

Dr Dragan Prlja*
 Prof. Dr Savović Danilo**
 Dr Savović Danica***

ODNOS IZVRŠNE VLASTI I ŠEFA DRŽAVE U PARLAMENTARNIM SISTEMIMA

Apstrakt

Ideja deobe vlasti u parlamentarnim režimima svoje korene vuče iz težnji novonastalog trećeg staleža da svoju ekonomsku moć proširi i uticajem u političkoj sferi. Na krilima uzleta nove klase, nastajale su teorije o podeli vlasti koje su imale za cilj da ograniče apsolutnu vlast feudalnih vladara oličenih u starom režimu (ancien régime). Međutim, parlamentarizam i podela vlasti se ne zasniva samo na prostoj deobi državnih funkcija, bila ona izražena kroz teorije o državnim funkcijama onih dualističkog, trijalističkog ili kvadrilističkog tipa. U savremenoj interpretaciji parlamentarizam je ne samo određena forma političke organizacije društva, nego i sistem koji u sebi sadrži i nespornu demokratsku vrednost. Naime, kroz primenu principa podele vlasti obezbeđuje se ne samo poštovanje međusobne ravnoteže i kontrole različitih grana državne vlasti, nego se ostvaruje vladavina prava, štite slobode građana i njihova neotuđiva prava. Zbog toga je bilo neophodno istražiti ne samo odnos legislative (zakonodavne) i egzekutive (izvršne vlasti), iako je to centralna tačka parlamentarnog sistema, nego i pojedinačno međusobni odnos ostalih grana državne vlasti. U ustavnim sistemima pojedinih država, zavisno od konkretnog tipa parlamentarnog režima, međusobni odnos organa državne vlasti uređen je na različit način. U nekim od njih ustavna rešenja su takva da veću ulogu daju izvršnoj vlasti, u drugim predsedniku države. Zato se kaže da je u nekim parlamentarnim sistemima postoji jaka vlada i slabi predsednik, u drugim je obrnuto. Cilj ovog rada je analiza ustavnih rešenja funkcionisanja izvršne vlasti i šefa države koja u većoj ili manjoj meri može uticati na celokupne društvene odnose u zemljama parlamentarne demokratije.

Ključne reči: *parlament, šef države, vlada, ravnoteža vlasti, kontrola vlasti*

1. UVOD

Feudalizam sa svojim sistemom odnosa garantovao je apsolutnu vlast monarha koja je bila neprikosnovena u svim sferama društvenog života. Izvršene društvene promene nagoveštavale su i izmenu odnosa snaga, pa je kraljevska vlast u apsolutističkim monarhijama bila sve više izložena zahtevima da se ograniči i stavi pod kontrolu. Međutim ta nastojanja, pre svega aristokratije, ali i drugih slojeva društva, sporo su se

* Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd

** Visoka zdravstvena škole strukovnih studija Medica, Beograd

*** Ministarstvo spoljnih poslova, Beograd

realizovala u praksi. Ipak, korak po korak, iako u dosta dugom vremenskom periodu, monarhova vlast je postepeno ograničavana, između ostalog i kroz prerastanje staleških skupština u parlament. Teorijski izraz tih nastojanja o ograničavanju jedne vlasti drugom realizovan je kroz različite teorije o podeli vlasti¹, dok je normativno uređen kroz ustavnopravnu formu parlamentarizma kao svojevrsnog organizaciono oblika vlasti.²

U tom smislu najčešće su prisutne trijalističke teorije o državnim funkcijama,³ uz takođe dosta rasprostranjene dualističke⁴ i kvadrjalističke.⁵

Kako je odnos između zakonodavne i izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, kao i sudske i izvršne vlasti tema mnogobrojnih istraživanja, čini se posebno interesantnim analizirati odnos između izvršne vlasti i vlasti šefa države. Ovo posebno zato što, ne samo u predsedničkom sistemu, već i u parlamentarnim demokratijama ne postoji uvek sasvim jasna granica između izvršne vlasti izražene najčešće kroz nadležnostima vlade i izvršnih ovlašćenja šefa države. S druge strane, jasno definisana podela vlasti obezbeđuje ne samo poštovanje međusobne ravnoteže i kontrole različitih grana državne vlasti, nego se njome efikasnije ostvaruje vladavina prava, štite slobode građana i njihova neotuđiva prava.

Sve to ukazuje da se kroz analizu odnosa izvršne vlasti tj. vlade i šefa države dublje sagledava ne samo odnos između različitih državnih funkcija, nego i ukazuje na kompleksni karakter ideje podele vlasti i prakse njenog ostvarivanja u savremenim uslovima parlamentarnog sistema.

2. ISTORIJSKI OSVRT

Centralna tema ideje parlamentarizma izražena kroz teorije deobe vlasti počiva na odnosu između legislative i egzekutive, uz nezavisnu ulogu sudstva.

Teorije o podeli vlasti nastale su kao brana težnjama vladajućih političkih struktura da postanu isuviše jaki centri vlasti, bez mogućnosti da se političkim i pravnim sredstvima ta vlast ograniči i obuzda. Uz korišćenje načela deobe vlasti ostvaruje se i princip njihove ravnoteže i uzajamne kontrole, čime se sprečavaju navedene tendencije i u krajnjoj liniji doprinosi demokratizaciji društvenih odnosa uopšte.

¹ „Uravnoteženje grana vlasti, kako praksa pokazuje, često se ostvaruje putem jednog relativno umerenijeg razdvajanja, a koji ima više karakter jedne vrste uzajamne zavisnosti, pa i saradnje vlasti. To je parlamentarni sistem koji se uspostavio i razvio kako u monarhijskim, tako i u republikanskim državama“, P.Nikolić. *Ustavno pravo*, Beograd, 1993, 248.

² „Jedan od dva glavna oblika predstavničkog sistema zasnovanih na načelu podele vlasti, uz razume se mogućnost primene i oblika neposredne demokratije, je parlamentarni sistem. Vrlo rasprostranjen u Evropi, pa i u svetu, parlamentarni sistem je rezultat dugogodišnjeg oblikovanja u toku istorije Engleske, započetog i pre stvaranja moderne države, a definitivno okončanog u XVIII veku.“ *Ibidem*, str.249.

³ „Trijalističke teorije, po pravilu sve državne funkcije (vlasti) dele u tri grupe: zakonodavnu, izvršnu (upravnu) i sudsku funkciju (vlast). U svetskoj literaturi najpoznatije trijalističke teorije potiču od Š.L.Monteskijea, E.Artira, P.Labanda, G.Jelineka, L.Digija, F.Grina, K. Levenštajna i A.Tezaure...“, R.Marković, *Izvršna vlast*, Beograd 1980,24-25.

⁴ Najznačajniji predstavnici i zagovornici dualističkih teorija su Dž. Lok, Ž.Ž. Ruso, R.Kare de Malber, H. Kelzen i drugi.

⁵ Tradicionalne teorije najčešće izražene kroz princip tzv.trijade,odnosno podele državnih funkcija na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, sve češće se, dopunjuju teorijama koje, ne osporavajući ovu osnovnu podelu, iznose argument o opravdanosti dodavanja i četvrte koja bi mogla da se definiše kao *izvršnopolitička*. Ona „nova“ državna funkcija, više je rezultat savremenih političkih okolnosti uslovljenih modernim načinom vladanja i uopšte načinom života, nego što je rezultat savremenih teorija o državi i njenim funkcijama i karakteru vlasti.

