или догађаји који су утицали на успостављање нередовних ситуација, а затим да се решавају несугласице између најважнијих државних институција.

поверења грађана на регионалним изборима).⁵⁴⁸ Затим, овим правом користио се премијер Фелипе Гонзалес (ПСОЕ) 1989.⁵⁴⁹ Ванредни избори су расписани девет месеци пре истека мандата, а разлог због којег је председник Владе прибегао овом механизму јесте потреба за новим економским мерама. Током 1988. Шпанија се суочавала са великим протестима, а било је потребно припремити државу за уједињено европско тржиште (ЕУ). У периоду своје четврте Владе, 1996. Фелипе Гонзалес поново се користио правом распуштања парламента,⁵⁵⁰ петнаест месеци пре него што су планирани редовни парламентарни избори, овога пута због губитка парламентарне подршке што је спречило усвајање буџета за 1996. годину. Четврти пут до превременог распуштања Кортеса долази 2011. током друге Владе Хосе Л. Р. Запатера који је распустио парламент⁵⁵¹ видевши у превременим парламентарним изборима решење за све веће притиске са којима се Влада суочавала због економских проблема Шпаније. Због неусвајања владиног годишњег закона о буџету, априла 2019. председник Владе Педро Санчез распустио је Кортес и расписао превремене парламентарне изборе.⁵⁵²

Успостављајући парламентарну монархију са Краљем који је лишен стварне извршне функције, уставне одредбе којима се уређује однос Владе и Кортеса представљају окосницу целокупног политичког система. Кортес се састоји из два дома- Конгрес посланика и Сенат.⁵⁵³ Ипак, овде је реч о асиметричном бикамерализму и Конгрес

⁵⁴⁸ Опширније о разлозима и распуштању Кортеса 1982. José Ignacio Wert, „La campaña electoral de octubre de 1982: El camino del cambio,” *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 28/1984, 65-66.; Real Decreto 2057/1982, de 27 de agosto, de disolución de las Cortes Generales y fijación de la fecha de las elecciones, *Boletín Oficial del Estado* 207: 23337. <https://www.boe.es/boe/dias/1982/08/30/pdfs/A23337-23337.pdf>, 21. фебруар 2023.

⁵⁴⁹ Real Decreto 1047/1989, de 1 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, *Boletín Oficial del Estado* 210: 28094. <https://www.boe.es/boe/dias/1989/09/02/pdfs/A28094-28094.pdf>, 21. фебруар 2023.

⁵⁵⁰ Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, *Boletín Oficial del Estado* 8: 502–503. <https://www.boe.es/boe/dias/1996/01/09/pdfs/A00502-00503.pdf>, 21. фебруар 2023.

⁵⁵¹ Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, *Boletín Oficial del Estado* 232: 101835–101836. <https://www.boe.es/boe/dias/2011/09/27/pdfs/BOE-A-2011-15160.pdf>, 21. фебруар 2023.

⁵⁵² Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, *Boletín Oficial del Estado* 55: 21025–21028. <https://www.boe.es/boe/dias/2019/03/05/pdfs/BOE-A-2019-3109.pdf>, 21. фебруар 2023.

⁵⁵³ Конгрес посланика се састоји од најмање 300, а највише 400 чланова који се бирају путем непосредних демократских избора на основу пропорционалне заступљености (чл. 68. Устава Шпаније). Законска уредба из 1977. предвиђа да Конгрес посланика има 350 чланова. Сенат представља дом у којем су заступљени представници територијалних јединица, у којима се у свакој од њих непосредним путем бира Уставом предвиђен број сенатора -покрајине бирају четири, острвске провинције у зависности од величине бирају од

посланика је далеко утицајнији од Сената превасходно јер је према чл. 108. Устава Шпаније „Влада солидарно одговорна за своје политичко деловање пред Конгресом посланика.“⁵⁵⁴ Устав овлашћује оба дома Кортеса да спроводе контролу и надзор над радом Владе и управних органа којима Влада руководи, у ширем смислу, али овлашћење утврђивања политичке одговорности у ужем смислу припада искључиво Конгресу посланика.⁵⁵⁵ Уз то, дом Конгрес посланика има искључиву надлежност да изрази или ускрати поверења приликом гласања о инвеститури председника Владе.

У правцу испитивања одговорности Владе, Конгрес посланика и Сенат самостално, а по потреби и заједнички могу именовати комисије за утврђивање чињеница о било ком питању од јавног интереса. Парламентарни одбори и комисије могу затражити од Владе и њених органа информације и документацију која им је потребна, али и захтевати присуство чланова Владе у циљу добијања података који се односе на њихов ресор. Са друге стране, члановима Владе даје се за право да могу присуствовати и говорити на седницама одбора, али могу гласати само на седницама одбора чији су чланови. Како Влада ужива право законодавне иницијативе, разматрајући њене законодавне предлоге Кортес преиспитује и непосредно контролише рад Владе. Иако је законодавна власт поверена Конгресу посланика и Сенату, Устав из 1978. даје овлашћење Влади да може предложити закон (чл. 87.), с тим да такав предлог закона доноси Савет министара⁵⁵⁶ (чл. 88). Када је реч о доношењу закона, Кортес може обичним законом делегирати Влади овлашћење за доношење законских уредаба. Делегација законодавне власти мора бити изричито додељена Влади са прецизно дефинисаном сврхом и са одређеним временским

три до једног сенатора, градови два, а аутономне заједнице једног сенатора и још по једног на сваких милион становника на њиховој територији (чл. 69. Устава Шпаније). За разлику од данашњег дводомог Кортеса, парламент предвиђен Уставом од 1931. био је једнодом.

⁵⁵⁴ The Spanish Constitution, art. 108.

⁵⁵⁵ M. C. Duce Pérez Blasco, 460.

⁵⁵⁶ Чланови Владе могу се састајати у Савету министара (Ley 50/1997, art. 1). Савет министара, као колегијално тело Владе Шпаније састоји се од председника, потпредседника (уколико их има) и министара. Председник владе Шпаније сазива, председава и утврђује дневни ред седница Савета министара. Државни секретари и, изузетно, други високи званичници могу присуствовати састанцима Савета министара, када су позвани. Рад Савета министара је тајан. „Савет министара, као колегијум Владе, одговоран је за вршење следећих функција: одобрава предлоге закона и упућује их Конгресу посланика или, по потреби, Сенату; усваја предлог закона о државном буџету; одобрава краљевске декрете-законе и краљевске законске уредбе; договара се о преговорима и потписивању међународних уговора, као и о њиховој привременој примени; упућује међународне уговоре Кортесу према уставним одредбама; проглашава стање узбуне и ванредног стања и предлаже Конгресу посланика проглашење опасног стања.... врши сва друга овлашћења дата Уставом, законима и другим одредбама“ (Ley 50/1997, art. 5).

роком за њено вршење, док се престанак законодавне делегације везује за доношење одговарајућих аката.⁵⁵⁷ У случајевима ванредне и хитне потребе, Влада може донети привремене одредбе законске снаге (декрете), без претходног овлашћења Кортеса, које се морају у року од тридесет дана након проглашења поднети Конгресу посланика на потврђивање или ће престати да важе. За испитивање рада Владе у целини и министара, чланови Кортеса према уставним одредбама (чл. 111.) располажу правом постављања питања и подношења интерпелација које могу довести до предлога којим ће Конгрес посланика или Сенат изразити свој став. Процедура постављања интерпелације и питања начелно је предвиђена Уставом док се детаљније уређују пословничким одредбама.

Посланици и посланичке групе могу интерпелирати Владу у целини и сваког члана Владе. Интерпелација се подноси у писаној форми надлежном одбору уз образложење. Интерпелација се мора односити на политику извршне власти, на питања од општег интереса. Уколико интерпелација не испуњава ове услове, одбор ће о томе обавестити њеног подносиоца како би се интерпелативан захтев могао преформулисати у питање које захтева усмени или писани одговор. Процедура поводом интерпелације на пленарној седници је следећа. Процедура започиње излагањем подносиоца интерпелације у трајању, не дуже од десет минута, а затим, у истом временском ограничењу одговор даје члан Владе, након чега посланик који поставља интерпелацију као и члан Владе који одговара на интерпелативно питање могу добити реч у трајању од по пет минута. Након говора интерпеланта и лица које одговара на интерпелацију, представник сваке посланичке групе, осим групе која је поднела интерпелативни захтев, може у говору од пет минута изнети свој став. У вези са тим свака интерпелација може довести до предлога по коме ће дом изнети свој став.⁵⁵⁸ На овај начин аутори Устава из 1978. омогућили су да се интерпелација може окончати „простим и једноставним дневним редом или питањем поверења или неповерења. У овом последњем случају, реч је о предлогу гласања о поверењу изван услова конструктивног гласања о поверењу.“⁵⁵⁹ Овакво решење „допушта

⁵⁵⁷ The Spanish Constitution, art. 82.

⁵⁵⁸ Standing Orders Congress of Deputies, art. 180-184.

⁵⁵⁹ Ф. Лово 501.

санкционисање појединачне министарске одговорности, иако је изгледала а priori искључена уставним одредбама које теже рационализацији.“⁵⁶⁰

Чланови Конгреса посланика и Сената могу упућивати питања Влади и свим члановима Владе.⁵⁶¹ Питања се достављају у писаној форми надлежном одбору који ће одбити свако питање које је од интереса за подносиоца питања, од интереса за друге особе или уколико садрже правна питања. Уколико није другачије наведено сматраће се да лице подношењем питања тражи писани одговор. У случају да се тражи усмени одговор и ништа даље није наведено, сматраће се да такав одговор треба дати одговарајућој комисији. Уколико се тражи усмени одговор на пленарној седници, потребно је сажето и прецизно изнети једно питање усмерено на одређену чињеницу, ситуацију или информацију коју је Влада преузела или ће преузети у вези са наведеним. У расправи, након што је сажето питање постављено од стране посланика, Влада ће одговорити, потом, лице које поставља питање као и лице које одговара на питање могу добити реч од по пет минута, након чега се расправа завршава. Питања на која се усмено одговара у комисији могу се унети у дневни ред након седам дана од њиховог објављивања. Процедура је иста као и са питањима која захтевају усмени одговор на пленарној седници, осим што се учесницима расправе додељује по десет минута и додатних пет минута за накнадне одговоре. Када је реч о писаним одговорима на питања, потребно их је дати у року од двадесет дана од дана њиховог објављивања, а на образложени захтев Владе рок може бити продужен за још двадесет дана.⁵⁶²

Влада је за своје поступке политички одговорна Конгресу посланика, али владом и парламентом, уопштено, управљају политичке странке. У том контексту, на односе између Владе и Кортеса, а последично и на позицију и улогу председника Владе и Владе у целини велики утицај имају политичке партије које су допринеле да се Шпанија издваја по својој јединственој, комплексној и богатој уставној историји. Иако су политичке странке

⁵⁶⁰ *Ibid.*

⁵⁶¹ Сенат је као и Конгрес посланика овлашћен да врши редовну контролу над радом Владе, са једином, али битном разликом која се односи на то да горњи дом не може испитивати политичку одговорност, односно Сенат не располаже механизмима којима би могао да уклони председника Владе. Ignacio Fernández Sarasola, „El control parlamentario y su regulación en el Ordenamiento Español,“ *Revista Española de Derecho Constitucional* 60/2000, 101.

⁵⁶² Standing Orders Congress of Deputies, art. 185-190.

значајни актери политичког и уставног система, Устав Шпаније начелно регулише функционисање и улогу политичких странака у уставном и политичком систему. Пре свега, „политичке партије изражавају политички плурализам и доприносе уобличавању и испољавању народне воље и основни су инструмент политичког учешћа“, међутим, бојазан од ауторитарних режима утицао је да уставотворац поменутом дода да „њихова унутрашња организација и њихово функционисање мора бити демократско.“⁵⁶³

Партијски систем Шпаније последица је мешовитог изборног система који подразумева да се посланици Конгреса посланика (348)⁵⁶⁴ бирају на затвореним изборним листама политичких партија путем пропорционалног изборног система уз изборни праг од 3% и да се чланови Сената, њих 208, бирају непосредно већинским изборним системом, док се преостали број чланова бира посредно од стране законодавних органа аутономних заједница. Последично, овако успостављен изборни систем функционише „у корист малог броја великих и поларизованих странака, против вишестранацја, у корист јачања моћи партијских лидера на власти и партијске дисциплине на највишем нивоу.“⁵⁶⁵ Од усвајања Устава 1978. на власти су се последње четири деценије смењивале Социјалистичка радничка партија Шпаније (ПСОЕ) и Народна партија. Доста касније, 2015. појавиле су се три мање политичке партије⁵⁶⁶ које су утицале на то да актуелне странке (Народна странка и социјалисти) на изборима не добијају довољно гласова да би могле самостално да формирају владу. Посматрајући партијски систем на националном нивоу, у Шпанији постоји вишестраначки систем са пет политичких странака. Појава нових политичких партија утицала је на фрагментацију Кортеса и отежала формирање и постизање стабилности шпанске Владе, посебно након уставних криза 2016. и 2019. Престанак традиционалне смене власти између Народне и Социјалистичко радничке партије

⁵⁶³ The Spanish Constitution, art. 6.

⁵⁶⁴ “Два места у Конгресу посланика резервисана су за шпанске територије у Африци: Сеута и Мелиља, које не улазе у састав ниједне од провинција.“ Немања Старовић, Предраг Рајић, *Анализа резултата парламентарних избора у Краљевини Шпанији новембра 2019*, Центар за друштвену стабилност, 2019. <https://czds.rs/analiza-rezultata-parlamentarnih-izbora-u-kraljevini-spaniji-novembra-2019/>, 23. фебруар 2023.

⁵⁶⁵ Manuel Sánchez de Dios, „Parliamentary party discipline in Spain,“ *Party discipline and parliamentary government* (eds. Shaun Bowler, David M. Farrell, Richard S. Katz), Ohio State University Press 1999, 144.

⁵⁶⁶ Иако су „социјалисти и конзервативци били кључни политички актери, 2015. године страначки пејзаж је постао сложенији захваљујући појави радикалне левице оличене у партији Можемо (Podemos), партији центра Грађани (Ciudadanos), а посебно екстремно десничарској партији Вокс (Vox). Сања Стошић, Милена Пешић, „Сецесионистички дискурс Косова и Каталоније: сличности и разлике,“ *Политичка ревија* 4/2019, 207.

потврђује чињеница да од избора 2011. ниједна странка није имала неопходну парламентарну већину за формирање Владе. Након тога све успостављене Владе биле су мањинске. У том контексту, велике политичке партије приморане су на уступке како би успешно саставиле Владу. Полазећи од идеолошких разлика између политичких партија можемо рећи су идеолошки позициониране лево Социјалистичка радничка партија Шпаније (ПСОЕ), најстарија активна и владајућа политичка странка и Уједињени можемо (Подемос) друга политичка странка по величини у Шпанији. Идеолошки позиционирани десно су Народна партија (ПП) која је као опозициона партија социјалиста освајала власт у Шпанији и Вокс млада конзервативна странка која се залаже за унитарну и централизовану државу. Међу њима издваја се и политичка странка Грађани која последњих година „мења своју идеологију и постаје класична десно-либерална политичка опција.“⁵⁶⁷ Уз постојање наведених политичких странака делују многобројне регионалне политичке партије од којих већи број њих има своје представнике у Кортесу.

Као и друге државе парламентарног система које су се суочавале са проблемом слабих и променљивих влада, тако је и Шпанија, пре свега по угледу на СР Немачку, у Устав из 1978. унела елементе рационализације како би обезбедила ефикасно функционисање извршне власти. Да ли је Краљевина Шпанија успела да успостави уставни поредак који се осигурати формирање стабилних Влада можемо закључити након краћег увида у функционисање и избор Влада у њеној новијој уставној историји. Од усвајања Устава 1978. Краљевина Шпанија је имала четрнаест Влада које су предвођене од стране седам премијера. До формирања Владе, односно до избора председника Владе и именовања министара на његов предлог долазило је након спровођења ванредних и редовних избора, након оставке премијера Адолфа Суареза 1981. и након успешно усвојеног предлога за изгласавање неповерења 2018. након којег је друга Влада Маријана Рахоја поднела оставку.

⁵⁶⁷ Опширније, Н. Старовић, П. Рајић, <https://czds.rs/analiza-rezultata-parlamentarnih-izbora-u-kraljevini-spaniji-novembra-2019/>

Прва Влада Шпаније која је успостављена након парламентарних избора 1979. била је трећа Влада⁵⁶⁸ Адолфа Суареза лидера Уније демократског центра (1979-1981). Након што је Суарез 1981. поднео оставку за премијера је изабран Леополд Калво Сотело који је предводио Владу, са скоро најкраћим мандатом, а која је уједно била последња Влада Уније демократског центра. Сотело је расписао превремене парламентарне изборе 1982., партија Унија демократског центра се распала, а Социјалистичка радничка партија која је напустила марксизам као званичну идеологију и усмерила се као странка умерене левнице добила је подршку грађана да формира нову Владу. Лидер социјалиста, Фелипе Гонзалес у наредном периоду био је изабран четири пута за председника Владе 1982-1986; 1986-1989; 1989-1993; 1993-1996 и у том погледу може се рећи да је најдуже обављао функцију премијера (преко тринаест година). Економски проблеми, повезаност Социјалистичке радничке партије са корупцијом, злоупотреба јавних средстава за финансирање политичке странке, неодобравање годишњег буџета утицали су на одлуку о распуштању Кортеса и расписивању превремених избора 1996. У наредном периоду (1996-2004) власт је припадала Народној партији, а председник Владе је у два наврата био Хосе Марија Азнар. Избори расписани 2000. потврдили су политичку моћ Народне партије и председника Владе. Подршка Шпаније Сједињеним Америчким Државама у инвазији на Ирак утицала је да премијер Азнар изгуби подршку народа. Три дана пре редовних избора, десио се терористички напад који је утицао да на изборима 2004. победе социјалисти са својим новим кандидатом за председника Владе Хосеом Луисом Родригезом Запатером. За разлику од прве Владе Запатера (2004-2008) која је била стабилна, друга Влада Запатера (2008-2011) суочавала се са тешком економском кризом. Након парламентарних избора 2011. Конгрес посланика је изразио поверење Влади Маријана Рахоја, лидеру Народне партије. Прва Влада Маријана Рахоја (2011-2015) била је стабилна и трајала је пун мандат, за разлику од друге Владе Рахоја која је започета 2016. а окончана конструктивним изгласавањем неповерења 2018. Алтернативни кандидат за новог председника Владе који је добио поверење Конгреса посланика био је социјалиста Педро Санчез. Прва Влада Педра Санчеза (2018-2020) трајала је краће од владе Л. К. Сотела, годину и по дана, зато

⁵⁶⁸ Прва Влада Адолфа Суареза прекинута је расписивањем парламентарних избора 1977. након спроведене политичке реформе, док је друга Влада прекинута расписивањем избора којима је требало конституисати Кортес сходно правилима установљеним новим Уставом од 1978.

што је премијер распустио Кортес након одбијања предложеног закона о буџету.⁵⁶⁹ Након дуже уставне кризе, Педро Санчез је 2020. формирао прву коалициону Владу у савременој уставној историји Шпаније заједно са политичком партијом Уједињени можемо.

Уставна пракса Шпаније показује да се чланови Конгреса посланика нису устручавали да покрену питање одговорности председника Владе и поднесу предлог за изгласавање неповерења. Од ступања на снагу Устава из 1978. године они су то учинили пет пута од којих је само предлог који је поднет од стране социјалиста 2018. године са кандидатом за премијера Педром Санчезом, био успешан. Политичке странке свесне тога да су изгледи за усвајање предлога за изгласавање неповерења минимални, користили су ово парламентарно средство за утврђивање политичке одговорности како би се политички афирмисали и придобили наклоност јавног мњења. Са друге стране и премијери су се успешно (до сада два пута) користили предлогом за гласање о поверењу како би добили изричиту подршку Конгреса посланика за своју извршну политику.

Како је поменуто, прва коалициона влада у Шпанији успостављена је 2020. године, пре тога постао је тренд формирања једнопартијских влада које су у највећем броју биле мањинске. У већини случајева, политичка партија чији је кандидат именован за председника Владе била је подржана при гласању о инвестицији од стране других странака.⁵⁷⁰ Разлог због којег претходно коалиционе владе нису успостављене јесте то што велике као ни мале политичке партије нису хтеле да формирају коалициону владу. Да би успоставиле стабилну и трајну владу партија која је освојила највећи број гласова на изборима преговарала би са регионалним странкама око њихове подршке при гласању о инвестицији. У том погледу значај мањих политичких регионалних партија је растао као и могућност да се у току преговора изборе за политичке уступке који се тичу интереса аутономне заједнице коју заступају. У вези са тим, важно је истаћи да су захваљујући правилима о инвестицији мањинске владе трајале и биле успешне као и већинске, а оваква

⁵⁶⁹ Опширније, Bonnie N. Field, „Spain: Single-Party Majority and Minority Governments,“ *Coalition Governance in Western Europe* (eds. Torbjörn Bergman, Hanna Back, Johan Hellström), Oxford University Press, Oxford 2021, 557-562.

⁵⁷⁰ Natalia Ajenjo, “Why minority governments in Spain? How the party system undermines investiture rules.” *Parliaments and Government Formation. Unpacking Investiture Rules* (eds. Björn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub), Oxford University Press, Oxford 2015, 159-160.

парламентарна пракса олакшавала је формирање стабилних влада.⁵⁷¹ Уз то, влада је располагала политичким и уставним ресурсима који су је чинили способном да влада као да је већинска.⁵⁷² Две уставне кризе потврдиле су да је Кортес фрагментован али и да су политичке партије спремне на компромис, посебно у периоду дужих политичких криза, чак и на формирање коалиционе владе којој све до сада нису прибегавали. Уколико изузмемо владе које су успостављене у периоду уставне кризе можемо тврдити да Шпанија, међу западноевропским земљама има стабилне и трајне владе. Стабилност Владе Шпаније зависи од стабилности парламентарне већине која је дисциплиновано подржава у вези свих одлука, а само хомогена и око заједничког интереса окупљена опозиција може тежити преузимању власти.

4. Положај владе у рационализованом парламентарном систему Републике Италије

4.1. Историјски развој рационализованог парламентарног система Републике Италије

По окончању Другог светског рата италијански народ био је суочен са друштвеном и институционалном кризом. Потреба за новим уставом била је широко распрострањена, и подржавана од стране политичких странака које су се бориле против фашизма. Уставноправни и политички контекст у којима се одвијао процес стварања демократске регионалне Републике Италије обележен је усвајањем новог Устава из 1948. године којим је успостављен парламентарни систем. Доношењу устава претходило је неколико битних историјских догађаја међу којима су следећи. Услед великих ратних губитака и опште друштвеног слома Бенито Мусолини је почео да губи подршку својих присталица због чега је смењен с места председника Фашистичке политичке партије. Затим је, Краљ Виторио Емануел III 1943. године сменио Мусолинија и са функције премијера након чега

⁵⁷¹ Да мањинске владе у Шпанији функционишу потврђују подаци који указују да је мањинским владама у периоду од 1982. до 2015. усвојено 88% законодавних предлога и да су мањинске владе трајале 3,51 година, у поређењу са већинским владама којима је усвојено 89% законодавних предлога и трајале су 3,56 година. Међутим, последњих година, мањинске владе у Шпанији наилазе на проблеме. Влада Рахоја формирана након избора 2016. године, трајала је само 575 дана (1,58 година) док је социјалистичка Влада Санчеза формирана 2018., трајала само 326 дана (0.89 година). Вид. В. N. Field, 564.

⁵⁷² César Colino, Eloísa Del Pino, „Spain: Strong Regional Government and the Limits of Local Decentralization” *The Oxford Handbook of Subnational Democracy in Europe* (eds. John Loughlin, Frank Hendriks, Anders Lidström), Oxford University Press, Oxford 2011, 360.

је успостављена влада генерала Пјетра Бадолја који је забранио рад фашистичких покрета. Падом Мусолинија између Бадолјевог владе и ослободилачких покрета дошло је до великих несугласица које су окончане компромисом да партије из ослободилачког одбора признају краљеву владу и уколико се краљ повуче уђу у владу.⁵⁷³ Виторио Емануел III је абдицирао 9. маја 1946. године у корист сина и новог краља Умберта II (принц Пијемонт) који је као последњи италијански краљ владао 33 дана након што је на референдуму 54,27% изашлих бирача Италије гласало за републиканско уређење.⁵⁷⁴ Избор за републику имао је само незнатну већину у односу на избор за монархију. Овом приликом бирани су и чланови уставотворне скупштине. Политичке странке које су учествовале у раду уставотворне скупштине биле су дубоко подељене око циљева и институционалног оквира новог политичког система Италије. Како ће време показати, италијанска уставна пракса после Другог светског рада биће под значајним утицајем фрагментираног вишепартијског система и моћном улогом политичких странака.

Израда преднацрта Устава поверена је комисији Руини коју је чинило 75 чланова. Уставотворна скупштина је прихватила нацрт Устава 22. децембра 1947. године већином од 453 гласа против 62 гласа монархиста. Након проглашења 27. децембра Устав је ступио на снагу 1. јануара 1948. године. Устав је производ тешког времена у којима се нашла Република Италија и воље да се удовољи супротстављеним ставовима политичких партија.⁵⁷⁵ У уставној дебати која се одвијала од 1946. до 1947. године посебну улогу имали су Устав Француске из 1946. и Устав Вајмарске републике из 1919. године. У целини посматрано, утицај страних политичких система одвијао се преко италијанских политичких партија, личних уверења и компетентности посланика уставотворне скупштине, док је, у поређењу са радом уставотворне скупштине која је радила на изради устава СР Немачке, као и Јапана изостало директно наметање уставних решења од стране

⁵⁷³ Ф. Лово, 423.

⁵⁷⁴ На референдуму је 02. јуна 1946. године 12.182.855 грађана Италије гласало за републиканско уређење, док је 10.362.709 грађана било против укидања монархије. *Quando l'Italia si scopri repubblicana* <https://www.corriere.it/extra-per-voi/2016/05/03/quando-l-italia-si-scopri-repubblicana-2d12b5a2-115b-11e6-950d-3d35834ec81d.shtml>, 26. април. 2022.

⁵⁷⁵ Три најважније политичке снаге које су имале највећи утицај за време конститутивне фазе биле су: либерална, хришћанско демократска и социјалистичко комунистичка партија.

савезничких сила.⁵⁷⁶ Поједине уставне одредбе су неодређене и идеолошки надахнуте што се у правној теорији објашњава постигнутим компромисом између врло различитих демократских снага које су имале, као своју једину заједничку тачку антифашизам, који их је ујединио у намери да прекину све везе са претходним тоталитарним режимом и успоставе сасвим другачије друштво.⁵⁷⁷

Устав репрезентује намеру италијанских уставотвораца да изграде парламентарну демократију⁵⁷⁸ и у том контексту, завршним одредбама Устава „забрањена је обнова, у било ком облику, распуштене фашистичке странке, ограничава се право гласа и могућност да буду изабране одговорне особе фашистичког режима.“⁵⁷⁹ Уставом из 1948. године Италија је постала демократска република са прихваћеним принципима социјалне и регионалне државе. Ђузепе де Верготини истиче да организација државне власти која „произилази из италијанског Устава из 1948. године сврстава се међу „рационализоване парламентарне“ облике, будући да се процес политичког одлучивања не само недвосмислено заснива на односу поверења који повезује владу са домовима парламента већ је и уравнотежен великим овлашћењима која се признају другим уставним органима и политички аутономним територијама.“⁵⁸⁰

4.2. Елементи рационализације у политичком систему Републике Италије

Устав из 1948. године усвојио је правила парламентарног система уз слабе механизме рационализације не постављајући препреке отварању криза владе. Како је у Италији

⁵⁷⁶ Cesare Pinelli, „The 1948 Italian Constitution and the 2006 Referendum: Food for Thought,“ *European Constitutional Law Review* 2/2006, 330.; Marco Olivetti, „Foreign Influences on the Italian Constitutional System,“ 8. Paper submitted to the 6th World Congress of the International Association of Constitutional Law, on Constitutionalism; old concepts, new worlds, Santiago do Chile, 12-16 January 2004, for the workshop n. 2, on Foreign Influences on National Constitutions). https://www.researchgate.net/publication/281241329_Foreign_Influences_on_the_Italian_Constitutional_System, 26. април 2022.

⁵⁷⁷ Опширније, Giuseppe Martinico, Barbara Guastafarro, Oreste Pollicino, “The Constitution of Italy: Axiological Continuity Between the Domestic and International Levels of Governance?” *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law National Reports* (eds. Anneli Albi, Samo Bardutzky), Springer, Berlin, 2019,494.

⁵⁷⁸ Творци Устава су за уставно-политички систем организације власти узели у обзир најпре председнички систем по угледу на Сједињене Америчке Државе, затим швајцарски политички систем, да би их изричито одбили бирајући парламентарни систем, са намером да избегну ранија лоша искуства која су се односила на нестабилне и слабе владе. М. Olivetti (2004), 9.

⁵⁷⁹ Constitution of the Italian Republic, Transitional and final provisions, XII.

⁵⁸⁰ Ђ. Верготини, 684.

заступљен вишепартијски систем, уставна правила су у великој мери зависна од изборног система, што последично утиче на стабилност извршне власти. Иако се институционални механизми, као што је на пример конструктивно изгласавање неповерења, сматрају погодним за спречавање парламентарних криза уставотворна скупштина је одбацила такве предлоге, не желећи да успостави јаку извршну власт због блиског сећања на фашистички режим.⁵⁸¹ Ипак, недовољни институционални механизми за спречавање криза извршне власти у комбинацији са пропорционалним изборним системом отворили су пут настабилним владама.⁵⁸² Према виђењу, италијанског професора уставног права Марка Оливетија, комбинација два управо поменутог фактора, екстремно вишестраначје у којој ниједна политичка странка нема парламентарну моћ да сама влада и недовољне уставне процедуре, произвела су политички институционални систем који одликује нестабилност; владе су у просеку трајале десет месеци, председници Савета министра су се мењали прилично често уз постојање структурне стабилности (политички кадар влада био је у највећој мери стабилан). Са друге стране, уз сталне кризе владе озбиљан проблем представљала је недовољна ефикасност доношења одлука.⁵⁸³

Италија, која је успоставила парламентаризам у условима фрагментисаног и поларизованог партијског система, определила се за специфичан вид парламентарне инвестиуре који додатно отежава процес формирања и опстанак владе. Формална правила о парламентарној инвестиури предвиђена уставом (чл. 92.-94.) подразумевају учешће три актера: председника државе, Представничког дома и Сената. Као и у другим парламентарним системима истиче се улога председника државе при одабиру будућег председника владе јер Устав уобичајено предвиђа да је председник Републике надлежан да именује Председника Савета министара и на његов предлог поједине министре.⁵⁸⁴

⁵⁸¹ Вид. Annarita Criscitiello, „The Prime Minister’s Office in Italy (1948-2016),“ *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2/2019. 1621, <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/771>, 9. децембар 2022.

⁵⁸² С. Pinelli, 331.

⁵⁸³ У периоду од 1948. до 1992. било је 45 кабинета, променило се 18 председника Савета министара, а када је реч о структури кабинета водећу улогу су имале две партије Демокришћанска партија око које су се окупљале владајуће политичке партије и Комунистичка партија која је предводила опозицију. Marco Olivetti, „Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia,“ *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 18/2008, 116.

⁵⁸⁴ Constitution of the Italian Republic, art. 92.

Пре него што именује председника владе, шеф државе спроводи консултације, а потом о томе обавештава кандидата за председника министарског савета, или пак, ако то тешка политичка ситуација захтева, председник Републике поверава одређеној личности истраживачки мандат како би се проверило да ли кандидат прихвата функцију. Председник Гронки је увео праксу да по потреби при формирању министарског савета, председник владе може бити условљен препоруком шефа државе која је резултат испитивања парламентарне ситуације у земљи.⁵⁸⁵ Иако у току консултација политичке странке имају кључну улогу, председник државе се може консултовати и са представницима домова парламента како би се проценило политичко стање државе, посебно зато што је важно да председник Републике именује кандидата који може да ужива поверење оба дома парламента. Након именовања декретом шефа државе, председник Савета министара ступа на дужност и подноси шефу државе списак министара који може по одређеним појединостима одбити. Кандидат за председника министарског савета бира министре тако да на адекватан начин буду укључене политичке странке које чине коалицију. Када списак буде прихваћен следи именовање предложених министара. Интересантно је усвојено решење, да иако је влада одговорна парламенту, устав предвиђа да председник Савета министара и министри, пре него ступе на дужност, полажу свечану заклетву пред председником Републике чиме се поступак формирање владе окончава.⁵⁸⁶

Начелно, након именовања председника владе и министара од стране председника државе, влада започиње са обављањем својих овлашћења. Након тога, предвиђена је накнадна парламентарна инвеститура која подразумева да је влада у обавези да се, у року од десет дана од свог састављања представи пред Представничким домом и Сенатом, да би јој изгласали поверење.⁵⁸⁷ Италијански уставотворци определили су се за владу која је одговорна пред оба дома парламента. Овакво решење није уобичајено у компаративној уставној пракси, посебно међу државама парламентарног политичког система.⁵⁸⁸ Влада том приликом представља свој програм пред једним или другим домом, а потом домови

⁵⁸⁵ Опширније, Ф. Лово, 438-439.

