

ИЗВОРНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК (ORIGINAL SCIENTIFIC PAPER)

## ЈАЧАЊЕ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ – ВЛАДА КАО ПРИКРИВЕНИ ЗАКОНОДАВАЦ<sup>1</sup>

Брано Хаџи Стевић<sup>2</sup>*Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву*

*Апстракт: Аутор се бави анализом јачања владе у савременим парламентарним системима кроз њен положај у законодавству, који оправдава тврдњу да је она суштински и прикривени законодавац. Неминовност је да влада више није само пуки извршилац закона које суверено доноси народно представништво, него да је њена улога у законодавству толико ојачала, да се основано може говорити да је влада кључни орган у законодавству. Кроз теоријску анализу и практичне индикаторе, аутор настоји да укаже на то како је парламентаризам еволуирао, те која то средства, правна и политичка, влада користи да своју вољу наметне парламенту.*

*При давању одговора на поменута и друга питања, коришћено је неколико метода с циљем да се из различитих аспеката укаже на надмоћ владе у законодавству и чисто формалну улогу парламента који, теоријски посматрано, има супремацију у тој сфери. Основни методи који су примењени су позитивноправни и упоредноправни, с циљем да се анализом важећег права у државама романске и германске правне традиције укаже на институционалне оквире владиног положаја. У оквиру првог дела коришћен је и историјски метод, који је послужио да се укаже на постепено јачање владе, која је из деценије у деценију бивала све више заштићена, нарочито кроз такозвану рационализацију парламентаризма. Коначно, одговарајуће место припада и политиколошком методу јер је несумњиво да су право и политика неодвојиво повезани, а у овом раду нарочит значај придајемо политичким странкама као кључним чиниоцима који су ојачали положај владе.*

<sup>1</sup> Рад који следи написао сам још као студент треће године основних студија, у времену кад је отпочињало моје интересовање за научно-истраживачки рад. Мада је протекао немали број година од писања, овај рад досад није објављен. Ипак, одлучио сам да свој давнашњи рад представим научној јавности, у неизмењеној садржини, и то у времену кад научно-истраживачки рад није само моје интересовање, него моје занимање.

<sup>2</sup> Доктор правних наука, доцент, е-пошта: brano.hadzi.stevic@pravni.ues.rs.ba.

*Кључне речи: Извршна власт, влада, парламентарни систем, законодавац.*

## 1. УВОД

У оквиру савремених парламентарних система, једна од најјучљивијих карактеристика тиче се владе – она је кључни орган државне власти који, по практичним консеквенцама, делује знатно изнад својих уобичајених и уставом додељених овлашћења. Иако владу као део бицефалне егзекутиве познаје и полупредседнички или мешовити систем, оно што нас опредељује да у наставку сву пажњу посветимо нормативним и практичним аспектима парламентаризма јесте чињеница да је влада у мешовитом систему другоразредног значаја, односно у „сенци шефа државе“.

Стваралачка улога владе је данас више него видљива, нарочито у законодавству, што се манифестује кроз бројне показатеље о којима ћемо говорити, тако да сматрамо оправданим да је означимо као „прикривеног законодавца“, будући да парламент само формалноправно ствара закон – усваја га према одговарајућим правила законодавног поступка, док стварну моћ у предлагању, опредељењу за (не)усвајање и (не)реализовању закона има влада.

## 2. ТЕОРИЈСКИ И ИСТОРИЈСКИ АСПЕКТИ ПОЛОЖАЈА ВЛАДЕ

### 2.1. Теоријски аспекти парламентаризма

Парламентарни систем је иманентно везан за питање односа егзекутиве и легислативе, које су типично и искључиво политичке функције, а карактерише га такозвана гипка подела власти. Пратећа особеност гипкости огледа се и у интерференцији<sup>3</sup> послова државних власти у парламентарном систему, али чини нам се да је одавно влада прешла те границе, те је моћ парламента као репрезентанта народне суверености релативизовала. Оно што теорија истиче као кључне карактеристике односа власти у парламентаризму: равноправност легислативе и егзекутиве<sup>4</sup> и постојање

<sup>3</sup> „Независност органа главних власти није потпуна, већ делимична и релативна, пошто ни у модерној држави с техничком поделом власти није могло потпуно да се избегне мешање једних у послове других.“ Вид. Ратко Марковић, *Уставно право* (Београд: 2016), 182. Еклатантан пример интерференције је доношење уредаба са законском снагом, о чему ћемо касније говорити.

<sup>4</sup> О обележјима „чистог“ парламентарног система вид. Smiljko Sokol, „Polupredsjednički sistem i parlamentarizam“, *Politička misao: časopis za politologiju* 3/1992, 6. О сличностима и разлика из-

средства узајамног утицаја је нарочито важно за наш рад, у којем ће значајан део бити посвећен управо средствима утицаја владе на парламент.