Od tih prvobitnih nastojanja koja su imala za cilj obuzdavanje monarhovitih težnji za apsolutnom dominacijom u vršenju vlasti, menjao se postepeno i karakter i priroda svih oblika državnih funkcija počev od tradicionalnih formi parlamentarnih režima, sve do savremenih oblika parlamentarizma u kojima srećemo manje ili više elemenata racionalizacije, koji onemogućavaju preveliku koncentraciju vlasti i njenu zloupotrebu.

U analizi odnosa između različitih grana državne vlasti mora se poći od ustavnopravnog određenja koji bliže uređuje osnovna načela na kojima počiva ustavni sistem pojedine zemlje, među koja svakako spada i princip na kome počiva organizacija vlasti i odnos među organima državne vlasti.

U skladu sa tim osnovnim odrednicama predmet dalje analize obuhvata nadležnosti pojedinih organa vlasti kojima je povereno vršenje državnih funkcija u organizacionom, institucionalnom i funkcionalnom smislu, sa posebnim naglaskom na izvršnu vlast koncentrisanu kod dva ustavna subjekta: šefa države i vlade.

3. MEĐUSOBNI ODNOS DRŽAVNIH FUNKCIJA (VLASTI) U SAVREMENOM SVETU

Od uspostavljanja parlamentarizma, osnovni principi na kojima je konstituisan ovaj oblik organizacije vlasti, tj. međusobna ravnoteža, saradnja i uzajamna kontrola, prisutni su i danas. Međutim, savremeni parlamentarni sistem, uz prisustvo navedenih načela na kojima je nastao, sadrži i različite ustavnopravne instrumente koji u određenoj meri daju novo političko i pravno značenje funkcijama i ulozi osnovnih grana vlasti.

To znači da pojedine državne funkcije zadržavaju u osnovi svoje prvobitne nadležnosti, ali da dobijaju i neke nove ili gube već postojeće, u zavisnosti od savremenih društvenih, pre svega praktičnih potreba koji ih prate. Tako npr. parlament zadržava ustavnopravnu i zakonodavnu funkciju, s tim što neki drugi organi u okviru prenesene nadležnosti, u redovnim ili vanrednim okolnostima, vrše i normativnu delatnost. S druge strane, izvršna vlast pored tradicionalnih kompetencija, danas u skladu sa savremenim poimanjem javnih službi, ima odnos prema upravi ne samo kao instrumentu vlasti, već kao jednom od značajnih subjekata regulacije društvenih procesa.⁶

Odnos između šefa države i vlade takođe se menjao tokom istorije parlamentarizma na taj način što je izvršna vlast preuzimala sve više funkcija od predstavničkog tela, koje je u takvoj konstelaciji odnosa moralo da se bori za očuvanje svojih ustavnih nadležnosti i ograničava permanentnu tendenciju izvršne vlasti za dominacijom.

Čak i sudska vlast čija je osnovna odrednica nezavisnost u odnosu na ostale grane vlasti, danas kroz različite instrumente, prvenstveno kroz ulogu ustavnog suda, poprима ulogu i funkciju koja za sudsku vlast nije bila tipična.

⁶ „Teorijski koncept uprave kao sistema socijalne regulacije podrazumeva, dakle, da se aktivnostima uprave u regulaciji društvenih procesa ne pristupa kao vladavini ljudima, već kao procesu legitimnog uticaja na ponašanje ljudi prema unapred postavljenim standardima“, S. Lilić, *Upravno pravo*, Beograd 2004, 22.

4. ODNOS IZVRŠNIH OVLAŠĆENJA ŠEFA DRŽAVE I VLADE U RAZLIČITIM OBLICIMA PARLAMENTARNE ORGANIZACIJE VLASTI

Uvažavajući istorijski razvoj i funkcije pojedinih grana vlasti u državi, ali i savremene potrebe današnjeg društva, za predmetnu analizu interesantan je odnos između šefa države i vlade kao nosioca izvršne vlasti u parlamentarnom sistemu.

Polazeći od navedenih odrednica da su se položaj, uloga i nadležnosti državnih funkcija koje su poveravane njihovim nosiocima menjale tokom istorije, analizirajući se međusobni odnos šefa države i vlade u različitim modelima parlamentarnog sistema, počev od onog koji je bio prisutan u monarhijama, preko polupredsedničkog režima, sve do savremenih oblika parlamentarizma.

4.1. Odnos monarha i vlade u apsolutističkim monarhijama

Istorija parlamentarizma svedoči da je ovaj oblik organizacije vlasti ne samo nastao u monarhijskom obliku vladavine, već i da se u njegovim okvirima razvijao, menjao i usavršavao.

U uslovima apsolutne monarhije, kralj je bio nosilac celokupne izvršne vlasti, i ne samo izvršne vlasti, nego je monarh raspolagao i drugim instrumentima vlasti, podrazumevajući tu i zakonodavnu i sudsku. Monarh vrši zajedno sa parlamentom i zakonodavnu vlast, pa je za označavanje te njegove legislativne funkcije u Engleskoj upotrebljavan izraz „Kralj u Parlamentu“. To pravo je kralj koristio na taj način što je kontrolisao donošenje zakona u parlamentu putem prava na zabranu (apsolutno veto) svih zakona koji su izglasani u predstavničkom telu.

Borba za ograničavanje apsolutne vlasti monarha trajala je vekovima, a o njoj najbolje svedoči istorija nastajanja parlamentarizma u Engleskoj.

Opštepoznato je da je veoma teško ograničiti bilo koju apsolutnu vlast i da je otpor takvih vladara teško slomiti. To je i razlog što je borba za uvođenje mehanizama koji će kraljevsku vlast ograničiti trajala vekovima.⁷

Značajnu pobjedu na putu ograničavanja monarhove vlasti predstavlja dokument iz 1679 godine poznat pod nazivom *Habeas Corpus Act* koji garantuje nepovredivost lične slobode i predstavlja krupan korak na putu uspostavljanja parlamentarizma.

Na taj način okončana je apsolutna prevlast monarha u svim sferama društvenog života, pa i njegova izvršna ovlašćenja koja do tada nije delio ni sa kim.

Iako nije imao prerogative vlasti kao ranije, monarh je zadržao određene poluge vlasti posebno izvršne. Pored toga zadržao je status neodgovornosti, jer nije bio neposredno odgovoran za donete odluke, već su za njih odgovornost preuzimali ministri.

Ministri su u početku bili odgovorni kralju, da bi kasnije, pored odgovornosti monarhu bili odgovorni i parlamentu.

⁷ Istorijski posmatrano proces uspostavljanja parlamentarizma u Engleskoj započeo je sa usvajanjem tzv. Velike povelje slobode *Magna Carta Libertatum* 1215. godine. Pedeset godina kasnije (1265) započeo je organizovani otpor kraljevoj samovolji ne samo od strane krupnih feudalaca i crkvenih staleža, nego i predstavnika drugih slojeva (sitnog plemstva, slobodnih građana i drugih kategorija).

Monarh u daljem razvoju parlamentarizma gubi i zakonodavna ovlašćenja što se manifestuje u sve ređem korišćenju prava na zakonodavnu inicijativu, kao i primenjanja apsolutnog veta na donete zakone u parlamentu.

Bio je to uvod u jedan novi oblik monarhističkog parlamentarizma kao posebne varijante parlamentarnog režima koji nije više apsolutistički, već je akcenat na parlamentu kao centru moći modelu parlamentarnog režima koji počiva na principu ravnoteže između monarha i predstavničkog tela i vlade koja predstavlja sponu između ta dva tela.