⁵⁸⁶ Constitution of the Italian Republic, art. 93.

⁵⁸⁷ *Ibid.*, art. 94.

⁵⁸⁸ У параламентарној пракси уставно решење које подразумева одговорност владе пред оба дома парламента спада у изузетке. Политички систем Румуније и Италије спадају у изузетне примере у којима је парламентарна влада политички одговорна пред оба дома парламента. Constitution of Romania, art. 103. https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en, 26. април 2022.

један за другим гласају о поверењу влади. Како се Италија определила за позитиван парламентаризам, Представничко веће и Сенат исказују своје поверење или доносе одлуку о неповерењу путем образложеног предлога који се изгласава прозивком. Услов за инвестиру у оба дома парламента, с једне стране, приморава владу да обезбеди парламентарну већину у сваком дому, док са друге стране уживање поверења Представничког већа и Сената обезбеђује влади парламентарни легитимитет. Изгласавање поверења од стране оба дома означава одобравање владиног програма који се односи на спровођење извршне политике државе. Међутим, одбијање предложене владе од стране једног или оба дома не обавезује владу на подношење оставке.⁵⁸⁹ Према томе, влада која није добила поверење може спроводити своја овлашћења.

“Италија је пример *ex post* потврђивања владе од стране парламента који гласа о поверењу тек након именована када је процес формирања владе формално завршен. За упоредне сврхе, треба напоменути три специфичне карактеристике процеса формирања владе у Италији, прво, изгласавање поверења се односи на цео кабинет, а не само на председника владе; друго, влада мора да добије поверење оба дома у року од десет дана од именована (редослед којим домови одржавају гласање о поверењу мења се после сваких избора); треће, да би се одобрило поверење потребна је проста већина у оба дома.”⁵⁹⁰ Међутим, различита правила о избору чланова Представничког дома и Сената могу произвести значајне разлике у саставу дома што потенцијално отежава процес формирања владе.⁵⁹¹ Наведени поступак парламентарне инвестиуре по правилу прати формирање великих политичких коалиција. Неуспешне парламентарне инвестиуре се дешавају, али не учестало. У периоду од 1948. до 2000. било их је само пет, последња неуспешна парламентарна инвестиура односи се на формирање владе Ђиована Горија (Giovanni Goria) 1987. године.

⁵⁸⁹ Constitution of the Italian Republic, art. 94.

⁵⁹⁰ Federico Russo, „Government Formation in Italy. The Challenge of Bicameral Investiture“, *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules* (eds. Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub) Oxford University Press, Oxford 2015, 139.

⁵⁹¹ Избор чланова оба дома спроводи се путем општих и непосредних избора, с тим да је важно истаћи да приликом избора структура и обим бирачког тела није иста, имајући у виду да чланове Сената бирају бирачи који су навршили двадесет пет година. Кандидати за чланове Представничког дома морају имати напуњених двадесет пет година, а сенатори четрдесет. Constitution of the Italian Republic, art. 56-58.

Поред гласања које се односи на парламентарну инвеституру, Устав Републике Италије предвиђа, за парламентарни систем карактеристичне, две врсте гласања о поверењу: предлог за изгласавање неповерења који могу да поднесу чланови парламента и предлог за гласање о поверењу који може да поднесе влада. За разлику од Устава СР Немачке који познаје само одговорност канцелара, Устав Републике Италије прописује да предлог за изгласавање неповерења може да се односи како на владу у целини тако и на појединог члана владе, односно министра. Предлог за изгласавање неповерења захтева потписе најмање једне десетине чланова оба дома и о њему се расправља тек након истека рока од три дана од његовог подношења.⁵⁹² Устав даје довољно времена да се донесе одлука о предлогу, да се одреде будуће политичке одлуке владе и обезбеди присутност посланика у парламенту. Устав, као ни пословник не захтева квалификовану већину за усвајање предлога, односно, да би предлог био усвојен захтева се проста већина. Временски посматрано, од усвајања Устава 1948. године, „парламент је ретко користио инструмент за изгласавање неповерења. Међутим, његова употреба се повећала крајем двадесетог века, а 1995. године први пут је усвојен захтев за изгласавање неповерења који је био усмерен против министра.“⁵⁹³ Бројни кабинети су се суочили са гласањем о неповерењу, али ниједан кабинет није смењен таквим гласањем, иако је неколико председника Савета министара поднело оставке непосредно пре одлучујућег парламентарног гласања како би се предупредила процедура изгласавања неповерења.

Насупрот томе, захтев за гласање о поверењу влади може захтевати председник Савета министара како би добио поверење за спровођење извршне политике коју влада заступа. Влада може поставити питање свог поверења самостално или придружено изгласавању неког закона, наредбе, предлога или резолуције. Овим поступком кабинет врши притисак да парламентарна већина усвоји законодавне предлоге владе, док се истовремено процедура усвајања оваквог закона претвара у процедуру гласања о поверењу влади. У овом случају влада је у обавези да затражи гласање о поверењу најмање двадесет четири часа пре заказаног гласања о том закону. Да би предлог гласања о поверењу био усвојен

⁵⁹² *Ibid.*, art. 94.

⁵⁹³ Luca Verzichelli, „Italy: Delegation and Accountability in a Changing Parliamentary Democracy,“ *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (eds. Kaare Strom, Wolfgang C. Muller, Torbjorn Bergman), Oxford University Press 2006, 453.

такође је потребна проста већина. Између 1948. и 2000. године влада је поднела једном или пред оба дома захтев за поверење више од 230 пута. Иако је број предлога за гласање о поверењу велики, у поменутом временском периоду, само је Продијева влада 1998. године смењена услед неуспешног гласања о поверењу влади. Неравнотежа у коришћењу гласања о поверењу (тј. ретко од стране посланика, често од стране влада) указује на настојање владе да контролише парламентарно понашање у одређеним областима политике.⁵⁹⁴

Законодавна моћ Савета министара манифестује се првенствено на три начина: први, кроз представљање владиних закона у парламенту, други преко овлашћења делегираног законодавства и трећи, путем ванредних овлашћења владе.⁵⁹⁵ Осим што се, по правилу, парламентарној влади додељује право предлагања закона, италијански устав, у контексту законодавне иницијативе, ставља владу на прво место, испред чланова парламента, тако што чланом 71. прописује да „Иницијатива за доношење закона припада Влади, свим члановима Домова као и другим уставним органима и институцијама“. Исто тако, Устав предвиђа да чланови владе имају право, у појединим случајевима обавезу, да присуствују седницама и да морају добити реч сваки пут кад је траже.⁵⁹⁶ Право законодавне иницијативе омогућава члановима владе да активно учествују у парламентарним расправама на којима могу изнети став Савета министара о питањима из дневног реда и давати тражена обавештења. Влада може поднети амандмане и подамандмане на предлоге закона других подносиоца и изнети своје мишљење о њима пре него што се ставе на гласање. Ипак, уставно средство које доприноси снази владе, реформисању улоге и повећању ауторитета председника Савета министара јесте члан 76. Устава Републике Италије који омогућава парламенту да делегира своја законодавна овлашћења влади. Уставни поредак Републике Италије признаје право влади да донесе декрете које имају снагу закона уколико је вршење законодавне функције од стране владе уз овлашћење домова парламента „одређено руководећим принципима и критеријумима, и то на

⁵⁹⁴ Опширније, *Ibid.*, 454.

⁵⁹⁵ Опширније, John Clarke Adams, Paolo Barile, *The Government of Republican Italy*, Houghton Mifflin, Boston 1966, 86-87.

⁵⁹⁶ Constitution of the Italian Republic, art. 64.

одређени период и са дефинисаним циљем.“⁵⁹⁷ Дакле, влада не може без овлашћења домова доносити декрете које имају снагу редовног закона (чл. 77. Устава Италије). У случају ванредних ситуација, ако влада на своју одговорност усвоји правоснажне мере, истог дана их мора их поднети на потврду домовима, који, иако су распуштени, треба да се сазову на заједничко заседање у року од пет дана. Владини декрети губе правно дејство уколико у року од шездесет дана од дана објављивања не буду потврђени од стране домова.⁵⁹⁸ На овај начин парламент има могућност да спроводе *ex ante* контролу владиних аката.

4.2.1. Покушај увођења елемената рационализације-неуспешан референдум 2006. године

Иако су у приближно исто време (по окончању Другог светског рата) започеле рад на својим новим уставима и успостављању новог система власти уставотворна скупштина Немачке и уставотворна скупштина Италије су усвојиле различите механизме рационализације класичног парламентарног система. Премда су се суочавле са сличним политичким изазовима, као што су економски и социјални проблеми, учестале кризе влада, естремно вишестраначки систем, уставни ових држава се значајно разликују. Немачка је одредбама Основног закона настојала да имплементира механизме којима ће утицати на структуру страначког система и обезбедити стабилност влада. У том погледу, увела је изборни праг од пет процената што је утицало на смањење броја партија које учествују у раду парламента и конструктивно изгласавање неповерења. На предлог професора уставног права и посланика у парламенту, Егидиа Тосата који је предложио процедуру конструктивног изгласавања неповерења уставотворна скупштина Италије разматрала је механизме рационализације који су унети у Основни закон СР Немачке. Међутим, упркос мишљењу Тосата и других који су делили његове ставове о значају конструктивног изгласавања неповерења, предлог није био прихваћен.⁵⁹⁹ Док је Немачка стабилност владе штитила уставним процедурама, Италија се уздала у заједничку снагу политичких партија које чине парламентарну већину. Ипак, потреба за уставном

⁵⁹⁷ *Ibid.*, art. 76.

⁵⁹⁸ *Ibid.*, art. 77.

⁵⁹⁹ Giuliano Amato, „Italy: The Rise and Decline of a System of Government,” *Indiana international and comparative law review*, 1994, 226.

реформом јавља се између краја седамдесетих и почетка осамдесетих година прошлог века, а предмет расправе била су правила о функционисању политичко- институционалног система (облика власти),⁶⁰⁰ али исто тако и дефинисање процедура и мера којима ће се осигурати стабилност и ефикасност деловања владе као носиоца извршне власти.

На 60. годишњицу почетка рада уставотворне скупштине на изради нацрта новог италијанског Устава (1946. године) одржан је референдум. Народ Италије је био у прилици да се изјасни да ли прихвата или одбија нове уставне промене. Овај „најдалекосежнији покушај промене Устава представљен је као „Велика реформа“ која је предвиђала измену 53 члана Устава од 139, а највећи број уставних амандмана односио се на други део устава који се тиче уређења Републике.“⁶⁰¹ Након што су Представничко веће и Сенат Републике Италије усвојили уставни закон по два пута апсолутном већином гласова,⁶⁰² заказан је референдум који је одржан 25. и 26. јуна 2006. Бирачи су донели коначну одлуку, одбијајући предлог за ревизију устава. Укупна излазност била је 52,3% бирача, од који је 61,3% бирача одбило тзв. „Велику реформу,“ док је 38,7% гласало за уставне промене.⁶⁰³

Као што је већ поменуто, према предлогу Уставног закона у највећем обиму променио би се други део Устава Републике Италије. Најважније измене Устава односиле би се на увођење процедура рационализације у постојећи парламентарни систем организације власти. Предложене уставне промене усмерене су на јачање положаја егzekутиве (председник владе) у односу на парламент, како у погледу стабилности њене позиције, тако и у погледу њене способности да ефикасно управља деловањем парламентарне већине. Тако би досадашњи председник Савета министара (Presidente del Consiglio dei

⁶⁰⁰ M. Olivetti (2008), 112.

⁶⁰¹ C. Pinelli, 329.

⁶⁰² Према Уставу Републике Италије закони о ревизији Устава и остали уставни закони морају бити прихваћени од стране сваког парламентарног дома кроз два круга заседања у периоду не краћем од два месеца и морају бити одобрени апсолутном већином чланова сваког дома у другом гласању. Ти исти закони предмет су грађанског референдума ако, у наредна три месеца од њихове објаве, то затражи једна петина чланова једног од парламентарних домова или петсто хиљада бирача или пет Регионалних већа. Закон који је подвргнут референдуму не може бити проглашен ако није прихваћен већином гласова. Референдум се не одржава ако је у другом кругу гласања закон прихваћен од стране оба Дома двотрећинском већином гласова. Републичко уређење не може бити предмет уставне ревизије. Constitution of the Italian Republic, art. 138-139.

⁶⁰³ Martin J. Bull, “The Constitutional Referendum of June 2006: End of the ‘Great Reform’ but Not of Reform Itself,” *Italian Politics*, 2006, 109.

ministri) постао премијер (Primo ministro). Премијер, као први министар "primus inter pares" био би надлежан да води владину и државну политику, именовано би и отпуштао министре,⁶⁰⁴ гарантовао би јединство политичког и административног правца, усмеравао, унапређивао и координирао активностима министара. Председник Републике изгубио би моћ избора премијера, а за првог министра морао би да именује лидера победничке коалиције на основу резултата избора за Представничко веће. Исто тако, председник Републике изгубио би искључиву надлежност у распуштању парламента, у корист премијера који би преузимао одговорност за иницирање дисолуције законодавног тела. Парламентарна инвеститура није била предвиђена новим уставним променама, међутим, премијер би имао обавезу да представи програм владе Представничком већу који мишљење изражава гласањем. Гласање би се искључиво односило на програм, а не и на састав владе.⁶⁰⁵ У том смислу, гласање Представничког дома о програму владе представља одобравање или одбијање замишљене извршне политике.⁶⁰⁶ У случају изгласавања неповерења или неизгласавања поверења премијер би био приморан да поднесе оставку, а председник Републике би морао да распусти Представнички дом и распише ванредне парламентарне изборе, осим уколико уз предлог за изгласавање неповерења парламентарна већина предложи новог кандидата за премијера којег би председник именовано за новог првог министра. Дакле, радило се о увођењу конструктивног изгласавања неповерење у уставни систем Републике Италије. На овај начин Представничко веће не би било распуштено, већ би остало на функцији, уз новог премијера који је изабран путем предлога конструктивног изгласавања неповерења. „Међутим, посебност италијанског пројекта уставне реформе из 2005. године произилази у специфичном ограничењу, потпуно новом компаративној перспективи, које је наметнуто Представничком дому приликом одобравања предлога којим би било могуће да се именује нови премијер. Предлог о изгласавању неповерења и новом председнику владе треба да одобри иста парламентарна већина која је одобрила програм владе. Односно, криза

⁶⁰⁴ Овлашћење председника владе да смењује министре није признато, односно није предвиђено Уставом Републике Италије, ни законом. Када је сукоб између министра и председника владе нерешив, могуће је да председник Савета министара утиче на министра да поднесе оставку (на пример у периоду друге и треће Берлусконијеве владе) или да сам премијер поднесе оставку и изазове кризу владе. Вид. Nikola Lupo, „Le mozioni di sfiducia al singolo Ministro e la forma di governo parlamentare (alla luce della vicenda Bonafede),“ *Studi parlamentari e di politica costituzionale* 1/2021, 42.

⁶⁰⁵ Према предвиђеним уставним променама, Сенат не би имао никакву улогу у процесу формирања и успостављања владе.

⁶⁰⁶ M. Olivetti (2008), 136.

кабинета могла би се превазићи само уколико би већина у парламенту остала непромењена.⁶⁰⁷ Процедура изгласавања неповерења, такође би била поштрена: предлог би морао бити подржан од стране најмање једне петине чланова Представничког дома уместо предвиђене једне десетине чланова, о њему би се расправљало најкасније три дана од дана његовог подношења, а за усвајање предлога захтевала би се апсолутна уместо предвиђене релативне већине. Када је реч о законодавним предлозима владе они би имали приоритет у распореду рада парламента.⁶⁰⁸ На овај начин влади би била дата широка овлашћења којима би била у могућности да усмерава рад законодавног тела, са циљем, омогућавања кабинету да спроводи свој програм и извршну политику коју је Представнички дом одобрио на почетку мандата владе.

Дакле, највећи број измена био је усмерен на оснаживање положаја председника владе и владе у организацији власти са намером да трајање владе одговара мандату парламента. Целокупан уставни аранжман предвиђен реформским пројектом успоставио би чист рационализован парламентарни систем власти. По природи ствари, последично би се успоставили механизми за превазилажење парламентарних криза по којима је Италија препознатљива. У том смеру су, између осталог, биле окренуте критике предложеним уставним реформама. Противници реформе указивали су на тзв. „хиперрационализацију“ којом је био обојен пројекат уставне реформе из 2005. године. Према виђењу бројних професора уставног права и политичких наука, политичара и других⁶⁰⁹ уставне промене којима се дају велика овлашћења председнику владе успоставиле би неравнотежу законодавне и извршне власти, у корист владе.⁶¹⁰ Исто тако, услед превелике концентрације власти у рукама премијера, природно се јавила бојазан да ће председник

⁶⁰⁷ *Ibid.*, 140.

⁶⁰⁸ M. J. Bull, 102; *Modifiche alla parte II della Costituzione*, Atto Senato n. 2544-B, Atto Camera n. 4862-B, 2005, 50-59.

https://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/approfondimenti/dossier/XIV/Dossier%20n.%20756.pdf, 2. децембар 2022.

⁶⁰⁹ 183 професора уставног права потписала су манифест којим се указало на контрадикторности и опасности уставне реформе. Сличан став заузело је 14 бивших председника и потпредседника Уставног суда, као и бивши председници Републике Италије Франческо Косига (Francesco Cossiga), Оскар Л. Скалфарио (Oscar Luigi Scalfaro) и Карло А. Чампи (Carlo Azeglio Ciampi). С. Pinelli, 337.

⁶¹⁰ Критике су упућиване и поводом других уставних одредби које су ирелевантне за тему рада, као на пример, на који начин би одредбе о децентрализацији утицале на стандард пружања здравствених, образованих и других услуга, сложени законодавни процеси у којима би доминирао само један дом, немогућност Сената да делује као истинско представничко тело региона.

владе бити у позицији да утиче на рад законодавног тела. У италијанском контексту „додељивање премијеру значајно овлашћење да распусти парламент је еквивалентно томе да му се даје средство за учину која је у интересу већине на власти.“⁶¹¹

Иако је уставни закон одбачен на референдуму од стране већине грађана Италије који су гласали, с обзиром на важност његовог садржаја, референдум 2006. године означен је као прекретница за даљу италијанску уставну историју. Према анкети коју је спровео ИТАНЕС ⁶¹² након спроведених избора бирачи, генерално посматрано, нису били негативно оријентисани према уставној реформи и сходно томе резултате не треба тумачити као гласање против саме потребе за уставном променом,⁶¹³ већ као немогућност да се бројне политичке партије усагласе и договоре које уставне промене су парламентарном систему Републике Италије потребне.

4.3. Влада Републике Италије

Република Италија је монархију заменила републиканским уређењем и 1948. године добила Устав којим су успостављена правила парламентарног уређења. Сходно прихваћеном принципу поделе власти, државне функције су подељене између парламента ⁶¹⁴ који спроводи законодавну власт; председника Републике и Савета министара који врше извршну власт и судова који спроводе судијску функцију. Положај председника Савета министара и владе у рационализованом парламентарном систему Републике Италије одређен је релацијама између владе, председника државе и парламента, а у значајној мери и односима између политичких странака.

Извршна власт је подељена између владе (Савета министара) и шефа државе. Председник Републике Италије располаже многобројним овлашћењима која су у великој мери

⁶¹¹ C. Pinelli, 336.

⁶¹² Italian National Election Studies

⁶¹³ M. J. Bull, 114-115.

⁶¹⁴ Дводоми италијански парламент карактерише једнакост која је предвиђена и гарантована уставом. За разлику од немачког Будестага који у уставној пракси има превагу над Бундесратом, равноправност Представничког већа и Сената је стварна. Оба дома парламента располажу правом на законодавну власт, надлежни су за ратификацију међународних уговора, усвајање правилника и правосудних решења, спровођење економских обавеза, усвајање буџета и завршног рачуна, доношење одлуке о поверењу влади, затим, оба дома располажу истим надзорним и контролним инструментима и признаје им се управна, финансијска и аутономија доношења прописа. Опширније, Ђ. Верготини, 689.

карактеристична за шефове држава парламентарног система. Међутим, чињеница да председник државе ужива сопствену нормативну власт указује да италијански председник „спада у групу умерено јаким председника, нешто јачих од неких шефова држава у парламентарном систему, али опет значајно слабијих од оних у мешовитим и поготово у председничким системима власти.“⁶¹⁵ Као орган који представља национално јединство шеф државе, посебно у периоду уставних криза, представља кључан фактор стабилности који тежи нормализацији односа парламента и владе и стабилном функционисању целокупног уставно-политичког система. Уставом прописана овлашћења председника државе која су од значаја за функционисање министарског кабинета су: овлашћење председника државе при одабиру будућег председника владе, односно право шеф државе надлежан да именује председника Савета министара и на његов предлог министре, затим шеф државе располаже правом давања овлашћења за подношење владиних нацрта закона, ужива искључиву надлежност да распусти домове парламента,⁶¹⁶ док влада путем установе премапотписа даје пуноважност правним актима председника државе. Влада Републике Италије се састоји од председника министарског савета и министара који заједно чине Савет министара.⁶¹⁷ Председнику Савета министара додељена је најважнија улога. Наиме, председник Савета министара управља спровођењем опште државне политике и програма владе за шта је одговоран парламенту. Исто тако, њему је поверен задатак да осигура јединство општег политичког и административног усмерења, подржавајући и кординирајући активности појединих министара.⁶¹⁸ Председник министарског савета и министри су заједнички одговорни за одлуке које доноси Савет министара, а лично су одговорни за своје подручје рада.⁶¹⁹

Распуштање италијанског парламента представља специфичну надлежност председника Републике. Према члану 88. Устава Италије председник Републике, након што је саслушао председнике Представничког дома и Сената, може распустити оба дома или само један од њих. Услов који се поставља односи се на тзв. бели семестар који подразумева да у

⁶¹⁵ Душан Гујаничић, „Председник републике у италијанском уставном и политичком систему“, *Политичка ревија* 2/2014, 85.

⁶¹⁶ Constitution of the Italian Republic, art. 87.

⁶¹⁷ *Ibid.*, art. 92.

⁶¹⁸ *Ibid.*, art. 95.

⁶¹⁹ *Ibid.*

периоду од последњих шест месеци председничког мандата шеф државе не располаже овлашћењем да распусти парламент, осим ако се тај период подудара с последњих шест месеци мандата оба дома. Дакле, уставотворци устава из 1948. године распуштање парламента нису предвидели као право председника Савета министра. До 2000. године седам кабинета је смењено након што су домови парламента распуштени на захтев парламентарне већине. (1972. прва влада Ђулија Андреотија, 1976. трећа влада Алда Мора, 1979. четврта влада Ђулија Андреотија, 1982. пета влада Аминтора Фанфанија, 1993. влада Карла А. Чампија, 1995. влада Ламберта Динија).⁶²⁰ Ипак право распуштања није ослобођено премапотписа председника владе.⁶²¹

Министарски савет као главни извршни орган је под контролом законодавног тела који у складу са Уставом и законом надзире и контролише радње и акте владе. Како је влада политички одговорна пред оба дома, то уједно значи, да оба дома располажу правом да је контролишу користећи различите механизме парламентарне контроле настојећи да усмере њено деловање и извршну власт коју спроводи. У том правцу, писци италијанског устава доделили су парламенту сет инструмената и опсежна истражна овлашћења. Одредбе Устава Представничком дому и Сенату омогућавају да покрену парламентарну истрагу поводом било ког питања или случаја од јавног интереса. У тим ситуацијама они располажу правом да формирају истражне комисије које чине чланови домова, а чији састав, по правилу, мора пропорционално одражавати однос парламентарних група. Специфичност поменутих истражних комисија огледа се у томе што при спровођењу истраге комисија има иста овлашћења и ограничења као и правосудни орган.⁶²² Ако оба дома одлуче да спроведу истрагу о истој теми, могу то учинити заједнички. Како би размотрили питања о којима морају извести парламент, парламентарни одбори

⁶²⁰ Опширније, L. Verzichelli, 455-457.

⁶²¹ Председник Републике доноси законе, декрете који имају вредност закона и правилнике. Међутим, ниједан спис председника Републике није валидан ако претходно није потписан од стране министра предлагача који преузима одговорност за дата списка. Списи који имају законодавну вредност и све остале који су у складу са законом мора да потпише и председник Савета министара. Иако је сходно томе председник државе правно и политички неодговоран за правне акте, као и у већини демократских држава законодавно тело може покренути поступак за утврђивање „посебне одговорности“ шефа државе за повреду уставних одредби и за дела велеиздаје коју је починио при обављању својих дужности, а у том случају парламент га јавно оптужује на заједничкој седници, апсолутном већином. Constitution of the Italian Republic, art. 89-90.

⁶²² *Ibid.*, art. 82.

располажу правом да захтевају информације и додатна појашњења од надлежног члана владе и других лица. Са друге стране, влада располаже овлашћењем да захтева сазивање одбора уколико жели да буде саслушана. Чланови и други представници владе могу присуствовати и учествовати у раду парламентарних одбора или комисије на исти начин као и на седницама парламента. Радно тело извештај о свом раду, мишљењима, ставовима и предлозима доставља дому. У вези са тим, одбор или комисија одређује известиоца који у име радног тела иступа и образлаже ставове и мишљење до којих се дошло. Обавештења које посланици добијају путем извештаја радних одбора и комисија могу бити основ за постављање посланичког питања или интерпелације, односно могу бити основ за подношење предлога којим се иницира питање политичке одговорности чланова Савета министара.

Посланичко питање и интерпелација као средства парламентарне контроле предмет су посланичке материје. Пословник Представничког већа (чл. 128-135.) ближе уређује процедуру постављања посланичког питања.⁶²³ Чланови италијанског парламента располажу право да Савету министара у целини и појединим министрима поставе посланичка питања која се односе на рад владе и остваривање уставних дужности. Посланичко питање се састоји од једноставног писаног питања које чланови домова подносе председнику већа. Чланови владе на питања одговарају на седници на којој је предвиђено време за посланичка питања. У дневни ред седнице не могу се унети више од два питања поднета од истог члана дома.⁶²⁴ Уколико влада уз образложење одговори да не може да одговори на постављено питање, у обавези је да у року од месец дана да одговор. А у случају да члан дома који је поставио питање није присутан када влада треба да одговори, посланичко питање ће се сматрати повученим. Након добијеног одговора, посланик у говору не дужем од пет минута може изразити утисак поводом одговора. Посланик може затражити одговор у писаном облику, а у том случају влада је у обавези да одговори на питање у року од двадесет дана и достави га председнику дома. Италијански пословник препознаје хитна (актуелна) питања који захтевају да се на њих одговори одмах или на почетку следеће седнице. Чланови домова могу поставити једно јасно и сажето

⁶²³ The Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, art. 128-135. https://en.camera.it/4?scheda_informazioni=31, 2. децембар 2022.

⁶²⁴ *Ibid.*, art. 129 (3).

формулисано питање које одликује хитност или посебна политичка актуелност. Према члану 135-bis Пословника захтеви који се односе на хитан одговор владе, решавају се једном недељно, начелно средом. Хитна питања подносе се најкасније до 12:00 часова дана који претходи дану на коме ће влада и министри одговарати на питања. На питања које се односе на власт за коју је одговоран председник Савета министара одговара председник или заменик председника владе, док у другим случајевима на питања одговоре могу дати и министри. Члан парламента који поставља питање може говорити не дуже од једног минута након чега одговара члан владе на свако питање, не дуже од три минута. Након добијеног одговора, у говору не дужем од два минута посланик располаже правом да одговори и на тај начин се окончава процедура поводом хитног питања. Хитна питања не могу се поново постављати као уобичајена питања.⁶²⁵

Пословник Представничког дома (чл. 136-138.) детаљно уређује процедуру интерпелације као средства парламентарне контроле над радом Саветом министра (владе). У италијанском уставном систему интерпелација представља индивидуално право члана дома. Посланици могу поднети интерпелацију председнику већа. Интерпелација представља писмени захтев који се тиче не само чињеница о одређеном питању, већ се односи и на намере владиног понашања у вези са аспектима њене политике. Одговор владе поводом интерпелације очекује се на седници првог понедељка који следи две седмице након што је интерпелација поднета или дана одређеног за интерпелацију. У дневни ред седнице не могу бити сврстане две интерпелације које је поднео исти посланик. Подносилац интерпелације може је образложити, не дуже од петнаест минута, а након изјаве владе, не дуже од десет минута може образложити да ли је задовољан или не добијеним одговором. Председник дома, уколико је тема интерпелације од изузетне политичке важности, може подносиоцу интерпелације и члану Савета министара дозволити више времена. Расправа се завршава прихватањем, односно неприхватањем одговора на интерпелацију. Ако подносилац интерпелације није задовољан одговором или намерава да покрене расправу о одговору владе, онда може поднети предлог у том смислу. Предлог може непосредно водити захтеву за изгласавање неповерења влади. Пословник од обичне интерпелације разликује хитну интерпелацију коју могу поднети председници

⁶²⁵ *Ibid.*, art. 135-bis.

парламентарних група или најмање тридесет посланика. О хитним интерпелацијама обично се решава сваког четвртка према истим одредбама које важе за обичан интерпелативни захтев посланика.⁶²⁶

Колико је политички систем Италије препознатљив по нестабилним владама толико и по вишепартијском систему. На положај владе у рационализованом парламентарном систему Републике Италије битно утиче политичка снага и моћ парламентарне већине, посебно ако се узме у обзир да је италијански парламент изузетно хетероген и фрагментиран. По окончању рата и успостављању републиканског уређења у Италији се формирало десетак партија. Већ на првим изборима 1948. године издвојила се демохришћанска странка која је већ на следећим изборима изгубила апсолутну већину посланичких места, али је заузела позицију политичке странке око које су се формирале будуће коалиције.⁶²⁷ У Италији је до 1993. године примењиван пропорционални систем без изборне клаузуле о минималном проценту гласова бирача што је омогућавало да у раду домова учествује велики број политичких странака.⁶²⁸ Такав изборни систем је погодовао малим партијама и намери законодавца да онемогући стварање јаке ауторитарне политичке странке попут фашистичке. Међутим, екстремно фрагментисано парламентарно представништво резултирало је стварањем слабе парламентарне владе (*governo debole*).⁶²⁹

Године 1993. пропорционални систем замењен је мешовитим изборним системом у оквиру којег се три четвртине места додељује представницима који се бирају применом већинског

⁶²⁶ *Ibid.*, art. 136-138.

⁶²⁷ Опширније, Ф. Лово, 457-458.

⁶²⁸ У италијанском партијском животу учествује велики број политичких партија. Наиме, „регионалистички карактер Италије подразумевао је стварање, поред националних, и великог броја партија регионалног карактера од којих су неке, услед за њих повољно устројених изборних система, активно учествовале у парламентарном животу и широким коалицијама извршне власти, што је за последицу имало дестабилизацију исте.“ Радивоје Јововић, „Узроци хроничне нестабилности италијанске извршне власти“, *Годишњак Факултета политичких наука* 5/2011, 297.

⁶²⁹ *Governo debole* („слаба влада“) била је циљ италијанских уставотвораца, имајући у виду искуство из доба фашизма и потребу да се ограничи извршна власт. Пропорционални систем у добоко подељеном друштву и вишестраначком систему онемогућавао је стварање апсолутне већине и стабилне владе. Филип Лово појам „*governo debole*“ преводи као нервозна влада чиме се указује на „непријатну позицију италијанских влада у контексту великих коалиција и претећег парламента.“ Радивоје Јововић, „Недемократске тенденције институционалних реформи савремене Италије: берлусконизам без Берлусконија,“ *Урушавање или слом демократије* (ур. Илија Вујачић, Бојан Вранић), Зборник радова са међународне конференције Удружења за политичке науке Србије одржане у Београду 24-25. септембра 2016. године, Удружење за политичке науке Србије, Факултет политичких наука Универзитет у Београду 2016, 202.

система просте већине у једномандатним изборним јединицама, док се преостала једна четвртина места распоређивала међу регионалним страначким листама у вишемандатним јединицама применом пропорционалног система.⁶³⁰ Изборни закон који је први пут примењен на општим изборима 1994. није произвео стабилност владе.⁶³¹ За мање од две године (од 1992. до 1994.) странке које су доминирале политичком сценом Италије су нестале или су се трансформисале,⁶³² а након тих промена део правне литературе почео је да говори о Другој републици⁶³³ како би се истакла разлике између периода после 1993. и периода између 1948. и 1992.⁶³⁴ Поменути изборни систем примењиван је на три изборна циклуса да би 2005. године био промењен. Нова изборна реформа из 2005. године предвиђа поновно увођење пропорционалног система.⁶³⁵ Мандати се расподељују применом пропорционалног система, с тим да политичка странка или коалиција која на националном нивоу освоји већину гласова добија тзв. „бонусе“ односно додатне мандате који јој осигуравају надполовичну већину у Доњем дому, док странка или коалиција која освоји већину гласова на регионалном нивоу добија додатне мандате на нивоу регије, а не на нивоу Сената.⁶³⁶ Изборно законодавство Италије од 2005. предвиђа различити изборни праг за политичке странке и за коалиције странака који има за циљ ограничавање учешћа

⁶³⁰ Klaus von Beyme, „Institutional Engineering and Transition to Democracy“, *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Institutional Engineering* (ed. Jan Zielonka), Oxford University Press, Oxford 2001, 17.; Alessandro Chiaramonte, Roberto D'Alimonte, „The new Italian electoral system and its effects on strategic coordination and disproportionality“, *Italian Political Science* 1/2018, 1.