4.2. Odnos monarha i vlade u parlamentarnim monarhijama

Nakon dugotrajne borbe za obuzdavanja apsolutne vlasti monarha, konstituiše se parlament kao predstavničko telo koje izražava osnovne interese i potrebe građana.⁸ Međutim, zakonodavna vlast monarha nije jedina koja je stavljena pod kontrolu predstavničkog tela, već je pored zakonodavne ograničena i izvršna vlast monarha. Na taj način, se umesto apsolutne monarhije postepeno konstituiše parlamentarna monarhija koja apsolutnu vlast i supremaciju kralja ograničava kroz nove funkcije, ulogu i položaj parlamenta i vlade.

Odnos kralja i nosilaca izvršne vlasti najbolje ilustruje položaj ministara koji su u uslovima monarhijskog parlamentarnog sistema bili organi kralja i odgovorni kralju, dok se u novonastalim uslovima njihov položaj modifikuje.⁹

Iako postoji odgovornost ministara prema parlamentu, oni su u obavezi, prvenstveno da radi postizanja ravnoteže vlasti, obezbede ne samo poverenje kralja, nego istovremeno i poverenje parlamenta.¹⁰

Ovakva ustavnopravna regulativa dovela je do uspostavljanja svojevrsne dihotomije unutar izvršne vlasti. To znači da su i monarh i vlada imali prerogative izvršne vlasti, s tim što se pravni položaj i karakter ta dva ustavna organa unutar izvršne vlasti međusobno razlikovao. Naime, monarh je prema svom ustavnom položaju neodgovoran za akta koja donosi, jer tu odgovornost svojim pramapotpisom preuzimaju pojedini ministri ili prvi ministar (predsednik vlade).

Taj svojevrsni dualizam koji se u parlamentarnoj monarhiji karakterisao delom izvršnih ovlašćenja između kralja i vlade, kontinuirano i u sve većoj meri se pomerao u pravcu sve većih ovlašćenja vlade. Tako je vlada kao izvršni organ sve više jačala svoju moć u postojećem sistemu podele vlasti, da bi u toj sferi postala dominantna. S druge strane, kompetencije kralja su se smanjivale, pa su tokom vremena poprimile simbolični karakter sa prerogativima koji su se pretežno svodile na izražavanje nacionalnog jedinstva.

Evolucija vlasti oličena u monarhu išla je permanentno u pravcu sužavanja njegovih kompetenciji i u drugim sferama. Bez obzira na tu tendenciju erozije kraljevskih

⁸ Smatra se da je, posle dugotrajne borbe, parlamentarizam posle revolucije iz 1688 konačno stabilizovan i postao stalni oblik organizacije vlasti u Engleskoj.

⁹ Istina ministri su odgovorni parlamentu, ali sam odnos prema kralju čiji su organi, jasno ilustruje njihovu vezu i prema monarhu i prema parlamentu.

¹⁰ Što se tiče odgovornosti ministara za vreme trajanja njihovog mandata, njima za povredu zakona sudi isključivo Apelacioni sud.

nadležnosti, ipak u nekim savremenim monarhijama, šef države i danas obavlja značajne funkcije. Tako npr. u Belgiji kralj vrši zakonodavnu vlast, svakako zajedno sa parlamentom.¹¹

Zakonodavna ovlašćenja monarh najčešće obavlja kroz promulgaciju zakona, dok vlada to radi putem zakonodavne inicijative. Monarh, dakle ima pravo na tzv. zakonodavnu sankciju. To je pravo vladara da odbije da potpiše pojedini zakonski akt, odnosno odbije da ga proglasi. Dok je u kraljevini Belgiji ta praksa prisutna, u drugim državama i pored postojanja formalnopravnog osnova, ova mogućnost se u praksi retko ili uopšte ne koristi.¹²

Ustav takođe propisuje da kralj ima izvršnu vlast u skladu sa Ustavom (član 37 Ustava Belgije).

Sa svoje strane, izvršna vlast ima pravo da donosi uredbе, odnosno akte sa zakonskom snagom, ali i druge podzakonske akate.

U savremenim monarhijama, šef države ima pravo da raspusti parlament. Obzirom da je parlament izraz predstavničke demokratije, on izražava mišljene nacije. Ukoliko parlament izgubi tu svojufunkciju, odnosno nije više autentični izraz interesa građana koje predstavlja, monarh, na predlog predsednika vlade (prime minstar npr. u Velikoj Brijataniji) ima pravo da ga raspusti, dok je u Belgiji to čin samog kralja. U svakom slučaju ovo ovlašćenje izvršne vlasti predstavlja veoma jako oružje u njenim u rukama.

Vlada ima pravo ida postavlja pitanje poverenja pred parlamentom. Na taj način vlada nastoji da ojača svoj položaj u odnosu na parlament stavljajući pred njim odluku za koju se izvršna vlast zalaže. Ukoliko je npr. parlament u dilemi da li da usvoji određeni zakon, izvršna vlast stavljajući svoju eventualnu ostavku pred parlament, vrši svojevrsan pritisak na predstavnički organ, nastojeći da kroz pitanje poverenja postigne svoj cilj (usvajanje zakona, budžeta, debate o nekom pitanju, isl.).

Isto tako, izvršna vlast, odnosno članovi vlade imaju pravo (i obavezu da se odazovu) da prisustvuju sednici parlamenta, da u parlamentu iznose svoja gledišta po raznim pitanjima, pogotovo putem obrazlaganja zakonskih predloga, ali i u drugim prilikama.

Po pitanju imenovanja, kralj osim ministara postavlja i državne sekretare, koji nisu članovi vlade, ali su vezani za njih putem resora kojima pripadaju.

Osim nadležnosti koje su propisane ustavom, kralj posebnim zakonom, u skladu sa ustavom, može biti ovlašćen i za obavljanje drugih poslova.

Kralj najčešće ima i određene protokolarne dužnosti propisane ustavom. One su najčešće vezane za vojsku i međunarodne odnose i najčešće se tiču kadrovskih pitanja ili procedura u vezi sa tim resorima (izdavanje vojnih naredbi i sl.). Tako kralj dodeljuje činove u vojsci, izdaje odgovarajuća naređenja i sl. Takođe postavlja određene kadrove u sferi spoljnih poslova.

¹¹ „Saveznu zakonodavnu vlast kolektivno vrši kralj, Predstavnički dom i Senat“. La Constitution belge mars 2021 Cette publication reprend le texte de la Constitution coordonnée du 17 février 1994, complétée par les révisions constitutionnelles (Osnova ovog ustavnog teksta je Ustav Belgije od 17. februara 1994 godine sa izmenama koje su u međuvremenu donete-napomena autora), čl.36.

¹² Tako npr. monarh u Ujedinjenom kraljevstvu nikada ne koristi svoje pravo da uskrati potpis na izglasani zakon u Parlamentu Velike Britanije, dok je to npr. praksa u Belgiji.

U parlamentarnim monarhijama kralj donosi odgovarajući propis za izvršavanje zakona.

Monarh takođe ima pravo na pomilovanje osuđenih lica pod uslovima koji su propisani, u nekim slučajevima i da odloži izdržavanje kazne (npr. član 110 Ustava Belgije).

4.3. Odnos šefa države i vlade u savremenim oblicima parlamentarizma

4.3.1. Opšte odredbe

Tradicionalni parlamentarni sistemi doživljavaju u savremenom svetu značajne promene unutar oba oblika vladavine tj. i kraljevini i republici.

Uzrok ovih promena leži u promeni društvenih okolnosti koje svakako utiču na potrebu prilagođavanja savremenoj društvenoj praksi, pa shodno tome i na promenjenom ulogu zakonodavnih, izvršnih, pa i sudskih organa vlasti. Proklamovana podela i ravnoteža između osnovnih državnih funkcija nikada nije mogla da se ostvari kao ideal u praksi kakvu su u svojim teorijskim radovima zagovarali mislioci i tvorci tih teorija, a pogotovu ne u savremenom svetu. Kao rezultat tih prilagođavanja i promenjene uloge legislative i egzekutive, konstituišu se novi modeli parlamentarnog sistema.

4.3.2. Racionalizovani parlamentarizam

Jedna od tih novih varijanti parlamentarizma je parlamentarni režim sa elementima racionalizacije. Ukratko, novi pogled na karakter i ulogu parlamenta ispoljava se i kroz poseban racionalni pristup legislativi i njegovom izbornom telu. On podrazumeva takav model koji odudara od tradicionalnog u tom smislu što uvažava princip tzv. racionalnog ponašanja koji je prvenstveno u funkciji benefita „njegovog“ izbornog tela. Sigurno je da takav model podrazumeva različite vrste kompromisa koji se ponekad razlikuju od izvornih načela ovog tipa organizacije vlasti. Pored toga, ovaj model racionalnog ponašanja može biti primenljiv u jednom, ali ne i u drugom izbornom sistemu, pa sve to utiče na nedoslednost ovog oblika parlamentarnog režima.

Kako to izgleda u praksi pokazaćemo na primeru odnosa između šefa države i vlade u nekim zemaljama koje u većoj ili manjoj meri teže racionalizovanoj varijanti parlamentarizma.

Pre nego što pristupimo analizi tih odnosa treba istaći da u okolnostima racionalizovanog parlamentarizma, parlament često služi za izražavanje volje i zahteva vlade kao glavnog činioca izvršne vlasti, pa i državne vlasti uopšte. Na taj način stvarna uloga vlade postaje dominantna vlast u državi, gde se ostale grane vlasti, stavljaju u drugorazredni položaj koji je u funkciji realizovanja politike izvršne vlasti. Pomeranje težišta moći sa parlamenta na vladu pravda se mogućnošću izvršne vlasti da efikasno anticipira i kreira racionalne politike, pa se parlament svodi na telo koje je tu da samo podrži te njene inicijative i politike. Iako parlament zadržava i dalje značajne prerogative vlasti, ipak je vlada ta koja poseduje inicijativu u predlaganju zakona i drugih

propisa i kreiranju politika uopšte, pa samim tim i efikasne mehanizme i instrumente za njeno sprovođenje u praksi.

Što se tiče položaja šefa države, predsednik republike u parlamentarnom sistemu je politički neodgovoran, jer njegovu političku odgovornost preuzimaju ministri. Način na koji se ta odgovornost preuzima čini se putem tzv. pramapotpisa, odnosno tako što svaki akt predsednika republike preuzima resorni ministar što ga čini odgovornim pred parlamentom.¹³

S druge strane, vlada je „glavni“ organ izvršne vlasti obzirom na svoje nadležnosti, bez obzira da li su te njene kompetencije šire ili nešto uže. Ovo naročito zato što vlada kao izvršni organ ima određene nadležnosti i u normativnoj sferi.

Šef države može imati i posebna ovlašćenja koja mu omogućavaju da razreši ministra i bez izglasavanja nepoverenja od strane parlamenta, zatim izdavanje dekreta - zakona bez ovlašćenja parlamenta, pravo na raspisivanje referenduma, pravo na raspuštanje parlamenta, itd.

Ukupno posmatrano, predsednik države u parlamentarnom sistemu nema samo ceremonijalna ovlašćenja, nego i određena prava i dužnosti koje mu omogućavaju snažan uticaj u političkoj i uopšte društvenoj stvarnosti svoje države.

Primeru radi u Republici Srbiji poslove izvršne vlasti obavlja Vlada i predsednik Republike.¹⁴ Ustavom je propisano da šef države izražava državno jedinstvo Republike Srbije i istovremeno obavlja deo poslova iz delokruga izvršne vlasti.

Analizirajući nadležnosti predsednika Republike dolazi se do zaključka da su one kako protokolarnog i reprezentativnog, tako i izvršnog karaktera.

Kada su u pitanju tradicionalne grupe poslova, odnosno one koje su tipične za delokrug poslova šefa države u parlamentarizmu uopšte, one se odnose na predstavljanje države u zemlji i inostranstvu. U tu grupu poslova spadaju i oni vezani za spoljnu politiku (postavljanje i opozivanje diplomatskih predstavnika, prijem akreditiva stranih diplomata i dr.) Među te tradicionalne nadležnosti spada i proglašenje zakona, predlaganje mandataru za sastav vlade, odlučivanje o pomilovanju, dodela odlikovanja.

Osim navedenih poslova predsednik Republike obavlja i poslove vezane za odbranu zemlje kao što su komandovanje vojskom, postavljanje, unapređivanje i razrešavanje oficira vojske Srbije, poslovi vezani za zakonodavnu delatnost, kadrovska pitanja i drugo.¹⁵

Nadležnosti šefa države u savremenim parlamentarnim sistemima (što se vidi i na primeru Srbije) nisu samo brojne, nego i raznovrsne kako po obimu, tako i po sadržaju, ali i po svom karakteru.

Kada je u pitanju njihov karakter možemo reći da one po tom osnovu mogu biti protokolarne, ali i one koje nisu samo reprezentativne, već se tiču donošenja značajnih odluka u različitim sferama društvenih odnosa. S druge strane, neke odluke šef države donosi samostalno, ali je u većem broju ograničen pravom drugih organa vlasti u zajedničkom donošenju tih odluka. Tako npr, kada donosi odluku o proglašenju vanrednog i ratnog stanja predsednik Republike tu odluku donosi zajedno sa predsednicima

¹³ Pri tome članovi vlade mogu biti odgovorni i solidarno, odnosno kolektivno, ali i individualno.

¹⁴ Ustav Srbije, *Sl.glasnik RS*, br. 98/2006, član 111.

¹⁵ *Ibidem*, član 112

Vlade i Narodne skupštine. Sa istim subjektima vlasti propisuje mere odstupanja od ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava, kao što supotpisuje mere odstupanja od navedenih prava koje vlada propiše u slučaju vanrednog stanja.¹⁶

I u drugim poslovima koji spadaju u nadležnost predsednika Republike obavezna je njegova saradnja sa Narodnom skupštinom i Vladom. Ovo posebno u sferi spoljne politike, posebno u domenu njenog formulisanja i vođenja. Ustavom su date osnovne naznake nadležnosti u oblasti spoljne politike odnosno međunarodnog položaja zemlje, odnosa sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, predstavljanja zemlje u inostranstvu, protokolarnim poslovima i sl. Ostavljeno je da se zakonom (Zakon o predsedniku Republike) bliže urede ta pitanja.¹⁷

Najvažnija pitanje u domenu saradnje vlade i šefa države regulisana su ustavom, tako da ta dva organa vlasti tesno sarađuju u obavljanju izvršnih funkcija. Vlada kao organ za utvđivanje svih politika na državnom nivou sarađuje sa šefom države u oblikovanju i izvršavanju spoljne politike. Njihova saradnja na tom planu manifestuje se kroz odlučivanje o osnivanju diplomatskih predstavništava, postavljanju diplomatskih predstavnika, gde ih vlada po pravilu predlaže, a predsednik ukazom postavlja.