⁶³¹ Према Сарторију, комбиновање већинског и пропорционалног система у Италији дало је разочаравајуће резултате на изборима 1994. и 1996. године, јер се упркос намерама изборне реформе фрагментација партија повећала. Он додаје да већине које „у Италији производи једнокружни већински систем јесу најгоре могуће: не само да су фрагментизоване у свом саставу, већ су то и већине које су у власти патуљастих странака које могу парализовати целину“ и све док велике политичке партије „буду морале да задовољавају странке уцењивачице порцијама сопственог бирачког тела, њихова величина никада неће бити довољна, односно увек ће јој бити потребни савезници које су приморани да спасавају.“ Ђ. Сартори, 95-96., 237-238.

⁶³² Социјалистичка партија је престала са радом, демохришћанска и комунистичка партија су се поделиле на више политичких партија и промениле назив. Комунистичка партија 1991. године мења име у Партија демократске левице настојећи да буде део будућих коалиционих влада. Од 1994. године Демохришћанска партија носи име Италијанска народна партија и у наредним годинама део је различитих коалиција.

⁶³³ Период од 1947. до 1993. године назива се период Прве републике а након тога следи период Друге републике.

⁶³⁴ M. Olivetti (2004), 12.

⁶³⁵ До нове изборне реформе из 2005. године дошло је непосредно пред изборе парламентарне изборе априла 2006. године. Нова изборна правила жестоко су критикована од стране левице, али и истакнутих италијанских политиколога попут Ђованија Сарторија. Изборне промене су окарактерисане као тенденциозно скројене по мери Берлусконијеве коалиције „како би се максимизирале могућности за победу на предстојећим изборима.“ Радивоје Јововић, *Италијанска левица после Хладног рата: путеви идеолошке трансформације*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд 2015, 143-144.

⁶³⁶ Paula Sesar, „Reforme izbornog sustava 2013.-2017. i promjena stranačkog sustava u Italiji“, *Političke analize* 33-34/2018, 17.

малих партија у политичком животу и формирање стабилне парламентарне већине. Трећи италијански изборни закон *Italicum* био је изгласан 2015. године, иако се очекивало да ће ступити на снагу 2016. грађани Италије су на референдуму одбили нову изборну реформу. Четврта изборна реформа у Италији започета је с новим изборним законом *Rosatellum* из 2017. године. Овим законом разлике између избора за Представнички дом и Сенат су нестале: трећина мандата се расподељује применом већинског система у једномандатним јединицама, док се преостали део (2/3) мандата расподељује према пропорционалном принципу.⁶³⁷ Реформе у области изборног законодавства нису довеле до потребне „дефрагментације и стабилизације извршне власти, док су се карактер партијског система и обрасци коалиција мењали, нестабилност је, премда не увек из истих разлога, опстајала.“⁶³⁸ Тенденције које су уочљиве у политичкој и уставној пракси, упркос изборним реформама, а које се истовремено приказују и као главне карактеристике италијанског политичког система биле су али и остале: нестабилне владе, партијска фрагментација, смене председника Савета министара (влада) и недостатак подршке парламентарне већине.⁶³⁹

Као што је већ на почетку напоменуто, у контексту Италије, владе су означене као најнестабилније у поређењу са другим савременим парламентарним демократијама. Италија је од краја рата до данас имала 68 влада, тридесет председника и једну председницу Савета министара што је скоро три пута више него у Савезној Републици Немачкој.⁶⁴⁰ Иако је могуће да мандат владе траје пет година колико траје мандат домова парламента, владе су опстајале знатно краће- око годину дана. Међутим, с друге стране

⁶³⁷ A. Chiaramonte, R. D'Alimonte, 1-2.; P. Sesar, 18.

⁶³⁸ P. Јововић (2016), 202.

⁶³⁹ Gianluca Passarelli, „Electoral Systems in Context: Italy,“ *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (eds. Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, Matthew S. Shugart), 13. <https://core.ac.uk/download/pdf/153370595.pdf>, 2. децембар 2022.

⁶⁴⁰ У тренутку писања рада премијер Ђузепе Конте поднео је оставку на функцију председника владе. Криза је покренута од стране политичке партије Италија Вива која је била део владајуће коалиције. Lider ове мале странке Ренци повукао је министре и изазвао нову кризу италијанске владе. Опширније https://www.rtv.rs/sr_ci/evropa/pala-Италијанска-vlada-konte-podneo-ostavku_1201876.html, 26. јануар 2021. Средином фебруара формирана је нова италијанска влада Марио Драга који је након два круга консултација са лидерима политичких странака, представницима парламентарних група образовао нов италијански Савет министара. <https://www.novosti.rs/planeta/svet/964446/sastavljena-nova-italijanska-vlada-mandar-dragi-predao-listu-ministara-predsedniku-matarelji> 13. фебруар 2021. У октобру 2022. године Италија је „први пут од Другог светског рата и слома фашистичког режима Бенита Мусолинија, добила крајње десну коалициону владу, а уједно и прву жену на месту премијера,“ Ђорђу Мелони, лидерку политичке партије Браћа Италије. <https://www.bbc.com/serbian/lat/svet-63341093>, 14. новембар 2022.

тврдња да су владе кратког трајања ублажава се структурном стабилношћу министарског савета, односно чињеницом да је више председника Савета министара и министара обављало функцију више пута.⁶⁴¹ Најдуже је трајала друга влада Силвија Берлусконија која се одржала четири године. Претерано уситњен партијски систем у Италији има за резултат формирање различитих коалиционих кабинета. Чак и педесетих година када је демохришћанска странка имала већину, тадашњи лидер странке Де Гаспери прибегао је савезу са републиканцима, либералима и социјалдемократима при формирању коалиционе владе. У уставном животу Италије уочавају се коалиције око пет политичких странака које заступају идеолошки супростављене интересе што често доводи до сукоба и парламентарних криза. До реформе изборног закона 1993. године демохришћани су формирали 26 влада у периоду од 1946. до 1992.,⁶⁴² уз прекид Спадолинијеве⁶⁴³ две владе у периоду од 1981. до 1982. и Краксијеве⁶⁴⁴ две владе која су трајале у периоду од 1983. до 1987. У периоду Друге републике истиче се стабилна друга и четврта влада Силвија Берлусконија које су трајале четири и три године, а коалиције је најчешће чинило и преко пет политичких странака.

Као кључан узрок нестабилних влада сматра се изборни систем који фаворизује и производи вишепартијски систем у којем ниједна политичка странка нема већину, али исто тако и недовољност елемената рационализованог парламентаризма је фактор који не би требало занемарити. Изборни систем, као ни елементи рационализације не могу самостално утицати на промену политичког система и функционисање најважнијих уставних институција. Зато реформе које се односе на уставне промене морају пратити изборне реформе, и обрнуто. Ако се пође од претпоставке да је примарни проблем италијанске политике нестабилност влада, изборни и уставни систем би требали да буду

⁶⁴¹ Алсиде Де Гаспери је обављао функцију председника Савета министара осам пута у периоду од 1945. до 1953., од тога су четири кабинета била након ступања на снагу Устав 1948. године; Аминторе Фанфани био је председник министарског савета шест пута 1954., 1958-1959., 1960-1963., 1982-1983. и 1987.; Ђулио Андреоти предводио је седам влада у различитим временским периодима: 1972-1973., 1976-1979. и 1989-1992.; Маријано Румор водио је пет влада 1968-1970., 1973-1974., а исто толико и Алдо Моро 1963-1968., 1974-1976.

⁶⁴² Демохришћани су били у влади без прекида од краја Другог светског рата до 1993. Италијанским политичким системом владао је тзв. „*conventio ad excludendum*“ који је подразумевао договор између демократских партија да искључе неофашисте и комунисте из власти. F. Russo, 137.

⁶⁴³ Лидер Републиканске партије.

⁶⁴⁴ Лидер Социјалистичке партије.

дизајнирани тако да обезбеде умерену страначку фрагментацију која ће последично утицати на стабилност владе. Ипак велики број политичких странака које учествују у политичком животу Републике Италије отежава постизање сагласности око тога којим путем треба „појачати“ рационализацију постојећег политичког система. Исто тако, у Италији изостаје политичка воља да се изборни систем унапреди, превасходно зато што политички интереси политичких партија доминирају целокупним политичким системом Италије. Упркос свему, парламентарна демократија у Италији је увек показивала способност да се континуирано прилагођава тренутним околностима како би уставни систем могао да функционише.

5. Положај владе у рационализованом парламентарном систему Мађарске

5.1. Историјски развој рационализованог парламентарног система Мађарске

Мађарска до 1949. године није имала писани, кодификовани устав. Њен правни поредак се заснивао на традицији, праву и правним обичајима. Први писани устав који је донет 1949. године направљен је по узору на устав СССР-а из 1936. године на који су се државе средње и источне Европе по завршетку Другог светског рата угледале. Према уставу из 1949. године власт је припадала радном народу,⁶⁴⁵ док је врховни орган државне власти у Мађарској Народној Републици била Народна скупштина.⁶⁴⁶ „Председнички савет је био шеф државе, а важан део извршне власти имала је и влада (Министарски савет).“⁶⁴⁷ Међутим, како се Народна скупштина сазивала на кратко Председничком савету је додељена законодавна функција. Иако је Устав Мађарске мењан, подржавајући водећу улогу комунизма у мађарском друштву он је остао препрека демократским променама, а демократска транзиција из комунистичке владавине зависила је од претходних уставних промена.⁶⁴⁸ Након четири деценије комунизма, став који је опозиција заузела био је да у Мађарској уставним нормама треба градити парламентарну демократију, а не

⁶⁴⁵ Act XX of 1949, The Constitution of the Republic of Hungary, art. 2. <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.HUN.3-Annex2.pdf>, 2. децембар 2022.

⁶⁴⁶ *Ibid.*, art. 10.

⁶⁴⁷ С. П. Орловић, (2012b), 258-259.

⁶⁴⁸ András Bozóki, „Party Formation and Constitutional Change in Hungary,” *Hungary: The Politics of Transition* (eds. Terry Cox, Andy Furlong) Frank Cass, London 2005, 35-36.

председнички систем, јер је то једини систем који пружа заштиту од аутократске владавине. За опозицију парламентарни систем је био једино прихватљиво решење.⁶⁴⁹

Устав из 1949. године увођењем демократских промена 1989. није стављен ван правне снаге, него је темељно измењен и допуњен⁶⁵⁰ на такав начин да је гарантовао правну државу, демократију, грађанска и мањинска права.⁶⁵¹ Уставном реформом прихваћен је принцип поделе власти којим је обезбеђена својеврсна равнотежа међу државним органима и успостављена парламентарна демократија у којој је премијер био примарни носилац извршне власти. Начелно, уставне промене из 1989. ишле су у правцу доношења новог устава Мађарске.⁶⁵² Између 1990. и 2010. године, с времена на време и са различитим интензитетом актуелизовала би се тема усвајања новог устава. Међутим, власт је била преокупирана пословима који су се односили на процес транзиције у Мађарској. У периоду између 1990. и 1994. године питање усвајање новог устава није се нашло на „столу“ јер није постојала потребна парламентарна већина за усвајање новог устава, а и политичке партије су биле у оштром сукобу.⁶⁵³

На парламентарним изборима 2010. године у Мађарској победила је политичка партија Фидес (FIDESZ) која је освојила 68% места у парламенту и почела да ужива двотрећинску парламентарну подршку што је довољно да измени постојећи устав. Иако странка Фидес није водила кампању засновану на уставним променама, започела је радикалну уставну реформу након победе на изборима 2010., а већ у првој години власти донет је низ

⁶⁴⁹ *Ibid.*, 49.

⁶⁵⁰ Једна од уставних новина била је и успостављање институције Уставног суда 1990. године ком је поверен задатак да „у процесу постизања владавине права, у границама својих овлашћења, мора безусловно гарантовати усклађеност законодавне власти са уставом.“ Péter Paczolay, „Нови правци у функционисању уставних судова Европе – улога правне традиције и континуитета у тумачењу уставности“, *Положај и перспектива уставног судства* (ур. Драгиша Б. Слијепчевић), Уставни суд Републике Србије, Службени гласник, Београд 2014, 86.

⁶⁵¹ László Heka, "Ustavopravni poredak Mađarske u svjetlu Ustava iz 2011. godine," *Pravni vjesnik* 3-4/2013, 160.

⁶⁵² У преамбули уставног амандмана наглашен је привремени карактер тако што уводни део Устава започиње следећим текстом: „Како би се осигурала мирна политичка транзиција у правну државу, установио вишестраначки систем, парламентарна демократија и социјална тржишна економија, Народна скупштина Републике Мађарске утврђује следећи текст као Устав Мађарске док се не усвоји нови устав.“ Act XXXI of 1989., <https://web.archive.org/web/20110719150749/http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8629>, 2. децембар 2022.

⁶⁵³ László Trócsányi, „The Creation of the Basic Law of Hungary,” *The Basic Law of Hungary: A First Commentary* (eds. in Lóránt Csink, Balázs Schanda, András Zs. Varga), Clarus Press, Dublin 2012, 36.

уставних амандмана.⁶⁵⁴ Устав који је наследила дванаест пута је у првој години свог мандата мењала.⁶⁵⁵ Основни закон како је назван нов устав Мађарске усвојен је тек 2011., а на снагу је ступио јануара 2012. године.⁶⁵⁶ Референдум поводом новог устава није организован тако да је изостала ратификација грађана који уживају бирачко право. Усвајањем новог устава Мађарска је и званично прекинула уставни континуитет са својом комунистичком и социјалистичком прошлошћу. Основним законом прописано је да је Мађарска независна, демократска правна држава, републиканског државног уређења у којој власт врши народ преко изабраних представника или у изузетним случајевима непосредно.⁶⁵⁷ Када је реч о одредбама које се тичу организације државне власти и положаја владе Устав из 2011. године⁶⁵⁸ се наставља на претходни.

5.2. Елементи рационализације у политичком систему Мађарске

Демократска транзиција касних 1980-их и раних 1990-их донела је препород мађарској парламентарној традицији која је, с једне стране, функционисала у републичком уређењу, а са друге стране, под снажним утицајем уставног и политичког система Бонске Републике.⁶⁵⁹ Наиме, након одржаног референдума 1989. године, правац политичке транзиције у Мађарској још увек је био нејасан, а успех упитан. Исход слободних вишестраначких парламентарних избора и формирање могућих коалиција било је неизвесно. Опозиција је, превасходно из страха да ће владајућа партија МСЗМП (Мађарска социјалистичка радничка странка) која је доминирала целокупним политичким

⁶⁵⁴ David Landau, "Abusive Constitutionalism," *U.C. Davis Law Review* 1/2013, 208.; Nóra Chronowski, Márton Varju, Petra Bárd, Gábor Sulyok, "Hungary: Constitutional (R)evolution or Regression?," *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law National Reports* (eds. Anneli Albi, Samo Bardutzky), Springer, Berlin, 2019, 1441.

⁶⁵⁵ Kim Lane Scheppele, „Understanding Hungary’s Constitutional Revolution,” *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania* (eds. Armin von Bogdandy, Pál Sonnevend), Beck - Hart - Nomos 2015, 124.

⁶⁵⁶ Мађарски Основни закон је од усвајања до данас доживео већи број измена, од 2012. до 2022. године усвојено је десет измена.

⁶⁵⁷ Hungary's Constitution of 2011 with Amendments through 2016., art. B-C., https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016.pdf?lang=en 02. децембар 2022.

⁶⁵⁸ Уставним амандманима из 1989. и 1990. године промењено је око осамдесет процента текста Устав из 1949., а све промене су се доносиле углавном концензусом између странака, док је Основни закон Мађарске усвојила двотрећинска већина владајуће коалиције која је из преговора готово потпуно искључила опозиционе странке. Tomislav Bonić, "Posttranzicijsko ustavotvorstvo u Mađarskoj," *Političke analize* 7/2011, 55.

⁶⁵⁹ Andris Körösenyi, *Government and Politics in Hungary*, Central European University Press, Budapest 1999, 146.

системом сачувати власт у влади и другим институцијама јавне власти, тражила гаранције којима ће се осигурати функционисање владе и парламента. Радикални део опозиције је посебну опасност видео у снажном председнику државе и његовом непосредном избору и сходно томе залагао се за успостављање парламентарног система организације власти са slabим и посредно изабраним шефом државе.⁶⁶⁰

Како би се спречило оснаживање председника државе и владе, уставном реформом 1989. године ојачан је положај парламента као носиоца законодавне власти. Два круцијална елемента уставне реформе која су допринела да положај Народне скупштине Мађарске има превагу у односу на владу и председника државе (извршну власт) односе се на квалификовану (двотрећинска) већину која је постала скоро преовладајући принцип по којем је парламент доносио одлуке, а затим то, да је парламент заштићен од извршне власти тако што је влади и шефу државе онемогућено да распусте Народну скупштину пре истека мандата (овакво решење није било уобичајено у парламентарној пракси других држава). Наведене промене пружиле су легислативи значајну институционализовану власт у односу на егзекутиву. Са друге стране, снажна уставна ограничења ограничавала су моћ политичке већине и владе.

Уставна реформа из 1989. године утицала је на стварање поларизованог вишепартијског политичког система. Резултат избора одржаних 1990. био је парламент умерене фрагментације, а влада је могла бити састављена само формирањем коалиције више партија. Комбинација изузетно снажног парламента чији је положај ојачан уставном реформом 1989. и слабе нестабилне владе произвели су страх од лошег управљања (ungovernability) и „вајмаризације“⁶⁶¹ (‘Weimarization’).⁶⁶² Таква уставна стварност постакла је на уставну реформу из 1990. која је имала за циљ оснаживање положаја владе у односу на парламент. Пре конституисања Народне скупштине 1990., Мађарски

⁶⁶⁰ Систем власти који је подразумевао присуство више од две странке у парламенту и коалициону владу, указивао је на то да су политичке странке свесно одбиле и полупредседнички и председнички политички систем за који се залагала Мађарска социјалистичка радничка странка (МСЗМП), а који се примењивао у многим посткомунистичким земљама. Gábor Halmai, *The Evolution and Gestalt of the Hungarian Constitution, Ius Publicum Europeanum* 2019, p. 3. https://me.eui.eu/wp-content/uploads/sites/385/2018/09/IPE_Hungary_English_Halmai.pdf, 2. децембар 2022.

⁶⁶¹ Вајмаризација је метафора која означава пропаст, распад демократских система изазвани поларизацијом између ауторитарних и либералних странака.

⁶⁶² A. Körösi, 160.

демократски форум (МДФ)-политичка странка која је победила на изборима и Федерација младих демократа (СЗДСЗ) –политичка странка која је предводила опозицију постигла је договор о уставним променама. Споразум је иницирао Јожеф Антал (József Antall) лидер МДФ-а којем је поверена улога мандатара након парламентарних избора, док је нацрт уставних промена сачинио Петер Толгеши (Péter Tölgyessy) члан СЗДСЗ-а. Овом приликом, како би се ојачао положај председника владе и владе у целини, уводе се правила о парламентарној инвститури, смањен је број закона за чије усвајање је потребна двотрећинска већина, предложена је имплементација процедуре контруктивног изгласавања неповерења председнику владе и укидање предлога за изгласавање неповерења члану владе (појединачне министарске одговорности).

Као што је поменуто Мађарска је 1990. године имплементирала процедуру, најважнијег механизма рационализације- конструктивног гласавања о неповерења. Предлог о увођењу конструктивног изгласавања неповерења влади предложила је Каталин Кутруц (Katalin Kutrucz), чланица МДФ-а, како би од СЗДСЗ-а, опозиционе партије која је настојала да замени актуелну власт, заштитила функционисање будуће владе.⁶⁶³ Институција конструктивног гласања о неповерењу уведена је у уставни систем Мађарске по угледу на СР Немачку. Како би се осигурала стабилност владе, а уједно и смањила могућност да опозиционе партије смене владу без предлога о кандидату за новог председника владе устав поставља ограничења за подношење предлога о изгласавању неповерења чинићи га конструктивним. Према члану 21. Основног закона Мађарске да би се покренула процедура изгласавања неповерења потребно је да писани предлог за изгласавање неповерења председнику владе подржи најмање једна петина чланова парламента.

Предлог за изгласавање неповерења мора садржати и предлог кандидата за новог председника владе, о чему се истовремено гласа тако да се смена актуелне владе и избор новог председника владе одвија у исто време. На овај начин, овлашћење шефа државе да предложи председника владе се преноси на парламент, који гласа о поверењу

⁶⁶³ Идеју о конструктивном изгласавању неповерења Каталин Кутруц (Katalin Kutrucz) је добила од Иштвана Кукорелија (István Kukorelli) професора уставног права. Péter Horváth, „A Rule for All Seasons? Investiture and Government Formation in Hungary,“ *Parliaments and Government Formation. Unpacking Investiture Rules* (eds. Björn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub), Oxford University Press, Oxford 2015, 91.

„сопственог” кандидата за премијера,⁶⁶⁴ односно о неповерењу актуелног председника владе. Поверење означава парламентарну подршку која се изражава гласовима чланова парламента, сходно томе, предлог ће се сматрати усвојеним уколико за њега гласа проста већина чланова парламента (присутних). То би значило да ако већина посланика Народне скупштине прихвати предлог, кандидат који је предложен за новог председника владе сматраће се изабраним, а влада је у обавези да поднесе оставку. Устав прописује и временски период у ком ће се одржати расправа и гласање о предлогу за изгласавање неповерења. Расправа и гласање о предлогу за изгласавање неповерења одржаће се након истека рока који не сме бити краћи од три дана, нити сме бити дужи од осам дана укључујући и дан подношење предлога за изгласавање неповерења.⁶⁶⁵ На овај начин, конструктивним изгласавањем неповерења спречава се настанак дуготрајних парламентарних криза, док избор новог премијера обезбеђује континуирани рад владе.

До прве употребе конструктивног изгласавања неповерења дошло је тек двадесетак година након његове имплементације, тачније 2009. године за време председника владе Ференца Ђурчања (Ferenc Gyurcsány). Ђурчањева политичка каријера претрпела је озбиљан ударац у јесен 2006. када је, само неколико месеци после увођења мера штедње, у јавност доспело признање да је износио нетачне информације којима је прикривао економско стање државе.⁶⁶⁶ После тешке године, испоставило се да је премијер Ференц Ђурчањ успео да консолидује владу, али је у марту 2009. изненадио своју странку и земљу најавом оставке на место премијера сматрајући да за даље економске и друштвене реформе нема ни народну ни партијску подршку. Ференц Ђурчањ затражио је од своје странке да за две недеље пронађе новог кандидата за премијера. Убрзо након тога почели су договори у вези избора новог премијерског кандидата. У периоду од две седмице, осамнаест имена предложено је од стране Мађарске социјалистичке партије (МСЗП) и других политичких странка. На крају, Мађарска социјалистичка партија (МСЗП) је са својим бившим коалиционим партнером Либералним савезом слободних демократа (СЗДСЗ) постигла сагласност о томе да ће нови председник владе бити Гордон Бајнаи

⁶⁶⁴ Péter Horváth, *Pártok és koalíciók. Kormányalakítás Magyarországon 1990–2014*, Gondolat Kiadó, Budapest 2014, 195.

⁶⁶⁵ Hungary's Constitution of 2011 with Amendments through 2016., art. 21.

⁶⁶⁶ Daniel Kovarek, “Prime ministers in minority governments: the case of Hungary”, *East European Politics* 3/2021, 454.

(Gordon Bajnai), дотадашњи нестраначки министар пољопривреде. У складу са постигнутим договором између поменутих странака, а након најављеног повлачења премијера Ференца Ђурчања, парламент је први пут користио процедуру конструктивног изгласавања неповерења. Априла 2009. председнику владе Ђурчању је изгласано неповерење, а истовремено је за новог премијера изабран Гордон Бајнаи. Иако је у почетку Бајнаи говорио о формирању експертске владе, није могао да занемари захтеве лидера МСЗП, тако да је на крају успостављена мешовита влада страначких политичара и нестраначких технократа.⁶⁶⁷

Са друге стране, председник владе може затражити гласање о поверењу влади. За разлику од конструктивног гласања о неповерењу, гласање о поверењу не представља средство парламентарне контроле, већ средство којим располаже влада у циљу стабилизације позиције владе чија се парламентарна подршка доводи у питање или са намером да се ојача положај премијера од кога зависи мандат кабинета у целини. Председник владе може поднети предлог за изгласавање поверења са намером да дисциплинује нестабилну парламентарну већину коју на овај начин приморава да заузме став о томе да ли пружа подршку извршној политици владе или не. Предлагање гласања о поверењу је регулисано истим чланом као и предлагање изгласавања неповерења, дакле чланом 21. Устава Мађарске. Влада путем премијера може предложити гласање о поверењу влади. Сматраће се да је парламент изразио поверење влади уколико предлог о изгласавању поверења влади буде прихваћен. Предлог за изгласавање поверења Влади сматраће се прихваћеним ако је за њега гласала већина чланова парламента, дакле захтева се проста већина. У случају да предлог о поверењу влади не буде подржан већином посланика парламента, сматраће се да је Народна скупштина изразила неповерење влади, што обавезује владу (председника владе и министре) на подношење оставке. О предлогу за изгласавање поверења Народна скупштина одлучује најраније у року од три дана, а најкасније у року од осам дана од дана подношења предлога за изгласавање поверење. Председник владе може одређени предлог владе придружити предлогу за изгласавање поверења влади. Другим речима, он може предложити да гласање о неком владином предлогу истовремено

⁶⁶⁷ Balázs Áron Kovács, Bálint Molnár, "Hungary," *Nations in Transit 2010. Democratization from Central Europe to Eurasia* (ed. Lisa Mootz), Rowman - Littlefield Publishers 2010, 235-236.

буде и гласање о поверењу влади, а уколико Народна скупштина не усвоји предлог Владе⁶⁶⁸, сматраће се да је парламент изразио неповерење председнику владе.⁶⁶⁹

У уставној пракси Мађарске, од усвајања уставних реформи 1989. и 1990. године дошло је само једном до употребе института изгласавања неповерења и то у периоду кризе 2006. Као што је напоменуто 2006. године Мађарска се суочила са снажном политичком кризом у чијем епицентру је био председник владе Ференц Ђурчањ. Тада је у јавност доспео говор председника владе Ђурчања, са страначког састанка, у којем признаје да је за време мандата као и предизборној кампањи говорио неистине како би прикрио стварно стање у држави.⁶⁷⁰ Након масовних протеста и изгубљених избора на локалном нивоу Ђурчањ је одлучио да новембра 2006. Народној скупштини поднесе предлог за изгласавање поверења. Октобра 2006. Ференцу Ђурчању је изгласано поверење у парламенту (207–165), при чему ниједан посланик коалиције није гласао против њега. Ђурчањева влада је задржала власт, али је политичка левица почела битно да јача.

Правила о парламентарној инвеститури уведена су 1990. године, а од тада су доживела и мање измене (скраћивања периода у ком се мора формирати влада, обавеза владе да изложи програм владе) које су имале за циљ да смање политичку неизвесност и потенцијални политички утицај шефа државе на избор кандидата за председника владе. Мађарска се приликом увођења инвеститурних правила о формирању владе определила за позитивни парламентаризам⁶⁷¹ што би значило да је неопходно да Народна скупштина изражавањем поверења да одобрење новој влади да преузме вршење извршне функције. Правило о парламентарној инвеститури регулисано је чланом 16. Устава Мађарске којим је прописано да председника владе бира Народна скупштина на предлог председника државе. Председник државе предлаже кандидата за председника владе, а Народна

⁶⁶⁸ Сви закони и предлози владе, изузев органских и уставних закона, доносе се простом већином, уз услов да у усвајању закона или предлога владе учествује половина укупног броја чланова парламента.

⁶⁶⁹ Hungary's Constitution of 2011 with Amendments through 2016., art. 21.

⁶⁷⁰ После избора у 2006. председник владе Ференц Ђурчањ је на затвореном партијском састанку са парламентарним посланицима МСЗП-а апеловао на реформе и истовремено закључио да су мере које је предузимао кабинет неуспешне и да су социјалисти успели да задрже власт само прикривањем тешке финансијске ситуације и изношењем неистина током предизборне кампање. Неколико месеци касније, његов говор је доспео у јавност, што је изазвало велики политички преокрет у Мађарској од 1989. Таласи демонстрација против владе захватили су целу земљу. Andrzej Sadeck, *In a state of necessity. How has Orban changed Hungary*, Centre for Eastern Studies, Warsaw 2014, 7.

⁶⁷¹ P. Horváth (2014), 192.

скупштина гласањем изражава поверење или неповерење, тј. прихватање или одбијање владе. Другим речима, упркос овлашћењу председника државе да именује кандидата за председника владе, парламентарна инвестира омогућава парламенту да има кључну улогу у процесу формирања владе. У случају да се влада бира након парламентарних избора, шеф државе предлаже кандидата за председника владе на конститутивној седници новог парламента,⁶⁷² а парламент гласа само о избору председника владе, односно кандидат за председника владе није у обавези да изложи програм владе.⁶⁷³ Председник владе може на свом избору одржати и свеобухватан тематски програмски говор, у коме износи своје политичке идеје, циљеве и планове које ће за време трајања мандата остварити.⁶⁷⁴ Међутим, о овоме Народна скупштина не гласа јер према Основном закону само је председник владе овлашћен да утврди општу политику владе.⁶⁷⁵ Начелно, неписано правило мађарске политике јесте да је кандидат за председника владе из политичке странке која је освојила највећу подршку бирача на парламентарним изборима. У том контексту, председник државе, у суштини, извршава вољу политичких странака.⁶⁷⁶

⁶⁷² Обавезујуће правило да председник државе на конститутивној седници новог парламента предлаже кандидата за председника уведено је 2006. године као резултат уставне праксе коју су имали председници државе још од промене политичког режима 1989. године.

⁶⁷³ У периоду између 1990. и 2012. године уставним одредбама било је предвиђено да кандидат за председника владе изложи парламенту владин програм, након своје номинације, а пре гласања о инвестицији, тако да Народна скупштина гласа о избору председника владе и одржава расправу о програму владе истовремено.

⁶⁷⁴ Опширније, József Petrétei, „A kormány általános politikájának meghatározásáról,“ *Miskolci Jogi Szemle*, 1/2020, 234.

⁶⁷⁵ Општа политика владе обухвата све задатке, проблеме и питања која односе како на унутрашњу тако и на спољну политику. Због специфичности политичких процеса, општа политика владе се може променити или заменити новом. Општа политика владе не уређује све појединости извршне политике владе, већ само начелне ставове у оквиру које влада и поједини министри предузимају активности, односно њом се одређује њихов правац, главни циљеви и задаци за министре који самостално руководе својим ресорима. Опширније, *Ibid.*, 233.

⁶⁷⁶ Према П. Хорвату, шеф државе нема значајну политичку улогу у формирању владе јер је одлука о могућим коалиционим алтернативама и идентитету мандатара за формирање владе, у случају формирања владе након редовних парламентарних избора, резултат преговара унутар странке, односно између партија које чине коалицију, пре почетка изборне кампање. Политичке партије које ступају у коалицију јединствено подржавају кандидата за председника владе. На овај начин коалициони партнери пружају подршку унапред изабраном кандидату за премијера и тако умањују дискрециону моћ и утицај председника државе у процесу именовања кандидата за председника владе. Према томе, улога председника државе је пасивна, односно он само одобрава именовањем кандидата за председника владе избор политичких странака. Дакле, право шефа државе да именује кандидата за премијера је ограничено. Испрва, у периоду од 1990. до 1994. примењивано је правило да након избора највећа странка преузима иницијативу у процесу формирања владе, док остале странке, а посебно друга по броју мандата, признају право иницијативе највеће странке и не крећу у стварање алтернативне коалиције. Од 1998. године принцип већине мандата заменио је принцип апсолутне већине, односно није важно која је странка добила највише мандата, већ која политичка странка има апсолутну већину мандата та странка добија мандат за формирање владе. Péter Horváth, „Az elismerési szabály foglya. Az államfő szerepe a kormányalakításban,“ *Politikatudományi Szemle* 3/2009, 93-103.