Uloga predsednika države, pored nadležnosti koje ima u redovnim prilikama, ima posebna ovlašćenja u vanrednim situacijama. U tim situacijama, šef države donosi uredbe sa zakonskom snagom kojim se uređuju pitanja relevantna za ratno stanje.¹⁸

U zakonodavnoj sferi predsednik Republike takođe ima određene ingerencije. To se odnosi na njegovo pravo da podnese predlog za reviziju ustava (član 203, st.1), pravo da podnese suspenzivni veto na izglasani zakon.

Vrlo značajno pravo predsednika države odnosi se na mogućnost da donese odluku o raspuštanju Narodne skupštine. Prema odredbi ustava odluku o raspuštanju Narodne skupštine predsednik Republike donosi na predlog vlade. U jednom slučaju šef države ima eksplicitnu dužnost na to, dok u drugom slučaju tu odluku može doneti na predlog Vlade.¹⁹

Predsednik Republike ima takođe i određena prava koja su u vezi sa izborom i imenovanjem sudija Ustavnog suda i dr.

Kada je u pitanju odgovornost predsednika države, on je odgovoran ukoliko povredi ustav ako delo učini u obavljanju svoje dužnosti.²⁰

Ovaj model parlamentarnog sistema funkcioniše u praksi uz manje ili veće poteškoće. Ako šef države ima u predstavničkom telu većinu, onda u usvajanju politika i njihovom sprovođenju nema posebnih poteškoća. U suprotnom, ukoliko predsednik država nema parlamentarnu većinu, onda je nužna saradnja između suprostavljenih političkih opcija. Ta saradnja može biti manje ili više uspešna i ona se sprovodi u uslovima

¹⁶ *Ibidem*, član 200, st.5 i čl. 201, st. 2 do 5.

¹⁷ U nekim državama su ova pitanja precizirana, u drugim nisu, pa u praksi dolazi do nejasnih pravnih situacija kada se ne zna kako se postupa kad predsednik države odbije imenovanje ambasadora kojeg je predložila vlada u čijoj je to nadležnosti (nedavni slučaj u Crnoj Gori).

¹⁸ Primeri iz ustava Crne Gore i Hrvatske.

¹⁹ „Predsednik Republike je *dužan* da ukazom raspusti Narodnu skupštinu u slučajevima određenim ustavom“ (čl.109, st.5), dok je u drugom slučaju njegovo *pravo* da raspusti Narodnu skupštinu uslovljeno obrazloženim predlogom vlade. (čl.109, st.1) Ustava Srbije.(podvukli autori).

²⁰ Ustavom je predviđena procedura opoziva predsednika Republike usled povrede ustava.

tzv. kohabitacije, koja pre svega zahteva saradnju i kompromise po mnogobrojnim pitanjima iz oblasti funkcionisanja državnih vlasti.

4.4. Odnos šefa države i vlade u polupredsedničkom sistemu

4.4.1. Opšte karakteristike

Odnos između vlade kao organa vlasti kome je prvenstveni zadatak da izvršava zakone i s druge strane šefa države, kome izvršna ovlašćenja nisu najvažnija nadležnost, počiva u parlamentarizmu na osnovnim postulatima ovog modela organizacije vlasti. Bez obzira što navedenu relaciju između vlade i šefa države karakterišu principi jednakosti, saradnje i uzajamnosti u odnosu prema zakonodavnom telu, postoje značajne razlike u ovlašćenjima i uopšte nadležnostima ovih organa u različitim modelima parlamentarnog sistema. Drugim rečima, dualizam egzekutive u parlamentarizmu zavisi od konkretnog modela parlamentarnog sistema. Drugačija je uloga šefa države u monarhiji, od one u republici, isto kao što će se razlikovati u polupredsedničkom sistemu od onog u „čistom“ parlamentarnom režimu. I najzad, ni uloga šefa države u parlamentarnom sistemu republikanskog tipa i odnos prema vladi neće biti isti u svim modelima parlamentarnizma.

4.3.2. Polupredsednički sistem

Polupredsednički sistem se najčešće vezuje za Francusku, odnosno preciznije za period Pete Republike.

On je nastao kao posledica nestabilnih društvenih odnosa u vreme francuske Treće i Četvrte Republike.

Naime, opšti trend sve jače uloge zakonodavnog tela između dva svetska rata poprimio je razmere supremacije parlamenta nad ostalim granama vlasti, posebno na račun izvršne, koja je slabila proporcionalno jačanju snage parlamenta. Ta situacija je dovela u pitanje osnovne postulate parlamentarizma zasnovanog na ravnoteži različitih državnih funkcija, što je za posledicu imalo nestabilnu izvršnu vlast, pa samim tim i veoma česte krize parlamentarnih vlada.

To je bio slučaj i sa vladama u toku francuske Treće i Četvrte Republike, pa su se tražili putevi i načini prevazilaženja takve situacije. Postojeći parlamentarni sistem imao je svoju tradiciju i funkcionisao je na navedeni način, pa je bilo izazovno menjati ga, bez obzira na njegove funkcionalne slabosti. Zato ga nije bilo jednostavno promeniti, ali se ipak, najviše zahvaljujući autoritetu predsednika de Gola krenulo u reforme postojećeg ustavnog sistema.²¹

Kao izlaz iz takve situacije izvršena je ustavna revizija 1962. godine. Sa ustavnopravnog stanovišta navedena ustavna promena je bila veoma upitna, posebno u formalnopravnom smislu, jer, između ostalog, nisu poštovane propisane

²¹ Autoritet De Gola koji je bio i politički i lični bio je pojačan njegovom ulogom u Pokretu otpora, što mu je davalo legitimitet i snagu, ne samo da započne ustavne promene, nego da ih i uspešno realizuje.

procedure.²² Ono što je osnovno u tim promenama je da je nakon sprovedenog referenduma donet tzv. Organski zakon kojim je ustanovljen neposredni izbor šefa država od strane građana.

Na taj način, umesto nestabilnosti koja je predstavljala osnovnu karakteristiku Četvrte Republike, novouspostavljeni ustavni sistem obezbedio je toliko potrebnu i neophodnu stabilnost francuskog društva. Istina, navedena stabilnost nije bila zasnovana na osnovama predstavničke demokratije koja se izražava i stiže na tradicionalni način u parlamentu, već zahvaljujući istaknutom položaju šefa države koji je proisticao i iz načina njegovog izbora.

Navede promene uticale su na konstituisanje jednog osobenog sistema parlamentarizma koji se u dobroj meri razlikovao od „čistog“ parlamentarizma bez primesa prezidencijalizma. One su se ogledale između ostalog u postupku izbora organa vlasti, prvenstveno predsednika Republike i u velikoj meri uticale na odnos parlamenta prema vladi, kao i na odnos parlamenta i šefa države. U tom kontekstu treba posmatrati i odnos šefa države, odnosno njegova ovlašćenja prema izvršnom organu oličenom u vladi.