За избор председника владе потребна је проста већина (већина присутних) посланика парламента. Председник владе ступа на дужност одмах по свом избору. Устав предвиђа и друге околности (осим после конституисања новог парламента), када се спроводи парламентарна инвеститура. У случају да до избора новог председника владе долази услед оставке председника владе, његове или њене смрт, проглашења сукоба интереса, неиспуњавања услова потребних за избор или уколико је Народна скупштина изгласала неповерење председнику владе, председник државе у року од петнаест дана,⁶⁷⁷ од предстанка мандата премијера, предлаже парламенту кандидата за председника владе. Уколико у наведеним ситуацијама Народна скупштина не изабере лице које је предложено за функцију председника владе, председник државе ће у року од петнаест дана поднети нови предлог о кандидату за председника владе, а ново гласање се спроводи под истим правилима. Председник државе у новом кругу номинација може да предложи исто лице по други пут, али у случају не испуњавања уставних услова за избор председника владе, нови кругови номинација и гласања за избор првог министра могу трајати четрдесет дана. У случају да кандидат за председника владе, предложен од стране председника државе не буде изабран у Народној скупштини у року од четрдесет дана од дана када је предложен први кандидат, шеф државе може распустити парламент и расписати нове парламентарне изборе.⁶⁷⁸ Министре именује председник државе на предлог председника владе. Упркос овлашћењу председника државе које се односи на именовање министара, он нема значајнију улогу у формирању владе. Министри ступају на дужност на дан назначен у акту о именовању или, у одсуство истог, одмах по њиховом именовању. Влада се сматра конституисаном након именовања министара, након чега чланови Владе полажу заклетву пред Народном скупштином.⁶⁷⁹

Када је реч о процедури парламентарне инвеституре, Мађарску одликују владе које су успешно формиране у првом кругу гласања, без потребе да председник државе подноси нове предлоге о кандидату за председника владе. Дакле, парламент је за председника

⁶⁷⁷ Претходно уставно решење је предвиђало је да у случају гласања о парламентарној инвеститури у ситуацијама које се не односе на престанак мандате владе због конституисања новог парламента председник државе има рок од тридесет дана да именује новог председника владе. Поменути рок је смањен са циљем да се отклони евентуални утицај шефа државе на формирање владе.

⁶⁷⁸ Hungary's Constitution of 2011 with Amendments through 2016., art. 3.

⁶⁷⁹ *Ibid.*, art. 16.

влада бирао првог и јединог кандидата за функцију премијера именованог од стране шефа државе, који без обзира на ово дискреционо права нема одлучујућу улогу у процесу формирања владе. За лако и успешно формирање владе одлучујућу улогу имају политичке странке које чине парламентарну већину и које поступком парламентарне инвеституре само потврђују коалициони договор. Од увођења парламентарног система, у највећем броју случајева, до парламентарне инвеституре дошло је након редовних парламентарних избора, изузев, 1993. године када је парламентарна инвеститура одржана након смрти председника владе Јожефа Антала, 2004. године након оставке премијера Петера Међешија (Péter Medgyessy), и на крају 2009. године када је парламентарна инвеститура одржана након што је председнику владе Ференцу Ђурчању изгласано неповерење. Дакле, у наведена три случаја до парламентарне инвеституре је дошло на средини мандата владе која је наставила да врши извршну власт са новим председником владе.

5.3. Влада Мађарске

Све до уставних реформи 1989. године уставни систем Мађарске је функционисао по принципу јединства власти. Изменама и допунама Устава из 1989. прихваћен је принцип поделе власти, који је исто тако прихваћен и Основним законом Мађарске од 2012. године, што би значило да је као и у другим парламентарним демократијама државна власт подељена, у овом случају, између Народне скупштине, председника државе и Владе и судова. Након периода политичке транзиције која је започета 1989. формирана је влада канцеларског типа, по угледу на немачки модел, где једнакост између председника Владе и других чланова Владе изостаје због доминантне позиције премијера.⁶⁸⁰

Извршна власт у рационализованом парламентарном систему Мађарске подељена је између председника Републике и Владе. Влада је примарни носилац извршне власти и управља државном управом, док председник Републике као шеф државе оличава јединство нације и чувар је демократског поретка државе. Како председник Републике није изабран непосредним путем од стране грађана, већ посредним путем од стране парламента његова овлашћења су у највећој мери репрезентативне и формалне природе.

⁶⁸⁰ Norbert Kis, Ákos Cserny, „The Government and Public Administration“, *The Basic Law of Hungary: A First Commentary* (eds. Lóránt Csink, Balázs Schanda, András Zs.Varga), Clarus Press, Dublin 2012, 257.

Председник Републике располаже многобројним овлашћењима⁶⁸¹ међу којима се за однос Владе и председника државе издвајају овлашћење председника Републике да именује кандидата за председника Владе и на његов предлог да именује министре, затим овлашћењем да у ситуацијама које су предвиђене уставним одредбама распусти Народну скупштину, док Влада путем установе премапотписа даје пуноважност одлукама и именованима председника државе. Међутим, Устав оставља могућност да се законом може одредити да за доношење одређених одлука које спадају у надлежности председника државе није потребан супотпис члана Владе да би акт био правоснажан.⁶⁸² Владу чини председник Владе и министри. Председник Владе декретом именује једног или више потпредседника Владе из реда министара. За обављање посебних послова, утврђених од стране Владе, могу се именовати министри без портфеља. По положају, издваја се председник Владе ком је додељен задатак да утврди општу политику Владе, док министри, у оквиру опште политике Владе: самостално управљају министарствима која су им додељена у складу својим надлежностима, укључујући и подређене им органе; и обављају послове које им повери Влада или председник Владе.⁶⁸³

Председник Републике има овлашћење да распусти Народну скупштину и истовремено време одреди датум нових избора у два случаја. Први случај се односи на ситуацију када кандидат којег је предложио председник Републике за председника Владе није изабран од стране Народне скупштине у року од четрдесет дана од дана када је предложен први кандидат, док се други случај односи на обавезу парламента да усвоји државни буџет за дату годину до 31. марта те године. Председник Републике може остварити своје право да распусти парламент све док парламент не изабере председника Владе, односно док не усвоји државни буџет. Међутим ово овлашћења шефа државе није апсолутно. Народна скупштина као законодавно тело располаже овлашћењем да донесе одлуку о самораспуштању пре истека мандатног периода; затим, председник Републике има обавезу да пре распуштања парламента затражи мишљење председника Владе, председника парламента и председника парламентарних група политичких партија

⁶⁸¹ Основни закон Мађарске чланом 9. таксативно наводи овлашћења председника Републике.

⁶⁸² Hungary's Constitution of 2011 with Amendments through 2016., art. 9.

⁶⁸³ *Ibid.*, art. 18.

заступљених у парламенту.⁶⁸⁴ Од увођење принципа поделе власти и спроведене уставне реформе 1989. и 1990. председник Републике ниједанпут није искористио своје право да распусти парламент, али исто тако ни Народна скупштина није искористила право самораспуштања. Дакле, у Мађарској новијој уставној историји нису одржани превремених парламентарни избори, односно сваки парламентарни сазив је функционисао цео мандат. Иако је председник државе Ласло Шољом (László Sólyom), након најаве председника Владе Ференца Ђурчања да ће поднети оставку, уместо Владе која би спроводила извршну власт до 2010. када су планирани редовни избори, заступао опцију ванредних парламентарних избора након самораспуштања Народне скупштине, до тога није дошло. Након обављених консултација лидери Мађарске социјалистичке партије (МСЗП) и Либералног савеза слободних демократа (СЗДСЗ) нису прихватили ту опцију, већ су се усагласили да до смене председника Владе дође путем конструктивног изгласавања неповерења.

Попут немачке владе, мађарска влада се заснива на три принципа: премијерски, кабинетски принцип и принцип министарске аутономије.⁶⁸⁵ Уставна овлашћења којима располаже председник Владе и правила о политичкој одговорности указују да се позиција премијера издваја у односу на друге чланове Владе. У том смислу, премијерски принцип је од највеће важности. Полазећи од уставних овлашћења председника Владе издваја се право премијера да утврди општу политику и да дефинише програм Владе. Исто тако, као првом министру устав му даје дискреционо право да предложи чланове кабинета, који ће затим бити именовани од стране председника Републике.⁶⁸⁶ Имајући у виду позицију председника Владе он преузима одговорност за рад кабинета пред Народном скупштином. Други, кабинетски принцип односи се на то да премијер председава седницама Владе на којима се одлуке доносе већином гласова и да заузети став треба да буде обавезујућ за све чланове кабинета, посебно у случајевима сукоба мишљења између чланова Владе када је мишљење председника Владе, углавном, одлучујуће. Према томе, веома је важно да

⁶⁸⁴ *Ibid.*, art. 3.

⁶⁸⁵ Опширније, А. Kőrösényi, 160.

⁶⁸⁶ У случају коалиционих влада, председник владе предлаже министре у складу са коалиционим споразумом који предвиђа распореду министарства између политичких партија које учествују у формирању владе. У оваквим ситуацијама председник владе се мора придржавати договора, иначе може изазвати распад коалиције.

председник Владе као лице које представља извршну власт осигура политичко јединство међу свим члановима Владе. Трећи принцип министарске аутономије подразумева да министри самостално управљају својим ресорима у складу са законом дефинисаним овлашћењима. У оквиру својих министарских ресора, министри су за своје надлежности непосредно одговорни председнику Владе, док су чланови Владе за своје активности одговорни и Народној скупштини. Међутим, ово не значи да парламентарна одговорност члана Владе престаје да постоји у потпуности.⁶⁸⁷ Принципи по којима функционише мађарска Влада утицали су на додатно оснаживање позиције председника Владе у организацији власти, а посебно у односу на Народну скупштину.

Да председник Владе има кључну улогу потврђује уставна одредба која предвиђа да Влади престаје мандат престанком мандата премијера, односно у случају конституисања новог парламента, уколико Народна скупштина изгласа неповерење председнику Владе и изабере новог првог министра (конструктивно изгласавање неповерења), уколико председник Владе поднесе предлог за изгласавање поверења, а Народна скупштина изгласа неповерење, услед подношења оставке председника Владе, његове смрти, неспојивост функција или уколико не постоје услови неопходни за његов избор. Са друге стране, министру престаје мандат уколико престане мандат председнику Владе из било ког уставом предвиђеног разлога, ако поднесе оставку, ако буде разрешен функције или у случају смрти.⁶⁸⁸

„Влада којој је престао мандат, „техничка влада“, врши надлежности до формирања нове Владе, али са суженим правним капацитетом.“⁶⁸⁹ То значи да Влада којој је истекао мандат не може да преузме нове обавезе из међународних уговора, а може да доноси уредбе само у случају крајње хитности, на основу изричитог овлашћења предвиђеног законом Народне скупштине. Председник Владе којем је истекао мандат тако што је

⁶⁸⁷ Како Устав Мађарске не предвиђа индивидуалну, министарску одговорност, парламент није у могућности да изгласа неповерење члану Владе. Међутим, Народна скупштина располаже уставним средствима, као што су посланичка питања, испитивања, интерпелација, обавеза подношења периодичних извештаја о раду, којима може утврдити политичку одговорност члана Владе. Habil Stumpf István, “A kormány alkotmányos jogállása,” *Új Magyar Közigazgatás* 2/2015, 11. Ипак, употреба наведених институционалних механизма не подразумева оштре санкције, попут разрешења, већ евентуалну политичку критику и осуду.

⁶⁸⁸ Hungary's Constitution of 2011 with Amendments through 2016., art. 20.

⁶⁸⁹ С. П. Орловић (2012b), 266.

поднео оставку или услед конституисања новог парламента остаје на премијерској функцији до избора новог председника Владе. Међутим, у том својству има ограничену пословну способност: с једне стране, не може разрешити министра, нити предложити новог министра, с друге стране, уредбе може доносити само у случајевима велике хитности и на основу закона. Уколико председнику Владе престане мандат из других разлога предвиђених уставом, на пример у случају његове смрти, због постојања сукоба интереса, ако је изгласано неповерење или уколико не постоје услови неопходни за његов избор, овлашћења председника Владе преузеће потпредседник Владе, уз иста правна ограничења. У случају да постоји више потпредседника, функцију председника Владе преузеће онај потпредседник који је за то одређен.⁶⁹⁰ До формирања нове Владе, односно именовања новог првог министра, министри врше своја овлашћења, „сваки министар добија посебан правни статус за чијег трајања може доносити подзаконске акте само у случају хитности.“⁶⁹¹

Однос Владе и парламента је у средишту уставних одредби. Најважнији сегмент овог односа тиче се поступка формирања владе (парламентарне инвеституре -о чему је већ било речи) и спровођење контроле и надзора над радом владе и управних органа којима влада руководи. Чланови Владе, односно Влада као колективно тело за свој рад одговара једнодомној Народној скупштини, док министри за своје радње одговарају председнику Владе. Постоји више начина путем којих Народна скупштина остварује надзор над радом извршне власти. Устав обавезује Владу да редовно извештава парламент, као и да извештај доставља именованој комисији на мишљење, док је Влади дато право да учествују и обраћа се парламенту и њеним органима на седницама. Затим, посланици располажу правом формирања парламентарних истражних комисија, а у вези са тим, парламент и парламентарни одбори располажу правом да наложе сваком члану Владе да присуствује седници.⁶⁹² Ради утврђивања постојања политичке одговорности посланици се могу користити правом постављања питања и интерпелације којима се информишу о питањима из области рада Владе или министара. Коначно, шире посматрано, разматрајући законодавне предлоге Владе, Народна скупштина контролише рад одговорне владе. Иако

⁶⁹⁰ Hungary's Constitution of 2011 with Amendments through 2016., art. 22.

⁶⁹¹ С. П. Орловић (2012b), 267.

⁶⁹² Hungary's Constitution of 2011 with Amendments through 2016., art. 18.

је законодавна власт поверена парламенту, Основни закон, даје овлашћење Влади да може предложити закон. Шта више, Влада има кључну улогу у доношењу закона, имајући у виду да парламент углавном расправља о предлозима закона које је поднела Влада, односно да највећи број усвојених закона потиче од законодавних предлога Владе. Тако је на пример у периоду од 2014. до 2018. године Влада поднела 584 законодавних предлога од којих је 565 усвојено.⁶⁹³ Усвајајући закон о буџету и завршном рачуну на предлог Владе, парламент контролише јавну потрошњу. Имајући све то у виду, може се закључити да на овај начин Влада битно обликује законодавну делатност парламента.

Контролна функција је једна од најважнијих, фундаменталних функција савременог парламента. Одговорност Владе према Народној скупштини предвиђена је Основном законом, како би се осигурала парламентарна контрола над радом извршне власти. Контрола Владе подразумева надзор над њеним тренутним активностима, испитивање политичке одговорности председника Владе и министара. У циљу спровођења надзора Народни посланици могу упутити интерпелације или питања Влади или члану Владе о било ком питању које спада у њихову надлежност.⁶⁹⁴ Процедура постављања интерпелације и питања предвиђена је уставом, а детаљније регулисана одбредбама пословника Народне скупштине. У Мађарској, могућност подношења питања и интерпелације представља индивидуално право посланика.⁶⁹⁵ Овим средствима првенствено се служи опозиција, али и посланици владајуће партије када желе да искажу позитивне ефекте рада Владе. Интерпелација се подноси уз навођење лица којем се упућује и уз податке о чињеницама и околностима које се односе на предмет интерпелације. Ако интерпелација не испуњава ове услове, одбацује је председник скупштине по службеној дужности или на захтев лица којем је упућена интерпелација. Уколико се интерпелацијом утиче на рад Владе у целини, у том случају одговор даје председник Владе, а уколико се интерпелација или питање односи на више министара или

⁶⁹³ István Soltész, *Az Országgyűlés*, Hivatala 2021, 27.

⁶⁹⁴ Hungary's Constitution of 2011 with Amendments through 2016., art. 7.

⁶⁹⁵ Zsóka Magyar, "A parlamenti ellenőrzés eszközei az Országgyűlés gyakorlatában," *Parlamenti Szemle* 2/2018, 133.

на неодређеног министара, председник Владе одредиће министра који ће дати одговор.⁶⁹⁶ Време које је предвиђено за интерпелације и питања је најмање 90 минута. Народна скупштина разматра интерпелације поднете најкасније до 12.00 часова трећег радног дана који претходи дану седнице на којој се расправља о интерпелацијама. Подносилац интерпелације може повући интерпелацију до почетка излагања, исто тако, ако подносилац интерпелације није присутан интерпелативан захтев сматраће се повученим. На све интерпелације одговара се на седници Народне скупштине, међутим, обавеза личног присуства, изузетно, може бити испуњена посредством замене.⁶⁹⁷ Ипак, ово правило изузетка у пракси је постало уобичајено зато што је одговарање преко заменика постало преовладавајуће (на пример, у периоду од 2014. до 2018. од свих (820) интерпелација на 91 је одговор дао министар).⁶⁹⁸ За излагање интерпелативног захтева издваја се три минута, а за одговор на интерпелацију четири минута, док на констатацију да ли је добијен одговор поводом интерпелације прихваћен или не издваја се један минут.⁶⁹⁹ При излагању, питање не сме да садржи нове чињенице које нису садржане у писаном тексту истог. Одступање од овог правила захтева претходно одобрење лица којем је упућено питање. Посебни значај интерпелацији даје чињеница да уколико подносилац интерпелације не прихвати одговор, о прихватљивости одговора одлучује Народна скупштина. Ако Народна скупштина одбије одговор на интерпелацију, одговор се доставља надлежном сталном одбору. Лице којем је упућен интерпелативан захтев доставиће писмену допуну усменог одговора на интерпелацију, а стални одбор заузеће став о томе у свом извештају. По пријему извештаја одбора, Народна скупштина ставља на претрес достављен одговор на интерпелацију. На основу предлога парламентарног одбора Народна Скупштина: накнадно утврђује тачност достављеног одговора на интерпелацију, прихвата одговор или потврђује своју ранију одлуку о одбијању одговора и позива парламентарни одбор да одреди предлог мера које треба предузети. Иако посланици учестало користе право интерпелације, у последња два посланичка мандата није се десило

⁶⁹⁶ Act XXXVI of 2012 on the National Assembly, Sec. 42. (3). <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Act+XXXVI+of+2012+on+the+National+Assembly/b53726b7-12a8-4d93-acef-140feef4439>, 2. децембар 2022.

⁶⁹⁷ Resolution 10/2014. (II. 24.) OGY on certain provisions of the Rules of Procedure, Sec. 122 (4-6) <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Resolution+on+certain+provisions+of+the+Rules+of+Procedure/968f2e08-f740-4241-a87b-28e6dc390407>, 2. децембар 2022.

⁶⁹⁸ Z. Magyar, 133.

⁶⁹⁹ Resolution 10/2014. (II. 24.) OGY on certain provisions of the Rules of Procedure, Sec. 123. (1).

да Народна скупштина не прихвати одговор на интерпелацију, док је само само три пута, у периоду од 2006. до 2010. одлучила је да именује комисију чији извештај о интерпелацији није прихватила.⁷⁰⁰ У случају питања, члан парламента ће навести да ли очекује усмени одговор на седници Народне скупштине или одговор достављен у писаној форми. За постављање питања и за одговор на њега издваја се два минута. Приликом добијања одговора на питање, и у случају писаног одговора, лице које је поставило питање нема право да изрази утисак поводом добијеног одговора на питање, односно не изјашњава се о прихватању одговора, нити Народна скупштина одлучује о прихватљивости одговора као што је то случај са одговором на интерпелативни захтев. На питања која захтевају писани одговор лице којем је упућено питање ће одговорити у року од једанаест радних дана (рок почиње да тече наредног дана од дана подношења питања председавајућем).⁷⁰¹ Дакле, питање представља средство чија је основна сврха добијање информација о функционисању извршне власти. Реч је о мање захтевној процедури парламентарне контроле од интерпелације.

Поред права постављања интерпелације и питања, чланови парламента на седници парламента која се одржава седмично могу у временском интервалу од најмање 60 минута постављати питања и добити одговор (час за хитна питања). Посебност хитних питања је у томе што посланици нису у обавези да унапред поднесу питање, већ само предмет питања без обавезе да наведе чињенице и околности на којима се заснива захтев. Између осталог, то је главни разлог због ког на седници која је предвиђена за питања морају бити присутна лица која су према Основном закону дужна да одговарају на питања. Изузетно, уколико лице које је дужно да буде присутно ради давања одговора, због јавне обавезе не може да присуствује седници, о томе ће унапред обавестити председавајућег и одредити лице које ће га заменити. Битна разлика у односу на интерпелацију је у томе, што посланик може прихватити одговор заменика, али исто тако може затражити личан одговор особе којој је питање упућено због чега посланици учестало прибегавају овој могућности. За постављање питања и давање одговора на исто издваја се по два минута, након чега лице које поставља питање као и лице које одговара на питање могу добити реч у трајању од по

⁷⁰⁰ *Parlamenti jog az országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*, Országgyűlés Hivatala, Budapest 2022, 248.

⁷⁰¹ Bárány Tibor, *Házszabályi rendelkezések*, Országgyűlés Hivatala 2020, 124.

једног минута ради давања одговора. Коначно, лице коме је било упућено питање ће имати последњи реч.

Према класичној теорији парламентарне контроле, анкетне комисије, привремени и стални одбори располажу правом да контролишу Владу. До покретања истраге може доћи на захтев Народне скупштине или, у случају сталног одбора, комисија може, по свом нахођењу, истражити случај. Спровodeћи надзор над активностима Владе и активностима њених чланова истражне комисије испитују политичку одговорност извршне власти у вези са одређеним догађајем, чињеницом, или поступком који је открила комисија. У циљу остваривања свог задатка, комисија располаже правом да принуди члана Владе да се појави, да га испита и саслуша на одређену тему, као и да затражи да предузме одређене мере. За разлику од привремених и сталних одбора који нису примарно успостављени ради контроле Владе, анкетне комисије се могу формирати са циљем да се истражи одређено питање и о томе подносе извештај Народној скупштини. Поред процедура и метода испитивања, извештај ће, између осталог, укључити: откривене чињенице и доказе, налазе у вези са предметом који је под истрагом, и предлоге потребних мера. Истражна делатност може бити усмерена само на утврђивање политичке одговорности, односно налази комисије неће бити обавезујући ни за један други орган или суд.⁷⁰²

За обављање одређених дужности и овлашћења које спадају у делокруг извршне власти, Народна скупштина је овлашћена да успоставља самостална регулаторна тела. Председника аутономних регулаторних тела именује председник Владе или председник Републике на предлог председника Владе на одређени период. Као посебни органи који спроводе извршну функцију самостална регулаторна тела имају политичку одговорност према парламенту. Политичка одговорност аутономних регулаторних тела утврђује се на основу једногодишњег извештаја о раду који председник аутономног регулаторног тела подноси Народној скупштини.

Развојем парламентарне демократије односи између законодавне и извршне власти који су успостављени током осамнаестог и деветнаестог века су се променили, а важну улогу у

⁷⁰² *Parlamenti jog az országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*, 154.

том процесу имале су политичке партије. Имајући у виду да странка или више њих које имају парламентарну већину формирају владу, законодавна контрола и извршна власт фактички се налази у рукама једне политичке партије или коалиције. На овај начин, релативна равнотежа која је раније постојала између законодавне и извршне власти је ослабљена, а принцип поделе власти је, политички посматрано „оштећен“.⁷⁰³ Посредством страначке дисциплине извршна власт се ослања на парламентарну већину која јој осигурава усвајање њених законодавних предлога и прихватање извршне политике. На овај начин успостављени односи на релацији легислатива - егзекутива и мешовити изборни систем са релативном високим изборним прагом допринели су да Мађарска има двопартијски систем са два главна политичка блока. Мађарска једнодомна Народна скупштина има 199 народних посланика⁷⁰⁴ од који се 106 чланова парламента бира по већинском систему у једномандатним изборним јединицама тако што кандидат који освоји највећи број гласова бирача добија мандат, док се 93 посланика бира на затвореним изборним листама политичких партија путем пропорционалног изборног система. Изборни праг за једну кандидовану политичку странку је 5%, док за коалицију две политичке партије износи 7%, односно за коалицију две или више политичких партија 15%. Партијски систем је поларизован са значајном идеолошком дистанцом између левог и десног центра. Идеолошки позициониран десно је коалициони савез Омладински демократски савез (ФИДЕС), владајућа политичка партија у Мађарској и Хришћанско-демократска народна партија (ХДНП) која представља мањег коалиционог партнера. Идеолошки позиционирани лево су Мађарска социјалистичка партија (МСЗП), Јобик – Покрет за бољу Мађарску,⁷⁰⁵ еколошка политичка партија Мађарска странка зелених (ЛМП) и Демократска коалиција. По правилу, свака странка или коалиција води изборну кампању са предложеним кандидатом за председника владе који је званично именован током изборне кампање. Он не мора бити, нужно, лидер политичке партије, али је зато

⁷⁰³ А. Körösiényi, 148-149.

⁷⁰⁴ Од 1990. до 2014. године Народна скупштина Мађарске имала је 386 посланика.

⁷⁰⁵ Политичка партија Јобик – Покрет за бољу Мађарску је „годинама заступала ултранационалистичку идеологију и представљала екстремно радикалну десну политичку оријентацију, антисемитизам и залагала се за поништавање Тријанонског споразума из 1921. године и последичну промену граница у региону, као и напуштање Европске Уније од стране Мађарске. Ипак, у последњих годину дана, Јобик је променио своје ставове по бројним питањима, покушавајући да се удаљи од позиција екстремне деснице и приближи десном центру.“ Предраг Рајић, *Анализа редовних парламентарних избора у Мађарској 2018. године*, Центар за друштвену стабилност, 2018. <https://czds.rs/analiza-redovnih-parlamentarnih-izbora-u-madjarskoj-2018-godine/>, 2. децембар 2022.

носилац изборне листе кандидата за чланове Народне скупштине. Имајући у виду да избори у Мађарској увек производе стабилну парламентарну већину, по неписаном правилу, кандидат за председника Владе победничке политичке партије је будући мандатар за састав нове Владе кога председник државе именује, а затим парламент бира за председника Владе.⁷⁰⁶ Правило да највећа политичка странка формира Владу и да њен кандидат преузима функцију премијера чини процедуру формирања мађарске Владе једноставнијим.

Две деценије након пада комунистичког режима, навећи број држава централне и источне Европе суочавао се са нестабилним владама, међутим, када је у питању стабилност влада, Мађарска представља изузетак од овог правила, јер је имала кабинете који су трајали цео свој мандат.⁷⁰⁷ У Мађарској нису расписивани ванредни парламентарни избори, односно сви премијери су преузели своје функције након редовних избора, уз три изузетка: смрт председника владе Јозеф Антала 1993., оставка Петера Међешија 2004., и конструктивно изгласавање неповерења Ференцу Ђурчању 2009. Уставне норме о парламентарној инвеститури, формална и неформална правила о формирању владе битно су допринела тренду стабилних влада који врше функцију до краја мандата. Од првих слободних вишестраначких избора одржаних 1990. до данас у Мађарској је формирано тринаест влада које су предвођене од стране седам премијера. Најпре је успостављена коалициона влада три странке: Мађарски демократски форум, Независна странка малих пољопривредника и Хришћанско демократска странка. Након смрти, председник Владе Јозефа Антала (МДФ) 1993. функцију првог министра преузима Петер Борос. Након парламентарних избора 1994. године Мађарска социјалистичка партија (МСЗП) осваја гласове и заједно са Савезом слободних демократа-Мађарско либералном странком (СЗДСЗ) формира коалициону владу коју предводи Ђула Хорн (Gyula Horn) све до 1998. када Виктор Орбан (Фидес) формира владу заједно са коалиционим партнерима - Мађарски демократски форум (МДФ) и Независна странка малих пољопривредника (ФКГП). Године 2002. функција председника Владе додељена је политички независном Петеру Међешију, међутим он подноси оставку 2004. године, а владајућа коалиција коју

⁷⁰⁶ P. Horváth (2015), 87-88.

⁷⁰⁷ Florian Grotz, Till Weber, "Party Systems and Government Stability in Central and Eastern Europe," *World Politics* 4/ 2012, 699.

су чиниле Мађарска социјалистичка партија и Савез слободних демократа-Мађарска либерална странка (СЗДСЗ) опстаје, док Ференц Ђурчањ бива именован за премијера. На парламентарним изборима 2006., по први пут у модерној уставној историји Мађарске, побеђује иста коалиција која формира другу владу Ференца Ђурчања којем је 2009. конструктивно изгласано неповерење, а за новог председника Владе изабран је Гордон Бајнаи који је саставио коалициону владу социјалиста и либерала. Након избора 2010. године па до данас коалиција коју чини Фидес и Хришћанско демократска странка је учврстила своју позицију, док је Виктор Орбан именован пети пут за председника Владе.

Имајући у виду уставне реформе од 1989. и 1990. јасно је да је стабилност извршне власти битан сегмент уставног система Мађарске. Иако, Мађарској стабилност владе није био горући проблем, по угледу на немачки парламентаризам, имплементирала је примарно средство рационализације парламентарног система, конструктивно изгласавање неповерења како би осигурала стабилност влада након промене политичког режима и онемогућила настанак привремених савеза који би довели до дуготрајних криза власти.⁷⁰⁸ Уједно, институтом конструктивног изгласавања неповерења, када је то захтевала политичка стварност, очуван је континуитет извршне функције, а политичке партије приморане су на сарадњу. Полазећи од тога колико су мађарске владе трајале, у којим ситуацијама је долазило до превременог престанка мандата владе и имајући у виду да је институт конструктивног изгласавања неповерења употребљен једанпут, може се закључити да је Мађарска успела да изгради стабилан рационализован парламентарни систем. Уз то, до формирања владе долази брзо и једноставно након, до сада, увек успешне парламентарне инвеституре. Иако је усвојила основне елементе рационализације у циљу оснаживања положаја владе, на стабилност уставног и политичког систем утицао је и изборни систем, односно партијски систем који је настао као резултат истог. Наиме, изборни систем прозводи предизборне коалиције које су у могућности да успоставе парламентарну већину која ће потом лако формирати стабилну владу. У Мађарској, као и већини држава парламентарног система власти, владе су коалиционе. Мађутим, по правилу, мађарска коалициона влада ужива поверење велике парламентарне већине тако да за доношење одлука о најважнијим уставним и политичким питањима које захтевају

⁷⁰⁸ H. S. István, 11.

двотрећинску већину владајућа коалиција нема потребу за подршком опозиционих партија.⁷⁰⁹ Другим речима, влада је довољно стабилна и јака да о свим питањима одлучује самостално.

6. Положај владе у рационализованом парламентарном систему Републике Србије

6.1. Историјски развој рационализованог парламентарног система у Републици Србији

„Политички систем Републике Србије (у даљем тексту Р. Србија или Србија) има динамичну генезу обележену бројним дисконтинуитетима у погледу државног уређења и организације власти.“⁷¹⁰ Устав из 2006. године усвојен је уставотворним поступком који је предвиђен Уставом из 1990. чиме се очувао уставни континуитет. Иако су и раније постојали покушаји, тек се 2006. године развија расправа о промени уставног текста. Након, отприлике, две седмице преговора између страначких лидера и експерата постигнут је споразум око текста Устава који је био прихватљив за све политичке странке. Текст је финализиран 29. септембра, а 30. септембра на посебном заседању Народне скупштине Устав је изгласан од стране свих присутних народних посланика (242 од могућих 250)⁷¹¹ и потврђен на референдуму 28. и 29. октобра (за Устав је гласало 53,04% од укупног броја бирача). Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија) оценила је да је усвојени текст припремљен јако брзо, да многи аспекти Устава испуњавају европске стандарде, али да постоје одредбе које су испод тих стандарда, које су нејасне или контрадикторне што је резултат брзе и недовољно прецизне израде.⁷¹²

⁷⁰⁹ Опширније, Zoltán Sozsár –Szentmiklósy, “Supermajority in Parliamentary Systems –A Concept of Substantive Legislative Supermajority:Lessons from Hungary,” *Hungarian Journal of Legal Studies* 3/2017, 287.

⁷¹⁰ Милан Н. Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд 2008, 5.

⁷¹¹ Да би се такав поступак реализовао Народна скупштина је изменила Пословник о раду 29. септембра 2006. године.

⁷¹² *Opinion on the Constitution of Serbia*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 2007, Opinion No. 405/2006, document CDL-AD(2007)004, p. 3. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e), 2. децембар 2022.

При доношењу Устава из 2006. године, уставом пројектовани односи између примарних, институционалних носиоца државне власти (парламент, председник државе, влада, судови) организовани су према начелу поделе власти и организационим елементима парламентарног система. Према мишљењу професорке Ирене Пејић уставни систем Републике Србије ”захтевао је извесне моменте рационализације, али овог пута са слабљењем уставних овлашћења шефа државе и „стабиловањем“ равнотеже“, као и да „овако профилисан уставни систем има обележја парламентаризма рационализованог у корист извршне власти до нивоа полупредседничког модела.“⁷¹³ Професорка И. Пејић томе додаје да је „степен уставне рационализације превазишао оквир савременог европског парламентаризма, произашлог из постављања нових друштвених, економских, социјалних захтева пред уставну државу, у којој је моћ политичке акције јасно препуштена влади.“⁷¹⁴ Према је, рационализовани парламентарни систем Републике Србије проткан бројним уставним механизмима за успостављање равнотеже између легислативе и егzekутиве, може се додати да се ради о непојачаном облику и монистичком типу, иако по неким мишљењима (која ће бити у наставку изложена) јављају се и извесни елементи дуалистичког парламентаризма.⁷¹⁵

6.2. Елементи рационализације у политичком систему Републике Србије

Систем власти у Републици Србији, као и у многим бившим социјалистичким земљама има обележја рационализованог парламентарног система. Усвајајући темеље демократско либералне концепције Србија је доношењем Устава из 2006. године постала унитарна држава са успостављеном хоризонталном организацијом државних функција по систему поделе власти, подељена на законодавну, извршну и судску, са вишестраначким системом и уставним гаранцијама којима се обезбеђује остваривање људских права и слобода. Судску власт врше судови коју су независни и самостални у обављању судске функције, док се однос легислативе и егzekутиве заснива се на равнотежи, међусобној контроли и сарадњи тако да носиоци једне власти могу учествовати у спровођењу надлежности друге

⁷¹³ И. Пејић (2014), 201- 202.

⁷¹⁴ *Ibid.*, 202.

⁷¹⁵ Богољуб Милосављевић, „Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије“, *Правни записи* 1/2012, 10-11.

власти. У односу на Устав Републике Србије из 1990., Устав из 2006. године доживео је одређене измене које се тичу односа легислативе и егзекutive. Тим изменама, односно „интервенцијама парламентаризам у Србији је „стегнут“, или како се у теорији каже, „рационализован.“⁷¹⁶ Наиме, „намера уставотворца је била да ојача парламентарне полуге власти, ограничавањем значаја и улоге председника Републике и стабилизацијом положаја Владе.“⁷¹⁷ Тежећи стабилнијем положају Владе у организацији власти уводиле су се одређене мере којима су се отежали услови за смену Владе, поштрени су услови за подношење предлога за гласање о неповерењу Влади или члану Владе, а такође су Влади поверена одређена уставна овлашћења којима је унапређен положај председника Владе.

Према Ратку Марковићу основни елементи рационализације су: 1) повећан број народних посланика који могу затражити гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе (60 уместо ранијих 20 народних посланика); 2) дужи временски период између подношења и разматрања предлога за гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе (пет уместо некадашњих три дана); 3) уколико Влади, односно члану Владе не буде изгласано неповерење потписници предлога не могу поднети нови пре истека временског периода од 180 дана; 4) уколико Народна скупштина у року од 30 дана од изгласавања неповерења Влади не изабере нову Владу, председник државе располаже правом дисолуције, односно устав га обавезује да распусти Народну скупштину и распише превремене парламентарне изборе; 5) после неуспеле процедуре интерпелације о истом питању се не може поднети интерпелација пре истека рока од 90 дана.⁷¹⁸

Прибојавајући се претходног уставног искуства које је обележено аутократском владавином претходног председника Републике, при изради новог устава понуђен је модел рационализованог парламентарног система у којем би положај Владе био ојачан у односу на Народну скупштину. Иако је било предлога да се новим уставним актом

⁷¹⁶ Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006-критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2006, 20.

⁷¹⁷ Миодраг Радојевић, „Прилог за расправу о уставном питању у Србији-Митровдански устав“, *Српска политичка мисао* 1/2009б, 244.

⁷¹⁸ Р. Марковић (2006), 20.

Републике Србије уведе механизам конструктивног изгласавања неповерења,⁷¹⁹ ово најмоћније средство парламентарне контроле ипак није имплементирано, зато је у највећој могућој мери рационализована процедура обичног изгласавања неповерења како би се онемогућила његова учестала примена, а последично, како би се осигурала стабилност владе.

Имајући у виду да правила парламентаризма подразумевају политички одговорну владу, члан 130. Устава Републике Србије предвиђа могућност изгласавања неповерења Влади у целини, као и члану Владе. Другим речима, за разлику од појединих европских устава (Немачка, Мађарска) Митровдански устав⁷²⁰ предвиђа како колективну одговорност Владе тако и индивидуалну одговорност члана Владе, односно министара. Изгласавање неповерења Влади или члану Владе представља став чланова парламента да се не слажу са извршном политиком Владе или министара због чега се иницира поступак разрешења. За разлику од претходног устава из 1990. који је захтевао да предлог о изгласавању неповерења буде подржан од стране најмање 20 посланика,⁷²¹ Уставом из 2006. предвиђено је колективно право најмање 60 народних посланика да гласа о неповерењу Влади или поједином члану Владе. Појачаним захтевом за иницирање предлога о изгласавању неповерења оснажује се позиција Владе у односу на Народну скупштину и осигурава се стабилност носиоца извршне власти. Предлог за гласање о неповерењу Влади или члану Владе, у писаној форми уз образложење, доставља се Влади преко председника Народне скупштине. Предлог за гласање о неповерењу Влади или њеном поједином члану Народна скупштина разматра на првој наредној седници, а најраније пет дана (уместо три дана која су предвиђена претходним уставним одредбама) по подношењу предлога.⁷²² Скупштински пословник допуњује правила о процедури изгласавања неповерења тако што прописује да народни посланици све до одлучивања о предлогу за гласање о поверењу Влади или разрешењу члана Владе предлог могу повући. Дакле, „ако број народних посланика који су предложили да се гласа о неповерењу Влади, односно члану

⁷¹⁹ Предлог да се тзв. конструктивно изгласавање неповерења уведе у уставни систем Републике Србије изнела је Независна група експерата, под руководством др Лидије Баста Флајнер.

⁷²⁰ Народна скупштина Србије је на својој другој посебној седници одржаној 8. новембра 2006. године донела одлуку о проглашењу Устава Републике Србије, те се због доношења на верски празник Митровдан, устав колоквијално назива и Митровдански устав.

⁷²¹ Устав Републике Србије од 1990., чл. 93.

⁷²² Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 130, ст. 2.

Владе, постане мањи од 60, предлог се сматра повученим.“⁷²³ Наведено решење није најбоље, из разлога што се може утицати на посланике у циљу повлачења потписа којим се подржава предлог за гласање о неповерењу Влади или члану Владе. Уставом дефинисан минимални број народних посланика и временски рок који мора да истекне пре него дође до расправе и гласања о предлогу последица су рационализације парламентаризма. Поменуто има за циљ да се посланици припреме расправу и дефинишу стратегију поступања пре гласања. На седници представник предлагача има могућност и законско право да разлог предлога образложи, док Влада, односно председник Владе или њен члан имају право на одговор. Након окончања расправе приступа се гласању о поднетом предлогу народних посланика. Предлог за изгласавање неповерења Влади, односно члану Владе сматраће се прихваћеним ако је за њега гласало више од половине од укупног броја посланика Народне скупштине (иста већина која је потребна приликом избора Владе). Губитак поверења Влади значи њен пад, који обавезује председника државе да покрене поступак за избор нове Владе у року од 30 дана од дана изгласавања неповерења или у супротном шеф државе је дужан да распусти парламент. У случају изгласавања неповерења члану Владе, председника Владе је дужан да покрене поступак за избор новог члана Владе. Супротно, „ако Влади или члану Владе не буде изгласано неповерење потписници предлога не могу поднети нови предлог за гласање о неповерењу пре истека рока од 180 дана“ од дана гласања о неповерењу Влади или члану Владе.⁷²⁴ На овај начин спречава се опстукција рада Владе и онемогућава се злоупотреба права парламента да изазове пад владе.

Од усвајања Устава 2006. године, у Народној скупштини расправа о предлогу за гласање о неповерењу Влади је покренута крајем 2008. године. Предлог за изгласавање неповерења Влади Републике Србије поднела је група од 86 народних посланика из посланичких група Демократске странке Србије-Војислав Коштуница, Нове Србије и Српске радикалне странке.⁷²⁵ Основни разлози због којих је иницирана процедура изгласавања неповерења

⁷²³ Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 52/10, чл. 281.

⁷²⁴ Устав Републике Србије, чл. 130, ст. 3-6.

⁷²⁵ Четврта седница Другог редовног заседања Народне скупштине Републике Србије у 2008. години, http://www.parlament.gov.rs/%D0%A7%D0%B5%D1%82%D0%B2%D1%80%D1%82%D0%B0_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0_%D0%94%D1%80%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B3_%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3.3391.43.html, 2. децембар 2022.

влади је економска политика Владе, односно резултати економске политике Владе и њена политика према Косову и Метохији, односно питању територијалног интегритета и суверенитета Републике Србије. Након спроведене расправе у којој су народни посланици изнели своје мишљење о раду Владе уз аргументацију зашто би Влади требало изгласати поверење, односно неповерење и након излагања председника Владе Мирка Цветковића који је настојао да оправда предузете активности Владе, председница Народне скупштине је утврдила да не постоји кворум за одлучивање о предлогу за гласање о неповерењу Влади Републике Србије и закључила четврту седницу, другог редовног заседања у 2008. години. Дакле о предлогу није ни гласано услед недостатка кворума.⁷²⁶

Као право Владе, Устав Републике Србије предвиђа да Влада може затражити гласање о свом поверењу. Провера сопственог поверења и подршке парламентарне већине је веома важна за Владу која жели да иницира предлагање важних закона или доношење политичких одлука од посебног значаја за државну заједницу. Исто тако, на овај начин Влада је у прилици да изврши притисак на Народну скупштину како би издејствовала поверење за спровођење своје политике. Поменути захтев председник Владе подноси у писаној форми у име Владе. Према члану 131. Устава Републике Србије „предлог за гласање о поверењу Влади може се, на захтев Владе, размотрити и на седници Народне скупштине која је у току, а ако Влада није поднела такав захтев, предлог се разматра на првој наредној седници, а најраније пет дана од његовог подношења. Након окончања расправе приступа се гласању о предлогу. Предлог за изгласавање поверења Влади сматраће се прихваћеним ако је за њега гласало више од половине свих народних посланика. Ако Народна скупштина не изгласа поверење Влади, Влади престаје мандат.“⁷²⁷ Подношење предлога о питању поверења истовремено представља „политички рулет јер се погрешна процена гласачког пулса народних посланика може претворити у крај владе.“⁷²⁸ Међутим, уколико се предлог о изгласавању поверења влади позитивно оконча, положај Владе у организацији власти биће додатно оснажен потврђеном

⁷²⁶ Након завршене расправе, после поноћи, “применом електронског система за гласање, утврђено је да су у сали присутна 123 народна посланика, односно да је присутно мање од 126 народних посланика, па не постоје услови за одлучивање.” Привремена стенографска белешка (нередигована и неауторизована) са четврте седнице, другог редовног заседања одржане 18. децембра 2008. године која је трајала од 10:10 до 00:35 часова. <https://otvoreni.parlament.rs/transkript/6552?tagId=58680&page=17>, 2. децембар 2022.

⁷²⁷ Устав Републике Србије, чл. 131.

⁷²⁸ С. П. Орловић (2012а), 41.

подршком Народне скупштине у спровођењу жељене извршне политике. У новијој уставној историји Републике Србије, Влада није подносила предлог за гласање о поверењу влади. Један од разлога због којих Влада није морала да се користи овим механизмом, којим истовремено ризикује своје разрешење, јесте право Владе да поднесе предлог за распуштање парламента и на тај начин разреши спор на релацији Влада – Народна скупштина.

Народно представништво се може распустити искључиво одлуком председника Републике. Према члану 109. Устава Републике Србије, председник државе располаже правом да „на образложени предлог Владе распусти Народну скупштину.“⁷²⁹ Дакле, право дисолуције којим располаже шеф државе није самостална надлежност председника Републике. Иницијатор распуштања законодавног тела је Влада, док председник Републике ужива дискреционо право да донесе одлуку о томе да ли ће прихватити образложен предлог Владе да распусти Народну скупштину и расписати превремене парламентарне изборе. На овај начин Устав даје Влади моћан механизам у односу на Народну скупштину и истовремено оснажује њен положај. Предлог Владе којим се тражи распуштање Народне скупштине нема обавезујућу правну снагу, односно не мора бити прихваћен. „Председник Републике је дужан да у року од 72 сата донесе указ којим на образложен предлог Владе распушта Народну скупштину или да Владу и јавност обавести о томе да не прихвата предлог Владе. Председник Републике неће разматрати предлог Владе да се Народна скупштина распусти једино ако је Народној скупштини поднет предлог да се Влади изгласа неповерење, ако Народна скупштина није прихватила Владин одговор на интерпелацију или ако је Влада поднела предлог да се гласа о поверењу Влади.“⁷³⁰ У уставној пракси, председник Републике до сада није одбио ниједан предлог Владе о распуштању Народне скупштине. Такође, Народна скупштина не може бити распуштена у време нередовних стања у држави, односно за време ратног или ванредног стања.

⁷²⁹ Председник државе је према члану 109. Устава Републике Србије дужан да указом распусти Народну скупштину у случајевима који су одређени Уставом. Тако на пример, у ситуацији да народно представништво не изабере Владу у року од 90 дана од дана конституисања Народна скупштина се распушта. Дакле овде је реч о уставној обавези председника државе да распусти Народну скупштину која није повезана са правом Владе да изазове распуштање Народне скупштине.

⁷³⁰ Закон о председнику Републике, *Службени гласник РС*, бр. 111/2007, чл. 21.

Иако је распуштање Народне скупштине најмоћније средство којим располаже Влада у Уставу се не наводи, прецизно и јасно, који су то разлози поводом којих Влада може предложити председнику Републике да указом распусти Народну скупштину. То би подразумевало слободу Владе да свој поступак, којим захтева распуштање парламента, оправда правним и политичким разлозима пред јавношћу и председником Републике. У Републици Србији је од усвајања Устава 2006. године па до данас, до превременог распуштања Народне скупштине на предлог Владе дошло 2007., 2008., 2014., 2016. и 2022. године. Важно је указати на то да се разлози распуштања законодавног тела 2014., 2016. и 2022. године нису односили на нерешиве проблеме између коалиционих партнера или недостатак поверења парламентарне већине већ је било речи о политичком потезу (тактичким разлозима) владајуће политичке странке која је имала јаку парламентарну већину. Влада је 2014. године упутила захтев председнику Републике да распусти Народну скупштину „зарад провере воље народа и добијања политичког легитимитета.“⁷³¹ Иако је 2014. године формирана Влада Србије која је имала подршку стабилне парламентарне већине коју је предводио лидер највеће политичке странке, две године касније премијер је председнику Републике упутио предлог којим је затражено распуштање парламента.⁷³² Овакав поступак многи су оценили као интенцију доминантне политичке странке за „повећањем парламентарне већине, останак и учвршћивање власти у наредном периоду“⁷³³ као и искоришћавање погодног тренутка за добијање поверења народа за остваривање будућих политичких планова Владе Србије. До распуштања Народне скупштине 2022. године дошло је како би се истовремено одржали избори за председника Републике, народне посланике и локалне одборнике. Оваква уставно-политичка пракса довела је у питање смисао института распуштања парламента која је била заступљена у класичној уставно правној теорији.

⁷³¹ https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=01&dd=29&nav_category=11&nav_id=805708, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=01&dd=25&nav_category=11&nav_id=804270, 2. децембар 2022.

⁷³² <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/2232190/Vu%C4%8Di%C4%87+uputio+Nikoli%C4%87u+predlog+za+raspu%C5%A1tanje+parlamenta.html>, 2. децембар 2022.

⁷³³ М. Пилиповић (2019), 236.

Док Влада располаже уставним правом да предложи распуштање законодавног органа, Народна скупштина располаже правом избора и разрешења Владе. Избор Владе представља уставну обавезу сваке новоконституисане Народне скупштине и спроводи се на начин који је својствен систему рационализованог парламентаризма. Правила о парламентарној инвестицији подразумевају да избор Владе „започиње председник Републике, али се у парламенту не бира само председник Владе већ и сви њени чланови („парламентарна влада“).“⁷³⁴ Шеф државе ће предложити мандатара након спроведених консултација да представницима изабраних изборних листа. Опредељујући се за овакво решење уставотворац „сужава простор дискреционе оцене председника Републике да утврђује посланичку већину. Председник само излучује, констатује, а не одређује посланичку већину потребну за избор владе.“⁷³⁵ Сходно томе, мандат за формирање владе шеф државе поверава особи за коју сматра да поседује политички потенцијал да формира владу која ће уживати поверење парламентарне већине. Затим, мандатар пред Народном скупштином представља програм рада и састав будуће Владе о чему чланови парламента, након расправе, гласају истовремено. Влада се сматра изабраном уколико је састав и програм кандидата за председника Владе подржан гласовима већине од укупног броја народних посланика. Тим поступком, Народна скупштина исказује своје поверење новој Влади за вођење извршне државне политике. Уколико подршка натполовичне већине од укупног броја народних посланика Народне скупштине изостане поступак избора се понавља. Председник Републике може предложити истог или другог кандидата за председника Владе. Како би се онемогућило да у дужем временском периоду Народна скупштина не може да изабере нову Владу, односно како би се предупредила могућност да у дужем временском периоду не постоји легитиман носиоц извршне власти (као што се то десило 1994. и 2004. године)⁷³⁶ уставом су предвиђени рокови и последице за неизбор. Уколико Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 90 дана од дана конституисања, односно у року од 30 дана од дана изгласавања неповерења или неизгласавања поверења Уставом је предвиђено њено распуштање.

⁷³⁴ С. П. Орловић (2012b), 261.

⁷³⁵ М. Радојевић, (2009a), 50-51.

⁷³⁶ *Ibid.*, 51.

У циљу оснаживања положаја Владе, уставом су уведене мере којима је рационализована процедура подношења интерпелативног захтева. Према члану 129. Устава Републике Србије интерпелацију⁷³⁷ у вези са радом Владе или њеног члана може председнику Народне скупштине поднети најмање 50 народних посланика у писаном облику. Отежано покретање интерпелације прописивањем великог броја посланика који је могу поднети представља једну од мера рационализације којима се настоји обезбедити стабилност владе. Влада, односно члан Владе дужан је да одговор на интерпелацију достави председнику Народне скупштине у року од 30 дана од дана добијање интерпелације. Одговор Владе или члана Владе на интерпелацију ставља се на дневни ред прве наредне седнице Народне скупштине, која се мора одржати најкасније 15 дана од дана достављања одговора Владе или члана Владе поводом интерпелације⁷³⁸. На седници поводом интерпелације представник подносиоца интерпелације и Влада, односно члан Владе коме је интерпелација упућена има право да образложи интерпелацију, односно одговор поводом интерпелације. Док се не приступи гласању о одговору на интерпелацију постоји могућност да се поднета интерпелација повуче. Када се расправа поводом интерпелације заврши приступа се гласању. Уколико Народна скупштина изгласа прихватање одговора поводом интерпелације наставља се са радом према дневном реду. У том случају, о питању које је било предмет интерпелације не може се поново расправљати пре истека рока од 90 дана. Супротно, уколико Народна скупштина изгласавањем не прихвати одговор Владе или њеног члана на интерпелацију приступиће се гласању о неповерењу Влади или члану Владе, изузев у случају подношења оставке од стране председник Владе или члана Владе по неприхватању одговора на интерпелацију.⁷³⁹ Наведене одредбе упућују на повезаност интерпелације и предлога за изгласавања неповерења Влади, што указује на снагу интерпелације као уставног инструмента парламентарне контроле. Полазећи од могуће последице интерпелације која се манифестује у изгласавању неповерења Влади, неопходно је било поштрити услове за подношење интерпелације у циљу ограничавања употребе овог уставног механизма.

⁷³⁷ Интерпелација се први пут у Србији законски регулише Законом о пословном реду у Народној скупштини из 1870. године, а Устав из 1888. године је конституционализовао интерпелацију као инструмент парламентарне контроле. Уставом из 2006. интерпелација као механизам парламентарне контроле је од пословничке постала уставна категорија.

⁷³⁸ Пословник Народне скупштине, чл. 224.

⁷³⁹ Устав Републике Србије, чл. 129.

Анализирајући досадашњу парламентарну праксу можемо уочити да интерпелација као снажно колективно уставно средство контроле рада владе није у потпуности прихваћена и практикована. Од доношења Устава 2006. године тек током 2010. и 2011. било је поднето неколико интерпелација, а након 2011. године није поднета ниједна, што говори о недовољној употреби интерпелације као колективног средства парламентарне контроле.⁷⁴⁰ Штавише, о последњем одговору Владе на интерпелацију 2011. године није било гласања након одржане скупштинске расправе. Један од основних разлога слабе примене интерпелације је бројчано захтевана већина чланова парламента који могу покренути поступак интерпелације и повезаност са процедуром изгласавање неповерења Влади или члану Владе.⁷⁴¹ Исто тако, временски рок од 30 дана за давање одговора поводом интерпелације и рок од 15 дана за стављање одговора на дневни ред чини се дугим, односно даје довољно простора за извесне манипулације овим важним средством контроле.

6.3. Влада Републике Србије

У Републици Србији извршна власт је бифедална, односно подељена између председника Републике и Владе коју чини председник Владе (премијер), један или више потпредседника и министри. Шеф државе којег бирају грађани путем непосредних избора на мандат од пет година уз могућност реизбора има релативно значајне ингеренције.⁷⁴² Увидом у уставне одредбе јасно је дефинисано да је Влада ефективни носилац извршне власти,⁷⁴³ а да председник државе изражава државно јединство.⁷⁴⁴ Донекле, „демократски

⁷⁴⁰ В. Pásztor (2019b), 207. и 210.

⁷⁴¹ Последњих година опозиционе политичке странке у Народној скупштини заузимају мали број места у парламенту и нису у могућности да самостално иницирају поступак интерпелације.

⁷⁴² Председник државе је надлежан да: „представља државу у земљи и иностранству, указом проглашава законе у складу са Уставом, предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе након што саслуша мишљење представника изабраних изборних листа и носиоце других државних функција у складу са Уставом и законом, поставља и позива указом амбасадоре на основу предлога Владе, прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника, даје помиловања и одликовања, командује војском, поставља, унапређује и разрешава војне официре и обавља друге послове одређене Уставом.“ Устав Републике Србије, чл. 112. Међу другим пословима истиче се обавеза шефа државе да распусти законодавно тело у ситуацијама које су предвиђене Уставом и проширена овлашћења шефа државе у нередовним приликама у држави.

⁷⁴³ *Ibid.*, чл. 122.

⁷⁴⁴ *Ibid.*, чл. 111.

легитимитет непосредно изабраног шефа државе није корелативан са претежно репрезентативним овлашћењима која су му додељена.⁷⁴⁵ Другим речима, уставно правни положај шефа државе је релативно слаб, а ако се узме у обзир да је председник државе непосредно изабран од стране грађана и да као представнички орган извршне власти ужива легитимитет истог степена као Народна скупштина „стиче се утисак да је функција председника Републике конципирана на неконзистентан начин, јер постоји несклад између најснажнијег могућег политичког легитимитета и уставног делокруга надлежности.“⁷⁴⁶ Према наведеном може се закључити да однос уставом и законом утврђених надлежности председника Републике и начин његовог избора није у потпуности сагласан јер су му, преваходно, поверена овлашћења и надлежности која се по правилу додељују шефу државе у систему рационализованог парламентаризма. Председнику државе као неутралном државном органу који је биран од стране грађана поверена је арбитражна функција, односно улога модератора који би требао да усмерава рад парламента и владе као носиоца најважнијих државних овлашћења и надлежности у организацији власти.⁷⁴⁷

Влада је, према Уставу, носилац извршне власти у Републици Србији. Надлежности Владе такстативно су наведена у Уставу. Влада је надлежна да: „утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач, усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом и врши и друге послове одређене Уставом и законом.“⁷⁴⁸ Имајући у виду нормативна решења „владина позиција у односу на председника државе, а посебно на Народну скупштину је оснажена.“⁷⁴⁹

Влада Републике Србије је организована хијерархијски и чини је председник Владе, потпредседници и министри са или без ресора. Број чланова Владе предлаже председник

⁷⁴⁵ Милош Деновић, „Положај шефа државе кроз призму односа овлашћења и начина избора са посебним освртом на Француску, Италију, Грчку, Хрватску и Србију“, *Страни правни живот* 3/2015, 252.

⁷⁴⁶ Дарко Симовић, „Президенцијализовање српског парламентаризма (2006-2016)“, *Српска политичка мисао специјал*/2017,117.

⁷⁴⁷ *Ibid.*, 114.

⁷⁴⁸ Устав Републике Србије, чл. 123.

⁷⁴⁹ М. Н. Јовановић (2008), 143.

Владе, а потврђује га Народна скупштина приликом сваког одлучивања о избору и саставу Владе. На челу Владе налази се председник који води и усмерава Владу, стара се о јединству политичког деловања усклађујући рад свих чланова. Положај председника Владе може бити снажнији или слабији што превасходно зависи од његовог односа са парламентарном већином и политичког ауторитета и моћи председника државе. Председник Владе представља Владу као носиоца извршне власти, сазива и води њене седнице. Имајући у виду да су сви чланови Владе њему одговорни за свој рад, председник Владе располаже правом да члановима Владе даје обавезна упутства, смернице и задужења која се односе на спровођење програма и извршне политике Владе. Председник Владе може истовремено обављати и функцију министра.⁷⁵⁰ То што се надлежности председника Владе, али не и министара, у периоду нередовних стања у држави проширују потврђује тврдњу да је председник Владе први међу осталим члановима Владе.

Владу чини један или више потпредседника који су блиски сарадници председника Владе, а најчешће обављају и министарску функцију. Поред тога што је први потпредседник надлежан „да усмерава и усклађује рад државних органа управе у областима које одреди председник Владе, он је овлашћен и да га замењује за време његове одсутности или спечености.“⁷⁵¹ Владу чине ресорни министри и министри без портфеља (без министарства). Министри као чланови Владе учествују у раду Владе и доношењу одлука на владиним седницама. Располажу правом подношења предлога за доношење закона и других општих правних аката и могу захтевати од Владе да заузме став или донесе одлуку поводом одређених питања из њихове надлежности. Министри су у обавези да заступају и јавно подржавају ставове Владе чак и уколико су против такве одлуке. Министар сноси одговорност пред председником Владе, Влади у целини и пред законодавним органом за рад министарства, „за одлуке и мере које је донео или пропустио да донесе“, за стање и спровођење владине политике и програма у свим областима које спадају у његову надлежност. Министар је у обавези да извештава Владу о свим чињеницама које су

⁷⁵⁰ Ивица Дачић је у периоду од 2012. до 2014. године као председник Владе истовремено обављао функцију министра унутрашњих послова.

⁷⁵¹ Док замењује председника Владе, први потпредседник Владе располаже свим овлашћењима првог министра, изузев овлашћења да предложи избор и разреши члана Владе. Закон о Влади, „Службени гласник РС“, бр. 55/05 и 71/05-исправка и 101/07. 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 - одлука УС, 44/2014 и 30/2018 – др. закон, чл. 13а*

значајне за спровођење извршне политике и доношење одлука Владе из области његовог ресора.⁷⁵² Иако формално сви министри имају правно једнак положај одређена министарства су посебног значаја (министарство финансија, спољних и унутрашњих послова, одбране, правде) те се сходно томе поверавају најближим политичким сарадницима.

Влада Републике Србије је непосланичка, док је уставним одредбама предвиђена инкомпатибилност (неспојивост) функција која подразумева да се функција министра не може спојити са посланичком функцијом у Народној скупштини и другим политичким функцијама у органима аутономне покрајине или локалне самоуправне, као и другим функцијама, пословима и приватним интересима који могу вити у сукобу са положајем члана Владе.⁷⁵³ Дакле, чланови Владе не могу спроводити делатност, нити се бавити професијом која је неспојива са функцијом члана Владе и која представља сукоб државних и личних интереса. Сви чланови Владе уживају имунитет који је изједначен са имунитетом чланова парламента. Председник и чланови Владе уживају имунитет неодговорности који подразумева неодговорност за мишљење изнето на седници Владе или Народне скупштине или за гласање на седници Владе и имунитет неповредивости који подразумева заштиту од кривичног гоњења. О имунитету председника и чланова Владе одлучује Влада (члан 134. Устав РС) и Народна скупштина (члан 105. Устав РС).⁷⁵⁴

Мандат Владе траје најдуже колико и мандат Народне скупштине која ју је изабрала. Народна скупштина располаже правом да опозове Владу коју је изабрала и поверила јој мандат за спровођење извршне власти. Како је опстанак Владе директно условљен подршком законодавног тела, Влади мандат може истећи пре истека времена на који је изабрана. Другим речима, мандат Владе траје колико и поверење Народне скупштине, тачније скупштинске већине. До превременог прекида мандата Владе може доћи уколико Народна скупштина Влади изгласа неповерења, односно уколико Скупштина не изгласа поверење Влади или председнику Владе и распуштањем Народне скупштине. Затим, до

⁷⁵² *Ibid.*, чл. 14.

⁷⁵³ Устав Републике Србије, чл. 126.

⁷⁵⁴ Овакво уставно решење је контрадикторно и недовољно јасно. Наиме, о имунитету председника и чланова Владе одлучује Влада, док Народна скупштина укида имунитет свим члановима Владе.

превременог прекида мандата Владе може доћи у случајевима подношења оставке председника Владе или Владе у целини и услед смрти председника Владе. Влада којој је престао мандат може вршити само текуће послове, не може предлагати парламенту законе нити доносити подзаконске акте, осим у изузетним приликама у којима интереси државе то налажу.⁷⁵⁵

Иако је Влада Уставом одређена као примарни носилац извршне власти и надлежна да утврђује и води државну политику, у уставној пракси, уочава се велики утицај председника државе који неприкривено показује амбицију да спроводи стварну извршну власт. Доследна и потпуна примена уставних норми у политичкој пракси тешко је остварљива зато што је „одредба да је Влада носилац извршне власти под упитником због надлежности и политичке снаге председника Републике“⁷⁵⁶ који је уједно и председник најснажније политичке партије око које се окупља парламентарна већина.⁷⁵⁷ Посматрајући досадашњу политичку реалност може се закључити да је председник државе, ослањајући се на подршку парламентарне већине чији је истовремено и лидер, настојао да буде примарни носилац извршне власти и центар политичког одлучивања. Исто тако, надлежности и уставни положај председника Републике у комбинацији са његовим политички ауторитетом који произилази из положаја лидера владајуће политичке партије допринели су слабљењу политичке моћи других уставних институција, укључујући и Владе, у његову корист. Услед изразите неусаглашености уставних овлашћења Владе и председника Републике и њиховог политичког деловања у пракси, писци уставноправне материје нису сагласни да ли се политички систем Србије сматра парламентарно-председнички,⁷⁵⁸ мешовитим или рационализованим парламентарним политичким системом.⁷⁵⁹ Са друге стране, уз изузетак периода од 2014. до 2017. године⁷⁶⁰, на функцији

⁷⁵⁵ Закон о Влади, чл. 17.

⁷⁵⁶ С. П. Орловић (2012а), 39.

⁷⁵⁷ Томислав Николић као председник државе 2012. године поднео је оставку на функцију председника политичке странке што је у уставној пракси оцењено као политички преседан и остваривање института инкомпатибилности у политичком систему државе. Ова недемократска и негативна пракса кумулирања највише партијске функције и функције председника Републике Србије трајала је двадесет и две године. Више, Милан Репајић, „Институција председника Републике у уставном систему Србије“, *Архив за правне и друштвене науке* 1/2019, 107.

⁷⁵⁸ Опширније, И. Пејић (2011а), 230.

⁷⁵⁹ Р. Марковић (2016), 210.

⁷⁶⁰ Ојачан положај Владе Републике Србије у периоду од 2014. до 2017. године заснован је, преваходно, на личном угледу и ауторитету председника Владе, односно његовом хијерархијском положају и утицају као

председника Владе биле су политичке личности чији је страначки положај и утицај био недовољно јак да се изборе за централну позицију Владе у организацији власти. Овакви односи учинили су да Влада преузме улогу посредника између председника државе и парламента који спроводи вољу извршне власти.

Када је реч о односу Владе и председника Републике, посебно је значајно овлашћење шефа државе да предложи кандидата за председника Владе и да на предлог председника Владе распусти Народну скупштину, о чему је већ било говора. Како је Влада носилац готово свих законодавних предлога, важно је напоменути да председник Републике указом проглашава законе и у вези са тим располаже правом суспензивног вета. Он може вратити Скупштини закон на поновно одлучивање, међутим Устав оставља Народној скупштини могућност да одлучи да ли ће поново гласати о ветираним законима. Анализирајући политичку стварност у Републици Србији суспензивни вето представља средство које председник државе у парламентарној пракси ретко примењује сматрајући га „непожељним политичким гестом којим се непотребно опструира законодавни поступак и омета спровођење владине политике.“⁷⁶¹ Од усвајања Устава из 2006. године, председник Републике је четири пута употребио суспензивни вето, било из разлога материјалне или формалне неуставности или због политичке нецелисходности усвојеног закона. Председник Борис Тадић је уложио суспензивни вето на Закон о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност због сумње у материјалну уставност закона, прецизније, неусклађеност закона са Законом о буџету Србије за 2011. годину, а у поновљеној процедури у Народној скупштини овај ветирани закон није усвојен од стране неопходне већине. Затим, председник Томислав Николић је уложио суспензивни вето на Закон о посебним условима продаје одређених непокретности у својини Републике Србије, такође, због сумње у материјалну уставност закона, односно због неусклађености закона са Уставом, а у поновљеној процедури, предлог закона није усвојен.⁷⁶² Председник Александар Вучић је два пута уложио суспензивни вето, први пут на Закон о изменама и допунама Закона о водама, сматрајући да није у складу са уставним одредбама, а други

лидера доминантне политичке странке. Ипак, замена премијерске позиције председничком функцијом 2017. године, Владу Републике Србије враћа на своју ранију позицију.