Kada je reč o samom modelu polupredsedničkog sistema koji karakteriše Petu Republiku, može se zaključiti da položaj i uloga organa vlasti u njemu nemaju istovetan položaj u svim ustavnopravnim situacijama u ovoj zemlji. Drugim rečima, ukoliko predsednik Republike ima parlamentarnu većinu uz sebe, zahvaljujući većinskoj parlamentarnoj podršci, položaj šefa države poprima karakteristike tzv. prezidencijalnog tipa organizacije vlasti. Za njega je tipično da je položaj izvršne vlasti oličena u vladi slabiji u odnosu na prerogative šefa države, pa se takav tip vlade naziva *predsednička vlada*. Ovo je sasvim logičan ishod koji je rezultat ustavnopravnog položaja i ostalih grana vlasti. Najpre, osobeni položaj šefa države proizlazi iz načina njegovog izbora koji se vrši na neposrednim izborima što mu daje posebnu snagu koja se ogleda u svim domenima vlasti.²³

Autoritet šefa države proistekao iz neposrednog izbora od strane građana omogućava predsedniku Francuske da izabere vladu koju na osnovu ustavnih ovlašćenja on sam i imenuje. I dokle god šef države uživa većinsku podršku parlamenta, on može relaksirano da upravlja državom na osnovu ustavnih ovlašćenja koja mu daju široke ingerencije.

Međutim, u situaciji kada šef države nema podršku parlamenta, njegove ustavne nadležnosti se značajno sužavaju, pa kao posledica takve pravne situacije nastaje jedno specifično stanje dualizma koje karakteriše pojačana uloga vlade koja poprima karakteristike koje su bliže ulozi vlade u tradicionalnom parlamentarnom režimu. To je tzv. kohabitacija koja predstavlja svojevrsni kompromis između dva značajna organa državne vlasti koji su prinuđeni da saraduju u specifičnim uslovima.

Zato bi se moglo reći da je jedna od karakteristika polupredsedničkog ustavnog sistema francuske Pete Republike promena faza u kojima primat ima šef države

²² Razvile su se burne, pogotovo stručne i naučne polemike i kritike načina na koji je vršena ustavna reforma, ali je upravo politički autoritet predsednika de Gola i kasnije rezultat referenduma uticao da se odustane od ustavnopravnog preispitivanja procedura i postupaka koji su doveli do ozbiljnih ustavnih reformi dotadašnjeg parlamentarnog režima.

²³ Predsednik države ima značajne ingerencije u domenu legislativne koja se ogleda u pravu na raspisivanje referenduma, pravo na tzv. suspenzivni veto, pravo na raspuštanje zakonodavnog tela-parlamenta, itd.

u odnosu na vladu i perioda u kojima vlada raspolaže širim izvršnim ovlašćenjima zahvaljujući većinskoj podršci u parlamentu.²⁴

Ovaj model modifikovanog parlamentarnog režima nije specifičnost samo ustavnopolitičkog sistema francuske Pete Republike, ali je on poslužio kao uzor drugim zemljama koje su takođe tražile puteve za prevazilaženje određenih slabosti tradicionalnog parlamentarizma.

On se razvio u formi polupredsedničkog sistema u Portugalu, Finskoj, ali i u drugim zemljama, kao model koji ima određene prednosti u odnosu na čisti parlamentarni model sa tradicionalnom ulogom parlamenta i vlade.²⁵

4.3.2.1. Odnos parlamenta i izvršnih organa

Bez obzira što je primarni cilj ove analize odnos šefa države i vlade, karakter tog odnosa se ne može razumeti bez analize položaja predsednika države prema predstavničkom telu-parlamentu. Vredi istaći, da je položaj predsednika države u odnosu na zakonodavni organ stabilniji i više nezavisan nego što je to slučaj sa vladom. Naime, predsednički mandate traje nezavisno od podrške parlamenta, kako u uslovima kada šef države ima parlamentarnu većinu, tako i ukoliko neka druga politička opcija ima tu većinu. Za razliku od njega, položaj vlade je uslovljen parlamentarnom većinom. Naime, vlada mora da uživa poverenje parlamentarne većine i kada šef države iza sebe ima većinu u parlamentu, tako i u situaciju kad parlamentarnu većinu čini opozicija u odnosu na šefa države.

Navedena rešenja su dovela do različitog ustavnopravnog položaja između dva organa izvršne vlasti: predsednika države i vlade. Između ostalog taj položaj se izražava kroz stabilan karakter položaja šefa države i njegovog mandata koji traje nezavisno od promena parlamentarne većine i s druge strane, položaja vlade koji je podložan promenama u okviru parlamenta.

Teorijski model ovog posebnog modela parlamentarnog režima, normativno je uređen kroz ustavnopravna ovlašćenja predsednika republike i vlade u polupredsedničkom sistemu.

4.3.2.2. Nadležnosti predsednika države i vlade

Pored nadležnosti koje su tipične za većinu predsednika države u savremenim parlamentarnim režimima, predsednik Francuske Republike ima i određene ingerencije koje su tipične samo u polupredsedničkom modelu parlamentarizma.

U tom smislu Ustav Francuske sadrži odredbe o predsedniku države koje u velikoj meri prevazilaze ovlašćenja koja šef države ima u ostalim državama parlamentarnog sistema.²⁶

²⁴ Istina, periodi u kojima vlada ima parlamentarnu većinu su mnogo ređi, pa se može reći da oni predstavljaju izuzetku u odnosu na periode u kojima šef države ima parlamentarnu većinu.

²⁵ Oblik polupredsedničkog sistema je prisutan u Finskoj i Portugalu, a jedno vreme je bio i u Hrvatskoj.

²⁶ Nadležnosti predsednika Republike Francuske propisane su glavom II, članovima 5-19 Ustava ove zemlje. (Constitution de la République française - Constitution du 4 octobre 1958-*Version mise à jour en janvier 2015*), TITRE II. – Le Président de la République (articles 5 à 19).

Između ostalog, predsednik je garant nacionalne nezavisnosti, teritorijalnog integriteta, kontinuiteta države, i poštovanja (zaključenih) ugovora. Takođe je ovlašćen da se brine o poštovanju ustava, kao i da putem arbitraže osigurava redovno funkcionisanje organa javnih vlasti.²⁷

U odnosu prema vladi, Predsednik Republike postavlja premijera i na njegov predlog imenuje i ostale članove vlade, a takođe predsedava sednicama vlade.²⁸

Kada je u pitanju odnos predsednika francuske Republike prema predstavničkom telu - šef francuske države ima ustavno ovlašćenje da raspusti Narodnu skupštinu.²⁹

U sferi zakonodavne delatnosti, predsednik Republike je nadležan da proglašava zakone, a ima i druga značajna normativna ovlašćenja. Tako, predsednik Francuske Republike, ima mogućnost da pod određenim uslovima, iznese na referendum *svaki* predlog zakona koji se odnosi na organizaciju javnih ovlašćenja, na reforme koje se odnosi na ekonomsku, socijalnu ili ekološku politiku nacije i javnih službi koje joj doprinose, ili nastoji da odobri ratifikaciju sporazuma koji bi, ukoliko nisu u suprotnosti sa Ustavom, imali uticaja na funkcionisanje institucija.³⁰

Predsednik ima široka ovlašćenja i kada su u pitanju imenovanja funkcionera na značajne civilne i vojne položaje. U skladu s tim, Predsednik Republike akredituje ambasadore i izaslanike u stranim zemljama i imenuje visoke vojne starešine.

On je komandant vojske i predsedava sednicama Saveta za nacionalnu odbranu.³¹

Ukoliko su ugrožene institucije države, integritet njene teritorije ili je dovedeno u pitanje izvršavanje njenih međunarodnih obaveza, a redovno funkcionisanje ustavnih javnih ovlašćenja je prekinuto, predsednik Republike preduzima mere primerene tim okolnostima, nakon zvaničnih konsultacija sa premijerom, predsednikom Narodne skupštine, kao i Ustavnim savetom.