⁷⁶¹ Д. Симовић, (2017), 121.

⁷⁶² Опширније, Мирослав Ђ. Ђорђевић, *Суспензивни вето председника Републике*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2020, 163-165.

пут на Закон о експропријацији из разлога политичке нецелисходности. Оба предлога закона Влада је повукла те о њима није поново одлучивано у Народној скупштини. Када постоји стабилна парламентарна већина, суспензивни вето може успорити процес доношења закона, али не и онемогућити његово ступање на снагу. За разлику од Устава СР Немачке, Р. Италије, у појединим случајевима и Мађарске, Устав Републике Србије је изоставио институт министарског премапотписа, тако да акти шефа државе нису зависни од потписа Владе или члана Владе.

На положај Владе Републике Србије утиче њен однос са Народном скупштином, прецизније са скупштинском већином. Уставним одредбама прописано је да се однос између носиоца власти заснива на међусобном проверавању и равнотежи. Као носилац уставотворне и законодавне власти ⁷⁶³ Народна скупштина доноси низ правних докумената. ⁷⁶⁴ Међутим, ако се узме у обзир да је већина законодавних предлога који усвајањем у Скупштини постане закон резултат акције Владе, очигледно да је Влада Србије, као и владе других држава рационализованог парламентарног система, своје право законодавне иницијативе претворила у законодавни монопол. Преузимајући део законодавне власти, дошло је до слабљења моћи Народне скупштине у корист Владе. Наиме, у пракси законодавног поступка очигледна је надмоћ Владе. Ако би Скупштина, негативно гласала о владином законском предлогу и тако започела политички сукоб, Влада би могла да изврши додатни притисак захтевајући да јој се изгласа поверење, или у крајњем случају, влада може „позвати у помоћ“ председника државе и покренути поступак распуштања Скупштине. ⁷⁶⁵ Осим што предлаже законе и друге опште акте Народној скупштини, Влада даје мишљење о предлозима закона и другим општим актима других овлашћених предлагача и учествује у раду Народне скупштине при усвајању закона и других општеобавезујућих аката које је предложила Влада. Најважнији закон

⁷⁶³ Устав Републике Србије, чл. 98.

⁷⁶⁴ Народна скупштина располаже уставним овлашћењем да: „доноси и мења Устав, одлучује о промени границе Републике Србије, расписује републички референдум, утврђује међународне уговоре, одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање, спроводи контролу над радом служби безбедности, доноси законе и друге опште акте, даје сагласност на статут аутономне покрајине, усваја стратегију одбране, усваја план развоја и просторни план, усваја буџет и завршни рачун на предлог Владе, даје амнестију за кривична дела, бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара, бира и разрешава судије Уставног суда, гувернера Народне банке, Заштитника грађана и друге функционере у складу са законом.“ *Ibid.*, чл. 99.

⁷⁶⁵ С. П. Орловић (2012а), 42.

који Влада предлаже сваке године Народној скупштини јесте закон о буџету. Усвајањем владиних законодавних предлога Народна скупштина омогућава Влади да спроводи општу државну политику за коју је добила поверење на почетку мандата. Влада је овлашћена да доноси подзаконске акте, односно уредбе којима може подробније разрадити законе, међутим Влада као носилац извршне власти није уставом овлашћена да доноси уредбе са законском снагом. Влада у периоду нередовних стања у држави када Народна скупштина није у могућности да се састане може усвајати уредбе по нужди.⁷⁶⁶

Полазећи од основног обележја парламентаризма, Устав Републике Србије изричито прописује колективну (солидарну) одговорност Владе у целини и појединачну (индивидуалну одговорност) члана Владе, министара. „Влада је Народној скупштини одговорна за политику коју води, за извршавање закона и других аката Народне скупштине, за свој рад и рад органа државне управе, а министри су одговорни председнику Владе, Влади и Народној скупштини за свој рад и за стање у области из делокруга министарства“ појединачно.⁷⁶⁷ Колективна одговорност Владе и индивидуална одговорност њених чланова (министара) пред Народном скупштином је искључиво политичка и произилази из поступка формалне инвеституре, односно гласања о избору Владе од стране народног представништва. У том погледу, Народна скупштина располаже различитим механизмима парламентарне контроле.

Поред уставних инструмената парламентарне контроле, од посебног су значаја радње које предузимају парламентарна радна тела у циљу сврсисходнијег и ефикаснијег надзора и контроле над радом Владе. Народна скупштина образује стална и привремена радна тела. Питања која се односе на радна тела Народне скупштине нису предмет уставне материје. Закон о Народној скупштини садржи начелна правила о радним телима, док скупштински правилник детаљније уређује ову област. Стална радна тела су одбори,⁷⁶⁸ а привремена (ad

⁷⁶⁶ Опширније, Миле Дмичић, Милан Пилиповић, „Моћ органа извршне власти и остварење правне државне-нормативно и стварно“, Зборник радова са међународног научног скупа *Владавина права и правна држава у региону* одржаног 26. октобра 2013. године на Палама, Правни факултет Универзитета у Источно Сарајеву, Источно Сарајево 2014, 76.

⁷⁶⁷ Устав Републике Србије, чл. 124-125.

⁷⁶⁸ У Народној скупштини Републике Србије образује се 19 одбора, док се одбор за права детета образује као посебно стално радно тело.

нос) радна тела⁷⁶⁹ су анкетни одбори и комисије (чл. 41. Пословника Народне скупштине). Народна скупштина може вршити надзор над радом Владе путем својих, поменутих, помоћних органа. Скупштински одбори могу, у оквиру својих надлежности, вршити контролу вођења државне политике од стране Владе праћењем извршавања закона и других општих аката од стране Владе и других државних органа и тела (чл. 44. Пословника Народне скупштине). Чланови Владе, односно министри дужни су да надлежне одборе образоване од стране Народне скупштине, једном у три месеца обавештавају о раду министарства. На основу добијених обавештења и података одбор подноси извештај Народној скупштини која на овај начин остварује увид у рад министарства. То значи да Влада и сваки члан Владе су у обавези да на захтев Народне скупштине поднесу извештај о свом раду и доставе податке који су неопходни за разматрање питања везаних за рад Владе или министра. Радна тела чине народни посланици, а по потреби ради проучавања појединих питања из надлежности Народне скупштине могу бити ангажована и друга стручна лица и институције. Представници и чланови Владе имају право да присуствује седницама одбора и да учествују у њиховом раду. Анкетни одбори и комисије уживају право да од државних институција траже податке, документа и друга обавештења и да од појединаца траже и узимају изјаве које су неопходне за утврђивање чињеница које се односе на поједине догађаје или појаве, при чему немају право да врше истражне и судске радње, односно да предузимају радње и поступке попут судског органа. Представници државних институција и појединци су у обавези да се одазову позиву радних тела Народне скупштине и да дају истините изјаве и веродостојне податке и обавештења на основу којих ће анкетни одбор, односно комисија сачинити извештај који је у обавези да поднесе Народној скупштини (чл. 68, ст. 5-8. Пословника Народне скупштине) ради доношење одлуке поводом одређеног питања.

У циљу квалитетнијег спровођења контролне функције Народне скупштине, на предлог члана одбора могу се организовати јавна саслушања појединаца ради прибављања података, обавештења или мишљења о питањима која су у надлежности одбора. Према сврси због које се организују, јавна саслушања могу бити законодавна, надзорна и

⁷⁶⁹ „Привремено радно тело се може образовати ради сагледавања стања у одређеној области и утврђивања чињеница о појединим појавама или догађајима.“ Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/2010, чл. 27.

истражна. Законодавна јавна саслушања спроводе се ради квалитетнијег разматрања законских предлога, припреме амандмана и упознавања заинтересованих субјеката са могућом садржином будућег закона. Путем надзорних јавних саслушања остварује се контрола над применом закона, квалитетом владиних програма, као и активношћу Владе и њених чланова. Истражна јавна саслушања организују се ради сагледавања стања у одређеној области, разматрања питања од јавног значаја или покретања политичке одговорности носилаца јавних функција.⁷⁷⁰ Из наведеног, може се закључити да Народна скупштина обезбеђује спровођење контролне функције путем радних тела која у оквиру делокруга својих надлежности прате и надзиру рад Владе и других државних органа и тела у складу са уставним и законским нормама.

Уз могућност подношења интерпелације, народним посланицима је на располагању посланичко питање. Посланичко питање⁷⁷¹ као уставно средство скупштинске контроле над радом Владе оквирно је регулисано Законом о Народној скупштини, а детаљније је одређено скупштинским пословником чијим се одредбама утврђује индивидуално право народног посланика да постави јасно формулисано посланичко питање поједином министру или Влади, из области њихове надлежности, у писаном облику или усмено. У писаном облику посланичка питања се постављају између две парламентарне седнице посредством председника скупштине који је овлашћен да га достави надлежном министру или Влади. Уколико се питање поставља усменим путем излагање посланика најдуже траје до три минута. На овако постављено питање, Влада, односно надлежни министар одмах усмено одговара. Међутим, „ако је за давање одговора потребна припрема, они то морају одмах образложити, а одговор народном посланику доставити у писаном облику, у року од осам дана од дана када је питање постављено, а изузетно, рок за давање одговора на посланичко питање може се продужити, највише до 30 дана ако припрема одговора то изискује.“⁷⁷² Након добијеног одговор, народни посланик има право да прокоментарише одговор на питање или да постави допунско питање и то у трајању не дужем од три минута, док по добијеном одговору на допунско питање има право на коментар у трајању

⁷⁷⁰ В. Петров (2017), 93.

⁷⁷¹ Закон о пословном реду у Народној скупштини из 1870. године је први закон у Србији који је регулисао питање посланичког питања, а први устав је био Устав Краљевине Србије из 1888. *Ibid.*, 129.

⁷⁷² Пословник Народне скупштине, чл. 206.

од највише два минута. Процедура постављања посланичког питања је уређена тако да је њоме осигурано довољно времена да се чланови парламента обавесте или добију додатне податке о теми која је из надлежности Владе или министара или да евентуално укажу на неодговорно понашање члана Владе или друштвени проблем. Са друге стране, временским ограничењем настоји се спречити опструкција. У том смислу, пожељно би било и да су министри при свом излагању временски ограничени како не би дошло до ситуације да се на важна питања не добију конкретни одговори. Пословник Народне скупштине предвиђа да се „посланичка питања постављају Влади, у присуству чланова Владе,⁷⁷³ сваког последњег четвртка у месецу на седници која је у току,⁷⁷⁴ дакле једном месечно што је у поређењу са парламентарном праксом других држава ретко (у великом броју држава посланичка питања се постављају једном седмично).⁷⁷⁵

Пословник Народне скупштине предвиђа могућност постављања посланичког питања у вези са актуелном темом. Овим подзаконским актом детаљно се уређује коме припада право постављање посланичког питања у вези са актуелном темом и процедуру постављања питања. У одређеном смислу, ова врста посланичких питања је посебна јер се везује за право посланичке групе, а не за индивидуално право народног посланика. Дакле, Пословником је предвиђено да једанпут у току месеца на предлог посланичке групе министри у Влади одговарају на посланичко питање у вези с актуелном темом. Питања се постављају писменим путем до почетка одговарања на питања и усменим путем током трајања процедуре. Право постављања питања у вези са актуелном темом имају сви народни посланици, с тим да право да први постави питање има представник предлагача. Посланици су ограничени постављањем највише до три питања. Одговарање надлежног министра на постављена посланичка питања може трајати најдуже 180 минута. Време за усмено постављање питања износи најдуже три минута. Министар на постављено питање

⁷⁷³ Сви министри су у обавези да присуствују седници Народне скупштине на којој се постављају посланичка питања. Међутим, Влади се даје за право да, најкасније три дана, унапред писмено обавести Народну скупштину који чланови Владе неће присуствовати овој седници. Међутим, у пракси Влада ретко доставља поменуто обавештење.

⁷⁷⁴ Пословник Народне скупштине, чл. 205.

⁷⁷⁵ Према статистичким подацима Отвореног парламента у 2021. години је постављено 389 питања (укључујући додатна обавештења и објашњења), у 2020. години постављено 157, док је у 2019. постављено 320 питања, при чему је важно нагласити да у одређеним месецима посланичких питања није било. <https://otvoreniparlament.rs/statistika/poslanicka-pitanja>, 20. јун 2022.

одговара у трајању од пет минута, најдуже. Након добијеног одговора од надлежног министра, народни посланик који је поставио питање има могућност да постави највише два потпитања у укупном трајању најдуже два минута, на која ће министар дати одговор у укупном трајању до пет минута. Дакле, за разлику од обичног посланичког питања, министар је током поступка одговарања на питање у вези са актуелном темом временски ограничен. По завршетку ове процедуре, други народни посланици према редоследу поднетих пријава, имају право да поставе питања.⁷⁷⁶ При давању одговора на постављена посланичка питања министри су под надзором Народне скупштине и јавности.

Политичке партије и партијски систем који представља резултат дизајнираног изборног система имају важну улогу у политичком систему јер могу утицати на односе и функционисање других политичких институција, тачније, на рад и релације између Народне скупштине и Владе. У Републици Србији функционише велики број политичких партија.⁷⁷⁷ У сазиву Народне скупштине од 2020. до 2022. учествовало је 17 политичких партија.⁷⁷⁸ Пропорционални политички систем са једном изборном јединицом погодан је за јачање улоге политичких партија. Са друге стране, низак изборни цензус доприноси поларизацији политичких странака и фрагментацији парламента што може утицати на нестабилан положај владе у организацији власти.

Прва Влада у новом уставном периоду (од доношења Устава 2006.) изабрана је након ванредних парламентарних избора 2007. године након распада парламентарне већине. Иако је Српска радикална странка освојила највећи број гласова, Владу са најкраћим мандатом у уставној историји Србије, формирао је трећепласирани лидер политичке

⁷⁷⁶ Пословник Народне скупштине, чл. 214.

⁷⁷⁷ Регистравања великог броја политичких странака постао је општи тренд који није својствен само Србији. Са друге стране, доста мањи број политичких организација учествује у изборном процесу и у организацији државне власти. У Републици Србији регистровано је 116 политичких странака. <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/101/politicke-stranke.php>, 20. јун 2022.

⁷⁷⁸ <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/politicke-stranke/politicke-stranke.904.html>, 20. јун 2022. Посебно је важно истаћи да је парламентарне изборе 2020. године обележио бојкот опозиционих политичких странака, те се може претпостављати да би број политичких партија које би учествовале у раду парламента био већи, посебно зато што је изборном реформом 2020. године смањен изборни цензус са пет на три процента, као мера позитивне дискриминације за жене повећана је квота на 40 процената и увећан је количник за странке националних мањина. Са друге стране, и поред вишестраначја, доминантна позиција једне партије око које је окупљен већи број мањих политичких странака доводи до неадекватне контролне улоге парламента због чега у пракси Влада и министри остају неодговорни.

странке Војислав Коштуница са коалиционим партнерима који су заступали супротстављене политичке ставове. Владу Војислава Коштунице чиниле су Демократска странка, Демократска странка Србије, Нова Србија, Г17+ и странке националних мањина. Влада је формирана под изузетно тешким околностима при крају уставног рока од 90 дана и трајала је мање од годину дана, а до нових избора је дошло 2008. године. У међувремену ојачала је политичка подршка Демократској странци. Након ванредних парламентарних избора 2008. године формиње Владе је поверено нестраначкој личности Мирку Цветковићу. Влада Мирка Цветковића образована је између коалиције За европску Србију (Демократска странка, Г17+, Српски покрет обнове), социјалиста, странке уједињених пензионера и странака националних мањина. Захваљујући подударњу парламентарне већине са председничком функцијом ова Влада је била стабилна до краја мандата. Као и током претходног парламентарног сазива Српска радикална странка је представљала опозицију. Након избора 2008. године формирана је Српска напредна странка, данас водећа политичка странка у Републици Србији. На наредним парламентарним изборима 2012., 2014., 2016., 2020. и 2022. побеђивала је велика политичка коалиције коју је предводила Српска напредна странка. Политичка моћ Демократске странке у овом периоду рапидно је опадала, а може се констатовати да је нестао и њен опозициони потенцијал. Са друге стране, политичка моћ Српске напредне странке ишла је узлазном путањом и то преваасходно захваљујући лидеру партије.⁷⁷⁹ На редовним парламентарним изборима 2012. године победила је коалиција окупљена око новоформиране Српске напредне странке. Коалицију је чинило 11 мањих политичких странака које, у највећем броју, самостално не би успеле да пређу изборни цензус. Коалициону Владу је формирао лидер трећепласиране политичке странке Ивица Дачић и мандат Владе је трајао скоро две године. До прекида мандата Владе је дошло како би лидер Српске напредне странке преузео функцију председника Владе. Нова коалициона Влада коју је чинило пет политичких странака формирана је 2014. године. Мандат Владе је трајао две године, а до расписивања ванредних парламентарних избора је дошло већ 2016. године како би владајућа политичка партија искористила велику подршку народа за продужење власти. Другу Владу Александра Вучића која је формирана 2016. године чинило је пет

⁷⁷⁹ Бирачи у Републици Србији су у највећој мери емотивно везани за политичке странке и њихове лидере, а на тај начин и гласају. Због тога без обзира на рад и програм политичких странака лидери политичких странака задржавају своје гласаче.

политичких странака и нестраначке личности, а трајала је годину дана из разлога што се председник Владе кандидовао за функцију председника државе. Након нових ванредних парламентарних избора 2017. године формирана је Влада Ане Брнабић коју је чинило пет политичких странака и нестраначке личности, а мандат Владе је трајао три године. До наредних ванредних избора долази 2020. године услед бојкота опозиције која је престала да учествује у раду најважнијих политичких институција. Друга Влада Ане Брнабић је започета 2020. године и била је састављена од чланова седам политичких партија и независних политичара. Од увођења вишепартијског система у Републици Србији, у октобру 2022. године отпочела је са радом седамнаеста по реду, трећа Влада Ане Брнабић. У раду нове Владе учествује шест политичких партија и независни политичари.

Дакле, са једне стране се налази владајућа политичка партија која око себе окупља слабије политичке странке и на тај начин образује стабилну парламентарну већину, а насупрот доминантне владајуће политичке странке и њених слабих коалиционих партнера је широко издиференцирана и слаба опозиција без политичког капацитета да придобије биначко тело уз чију подршку би изазвала промену власти у држави. Оваква политичка ситуација допринеле је да политичке странке владајуће коалиције делују као у једнопартијском систему организације државне власти. Наведено говори у прилог тврдње да је рационализовани парламентарни систем у Републици Србији у великој мери обликован од стране политичких странака, односно да доминантна политичка партија поседује моћ да контролише и утиче на рад најважнијих политичких институција.

Ако се узме у обзир бројност политичких странака које улазе у састав Народне скупштине, владе у Републици Србији су по правилу коалиционе. Начелно, председник Републике и председник Владе најчешће су из исте политичке странке. Изузетак од овог правила представља Влада у периоду од 2004. до 2008., од 2008. до 2012. године (влада нестраначке личности) и Влада у периоду од 2012. до 2014. године када је председник Владе био председник треће политичке странке без које није било могуће формирати парламентарну већину. Од усвајања новог Устава формирано је осам влада од којих је само једна имала пун мандат. Начелно, мандат владе је просечно трајао од једне до две године што говори о политичкој нестабилности носиоца извршне власти. Ипак, положај

влада у рационализованом парламентарном систему Републике Србије је последњих година (посебно од 2016. године) видљиво оснажен успостављањем стабилне парламентарне већине. Усаглашеност извршне и законодавне власти до које је дошло захваљујући јачању доминантне политичке партије и коалиције која се око ње формира омогућава Влади као носиоцу извршне власти да спроводи политику и програм који замисли.

На положај Владе Републике Србије битно је утицала недовољна моћ и снага парламента да на адекватан и сврсисходан начин спроводи надзорну функцију и користи уставне механизме парламентарне контроле. Парламентарна контрола Народне скупштине временом се крњила и слабила јер се свела на неефективан надзор опозиционих партија чија је политичка моћ исувише слаба да би Владу или министре сменила. Ако се узме у обзир да се наведени механизми парламентарне контроле не примењују довољно у пракси и не доприносе конкретном узајамном утицају, оправдано се наилази на ставове стручне јавности да над радом Владе која је надмоћна у односу на Народну скупштину нема контроле. Са друге стране, имајући у виду констелацију снага опозиције и власти у парламенту Републике Србије последњих неколико година, могућности за изгласавање неповерења Влади не постоје. Оваква политичка ситуација допринела је да се Влада осећа сигурно. Ипак, извесне измене које се тичу пословничких правила и процедура којима се траже објашњења и обавештења и утврђује политичка одговорност Владе и њених чланова (на пример смањен број народних посланика који је потребан за покретање поступка интерпелације, учесталије организовање седница које су предвиђене за постављање посланичких питања и сл.) омогућило би ефективнију примену средстава парламентарне контроле и утицаја на Владу, односно подстакло би политички коректније и одговорније понашање министара. Међутим, изостајање политичке свести о смислу и значају парламентарних уставних механизма указује на недовољну развијеност парламентарне политичке културе, обичаја, и праксе. Основни разлог недовољно развијених парламентарних вредности можемо једним делом пронаћи у присуству последица политичке прошлости у којој је председник државе имао централну улогу.

Парламентарну праксу Републике Србије карактерише несклад између нормативних правила и политичке стварности. Ирена Пејић сматра да је у мандату председника државе који је почео 2017. године уставни систем Републике Србије попримио карактеристике полупредседничког политичког система који под одређеним политичким условима и уз одређено понашање носилаца државне власти постаје „уставна диктатура.“ Председник државе који је истовремено лидер најјаче политичке странке и парламентарне већине поседује велику политичку моћ и утицај да снажним личним ауторитетом преузме све активности извршне власти (иако формално све извршне акте потписују министри).⁷⁸⁰ Са друге стране „ова ситуација се директно одражава на Народну скупштину која је исцрпљена у пружању подршке политичким акцијама шефа државе и тако губи преостало мало утицаја који грађани очекују од представничког тела.“⁷⁸¹ Сличног става је и Дарко Симовић који сматра да је у Републици Србији систем власти подложен президенцијализовању⁷⁸² и да његово функционисање у политичкој пракси у великој мери зависи од ванинституционалних фактора.⁷⁸³ Тренутни председник Републике Србије своју политичку моћ ужива пре свега као лидер политичке странке која је доминантна у коалицији са слабијим политичким партнерима. Као ауторитативном вођи њему су подређени и Влада и парламентарна већина, а његова стварна политичка моћ се не подудара са његовим институционалним овлашћењима. Таква политичка стварност представља есенцијалну претпоставку за президенцијализовање уставом дизајнираног рационализованог парламентарног политичког система Републике Србије. Олакшавајућа околност која омогућава несметано одвијање процеса президенцијализације је избор партијски подређеног и недовољно политички моћног и утицајног премијера који би се сукобио са председником државе. Таква ситуација је утицала да шеф државе као лидер

⁷⁸⁰ Опширније, Irena Pejić, „The Constitutional Rationalization of the Separation of Powers: the Case of Serbia“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 84/2019, 53-54.

⁷⁸¹ *Ibid.*, 54.

⁷⁸² Президенцијализација политике подразумева измену тежишта са колективне политике политичких странака на политичке лидере. Односно „упрошћено речено, президенцијализација парламентаризма је процес поремећаја равнотеже у систему поделе власти и његов преображај у искварени председнички систем“. Симовић истиче да президенцијализацију политике не треба поистовећивати са персонализацијом политичке функције. Д. Симовић (2017), 112-113. Појава председничког лидерског стила у парламентарним системима је релативно нов феномен који се у уставној теорији назива персонализацијом политике. Лидери политичких странака идентификовани су као кључан елемент који утиче на изборне процесе, а сходно томе као политички лидери преузимају одговорност за остварене резултате, било да су они успешни или не. Снажан политички утицај и велика концентрација моћи у рукама политичких лидера може имати за последицу персонализацију власти и државе истовремено.

⁷⁸³ Д. Симовић (2008), 306–309.

парламентарне већине буде стварни носилац извршне функције и централна личност у организацији власти, иако му Устав додељује неутралну улогу посредника између Народне скупштине и Владе. У периоду од 2012. године уочава се слабљење институције шефа државе у корист Владе, а као основни разлог томе сматра се чињеница да је шеф државе, Томислав Николић, поднео оставку на функцију председника владајуће политичке странке спроводећи у живот правну одредбу о неспојивости јавних функција. За време свог мандата шеф државе је поштовао своја уставна овлашћења подржавајући свог страначног партнера на функцији председника Владе.

Нешто касније, 2014. године након превремених парламентарних избора формирана је Влада, а за првог министра је изабран лидер владајуће странке. У овом периоду долази до усаглашавања нормативних решења са политичком праксом и истински се успоставља рационализован парламентаризам, међутим не задуго. Иако је у периоду од 2014. до 2017. године као премијер уздигао и оснажио позицију и улогу председника Владе у политичком систему, вршећи председничку функцију (од 2017. године) уочава се настојање да се различитим ванинституционалним чиниоцима оствари омнипотентност председничке функције са тенденцијом да се преко лидерске функције контролише и утиче на рад Владе и парламента чиме је у политичкој пракси измењен уставом дефинисан однос између носилаца државне власти. Ова ситуација потврдила је да несклад између нормативног и практичног уз недостатак парламентарне културе и праксе у српском политичком систему доводи до тога да „функционисање система власти мање зависи од институционалних решења, а далеко више од реалне расподеле политичке моћи“ и да високофрагментисан партијски систем у великој мери доприноси променљивој политичкој пракси.⁷⁸⁴

Користећи се својим политичким ауторитетом и положајем председника доминантне политичке странке стиче се утисак да председник државе својом свеприсутношћу доминира политичким системом државе у односу на друге институције и да у одређеној мери преузима на себе вођење унутрашње политике која спада у надлежност Владе као примарног носиоца извршне власти. Међутим, и ранији примери из политичке праксе

⁷⁸⁴ Д. Симовић (2015), 5.

Републике Србије указују на сличне тенденције председника државе који настоји да активно врши извршну власт чиме је „пракса показала да се рационализовани парламентаризам претвара у квази полупредседнички систем- онај у ком председник Републике нема уставне надлежности као у полупредседничком систему, већ управља преко страначке хијерархијске структуре.“⁷⁸⁵

Другим речима, у уставној традицији положај и улога Владе осцилира.⁷⁸⁶ Неједнак правни положај и политички утицај у организацији власти отежава утврђивање улоге и позиције Владе у систему рационализованог парламентаризма. Иако је на одређени временски период Влада била доминантна у организацији власти, своју премоћ је остварила захваљујући политичком утицају и партијском ауторитету председника Владе и намери тадашњег шефа државе да поштује уставна овлашћења. Без обзира на доминацију Српске напредне странке која је преузела на себе све стубове власти у политичком систему Републике Србије, Владе су и даље коалиционе са знатним бројем коалиционих партнера (од четири до седам). Високофрагментисан партијски систем је један од елементарних разлога нестабилности владе, али такође су присутни и други политички разлози (да се новим изборима оствари бољи изборни резултат, да се спроведе трансфер политичких функција, бојкот опозиције и сл.).

⁷⁸⁵ С. П. Орловић, (2016), 1211.

⁷⁸⁶ У периоду од усвајања Устава из 2006. политичка моћ председника Владе и Владе у целини била је променљива. У периоду од 2006. до 2008. уочава се јак положај председника Владе, за разлику од изузетно ослабљене политичке моћи председника Владе у периоду од 2008. до 2012. године. У периоду од 2012. до 2014. политичка моћ је релативно ојачана али не довољно имајући у виду уставна овлашћења Владе. Врхунац политичке снаге и моћи Влада доживљава у периоду од 2014. до 2017. године. Влада у периоду од 2017. до 2022. је у сенци председника државе чију вољу спроводи.

Закључак

Након детаљне анализе предмета истраживања докторске дисертације која се односи на владу у систему рационализованог парламентаризма дошли смо до сазнања неопходних за извођење закључних ставова. Сходно томе, у овом завршном делу, покушаћемо да изложимо опште закључке и препоруке у вези постављених хипотеза изложених на почетку овог истраживачког рада.

Велики број земаља усвојио је парламентарни систем власти због његових позитивних карактеристика у политичком систему Енглеске. Међутим, многе од њих су се суочиле са проблемом нестабилних влада услед немогућности формирања стабилне парламентарне већине коју су чиниле коалиције политичких партија. Тежећи јачању извршне власти, пре свега владе или, пак, шефа државе, поједине државе приступиле су рационализацији класичног парламентаризма. Поступак рационализације парламентаризма обележен је имплементацијом различитих уставних механизма и инструмената чији је примарни циљ обезбеђивање стабилности владе уз задржавање елементарних особина парламентаризма, укључујући и контролу парламента над актима и поступцима владе. Парламентарна контрола је уређена готово на идентичан начин у већини држава. Извесна уставна и законска ограничењима која представљају манифестацију рационализације (ограничавајућа правила при изгласавању неповерења влади, парламентарна већина неопходна за покретање и прихватање предлога парламентарне контроле, број питања који посланици могу да поставе у ограниченом временском периоду, садржај питања, истек одређеног броја дана пре приступања расправи и гласању и сл.) имају за циљ да предупреду учестало обарање владе и појаву дугих уставних криза. Оваквим уставним решењима истовремено се онемогућава опструкција рада политичких институција, пре свега парламента, односно настоји се да се на основу конструктивне расправе донесу квалитетне одлуке о важним државним питањима без притисака.

Правно-теоријско дефинисање и утврђивање владе у систему рационализованог парламентаризма отежава комплексна и недовољно прецизна садржина послова који спадају у надлежност владе, детерминисаност бројним политичким и друштвеним

факторима као и чињеница да је природа владе претежно политичког карактера. Полазећи од постигнутих научних сазнања у области правних, политичких и других друштвених наука и политичке праксе држава рационализованог парламентарног система закључујемо да је у двадесет првом веку све очигледније да у систему рационализованог парламентаризма влада представља кључну политичку институцију која поседује покретачку снагу и капацитет да дефинише политичке и државне интересе и усмери целокупан развој друштвене заједнице. У вези са тим, државе суочене са бројним савременим, комплексним и диференцираним потребама захтевају политички јаке и стабилне владе.

Савремени токови политичког и друштвеног живота захтевају да влада буде оперативна у одговорима на изазове који се постављају пред државу. Према томе, државе су у своје уставне системе имплементирале механизме и елементе рационализације, као скуп уставних процедура и правила, имајући за циљ постизање стабилне, односно тешко сменљиве владе тако што су њима чланови парламента ограничени да прекомерно употребљавају инструменте парламентарне контроле и учестало разрешавају владу сматрајући је одговорном за лоше спроведену извршну политику. Међу мерама рационализације издваја се институт контруктивног изгласавања неповерења који је значајно утицао на постизање дуго жељене стабилности извршне власти, односно владе. Кабинети у државама које су имплементирале конструктивно изгласавање неповерења, према истраживањима, трају дуже него кабинети у земљама у којима постоји обично гласање о неповерењу влади. Тешко сменљива влада која ужива поверење парламента поседује велики политички потенцијал да активно и континуирано спроводи послове за које је овлашћена. Ипак, у младим демократијама уочава се изразита фрагментираност партијског система што се природно одражава и на стабилност парламентарне већине, а последично на стабилност и положај владе. Недовољно развијена парламентарна пракса и вишестраначки систем могу негативно деловати на стабилан положај владе. У том погледу, механизми и инструменти рационализације, издвојено посматрано, нису довољни да би се успоставио континуирани образац стабилних влада. Иако доприноси оснаженом положају владе, конструктивно изгласавање неповерења и други елементи рационализације не могу бити искључиво решење за њену нестабилност јер је њихова

успешна примена увек повезана са уставним правилима као и са уставним и политичким чиниоцима попут политичке културе, снаге и броја политичких партија, могућности за формирање стабилних коалиционих влада. Ипак, то не сматрамо довољно јаким аргументом да полазну хипотезу којом се тврди да је влада у државама рационализованог парламентаризма стабилнија захваљујући мерама и процедурама рационализације у потпуности оповргнемо из разлога зато што су владе у политичким системима са механизмима рационализације трајале знатно дуже од претходних краткотрајних влада чији је мандат трајао свега неколико месеци. Несумњиво да је рационализација парламентарног система имала позитиван утицај на стабилност влада. Историјски посматрано, у одређеним државама (Немачка, Мађарска) рационализација парламентарног система представља правно решење којим се обезбедила стабилност и континуираност у раду владе. Уз то, њихова уставна пракса показала је да се рационализоване процедуре парламентарне контроле ретко примењују, да ефекти мера рационализације нису видљиви одмах, да је њихово постојање, превасходно, превентивно, али да су од изузетног значаја у кризним ситуацијама када се њихова употреба активира. Сходно томе, препорука је да државе које желе да рационализују свој политички систем, или које размишљају о увођењу процедуре конструктивног изгласавања неповерења, требале би да пођу од претпоставке да стабилност владе не зависи само од уставом прописаних претпоставки, већ и од других чиниоца попут изборног и партијског система, политичке климе и менталитета и другог.