U najvećem broju slučajeva akte predsednika Republike supotpisuje premijer, a prema potrebi i odgovorni ministri.³²

Zbog ovih ustavnih ovlašćenja koja omogućavaju šefu francuske države koncentraciju vlasti koja u velikoj meri prevazilazi nadležnosti predsednika u parlamentarnim sistemima, smatra se da je Jelisejska palata mesto na kome se donose važne odluke, odnosno gde se vrši stvarna vlast u ovoj zemlji. Sigurno je da ovako snažnom položaju šefa Francuske u najvećoj meri doprinosi činjenica da je predsednik Francuske izabran na neposrednim izborima od strane građana, pa je i ustav sankcionisao tu činjenicu.

4.3.2.3. Nadležnosti vlade

Nadležnosti Vlade propisane su Glavom III Ustava Francuske.³³

Kao i u drugim zemljama parlamentarne demokratije vlada određuje i vodi politiku nacije (države).³⁴

²⁷ *Ibidem*, član 5.

²⁸ *Ibidem*, čl. 8 i 9.

²⁹ *Ibidem*, čl. 12.

³⁰ *Ibidem*, član 11.

³¹ *Ibidem*, član 14 i 15.

³² Ovo se ne odnosi na akte predviđene u članovima 8 (prvi stav), 11, 12, 16, 18, 54, 56 i 61 Ustava.

³³ Glava III, članovi 20 do 23. Ustava Francuske iz 1958.

³⁴ *Ibidem*, član 20.

Isti član propisuje da vlada ima ingerencije i po pitanju administracije i oružanih snaga. U tom smislu, vlada je odgovorna parlamentu pod uslovima utvrđenim Ustavom.³⁵

Interesantna je uloga premijera koji je na čelu vlade u tom smislu što je on odgovoran za nacionalnu odbranu. Osim toga, zadužen je i za izvršavanje zakona.

Kao i šef države, tako i premijer ima određena kadrovska ovlašćenja tako što imenuje održene ličnosti na civilne i vojne funkcije. Premijer neke od svojih ovlašćenja može delegirati ministrima.³⁶

Pod određenim uslovima premijer može zameniti predsednika Republike u predsedništvu saveta shodno Ustavu (članu 15. Ustava FR).

O položaju vlade i njenih članovi posebnogovori odredba ustava da oni ne mogu biti članovi Narodne skupštine. Isto tako i njihova funkcija je nespojiva sa funkcijom profesionalnog predstavljanja na nacionalnom nivou ili bilo kojim drugim javnim poslom.

Odnos Parlamenta i vlade detaljno je regulisan Ustavom. Tim odredbama su propisane i odgovarajuće procedure u cilju regulisanja odnosa između ova dva značajna tela državne vlasti.³⁷

Specifičan položaj Predsednika države prema parlamentu, utiče i na poseban odnos između šefa države i vlade. Naime u polupredsedničkom sistemu izbor i imenovanje vlade nije u ingerenciji parlamenta, već premijera imenuje šef države.

Samim tim, predsednik države ima značajna ovlašćenja koja mu daju primat u odnosu na vladu koja predstavlja drugi subject u ovom svojevrsnom dualitetu izvršne vlasti.

5. ZAKLJUČAK

Odnos između izvršnih ovlašćenja šefa države i izvršne vlasti oličene u vladi u parlamentarnom sistemu ne može se posmatrati izvan konteksta odnosa predstavničkog tela i njegove osnovne zakonodavne funkcije i izvršne vlasti.

Ne sporeći značaj drugih državnih funkcija vlasti (legislativne i sudske), težište analize stavljeno je na izvršnu vlast kao značajnu funkciju države koja se ispoljava u svim sferama društvenog života, počev od izvršavanja propisa koje je donelo zakonodavno telo do kreiranja i sprovođenja politika i njihove operacionalizacije u praksi. Ovo utoliko pre što tempo razvoja savremenog društva mora da se prati pomoću mehanizama i instrumenata kojima prvenstveno raspolažu organi koji obavljaju izvršnu vlast.

Bez obzira na navedene okolnosti i trend neprestalnog širenja izvršnih poslova, parlamentarizam je ne samo nastao, nego i danas počiva na načelima podele i ravnoteže vlasti koja nastoji da reafirmiše te izvorne principe, nastojeći da obuzda neopravdana nastojanja svake od tri vlasti da se nametne kao prioritena i izdigne iznad ostale dve.

³⁵ *Ibidem*, član 20, stav 3 u vezi sa članom 49 i 50.

³⁶ *Ibidem*, član 21.

³⁷ Glava V: Odnosi između parlamenta i vlade, članovi 34 do 51-2.

Pokušali smo da te tendencije analiziramo u istorijskom kontekstu počev od nastanka parlamentarizma do danas i ukažemo na negativne pojave koje su se tokom istorije javljale kao posledica takvih nastojanja. Međutim, kroz analizu borbi za premeštanje centra moći sa predstavničkog tela na izvršnu vlast, ne spoznaju se samo istorijske posledice tih trendova, nego se ukazuje i na modifikovani položaj i funkcije izvršnih organa (šefa države i vlade) koja može doprineti da se princip ravnoteže vlasti državne zajednice dovede u pitanje.

Primerom odnosa izvršne vlasti koja je u dugom periodu parlamentarizma najčešće bila dihotoma, tj. podeljena između šefa države i vlade, pokušali smo da dokažemo da ta vlast ne mora obavezno biti suprostavljena i sukobljena, već da može putem načela, nadležnosti i procedura ugrađenih u institucionalna rešenja doprineti ostvarenju legitimnih interesa svih subjekata i omogućiti njihovu primenu u praksi.

Radi boljeg razumevanja položaja, uloge i funkcije izvršnih organa vlasti i međusobnog odnosa šefa države i vlade za svaki od najznačajnijih perioda u razvoju parlamentarizma uzet je kao primer za analizu jedna zemlja koja je tipičan predstavnik za pojedini model organizacije vlasti u određenom istorijskom period. Tako je za nastanak i razvoj parlamentarizma u tradicionalnom smislu za primer uzeta Engleska, za savremeni monarhijski parlamentarizam Belgija, za polupredsednički model parlamentarizma francuska Peta Republika, a za savremeni parlamentarni režim sa elementima racionalizacije Srbija.

Naša analiza pokazuje da je postojanje tzv. dihotomije izvršne vlasti bilo nužno tokom istorije, a da je u savremenom svetu još i potrebnije. Ovo zbog toga što je izvršna vlast danas razudjenija nego ikada, pa su za obavljanje i skladnije funkcionisanje društvenog sistema potrebna oba ustavna subjekta: i šef države i vlada.

Ovo se odnosi na oba oblika vladavine tj. i na monarhiju i na republiku. Za monarhiju je karakteristična ustavna neodgovornost kralja, kao i njegove pretežno ceremonijalne i protokolarne kompetencije. Međutim, prednost ovog oblika vladavine i pored ograničenih monarhiovih kompetencija karakteriše stabilnost tog političkog i društvenog sistema, koja je između ostalog rezultat tradicije, kulture i istorijskog nasleđa. S druge strane, potreba za postojanje izvršnih ovlašćenja i šefa države i vlade u republikanskom obliku vladavine ima svoj *raison d'etre*. Ovo zato što savremeni svet sve više traži brže i efikasnije suočavanje sa tempom života i njegovom raznovršnoću, pa je praćenje tih tokova moguće jedino od strane profesionalnog tela koje je u stanju da odgovori izazovima savremenog sveta. Iako je u navedenim uslovima aktivna vlada neophodna, ipak je potrebno postojanje i uloga šefa države koji će u uslovima republikanskog parlamentarizma predstavljati faktor kohezije i državnog jedinstva i organ koji će znati, moći i umeti da amortizuje postojeće protivurečnosti u društvu.

Zbog toga postojanje dva ustavna nosioca izvršne vlasti, pogotovo u savremenim uslovima, ne znači nužno njihovu suprostavljenost već naprotiv uspostavljanje ravnoteže i skladnije funkcionisanje sistema.

To znači da je postojanje izvršne vlasti koju svaki u svom delokrugu obavlja i šef države i vlada predstavlja uslov efikasnog zadovoljavanja potreba građana. Kroz pronalaženje novih mehanizama moraju se činiti permanentni naponi i predlagati normativna rešenja koja će uvažavati narasle potrebe građana kroz adekvatan angažman

izvršne vlasti. Međutim, podizanje institucionalnih kapaciteta izvršne vlasti, podrazumevaajući tu i šefa države i vladu, ne sme biti u funkciji marginalizacije predstavničkog tela i njegove osnovne uloge kreatora zakona. To znači da parlament mora ostati predstavničko političko telo preko koga se otelotvoruje opšta volja, a izvršni organi vlast podređena zakonima koje je parlament doneo. U tom slučaju ni parlament ni vlada neće biti u stanju da poremete koncept podele vlasti koji počiva na načelu ravnoteže i uzajamne kontrole i onemogućavanja dominantne pozicije bilo kojeg organa državne vlasti. U tom smislu će i izvršna vlast predstavljati korekciju i dekonstrukciju bilo kojeg oblika pojedinačne vlasti, gde nijedna vlast neće imati svoj centar, nego će se vršiti njena disperzija na pojedine nosioce političke moći.

Istorijska interpretacija svih oblika državnih vlasti ukazuje na potenciranje konflikata između legislative i egzekutive, dok bi savremena rešenja odnosa te dve grane vlasti potiskivale očigledne deficite borbe za prevlast bilo koje od njih.

To znači da će oba segmenta izvršne vlasti u interpretaciji oba njena ustavnopravna nosioca, svaki na svoj način doprinositi afirmaciji parlamentarnog sistema. Vlada će tu svoju ulogu vršiti kroz operativno i efektivno obavljanje izvršnih ovlašćenja, dok će uloga šefa države biti prepoznata kao faktor jedinstva i kontinuiteta države.

U tom smislu međusobni odnos vlade i šefa države u uslovima savremenog parlamentarizma može uticati na skladnije funkcionisanje političkog i uopšte društvenog sistema i kroz međusobnu kontrolu ova dva izvršna tela. Naime uloga političkih partija u uslovima stabilne većinske političke opcije omogućava vladi da u svojim rukama koncentriše nesrazmernu moć, pa predsednik države ima ulogu političkog korektora odnosa između egzekutive i legislative, jer on po svom karakteru treba da bude neutralan (da ne pripada nijednoj političkoj stranci).

Na taj način se obezbeđuje stvarna podela vlasti čijem održanju i skladnom funkcionisanju doprinosi predsednik države ne dozvoljavajući premoć ni zakonodavnog tela ni izvršne vlasti. U tom smislu je šef države faktor stabilnosti.

Smisao i uloga šefa države je posrednička kojoj nije u interesu da remeti ravnotežu, već da je održava.

Ovo naročito zbog činjenice da nijedna grana vlasti ne može po svojoj prirodi imati tu neutralnu karakteristiku, jer ona po prirodi stvari teži da ostvari prevlast nad drugom. Zato je potreban jedan faktor izvan te tri državne funkcije vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) koji će, snagom svoje stabilnosti i nepristrasnosti postati garancija održavanja ravnoteže među njima.

Analiza razvoja parlamentarizma od njegovog nastanka do danas upućuje na zaključak da su se u toku evolucije ovog oblika organizacije vlasti dešavale krupne promene koje su uticale da se često puta izvorni principi u velikoj meri razlikuju od modifikovanih modela i varijanti. Ipak, za sve to vreme opstajale su neke konstante koje su u većoj ili manjoj meri afirmisale osnovne principe parlamentarizma zasnovane na načelu podele vlasti. Istina, u pojedinim deonicama istorije supremaciju je imala egzekutiva, u drugim izvršna vlast, ali je uvek jedna vlast u odnosu na drugu bila korektor koji je predstavljao branu preovlađujućem uticaju jedne vlasti, ma o kojoj se radilo.

Primer tog međusobnog odnosa protiv koncentracije i personalizacije vlasti šefa države nad vladom ili vlade nad predsednikom države, ili prevlasti izvršne vlasti

nad zakonodavnom pokazuje da se preveliki uticaj pojedinačne vlasti može obuzdati i ograničiti ne samo kroz sukobe i antagonizme, nego i putem međusobne saradnje i uticaja jedne na drugu. Naša analiza tih odnosa pokazuje da se kroz savremena ustavnopravna rešenja može postići željena ravnoteža uz stalnu prisutnost mehanizama i instrumenata demokratskog nadzora i kontrole.

Ukoliko se željeni model saradnje i međusobne kontrole državnih vlasti nije mogao adekvano ostvariti u prošlosti, uz svu složenost savremenog sveta danas postoje ozbiljne šanse za to. Uslov za uspešnu realizaciju koncepta ravnoteže vlasti, samim tim i odnosi u sferi izvršne vlasti mogu se realizovati kroz savremene ustavnopravne mehanizme i stalnu kontrolu međusobnih odnosa državnih vlasti, a da to ne dovede u pitanje same osnova parlamentarizma i principa na kojima ovaj sistem počiva.

Dragan Prlja, PhD

Research Fellow, Institute of Comparative Law Belgrade

Savović Danilo, PhD

Medical School of Vocational Studies Medica Belgrade

Savović Danica, PhD

Ministry of Foreign Affairs Belgrade

RELATIONSHIP BETWEEN THE EXECUTIVE AND THE HEAD OF STATE IN PARLIAMENTARY SYSTEMS

Summary

The idea of the division of power in parliamentary regimes has its roots in the aspirations of the newly formed third class to expand its economic power through influence in the political sphere. On the wings of the rise of the new class, theories of the division of power emerged that aimed to limit the absolute power of feudal rulers embodied in the old regime (ancien régime). However, parliamentarism and the separation of powers are not based solely on the simple division of state functions, be they expressed through theories of state functions of those of the dualistic, trialistic or quadrialistic type. In the modern interpretation, parliamentarism is not only a certain form of political organization of society, but also a system that contains an indisputable democratic value. Namely, the application of the principle of separation of powers ensures not only respect for the mutual balance and control of various branches of state power, but also the rule of law, protection of citizens' freedoms and their inalienable rights. Therefore, it was necessary to investigate not only the relationship between the legislature (legislative) and the executive (executive), although this is the central point of the parliamentary system, but also individually the relationship between other branches of government. In the constitutional systems of individual states, depending on the specific type of parliamentary regime, the mutual relationship of state authorities is

regulated in different ways. In some of them, the constitutional solutions are such that they give a bigger role to the executive power, in others to the president of the state. That is why it is said that in some parliamentary systems there is a strong government and a weak president, in others it is the other way around. The aim of this work is to analyze the constitutional solutions for the functioning of the executive power and the head of state, which to a greater or lesser extent can affect the entire social relations in the countries of parliamentary democracy.

Keywords: *parliament, head of state, government, balance of power, control of power*