Мере рационализације су истовремено утицале на процес оснаживања положаја и улоге владе у односу на друге државне институције. Управљајући великим бројем државних послова, ширењем овлашћења и надлежности, превасходно законодавне и нормативне делатности, влада се од државног органа чија је традиционална улога извршавање законодавне воље парламента уздигла и развила у институцију која је стварни носилац извршне власти и доносилац најважнијих политичких одлука. У модерним демократским државама влада је постала центар политичке моћи. Анализом уставне, законске и подзаконске стране и домаће правне регулативе уочавамо да влада преузима централну улогу при утврђивању и спровођењу државе политике, спровођењу законских прописа и усмеравању рада државне администрације. Утврђујући кретање државне политике влади

се даје за право да дефинише државне приоритете и правац националног развоја. Узимајући о обзир уставне одредбе и мере рационализације којима се свесно јача положај владе, можемо закључити да је друга хипотеза којом се тврди да је у рационализованом парламентарном систему креиран амбијент у којем влада није само носилац извршне власти, већ центар политичке и извршне моћи потврђена. До оснаживања владе нарочито долази до изражаја у двадесетом веку успостављањем стабилних и јаких влада које су успешно водиле државну политику. Парламентарна пракса указује да су бројне друштвене, социјалне, историјске и политичке околности допринеле да владе буде надмоћна у односу на положај и улогу других значајних политичких институција у организацији државне власти . У том смеру, важно је осигурати да за своје радње и акте влада буде под јавном и парламентарном контролом. Парламентарна контрола је великој мери зависна од најмање три фактора: први се односи на релације између парламента и владе, други на парламентарну снагу опозиције; и трећи на усклађеност политичких ставова и политичко јединство странака који чине парламентарну већину. Полазећи од тога, препорука је да свака држава при рационализацији (ограничавајући употребу механизма парламентарне контроле) пронађе равнотежу између тога да с једне стране осигура стабилан положај владе, а с друге стране да члановима парламента омогући да се обавештавају о радњама владе и по потреби исту смене. За разлику од парламентарне контроле која је институционализована, бирачи посредством ванредних или редовних парламентарних избора располажу могућношћу да санкционишу и разреше функције неодговорну владу која спроводи лошу државну политику у претходном периоду и изаберу парламентарну већину која ће дати поверење новој влади. Уколико су односи између легислативе и егzekутиве толико нарушен да најважније политичке институције не могу да функционишу, носиоци државне власти могу грађанима поверити улогу арбитра који ће путем избора одлучити чијој страни се приклањају, решавајући на тај начин сукоб и нарушен однос између владе и парламента.

Уз постизање стабилности владе, последице мера рационализације се истовремено огледају и у нарушавању концепта равнотеже и равноправности између владе и парламента. Када је реч о односу владе и парламента конституционална историја је била променљива и одликовала је смена политичке снаге егzekутиве и легислативе. Модерне

државе захтевају концентрацију политичке акције у рукама владе, међутим, уставни оквир држава рационализованог парламентарног система дизајниран је тако да легислативи и егzekутиви буду на располагању средства узајамног притиска. У складу са начелом поделе власти конституционалним одредбама обезбеђен је равноправан положај законодавне и извршне власти тако да ниједна од њих две не буде у надређеном, односно подређеном положају. Ипак, велики број политичких фактора утицао је на уставну реалност савремених демократских држава која неспорно указује да је влада заузела примарну позицију у систему државне организације власти. Надмоћ владе у односу на парламент више је него очигледна, односно, процесом рационализације парламентаризма је делимично остварен постављен циље. Наиме, мерама рационализације државе су успеле да установљеним уставним решењима омогуће формирање стабилне владе и функционисање државне власти, међутим, прилагођавајући се уставним потребама држава, парламентаризам је еволуирао тако да се истинско тежиште политичке моћи и државне власти налази у рукама владе што говори у прилог треће претпоставке да је равнотежа између владе и парламента изостала. Равнотежа између владе и парламента у систему рационализованог парламентаризма је свесно нарушена у корист владе. Међутим, није занемариво то да је политичка снага и утицај парламента опао још онда када се представничко тело одрекло дела законодавне функције у корист владе која у пракси има монопол на законодавну иницијативу. Мере рационализације само су имале додатни, истовремени утицај на парламентарну контролу која је уз партијску дисциплину спутана и ограничена. Паралелно слабљење законодавне и контролне функције парламента и јачање улоге и положаја владе довело је у питање традиционални конституционални концепт равнотеже и равноправности владе и парламента у рационализованом парламентарном систему. Имајући у виду да су мере рационализације успостављене са намером да се ојача положај владе у односу на парламент, на уставотворцу је да одлучи у којој мери и на који начин ће то да учини, не задирујући у основне претпоставке парламентаризма. Другим речима, на писцима устава је да се определе на који начин ће ограничавати право парламента да смени владу, а која све овлашћења ће уставом дати влади.

У новим демократијама које су дуго година функционисале у складу са принципом јединства власти уочава се аспирација шефа државе да доминира у политичким

процесима. Начелно, председник државе представља стабилан елемент егzekутиве, а његова функција је превасходно протоколарна. По правилу, председник државе нема ефективну извршну власт у систему рационализованог парламентаризма, а међу уставним овлашћењима најзначајнија су право шефа државе да предложи кандидата за председника владе и да на предлог владе распусти парламент, при чему ни у овим овлашћењима нема апсолутно дискреционо право да одлучује. Анализирајући политичке системе источноевропских држава, бившег социјалистичког режима уочавамо тенденцију шефа државе да преузме улогу стварног носиоца извршне власти и издигне се изнад положаја владе. Свакако то је могуће само уколико је председник владе страначки подређен шефу државе који има већу политичку моћ да управља и контролише одлукама целокупне извршне власти. Супротно, у случајевима кохабитације могу се очекивати политички сукоби на релацији председник државе–председник владе уз тежњу једне и друге стране да се истакне у вршењу извршне власти. Ако се узме у обзир да је већи број закона предложен од стране владе, у оваквим околностима, шеф државе може користити право суспензивног вета и усвојене законе враћати парламенту на поновно гласање. Генерално, оваквим поступањем шеф државе одступа од свог неутралног положаја и доводи до президентијализације рационализованог парламентаризма. Четврта претпоставка која се односи на тврдњу да тенденција шефа државе да врши извршну власт излази ван уставних оквира и директно утиче на президентијализацију рационализованог парламентаризма може се сматрати делимично подврђеном из разлога што се оваква појава везује за младе парламентарне државе у којима парламентарна култура, обичаји и пракса још увек нису постигли задовољавајући ниво. У државама рационализованог парламентарног система у којима шеф државе није лидер највеће политичке странке не уочава се аспирација за вршењем извршне власти и генерално, председник државе се креће у овире својих уставних надлежности.

У савременим демократским политичким системима политичке партије одлучујуће утичу на функционисање најважнијих политичких институција. Ако се узме у обзир да су владе у систему рационализованог парламентаризма коалиционе због немогућности једне политичке партије да образује парламентарну већину унутарпартијски и међупартијски односи су веома важни. Потенцијални неспоразуми, лоши и заоштрени односи између

политичких партија лако могу довести до нестабилности коалиционе владе и парламентарне кризе. Исто тако, неопходно је истаћи да политичка моћ, стабилност и дужина трајања мандата једне владе као и примена средстава парламентарне контроле су условљени односом снага и положајем политичких партија у парламенту. Евентуално, у државама са великим бројем политичких партија и нестабилним коалицијама механизми контроле могу довести у питање снагу и одрживост владе до истека мандата. Уколико је политичка моћ мањине приближна снази парламентарне већине, то значи, да опозиција има реалне могућности да изазове пад владе. Као важни чиниоци политичких процеса, политичке странке имају значајан утицај на стабилност и политичку моћ владе у систему рационализованог парламентаризма због чега се пета хипотеза којом се тврди да организовано политичко деловање политичких партија и партијска дисциплина имају утицај на политичку моћ владе може сматрати тачном, посебно из разлога што политичка композиција парламентарне већине директно утиче на стабилност и дужину трајања мандата једне владе. По правилу, што је парламентарна већина хомогенија, влада је стабилнија, јача и довољно моћна да спроведе утврђену општу државну политику. Хетерогена парламентарна већина коју чини већи број политичких партија уједно представља „слабу тачку“ коалиционе владе зато што евентуални сукоби између коалиционих партнера могу довести у питање опстанак владе. Несагласност поводом важних државних питања може довести до тога да коалициони партнери напусте владу и изазову распад коалиције, а затим посредно доведу у питање поверење парламентарне већине. Евентуално изгласавање неповерење влади или чак распуштање парламента услед немогућности формирање коалиционе парламентарне већине која би изабрала нову владу може имати за последицу настанак парламентарне кризе. Како би се осигурала стабилна парламентарна већина и стабилна влада, државе би требало пажљиво да дизајнирају изборни систем. При томе, неопходно је имати у виду да изборни систем не може за кратак временски период довести до промене целокупног партијског система, али се може увидети смер у ком се одвијају промене.

Завршавајући писано излагање поводом предмета истраживања, можемо закључити да влада представља централну државну и политичку институцију у систему рационализованог парламентаризма. Она је истински ствараоц опште државне политике и

носилац законодавне иницијативе. Увидом у овлашћења владе као носиоца политичке и извршне функције може се тврдити да прејака политичка и извршна моћ владе претеже над законодавном и чини се да ће проћи дуго времена, а да парламент неће моћи да поврати своју стару славу и ауторитет. Првенство владе у односу на парламент јавља се као резултат широких политичких и извршних овлашћења која се заснивају на карактеристикама природе и делатности владе. Међутим, политичка реалност је показала бројним примерима да различите околности утичу на политички легитимитет и интегритет политичких институција. Тешко је предвидети да ли ће под неким другим околностима и у другим временима политичка моћ и капацитет владе слабити или јачати. Савремени односи који се јављају као последица глобализације светског поретка, захтевају јаку владу која ће као носилац извршне власти бити спремна на динамично и ефикасно доношење одлука од великог значаја за целокупно друштво и државу. У таквим временима парламенту не преостаје ништа друго него да влади у томе помогне јер „ако се у доба лажног апсолутизма ваљало бојати сувише јаке владе, у доба демократије ваља се бојати сувише слабе владе“.⁷⁸⁷ Иако би се могло рећи да у новије време тренутна немоћ парламента доводи у питање функционисање парламентаризма, рационализовани парламентаризам је кроз компаративну уставну праксу бројним примерима показао да се по потреби успешно прилагођавао друштвеним и политичким условима. Коначно, не смемо се довести у заблуду и у потпуности идеализовати улогу и позицију владе и потцењивати моћ парламента у систему рационализованог парламентаризма. Уставна историја и традиција, парламентарна пракса и обичаји, друштвено променљиви услови, уставни дизајн и правне карактеристике политичких институција детерминишу даљи развој владе као носиоца извршне власти.

⁷⁸⁷ С. Јовановић (1991), 445.

Литература

- Ackerman, Bruce. „The New Separation of Powers,“ *Harvard Law Review* 3/2000, 642-725.
- Adams, Clarke John. Barile, Paolo. *The Government of Republican Italy*, Houghton Mifflin, Boston, 1966.
- Ajenjo, Natalia. “Why minority governments in Spain? How the party system undermines investiture rules.” *Parliaments and Government Formation. Unpacking Investiture Rules* (eds. Björn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub), Oxford University Press, Oxford 2015, 153-164.
- Amato, Giuliano. „Italy: The Rise and Decline of a System of Government,“ *Indiana international and comparative law review* 1994, 225-230.
- Apel, Simon. Korber, Christian. Wihl, Tim. „The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament,“ *German Law Journal* 9/2005, 1243-1254.
- Bačić, Arsen. „Republikanska monarhija i ustavni inženjering s kraja stoleća“, *Politička misao* 1/1997, 30-46.
- Bačić, Arsen. Bačić, Petar. „Konstitucionalizam i administrativna država“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 1/2016, 119-137.
- Bagehot, Walter. *The English Constitution*, Little, Brown and Company, Boston 1873.
- Балиновац, М. Зоран. Дамјановић, Јасмина. *Влада и систем државне управе у Републици Србији, збирка прописа са коментарима*, Графолик, Београд 2006.
- Balicki, Ryszard. „Change of the government model in Poland,“ *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 6/2015, 215-226.
- Barber, W. N. „Populist leaders and political parties,“ *German Law Journal* 2/2019, 129-140.
- Baron, P. David, „Comparative Dynamics of Parliamentary“, *American Political Science Review* 3/1998, 593-609.
- Barnett, Hilaire. *Constitutional and Administrative Law*, London 2002.
- Michael Becher, „Dissolution power, confidence votes, and policymaking in parliamentary democracies,“ *Journal of Theoretical Politics* 2/2019, 183–208.
- Becher, Michael. Flemming, J. Christiansen. „Dissolution Threats and Legislative Bargaining“, *American Journal of Political Science* 3/2015, 641-655.

- Beetham, David. *Парламент и демократија у двадесет првом веку*, (прев. Зорана Делевић Ракић), Интерпарламентарна унија 2008.
- Bergman, Torbjörn. et al., "Democratic Delegation and Accountability: Cross National Patterns," *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, (eds. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman), Oxford University Press, Oxford 2006, 109–220.
- Beume, von Klaus. „Institutional Engineering and Transition to Democracy“, *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Institutional Engineering*, (ed. Jan Zielonka), Oxford University Press, Oxford 2001, 3-24.
- Birke, M. Adolf. "Das Konstruktive Mißtrauensvotum in Den Verfassungsverhandlungen Der Länder Und Des Bundes." *Zeitschrift Für Parlamentsfragen* 1/1977, 77–92.
- Blakeley Georgina. "‘Keeping up Appearances’: Torcuato Fernández-Miranda, ‘Heresthetics’ and the Spanish Law for Political Reform," *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 154/2016, 3-20.
- Blanco Valdés, Luis Roberto. „El año que vivimos peligrosamente : Del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad,“ *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109/2017, 63-96.
- Блажић, Ђорђевић. Ковачевић, Аника. „Извршна власт у Видовданском уставу“, *100 година од Видовданског устава* (ур. Срђан Ђорђевић, Јелена Вучковић), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2021, 247-263.
- Bogdanor, Vernon. „European Constitutional Monarchs“, *Sovereigns and Surrogates: Constitutional Heads of State in the Commonwealth* (eds. David Butler, Donald. A. Low), Palgrave Macmillan 1991, 274-297.
- Bonić, M. Tomislav. „Polupredjednički sustav i racionalizirani parlamentarizam: primjeri Francuske i Njemačke,“ *Anali Hrvatskog politološkog društva* 1/2006, 83-102.
- Bonić, Tomislav. *Racionalizirani parlamentarizam-komparativna analiza Njemačke, Španjolske i Mađarske*, magistarski rad, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti, Zagreb 2010.
- Bonić, Tomislav. "Posttranzicijsko ustavotvorstvo u Mađarskoj," *Političke analize*, 7/2011, 54-60.
- Bozóki, András. „Party Formation and Constitutional Change in Hungary,“ *Hungary: The Politics of Transition*” (eds. Terry Cox, Andy Furlong), Frank Cass, London 2005, 35-55.

- Bradley, W. Anthony. Pinelli, Cesare. "Parliamentarism," *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (eds. Michel Rosenfeld, András Sajó), Oxford University Press, 2012.
- Brennan, Geoffrey. Hamlin, Alan. „Rationalising parliamentary systems“, *Australian Journal of Political Science* 3/1993, 443-457.
- Брајс, Џемс. *Савремене демократије, књига трећа*, Београд 1933.
- Bulmer, Elliot. "Dissolution of Parliament", International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2017b.
- Bulmer, Elliot. *Government Formation and Removal Mechanisms*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2017a.
- Bull, J. Martin. "The Constitutional Referendum of June 2006: End of the 'Great Reform' but Not of Reform Itself," *Italian Politics* 2006, 99–118.
- Cheibub, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.
- Cheibub, José Antonio. Elkins, Zachary. Ginsburg, Tom. „Beyond Presidentialism and Parliamentarism“, *British Journal of Political Science* 3/2014, 515-544.
- Cheibub, José Antonio. Limongi, Fernando. „Legislative-executive relations“, *Comparative Constitutional Law*, (eds. Tom Ginsburg, Rosalind Dixon), Edward Elgar Publishing, Cheltenham- Northampton 2011, 211-233.
- Cheibub, José Antonio. Rasch, Erik Bjørn, „Constitutional parliamentarism in Europe, 1800–2019,“ *West European Politics* 3/2022, 470-501.
- Cheibub, José Antonio. Martin, Shane. Rasch, Erik Bjørn. "Investiture rules and formation of minority governments in European parliamentary democracies," *Party Politics* 2/2021, 351-362.
- Chiaromonte, Alessandro. D'Alimonte, Roberto. „The new Italian electoral system and its effects on strategic coordination and disproportionality,“ *Italian Political Science* 1/2018, 1-11.
- Chislett, William. *A New Course for Spain: Beyond the Crisis*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2016.
- Chronowski, Nóra. Varju, Márton. Bárd, Petra. Sulyok, Gábor. "Hungary: Constitutional (R)evolution or Regression?", *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law National Reports* (eds. Anneli Albi, Samo Bardutzky), Springer, Berlin, 2019, 1439- 1488.

Colino, César. Del Pino, Eloísa. „Spain: Strong Regional Government and the Limits of Local Decentralization” *The Oxford Handbook of Subnational Democracy in Europe* (eds. John Loughlin, Frank Hendriks, Anders Lidström), Oxford University Press, Oxford 2011, 356-383.

Corduwene, Pepijn. „Gerhard Leibholz, Costantino Mortati and the ideological roots of postwar party democracy in Germany and Italy,” *Journal of Political Ideologies* 1/2021, 101-119.

Cosimo, Di Giovanni. „The evolution of the form of government in Italy,” *Innovation and transition in Law : experiences and theoretical settings*, (eds. Massimo Meccarelli, Cristiano Paixão, Claudia Roesler), Dykinson, Madrid 2020, 337-348..

Cotta, Maurizio. „On the relationship between party and government“, Centre for the Study of Political Change, University of Siena, Siena, n. 6/1999. https://www.circap.unisi.it/wp-content/uploads/sites/67/2022/07/occ_6.pdf 9. децембар 2022.

Criscitiello, Annarita. „The Prime Minister’s Office in Italy (1948-2016),“ *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2/2019, 1619-1641. <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/771>, 9. децембар 2022.

Currie, P. David. „Republication - Separation of Powers in the Federal Republic of Germany“, *German Law Journal* 12/2008, 2113–2178.

Деновић, Милош. „Положај шефа државе кроз призму односа овлашћења и начина избора са посебним освртом на Француску, Италију, Грчку, Хрватску и Србију“, *Страни правни живот* 3/2015, 237-253.

Delmer, D. Dunn. „Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility“, *Democracy, Accountability, and Representation* (eds. Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard, Manin), Cambridge University Press 2012, 297-325.

Dicey, Venn Albert. *Introduction to the study of the law of the constitution*, Liberty Fund, Indianapolis 1982.

Димитријевић, Ненад. „Извршна власт“, *Енциклопедија политичке културе* (ур. Милан Матић, Милан Подунавац), Савремена администрација, Београд 1993, 451-456.

Дмичић, Миле. Пилиповић, Милан. „Моћ органа извршне власти и остварење правне државе-нормативно и стварно“, Зборник радова са међународног научног скупа *Владавина права и правна држава у региону одржаног* 26. октобра 2013. године на Палама, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2014, 63–87.

- Добарцић, Алма. "Јавно-приватно партнерство-модел унапређења јавног сектора у Републици Србији," *Научне публикације Државног универзитета у Новом Пазару, Серија Б, Друштвене и хуманистичке науке* 2/2019, 94-109.
- Duce Pérez-Blasco, María Cristina. „La moción de censura,“ *Anuario de derecho parlamentario*, 31/2018, 455-474.
- Duho, C.T King. Amankwa, O. Mark. Musah-Surugu I. Justice. „Determinants and convergence of government effectiveness in Africa and Asia“, *Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal* 2/2020, 199-215.
- Duverger, Maurice. „A New Political System model: Semi-presidential Government,“ *European Journal of Political Research* 2/1980, 165–187.
- Ђорђевић, Мирослав. „Савезни савет у Швајцарској“, *Увод у право Швајцарске*, (ур. Оливер Николић), Институт за упоредно право, Београд 2018, 49-67.
- Ђорђевић, Ђ. Мирослав. *Суспензивни вето председника Републике*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2020.
- Erdoğan, Selami „Government system discussions and rationalized parliamentary system in Turkey“, *Anadolu Akademi Sosyal Bilimler Dergisi* 2/2022, 341-365. <https://dergipark.org.tr/en/pub/anadoluakademi/issue/72937/1185388>, 26. јануар 2023.
- Ferejohn, John. Pasquino, Pasquale. „Emergency Powers“, *Oxford Handbook of Political Theory*, (eds. John S. Dryzek, Bonnie Honig, Anne Phillips), Oxford University Press, Oxford 2009, 333–348.
- Fernández Sarasola, Ignacio. „El control parlamentario y su regulación en el Ordenamiento Español,“ *Revista Española de Derecho Constitucional* 60/2000, 89-113.
- Field, N. Bonnie. „Spain: Single-Party Majority and Minority Governments,“ *Coalition Governance in Western Europe* (eds. Torbjörn Bergman, Hanna Back, Johan Hellström), Oxford University Press, Oxford 2021, 544–573.
- Fleiner, Thomas. Fleiner, Basta Lidija. *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, (English translation from the German by Katy Le Roy), Springer, Berlin 2009.
- Foster, Christopher. „Cabinet Government in the Twentieth Century“, *The Modern Law Review* 5/2004, 753-771.

- Frau Matteo. L'attualità del parlamentarismo razionalizzato, *Nomos* 3/2016, 1-31. <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/02/frau-nuova-versione-per-nomos-3-corretto2016-1-1.pdf>, 26. јануар 2023.
- Fujiwara, Thomas. Sanz, Carlos. „Rank Effects in Bargaining: Evidence from Government Formation“, *Review of Economic Studies* 2020, 1261–1295.
- Ganghof, Steffen. *Beyond Presidentialism and Parliamentarism Democratic Design and the Separation of Powers*, Oxford University Press, 2021.
- Ganghof, Steffen. „A new political system model: Semi-parliamentary government“, *European Journal of Political Research* 2/2018, 261–281.
- Ganghof, Steffen. Stecker, Christian. “Investiture Rules in Germany: Stacking the Deck Against Minority Governments”, *Parliaments and Government Formation. Unpacking Investiture Rules*, (eds. Björn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub), Oxford University Press, Oxford 2015, 67–85.
- Garrido Mayol, Vicente. „La Legislatura y su terminación anticipada: la facultad presidencial de disolución del Parlamento“, *Anuario de derecho parlamentario* 24/2010, 157-183.
- Gegenava, Dimitry. „Georgian Model of Constructive Vote of No-Confidence: Gordian Knot in the Constitution of Georgia“, *Journal of Law* 1/2013, 289-304.
- Gerring, John. Thacker, C. Strom. Moreno, Carola. „Are Parliamentary Systems Better?“ *Comparative Political Studies* 3/2009, 327-359.
- Geršković, Leon. *Državna uprava Jugoslavije, Savez udruženja pravnika Jugoslavije*, Beograd 1956.
- Glos E. George. „The New Spanish Constitution, Comments and Full Text“, *Hastings Constitutional Law Quarterly* 1/ 1979, 47-128.
- Гоати, Владимир. *Политичке партије и партијски системи*, Центар за мониторинг и Факултет политичких наука у Подгорици, Подгорица 2007.
- Golder, Matt. „Democratic electoral systems around the world, 1946-2000“, *Electoral Studies* 1/2005, 103–121.
- Гостовић, Драган. *Извршна власт као државна функција*, Алтера, Београд 2006.
- Гостовић, Драган. Савић, Сава. „Класификација послова извршне власти“, *Правни живот* 5-6/2011, 71-86.

- Grau, Andreas. „Auf der Suche nach den fehlenden Stimmen 1972. Zu den Nachwirkungen des gescheiterten Misstrauensvotums Barzel/Brandt“, *Historisch-Politische Mitteilungen* 16/2009, 1-18.
- Griglio, Elena. *Parliamentary Oversight of the Executives: Tools and Procedures in Europe*, Hart Publishing, 2020.
- Grimm, Dieter. „The Basic Law at 60 – Identity and Change“, *German Law Journal* 1/2010, 33–46.
- Grimm, Dieter. Wendel, Mattias. Reinbacher, Tobias. “European Constitutionalism and the German Basic Law,” *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law National Reports* (eds. Anneli Albi, Samo Bardutzky), Springer, Berlin, 2019, 407-492.
- Gross, Oren. „Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?“, *The Yale Law Journal* 5/2003, 1011-1134.
- Grotz, Florian. Weber, Till. “Party Systems and Government Stability in Central and Eastern Europe,” *World Politics* 4/2012, 699–740.
- Grotz, Florian. Kroeber, Corinna. Kukec, Marko. „Cabinet Reshuffles and Prime-Ministerial Performance in Central and Eastern Europe,“ *Government and Opposition* 2022, 1–22.
- Гујаничић, Душан. „Председник републике у италијанском уставном и политичком систему“, *Политичка ревија* 2/2014, 75-88.
- Hague, Rod. Harrop, Martin. *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Palgrave Macmillan 2001.
- Halmai, Gábor. *The Evolution and Gestalt of the Hungarian Constitution*, Ius Publicum Europeum, 2019, https://me.eui.eu/wp-content/uploads/sites/385/2018/09/IPE_Hungary_English_Halmai.pdf, 2. децембар 2022.
- Hartwig, Matthias. „Уставне претпоставке одговорне владе-немачко искуство: контрола власти у немачком уставу“, Зборник реферата и излагања са стручног скупа *Владавина права-одговорност и контрола власти*, Конрад Аденауер Стифтунг, Београд 2009, 14-39.
- Hazan, Y. Reuven. Rasch, Erik Bjørn. „Parliaments and government termination: understanding the confidence relationship“, *West European Politics* 3/2022, 455-469.
- Heinz, H. F. Eulau. „Early Theories of Parliamentarism“, *The Canadian Journal of Economics and Political Science* 1/1942, 33-50.

- Хејвуд, Ендру. *Политика*, (прев. Јован Јовановић), Клио, Београд 2004.
- Нека, Лászló. „Ustavopravni poredak Mađarske u svjetlu Ustava iz 2011. godine,“ *Pravni vjesnik* 3-4/2013, 157-185.
- Helms, Ludger. *Presidents, Prime Ministers and Chancellors. Executive Leadership in Western Democracies*, Palgrave Macmillan, New York 2005.
- Herrero Izquierdo, Jacobo. Reguero Sanz Itziar. „El principio del fin de Adolfo Suárez. La prensa y la televisión ante el proceso autonómico de Andalucía (1980). The beginning of the end of Adolfo Suárez. Press and television faced with the Andalusian autonomous process (1980),“ *Revista internacional de Historia de la Comunicación* 14/2020, 358-383.
- Horváth, Péter. „A Rule for All Seasons? Investiture and Government Formation in Hungary,“ *Parliaments and Government Formation. Unpacking Investiture Rules* (eds. Björn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub), Oxford University Press, Oxford 2015, 86–100.
- Horváth, Péter. *Pártok és koalíciók. Kormányalakítás Magyarországon 1990–2014*, Gondolat Kiadó, Budapest 2014.
- Horváth, Péter. „Az elismerési szabály foglya. Az államfő szerepe a kormányalakításban,“ *Politikatudományi Szemle* 18/2009, 91–111.
- Huber, D. John. „The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies“, *The American Political Science Review* 2/1996, 269-282.
- Imre Michael et al., „Coalition Mood in European Parliamentary Democracies,“ *British Journal of Political Science* 2022, 1–18.
- István, Habil Stumpf. „A kormány alkotmányos jogállása,“ *Új Magyar Közigazgatás* 2/2015, 8-14.
- Ivšić, Dubravka. „Tko je veći, magistar ili ministar,“ *Hrvatski jezik* 3/2014, 43-44.
- Јекић, Паовић Гордана. „Буџетско право Италије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 53/2009, 145-159.
- Jennings, Ivor. *Cabinet Government*, Cambridge University Press, Cambridge 1969.
- Jones, George. *The Power of the Prime Minister 50 years on*, The Constitution Society, London 2016.
- Јовановић, Љубиша. „Одговорност и врсте одговорности у нашем савременом друштву“, *Зборник Правног факултета у Нишу* 12/1973, 81-106.

Јовановић, Н. Милан. *Изборни системи посткомунистичких држава*, Службени лист СЦГ, Београд 2004.

Јовановић, Н. Милан. *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд 2008.

Јовановић, Невена. „Владавина права и ванредно стање“, Зборник радова са међународне научне конференција *Злоупотреба на правото и „ненормалното“ право наспроти владење на правото*, Институт за правно-економски истражувања и едукацију, 9-12. мај, Охрид 2019/10, 395- 408.

Јовановић, Невена. „Политичка одговорност носилаца извршне власти у Републици Србији“, *Администрација и јавне политике* 3/2018, 71-85.

Јовановић, Слободан. *О држави, основи једне правне теорије*, Београд 1922.

Јовановић, Слободан. *Из историје политичких доктрина, књига прва*, Београд 1935.

Јовановић, Слободан. *Држава*, Београд 1936.

Јовановић, Слободан. *Из историје и књижевности, књига два*“, БИГЗ, Београд 1991.

Јовић, Бојан. „Однос законодавне и извршне власти-моћ парламента и одговорност владе“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 82/2019, 265-282.

Јовичић, Миодраг. *Уставни и политички системи*, Службени гласник, Београд 2006.

Јовичић, Миодраг. *Одговорност носилаца јавних функција*, Институт за упоредно право, Београд 1968.

Јововић, Радивоје. *Италијанска левица после Хладног рата: путеви идеолошке трансформације*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд 2015.

Јововић, Радивоје. „Узроци хроничне нестабилности италијанске извршне власти“, *Годишњак Факултета политичких наука* 5/2011, 293-308.

Јововић, Радивоје. „Недемократске тенденције институционалних реформи савремене Италије: берлусконизам без Берлусконија,“ *Урушавање или слом демократије*, (ур. Илија Вујачић, Бојан Вранић), Зборник радова са међународне конфереције Удружења за политичке науке Србије одржане у Београду 24-25. септембра 2016. године, Удружење за политичке науке Србије, Факултет политичких наука Универзитет у Београду 2016, 201-218.

Kaya, Semih Batur. „Parliamentarism, Rationalized Parliamentarism and Applicability in Turkey,“ *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2/2022, 717-741. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/2681016>, 26. јануар 2023.

Kaufmann, Daniel. Kraay, Aart. Mastruzzi, Massimo. „Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008,“ *Policy Research Working Paper*, The World Bank, Washington 2009.

Kavanagh, Aileen. „The Constitutional Separation of Powers“, *Philosophical Foundations of Constitutional Law*, (eds. David Dyzenhaus, Malcolm Thorburn), Oxford University Press 2016, 221-239.

Kommers, P. Donald. „The Basic Law: A Fifty Year Assessment,“ *German Law Journal* 4/2019, 571 – 582.

Lubomír Kopeček. Miloš Brunclík. „How Strong Is the President in Government Formation? A New Classification and the Czech Case,“ *East European Politics and Societies and Cultures* 1/2019, 109 –134.

Kis, Norbert. Cserny, Ákos. „The Government and Public Administration“, *The Basic Law of Hungary: A First Commentary*, (eds. Lóránt Csink, Balázs Schanda, András Zs.Varga), Clarus Press, Dublin 2012, 256-292.

Киселова, Наталия. „Конституционни функции на Народното събрание“, *DE JURE* 2/2017, 152-160.

Kjaer M. Anne. *Governance*, Polity 2004.

Комар, Оливера. *Бирачи у Црној Гори-Фактори изборне и партијске преференције*, Удружење за политичке науке Србије, Београд 2013.

Körösényi, Andris. *Government and Politics in Hungary* Central European University Press , Budapest 1999.

Kovács, Balázs Áron. Molnár, Bálint. „Hungary,“ *Nations in Transit 2010. Democratization from Central Europe to Eurasia*, (ed. Lisa Mootz), Rowman-Littlefield Publishers 2010, 231-248.

Kovarek, Daniel. „Prime ministers in minority governments: the case of Hungary“, *East European Politics* 3/2021, 448-465.

Ковачевић, Славиша. „Криза функција политичких партија“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 69/2015, 165-181.

- Kavelidze, Eka. „Understanding of the Vote of Non Confidence, as a Political-Legal Mechanism,“ *Journal of Law* 1/2016, 169-179.
- Кунић, Петар. „Односи између владине и управне функције с посебним освртом на локални ниво“, *Српска правна мисао* 42-43/2010, 45-56.
- Kupis, Magdalena. “Ewolucja instytucji interpelacji poselskiej w polskim parlamentarzmie,” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 1/2012, 93-125.
- Krauss, Svenja. Kluever, Heike. „Cabinet Formation and Coalition Governance: The Effect of Portfolio Allocation on Coalition Agreements,“ *Government and Opposition* 1/2022, 1–20.
- Крстић, Зоран. „Парламентарна контрола владе-упоредна анализа“, *Српска политичка мисао* 1-2/2008, 117-142.
- Landau, David. “Abusive Constitutionalism,” *U.C. Davis Law Review* 1/2013, 189-260.
- Laver, Michael. „Legislatures and Parliaments in Comparative Context“, *Oxford Handbook of Political Economy* (eds. Barryr Weingast, Donald Wittman), Oxford University Press, Oxford 2006, 121-140.
- Levi, Margaret. “Presidential Address: Why We Need a New Theory of Government.” *Perspectives on Politics* 1/2006, 5–19.
- Лилић, Стеван. „Извршна власт и управа у парламентарном и председничком систему поделе власти (са освртом на уставни систем Југославије)“, *Архив за правне и друштвене науке* 2/1994, 337-346.
- Lijphart, Arend. “Constitutional Design for Divided Societies,” *Journal of Democracy* 2/2004, 96-109.
- Linde, Jonas. Peters, Yvette. „Responsiveness, support, and responsibility: How democratic responsiveness facilitates responsible government,“ *Party Politics* 3/2020, 291–304.
- Лишанин, Младен. „Нормативни стварни модел креирања и реализације спољне политике у политичком систему Србије“, *Српска политичка мисао* 4/2010, 127-152.
- Loewenstein, Karl. "The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law," *University of Chicago Law Review* 4/1938, 566-608.
- Лоу, Сидни. *Енглески парламентаризам*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010.
- Лово, Филип. *Велике савремене демократије*, (прев. Иванка Павловић), Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Нови Сад 1999.

Лукић, Д. Радомир. Кошутећ, П. Будимир. *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2007.

Лукић, Радомир. *Политичке странке*, Научна књига, Београд 1966.

Lupo, Nikola. „Le mozioni di sfiducia al singolo Ministro e la forma di governo parlamentare (alla luce della vicenda Bonafede),“ *Studi parlamentari e di politica costituzionale* 1/2021, 37-48.

Magyar, Zsóka. „A parlamenti ellenőrzés eszközei az Országgyűlés gyakorlatában,” *Parlamenti Szemle* 2/2018, 125-150.

Мала политичка енциклопедија, Савремена администрација, Београд 1966.

Maluenda Verdú, Rafael. „Control del gobierno: La interpelación,” *Corts, Anuario de derecho parlamentario* 4/1997, 219-238.

Марковић, Лазар. *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин 1991.

Марковић, Ратко. *Извршина власт*, Савремена администрација, Београд 1980.

Марковић, Ратко. *Управно право, општи део*, Београд, 2002.

Марковић, Ратко. „Уредба као општи правни акти извршне власти“, *Зборник за друштвене науке Матице српске* 63/1977, 103-121.

Марковић, Ратко. „Устав Републике Србије из 2006-критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2006, 5-46.

Марковић, Ратко. *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београд, Београд 2016.

Martínez Cuevas, María Dolores. „The defence of the democratic constitution in extraordinary circumstances: the law of exception in comparative law and in spanish constitutional history,” *Spanish Journal of Legislative Studies* 3/2021, 1-32.

Martínez Sospedra, Manuel. „La disolución: el problema y sus alternativas“ *Anuario de derecho parlamentario*, 12/ 2002, 155-174.

Martinico, Giuseppe. Guastaferrò, Barbara. Pollicino, Oreste. „The Constitution of Italy: Axiological Continuity Between the Domestic and International Levels of Governance?” *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law National Reports* (eds. Anneli Albi, Samo Bardutzky), Springer, Berlin, 2019, 493-541.

McClelland J. S., *History of Western Political Thought*, London - New York, Routhledge 1996.

Мијатовић, Бошко. Вујачић, Илија. Маринковић, Танасије. *Појмовник либералне демократије*, Службени гласник, Београд 2008.

- Миладиновић, Жарко. *Парламентарно право интерпелације*, Суботица 1929.
- Миленковић, Дејан. *Јавна управа-одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд 2013.
- Милосављевић, Богољуб. „Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије“, *Правни записи* 1/2012, 5-21.
- Mirkin-Guetzévitch, Boris. “Les nouvelles tendances du droit constitutionnel: les problèmes de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre “, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 1/1928, 5-53.
- Mommsen, Hans. „The Origins of Chancellor Democracy and the Transformation of the German Democratic Paradigm,“ *German Politics & Society* 2/2007, 7-18.
- Монтескје, Шарл. *О духу закона*, (прев. Аљоша Мимица), Завод за уџбенике, Београд 2011.
- Moreno, Luis. Colino, César. Hombrado, Angustias. *Spain: Constitutional Transition through Gradual Accommodation of Territories*, Forum of Federations 2019.
- Moury, Catherine. „Coalition agreement and party mandate: How coalition agreements constrain the ministers“, *Party Politics* 3/2011, 385-404.
- Moury, Catherine. *Coalition Government and Party Mandate. How coalition agreements constrain ministerial action*, Routledge, New York 2013.
- Mueller, C. Dennis. *Constitutional Democracy*, Oxford University Press 2000.
- Müller, Martin. “Das Konstruktive Mißtrauensvotum. Chronik Und Anmerkungen Zum Ersten Anwendungsfall Des Art. 67 GG.” *Zeitschrift Für Parlamentsfragen* 3/1972, 275–291.
- Müller C. Wolfgang. Sieberer, Ulrich. “Procedure and Rules in Legislatures”, *Oxford Handbook of Legislative Studies* (eds. Shane Martin, Thomas, Salfeld, Karee W. Strom), Oxford University Press, University of Oxford 2014, 311-331.
- Müller C. Wolfgang. et al., „Parliamentary Democracy: Promise and Problems“, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (eds. Kaare Strøm, Müller C. Wolfgang. Bergman Torbjörn), Oxford University Press 2003, 3-32.
- Mulgan, Richard. *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Palgrave Macmillan 2004.
- Muyllé, J. Koen. „Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures“, *Statute Law Review* 3/2003, 169–186.

Nevil, Johnson. *State and Government in the Federal Republic of Germany. The Executive at Work*, Pergamon Press 1983.

Нешић, Плавшић Анђелка. „Настанак устава и развој уставности у Немачкој“, *Увод у право Немачке* (ур. Мирко Васиљевић, Владимир Чоловић), Правни Факултет Универзитета у Београду, Институт за упоредно право, Београд 2011, 141-155.

Niclauss, Karlheinz. „The Federal Government: Variations of Chancellor Dominance“, *Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany* (ed. Ludger Helms), Palgrave Macmillan, London 2000, 65-83.

Николић П. Оливер, Манојловић Д. Саво. „Развој и функције парламента и његов однос према извршној власти у земљама Европске уније“, *Страни правни живот* 3/2022, 367-384.

Norton, Philip. “Parliamentary Reform“, *Revue Française de Civilisation Britannique*, Online, XI-3/2002, <http://journals.openedition.org/rfcb/696>, 15. март 2022.

Новаковић, Александар. „Основне карактеристике и улога парламента у транзицији“, *Политичка ревија* 1/2005, 121-140.

Новичић, Жаклина. „Уставно устројство Швајцарске искуства и поуке“, *Међународни проблеми* 3/2002, 307-330.

Ollero, Carlos. „Democracia y moción de censura en la Constitución Española“, *Revista de Estudios Políticos* 52/1986, 7-17.

Olivetti, Marco. „Foreign Influences on the Italian Constitutional System“, Paper submitted to the 6th World Congress of the International Association of Constitutional Law, On Constitutionalism; old concepts, new worlds, Santiago do Chile, 12-16 January 2004, for the workshop n. 2, on Foreign Influences on National Constitutions https://www.researchgate.net/publication/281241329_Foreign_Influences_on_the_Italian_Constitutional_System, 16. април 2022.

Olivetti, Marco. „Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia“, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 18/2008, 108-168.

Olson, M. David. Mezey, L. Michael. “Parliaments and public policy“, *Legislatures in the policy process*, (eds. David M. Olson, Michael L. Mezey), Cambridge University Press, Cambridge 1991, 1-24.

- Омејес, Јасна. „Ограничавање слобода и права човјека и грађанина у изванредним стањима“, *Друштвена истраживања* 2/1996, 345-376.
- Орловић, Славиша. *Политичке партије и моћ*, Југословенско удружење за политичке науке, Чигоја, Београд 2002.
- Орловић, Славиша. „Парламент као епицентар демократије“, *Искушења парламентаризма* (ур. Славиша Орловић), Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд 2013, 27-36.
- Орловић, Славиша. „Политички систем, избори и формирање владе у Немачкој“, *Политички живот* 15/2018, 11-28.
- Орловић, П. Слободан. *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008.
- Орловић, П. Слободан. *Уставно право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2019.
- Орловић, П. Слободан. „Промена положаја уставног судства“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2013, 145-161.
- Орловић, П. Слободан. „Уставне норме и положај Владе Србије“, *Наука, безбедност, полиција* 3/2012а, 35-45.
- Орловић, П. Слободан. „Уставни положај Владе Мађарске и Владе Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/ 2012б, 257-270.
- Орловић, П. Слободан. „Шеф државе у Србији – краљ наспрам председника републике“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2016, 1197–1212.
- Орловић, П. Слободан. Рајић, Н. Наташа. „Распуштање парламента-вршење или злоупотреба уставних овлашћења“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2018, 1545–1557.
- Ortega-Ruiz, Manuela. Javier Luque-Castillo, Francisco. „Mobilizing followers in the Spanish transition to democracy: Adolfo Suárez and Felipe González“, *Leadership and the Humanities* 2/2015, 117–132.
- „Основни закон (Устав) Савезне Републике Немачке“, (прев. Љубица Томић), Службени лист Србије и Црне Горе, Београд 2003.
- Пајванчић, Маријана, Вуковић, Миодраг. *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Подгорица, 2019.
- Пајванчић, Маријана. *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд 2008.

Raczolay, Péter. „Нови правци у функционисању уставних судова Европе – улога правне традиције и континуитета у тумачењу уставности“, *Положај и перспектива уставног судства* (ур. Драгиша Б. Слијепчевић), Уставни суд Републике Србије, Службени гласник, Београд 2014, 83-87.

Palonen, Kari. „Political Theories of Parliamentarism,“ *Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept*, (eds. Pasi Ihalainen, Cornelia Ilie, Kari Palonen), Berghahn Books, New York 2016, 219-227.

„*Parlamenti jog az országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*“, Országgyűlés Hivatala, Budapest 2022.

Pásztor, Bálint. „Посланичко питање и унапређење политичке одговорности владе у парламентарном систему“, *Политичка ревија* 4/2019а, 33-56.

Pásztor, Bálint. „Изазови остваривања ефикасне и делотворне надзорне функција парламента са посебним освртом на интрпелацију“, *Српска политичка мисао* 3/2019б, 196-216.

Passarelli, Gianluca. „Electoral Systems in Context: Italy,“ *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, (eds. Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, Matthew S. Shugart), <https://core.ac.uk/download/pdf/153370595.pdf>, 2. децембар 2022.

Paus, Martin. „*The Constructive Vote Of No Confidence In Comparative Perspective – Lessons To Be Learned?*“, [https://mongolia.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/Mongolia/Dokumente/2019/Article CVNCPaus0812.pdf](https://mongolia.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/Mongolia/Dokumente/2019/Article_CVNC_Paus0812.pdf), 25. новембар 2021.

Павловић, Вукашин. „Парламентаризам и демократија,“ *Дилеме и изазови парламентаризма*, (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Конрад Аденауер Стифтунг 2007, 73-104.

Рејић, Ирена. „The Constitutional Rationalization of the Separation of Powers: the Case of Serbia“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 84/2019, 45-62.

Пејић, Ирена. „Рационализовани парламентаризам и уставна подела власти у Србији“, Тематски зборник радова Правног факултета у Нишу *Усклађивање права Србије са правом ЕУ* 2014, 191-208.

Пејић, Ирена. *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш 2011а.

- Пејић, Ирена. *Парламентарна влада-осцилације у равнотежи*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш 2011б.
- Пејић, Ирена. *Парламентарно право –француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Ниш 2006.
- Пејић, Ирена. „Контролна функција парламента“, *Дилеме и изазови парламентаризма* (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Конрад Аденауер Стифтунг 2007, 169-201.
- Пејић, Ирена, „Политичка одговорност председника републике“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 36-37/1998, 154-172.
- Пејић, Ирена. „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 2000/2001, 106-119.
- Перовић, М. Бојана, “Уставно устројство регионалне државе у Шпанији“ *Међународни проблеми* 3/2010, 489–530.
- Petrétei, József. „A kormány általános politikájának meghatározásáról,“ *Miskolci Jogi Szemle*, 1/2020, 231-237.
- Петров, Владан. *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017.
- Петров, Владан. „Распуштање парламента“, *Права човека* 1-2/2004а, 9-37.
- Петров, Владан. „Положај и функција парламента“, *Зборник радова Научно саветовање: Уставно питање у Србији*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 20-21. мај, 2004б, 87-103.
- Петров, Владан. *Сукоб домова у дводомном систему*, Службени гласник, Београд, 2004с.
- Piersig, Elsa. „Reconsidering Constructive Non-Confidence for Canada: Experiences from Six European Countries“, *Canadian Parliamentary Review* 3/2016, 5-15.
- Pildes, H. Richard. „Political parties and constitutionalism“, *Comparative Constitutional Law*, (eds. Tom Ginsburg, Rosalind Dixon), Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 254-264.
- Пилиповић, Милан. „Рационализовани парламентаризам- Извршна власт у СР Немачкој“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бања Луци* 35/2013, 137-163.
- Пилиповић, Милан. „Улога и разлози распуштања парламента у земљама региона“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 82/2019, 219-244.

Pinelli, Cesare. „The 1948 Italian Constitution and the 2006 Referendum: Food for Thought,“ *European Constitutional Law Review* 2/2006, 329 – 340.

Платон. *Законои*, (прев. Албин Вилхар), Београдски издавачко-графички завод, Београд 1971.

Поповић Обрадовић, Олга. *Каква или колика држава, Огледи о политичкој и друштвеној историји Србије XIX-XXI века*, Хелсиншки одбор за људска права, Београд 2008.

Prélot, Marcel. *Političke institucije-opća teorija političkih institucija*, (prev. Vesna Lisičić), *Politička kultura*, Zagreb 2002.

Presidentes del Gobierno: Votaciones de investidura, mociones de confianza, mociones de censura, aprobación de la Constitución, <https://www.historiaelectoral.com/inv.html>, 15. фебруар 2023.

Pulišelić, Stjepan. *Političke stranke kao faktor suvremenog političkog sistema*, Naprijed, Zagreb, 1971.

Радојевић, Миодраг. „Мешовити устав и подела власти“, *Политичка ревија* 1/2005, 43-64.

Радојевић, Миодраг. „Положај владе у новом Уставу Србије“, *Политичка ревија* 3/2009а, 47-66.

Радојевић, Миодраг. „Прилог за расправу о уставном питању у Србији-Митровдански устав,“ *Српска политичка мисао* 1/2009б, 231-254.

Радосављевић, Душко. *Савремени политички и правни системи*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад 2011.

Рајић, Наташа. „Инструменти контроле власти током ванредног стања на примеру Устава Републике Србије из 2006. године“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Тематски број посвећен Славољубу Поповићу, Ниш 2011, 245-255.

Рајић, Наташа. „Нормативна надлежност органа извршне власти у редовним и ванредним приликама“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2010, 385-396.

Рајић, Предраг. *Анализа редовних парламентарних избора у Мађарској 2018. године*, Центар за друштвену стабилност, 2018. <https://czds.rs/analiza-redovnih-parlamentarnih-izbora-u-madjarskoj-2018-godine/>, 2. децембар 2022.

Ракић, Миле. Буцак, Горан, „Однос између законодавне и извршне власти на примеру Устава Републике Србије из 1990 и 2006. године“, *Српска политичка мисао* 2/2014, 249-265.

- Рапајић, Милан. *Извршина власт у полупредседничким системима*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац 2016.
- Рапајић, Милан. „Институција председника републике у уставном систему Србије“, *Архив за правне и друштвене науке* 1/2019, 105-125.
- Rastrollo Ripollés, Alejandro. “El control parlamentario (I): La moción de censura y la cuestión de confianza en el sistema constitucional Español,” *Revista de las Cortes Generales* 104/2018, 287-314.
- Rodin, Davor. "Dva problema hrvatskoga parlamentarizma," *Anali Hrvatskog politološkog društva* 1/2005, 25-33.
- Russell. J. Dalton. Wattenberg, P. Martin „Unthinkable democracy: political change in advanced industrial democracies“ *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*, (eds. Russell J. Dalton, Martin P. Wattenberg,) Oxford University Press, Oxford 2000, 3-16.
- Russell. J. Dalton, „Politics in Germany“, The Online Edition, <http://www.socsci.uci.edu/~rdalton/Pgermany.htm>, 20. децембар 2021.
- Russo, Federico. „Government Formation in Italy. The Challenge of Bicameral Investiture,“ *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules* (eds. in Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub), Oxford University Press, Oxford 2015, 136-152.
- Saalfeld, Thomas. „Parliamentary party groups in the German Bundestag“, *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors* (eds. Knut Heidar, Ruud Koole), Routledge, London - New York 2000, 23-38.
- Sacks, Audrey. Levi, Margaret. “Measuring government effectiveness and its consequences for social welfare in sub-Saharan African countries”, *Social Forces* 5/2010, 2325-2351.
- Sadeck, Andrzej. *In a state of necessity. How has Orban changed Hungary*, Centre for Eastern Studies, Warsaw 2014.
- Sánchez Agesta, Luis. *Curso de derecho constitucional comparado*, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid 1980.
- Sánchez de Dios, Manuel. „Parliamentary party discipline in Spain,“ *Party discipline and parliamentary government* (eds. Shaun Bowler, David M. Farrell, Richard S. Katz), Ohio State University Press 1999, 141–162.

Сарачевић, Нермина. “Улога парламента у модерним демократијама”, *Парламентаризам у Босни и Херцеговини*, (ур. Саша Гаврић, Душан Бановић), Фондација Friedrich Ebert Stiftung, Сарајево 2012, 15-40.

Sargentich, O. Thomas. „The Presidential and Parliamentary Models of National Government,” *American University International Law Review* 2-3/1993, 579-592.

Сартори, Ђовани. *Упоредни уставни инжењеринг –структуре, подстицаји и исходи*, (прев. Маја Миличевић), Филип Вишњић, Београд 2003.

Scheppele, Lane Kim. „Understanding Hungary’s Constitutional Revolution,” *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*,“ (eds. Armin von Bogdandy, Pál Sonnevend), Beck - Hart - Nomos 2015, 124-137.

Schmidt, G. Manfred. „Germany. The grand coalition state“, *Comparative European Politics*, (ed. Josep M. Colomer), Routledge London -New York 2008, 90-138.

Schmitt, Carl. *Verfassungslehre*, Elfte Auflage, Duncker- Humblot , Berlin 2017.

Shitrit, R. Ayelet. Hasson, Sharon. „The effect of the constructive vote of no-confidence on government termination and government durability“, *West European Politics* 3/2022, 576-590.

Shugart, S. Matthew. „Political-Institutional Reform in Israel: A Comparative Perspective“, <https://en.idi.org.il/articles/9356>, 25. новембар 2021.

Sesar, Paula. „Reforme izbornog sustava 2013.-2017. i promjena stranačkog sustava u Italiji“, *Političke analize* 33-34/2018, 13-19.

Siaroff, Alan. “Varieties of Parliamentarianism in the Advanced Industrial Democracies.” *International Political Science Review* 4/2003, 445–464.

Sieberer, Ulrich. Höhmann, Daniel. „Do party system parameters explain differences in legislative organization? Fragmentation, polarization, and the density of regulation in European parliaments, 1945–2009,“ *Party Politics* 4/2022, 597–610.

Silva N. Thiago. „When do different systems of government lead to similar power-sharing? The case of government formation,“ *Political Science Research and Methods* 2022, 1–9.

Симовић, Дарко, *Полупредседнички систем*, Правни факултет у Београду, Службени гласник, Београд, 2008.

Симовић, Дарко, „Однос изборног система и система власти у Републици Србији“, Фондација Центар за јавно право, 2015, <https://www.cceol.com/search/gray-literature-detail?id=571891>, 05. фебруар 2023.

- Симовић, Дарко. „Президенцијализовање српског парламентаризма (2006-2016)“, *Српска политичка мисао*, специјал/2017, 111-126.
- Симић, Мирољуб. Ђорђевић, Срђан. Матић, Дејан. *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Беоштампа, Крагујевац 2009.
- Soltész, István. *Az Országgyűlés*, Hivatala 2021.
- Sokol, Smiljko. Smerdel, Branko. *Organizacija vlasti*, Narodne novine, Zagreb 1988.
- Sozsár –Szentmiklósy, Zoltán. “Supermajority in Parliamentary Systems –A Concept of Substantive Legislative Supermajority:Lessons from Hungary,” *Hungarian Journal of Legal Studies* 3/2017, 281–290.
- Станић, Милош. „Утицај фракцијске дисциплине и кохезије на слободан посланички мандат,“ *Српска политичка мисао* 4/2016, 369-393.
- Stan, Lavinia. Vancea, Diane. „Much Contest, Little Censure: Motions in the Romanian Parliament (1989–2012),“ *Europe-Asia Studies* 10/2014, 1629-1648.
- Старовић, Немања. Рајић, Предраг. *Анализа резултата парламентарних избора у Краљевини Шпанији новембра 2019*, Центар за друштвену стабилност, 2019. <https://czds.rs/analiza-rezultata-parlamentarnih-izbora-u-kraljevini-spaniji-novembra-2019/>, 23. фебруар 2023.
- Стјуарт, Мил Џон. *О представничкој влади*, (прев. Вл. Јовановић) Београд, Државна штампарија, 1876.
- Стошић, Сања. Пешић, Милена. „Сецесионистички дискурс Косова и Каталоније: сличности и разлике,“ *Политичка ревија* 4/2019, 175-222.
- Strom, Kaare. „Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies,“ *The American Political Science Review* 3/1985, 738-754.
- Strom, Kaare. Muller, C. Wolfgang. Smith, M. Daniel. „Parliamentary Control of Coalition Governments“, *Annual Review of Political Science* 2010, 517-535.
- Strom, Kaare. Swindle, M. Stephen. „Strategic Parliamentary Dissolution“, *The American Political Science Review* 3/2002, 575-591.
- Shabbir, G. Cheema. *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries*, Lynne Rienner Publishers 2005.

Стојиљковић, Зоран. „Партије у парламенту“, *Дилеме и изазови парламентаризма* (ур. у Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Конрад Аденауер Стифтунг 2007, 105-127.

Стојановић, Драган. *Уставно право*, Свен, Ниш 2013.

Шавија, Пајић Сандра. „Распуштање парламента у уставима европског парламентаризма“, *CIVITAS* 5/2013, 246-261.

Шавија, Пајић Сандра. „Уставни положај владе у парламентарној систему“, *Пословне студије* 11-12/2014, 243-269.

Tanchev, Evgeni. „Parliamentarism Rationalized“, *East European Constitutional Law Review* 1/1993, 33-35.

Tavits, Margit. *Presidents with Prime Ministers. Do Direct Elections Matter?*, Oxford University Press 2008.

Taylor, Michael. Herman, V. M. "Party Systems and Government Stability," *The American Political Science Review*, 1/1971, 28-37.

Thill, Jean, „The Grand Duchy of Luxembourg“, *Constitutional Law of the EU Member States* (eds. Leonard Besselink, Paul Bovend'Eert et al.), Kluwer 2014, 1085-1145.

Tibor, Bárány. *Házaszályi rendelkezések*, Országgyűlés Hivatala 2020.

Torres Muro, Ignacio. “La moción de censura constructiva. Una respuesta alemana, y española, a la inestabilidad gubernamental,” *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época* 1/2017, 279-292.

Trócsányi, László. „The Creation of the Basic Law of Hungary”, *The Basic Law of Hungary: A First Commentary*, (eds. Lóránt Csink, Balázs Schanda, András Zs.Varga), Clarus Press, Dublin, 2012.

Васовић, Вучина. *Савремене демократије I*, Службеник гласник, Београд, 2012а.

Васовић, Вучина. *Савремене демократије II*, Службеник гласник, Београд, 2012б.

Васовић, Вучина. „Савремени изазови парламентаризма“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Конрад Аденауер Стифтунг 2007, 7-44.

Верготини, Ђузепе. *Упоредно уставно право*, (прев. Љиљана Грубач), Службени гласник, Београд 2015.

Verzichelli, Luca. „Italy: Delegation and Accountability in a Changing Parliamentary Democracy,” *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, (eds. Kaare Strom, Wolfgang C. Muller, Torbjorn Bergman), Oxford University Press 2006, 445-473.

Vibert, Frank. *The Rise of the Unelected, Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.

Villanueva Turnes, Alejandro. „La moción de censura en el ordenamiento Constitucional Español” *Revista JADO. Boletín de la Academia Vasca de Derecho* 28/2018, 571-593.

Villanueva Turnes, Alejandro. „El nombramiento ordinario del presidente del gobierno en España,” *Revista de Derecho Electoral* 23/2017, 191-202.

Vile, Maurice John Crawley. *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Liberty Fund, Indianapolis 1998.

Virgala Foruria, Eduardo. “La moción de censura de marzo de 1987: segunda práctica aplicativa del artículo 113 de la Constitución,” *Revista De Las Cortes Generales* 13/1988, 159-177.

Вујаклија, Милан. *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд 1980.

Вучић, Оливера. „Положај и функције државног поглавара (шефа државе)“, Зборник радова *Научно саветовање: Уставно питање у Србији*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 20-21. мај 2004, 105-118.

Вучковић, П. Јелена. Ковачевић Н. Аника. "Институт интерпелације у парламентарном праву Француске" *Страни правни живот* 3/2022, 385-402.

Вучковић, Наташа. „Политичке странке и (не)моћ политичких институција“, *Савремена држава: структура и социјалне функције* (ур. Вукашин Павловић, Зоран Стојиљковић), Конрад Аденауер Стифтунг, Београд 2010, 141-172.

Webb, Paul. Poguntke, Thomas. “The Presidentialisation of Politics Thesis Defended”, *Parliamentary Affairs* 3/2013, 646-654.

Wert, José Ignacio. „La campaña electoral de octubre de 1982: El camino del cambio,” *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 28/1984, 63-84.

Wheeler, Duncan. “VOX in the Age of COVID-19: The Populist Protest Turn in Spanish Politics,” *Journal of International Affairs* 2/2020, 173–184.

Whitaker, Richard. Martin, Shane. „Divide to conquer? Strategic parliamentary opposition and coalition government,” *Party Politics* 6/2022, 999–1011.

Winter, De Lieven. „The Role of Parliament in Government Formation and Resignation“, *Parliaments and majority rule in Western Europe* (ed. Herbert Döring), Centre for European Social Research (MZES) at the University of Mannheim 1995, 115-151.

Yarza, Simon Fernando. „La Moción De Censura: ¿Constructiva u 'Obstructiva'? (The Vote of No Confidence: Constructive or 'Obstructive'?),“ *Revista Española de Derecho Constitucional* 103/ 2015, 87-109.

Yarza, Simon Fernando. “De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo,” *Revista Española de Derecho Constitucional* 116/2019, 111-136.

Zajc, Drago. *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2004.

Зекавица, Радомир. „Контрола и одговорност у систему политичких институција Европске уније - основни изазови и проблеми“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 74/2016, 113-128.

Żebrowski, Waldemar. „Different forms of parliamentarism and the factors determining the variations,“ *Baltic Region* 2/2010, 114-122.

Правни акти

Act XX of 1949, The Constitution of the Republic of Hungary, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.HUN.3-Annex2.pdf>, 2. децембар 2022.

Act XXXI of 1989. <https://web.archive.org/web/20110719150749/http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=86> 29, 2. децембар 2022.

Act XXXVI of 2012 on the National Assembly, <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Act+XXXVI+of+2012+on+the+National+Assembly/b53726b7-12a8-4d93-acef-140feef44395>, 2. децембар 2022.

Constitution Act 1986 (The Constitution of New Zealand), <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0114/latest/DLM94204.html>, 20. децембар 2021.

Constitution of Belgian
https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf, 25. ноябрь 2021.

Constitution of Greece As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary Parliament, Hellenic Parliament, 2008.
<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>, 16. декабрь 2020.

Constitution of the Republic of Slovenia, <https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf>, 25. ноябрь 2021.

Constitution of Romania, <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ro/ro021en.pdf>, 26. апрель 2022.

Constitution of the Czech Republic, <https://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr>, 27. ноябрь 2021.

Constitution of the Italian Republic,
https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, 27. ноябрь 2021.
 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación. Permanente. XIV Legislatura, Sesión plenaria núm. 53, celebrada el jueves 22 de octubre de 2020.
https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-56.PDF, 17. февраль 2023.

Die Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Reichsverfassung) vom 1919.
<http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html>, 15. март 2022.

Hungary's Constitution of 2011 with Amendments through 2016.
https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016.pdf?lang=en, 02. декабрь 2022.

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno <https://www.boe.es/buscar/pdf/1997/BOE-A-1997-25336-consolidado.pdf>, 21. февраль 2023.

Modifiche alla parte II della Costituzione, Atto Senato n. 2544-B, Atto Camera n. 4862-B, 2005.
https://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/approfondimenti/dossier/XIV/Dossier%20n.%20756.pdf, 02. декабрь 2022.

Opinion on the Constitution of Serbia, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 2007, Opinion No. 405/2006, document CDL-AD(2007)004

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e), 2. децембар 2022.

Poland's Constitution of 1997 with Amendments through 2009 https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009.pdf?lang=en, 25. новембар 2021.

Poslovník Hrvatskog Sabora, Zagreb, 2018, <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inlinfiles/Poslovník%20Hrvatskoga%20sabora%20-%20procisceni%20tekst%202018.pdf>, 25. новембар 2021.

Real Decreto 2057/1982, de 27 de agosto, de disolución de las Cortes Generales y fijación de la fecha de las elecciones, *Boletín Oficial del Estado* 207: 23337. <https://www.boe.es/boe/dias/1982/08/30/pdfs/A23337-23337.pdf>, 21. фебруар 2023.

Real Decreto 1047/1989, de 1 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, *Boletín Oficial del Estado* 210: 28094. <https://www.boe.es/boe/dias/1989/09/02/pdfs/A28094-28094.pdf>, 21. фебруар 2023.

Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, *Boletín Oficial del Estado* 8: 502–503. <https://www.boe.es/boe/dias/1996/01/09/pdfs/A00502-00503.pdf>, 21. фебруар 2023.

Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, *Boletín Oficial del Estado* 232: 101835–101836. <https://www.boe.es/boe/dias/2011/09/27/pdfs/BOE-A-2011-15160.pdf>, 21. фебруар 2023.

Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, *Boletín Oficial del Estado* 55: 21025–21028. <https://www.boe.es/boe/dias/2019/03/05/pdfs/BOE-A-2019-3109.pdf>, 21. фебруар 2023.

Resolution 10/2014. (II. 24.), OGY on certain provisions of the Rules of Procedure, <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Resolution+on+certain+provisions+of+the+Rules+of+Procedure/968f2e08-f740-4241-a87b-28e6dc390407>, 2. децембар 2022.

Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, German Bundestag, Deutscher Bundestag, Berlin, 2022, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>, 29. август 2022.

Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, https://en.camera.it/4?scheda_informazioni=31, 2. децембар 2022.

Spanish Constitution of 1978
<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>, 25. новембар 2021.

Standing Orders Congress of Deputies,
https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/standing_orders_02.pdf, 15. фебруар 2023.

Sweden's Constitution of 1974 with Amendments through 2012,
https://www.constituteproject.org/constitution/Sweden_2012.pdf?lang=en, 30. новембар 2021

Ustav Republike Hrvatske, <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>, 25. новембар 2021.

Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 55/05. и 71/05.-исправка и 101/07. 65/2008, 16/2011, 68/2012. – одлука УС, 72/2012, 7/2014. - одлука УС, 44/2014. и 30/2018. – др. закон.

Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/2010.

Закон о потврђивању уредаба које је Влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања, *Службени гласник РС*, бр. 62/2020.

Закон о председнику Републике, *Службени гласник РС*, бр. 111/20.

Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 52/10.

Устав Црне Горе, "Сл. лист ЦГ", бр. 1/2007. и 38/2013. - Амандмани I-XVI.
<https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>, 25. новембар 2021.

Устав Републике Србије од 1990. *Службени гласник РС*, бр. 1/90

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

План третмана података

Назив пројекта/истраживања
Влада у систему рационализованог парламентаризма
Назив институције/институција у оквиру којих се спроводи истраживање
Универзитет у Новом Саду, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад
Назив програма у оквиру ког се реализује истраживање
1. Опис података
<i>1.1 Врста студије</i> <i>Укратко описати тип студије у оквиру које се подаци прикупљају</i> У овом истраживању нису прикупљани подаци.
2. Прикупљање података
3. Третман података и пратећа документација
4. Безбедност података и заштита поверљивих информација
5. Доступност података
6. Улоге и одговорност