Када је реч о равноправности која се манифестује кроз узајамно мешање у рад другог и утицај на опстанак друге власти, она постоји само у формалноправном смислу, док је у суштинском смислу реч о делимично тачној тврдњи. Стога, еквилибријум владе и парламента је теоријски неупитан, али је пракса недвосмислено показала да је дошло до тихог преношења власти на владу, што води ка маргинализацији парламента.<sup>5</sup> То има везе и с темом овог рада из следећег разлога: влада намеће своју вољу јер је сачињена од најугледнијих политичких личности, па је њено мешање у рад парламента несумњиво јер су парламентарци подређени страначкој дисциплини коју кроје највиши страначки функционери – чланови владе. С друге стране, из истих разлога, изгласавање неповерења влади, готово искључиво, може бити само персонификација унутарстраначких проблема у владајућој странци или владајућој коалицији.

## 2.2. Историјски аспекти (р)еволутивног јачања владе

Колевка парламентаризма је Енглеска, која и данас (тј. данашње Уједињено Краљевство) представља еклатантан пример овог система, али уз доминантан положај владе и уз симболичан положај другог дела егзекutive – монарха.<sup>6</sup> Као што смо указали у наслову, ради се и о еволуцији парламентаризма, али и револутивни карактер у државама које су га познавале није мање важан – рецимо, период Кромвелове владавине у Енглеској или доба револуције у Француској. Најпре, орлеански парламентаризам је карактеристичан по двострукој одговорности владе, која је, посматрајући егзекutive била маргинализован политички субјект у сенци шефа државе. Историјски, после тог периода долази доба монистичког парламентаризма, који маргинализује шефа државе, сагласно максими „краљ влада, али не управља“, али влада и даље нема моћ која јој се данас приписује, с обзиром на то да је она само „еманација парламентарне већине, један

---

међу парламентарног и председничког система вид. I. M. Szilágyi, „Presidential versus parliamentary systems“, *AARMS* 2/2009, Budapest 2009, 313-314.

<sup>5</sup> О „президентијализацији“ парламентарног система и моделу *core executive*, детаљније вид. D. Nikić Čakar, „Prezidencijalizacija parlamentarnih sustava: komparativni analitički okvir“, *Politička misao* 2/2009, 140–165. „Сва политички значајна овлашћења су концентрисана код владе“ – Rupert Scholz, „Das parlamentarische und bundesstaatliche Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Reformfragen“, *Ritsumeikan Law Review* 23/2006, 25.

<sup>6</sup> „[П]а стога постоји само фасада бифедалне егзекutive“ – Ратко Марковић, *Уставно право*, 199. О „дуалном законодавству“ вид. S. Ganghof, „Das Regierungssystem–Trilemma: Zur Beziehung zwischen Exekutive und Legislative in fortgeschrittenen Demokratien“, *Politische Vierteljahresschrift* 1/2016, 9.

парламентарни одбор“.<sup>7</sup> Ван Велике Британије, овај систем није ваљано функционисао што је довело до револуционарног преокрета, како у историјском, тако и смислу значаја за наш рад – „рационализованог парламентаризма“, који карактеришу елементи јачања положаја владе: конструктивно изгласавање неповерења влади, квалификована већина за изгласавање неповерења, дужи период од подношења предлога до гласања о њему зарад „размишљања“ о његовој исправности итд. Неретко се у теорији овај вид парламентаризма означава као умерени или дисциплиновани, следећи терминологију Карла Левенштајна.

Сумарно, влада је првобитно била немоћна, затим јача али нестабилна, да би на крају она услед рационализације још ојачала, што и до данас представља тенденцију парламентарних система која нужно води ка инфериоризацији законодавног тела.<sup>8</sup>

### 3. ИНДИКАТОРИ МОЋИ ВЛАДЕ

Моћ владе се манифестује кроз вршење њених функција у парламентарном систему,<sup>9</sup> а у наставку ћемо нарочит значај да дамо њеној интервенцији у законодавну сферу. Као што смо и раније навели, једна од кључних особина парламентаризма јесте постојање средстава утицаја владе на пар-

<sup>7</sup> Марковић, *Уставно право*, 200. Овај систем је до данас очуван у Великој Британији, а *ratio* тога је британски двопартијски систем. Остале државе су имале значајне проблем у погледу стабилности владе због плурализма политичких странака. „Енглески устав... садржи „делотворну тајну“ која се састоји у постојању „тесне уније, скоро комплетне фузије, између извршне и законодавне власти“ – Ирена Пејић, „Парламентарна влада: могућности равнотеже у систему поделе власти“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 73/2016, 72.

<sup>8</sup> „Од настанка парламентарног система дуализам егzekутиве значајно је еволуирао у правцу владе, јачајући њену моћ и доминацију у систему поделе власти“ – Пејић, „Парламентарна влада: могућности равнотеже у систему поделе власти“, 69. „Доњи дом више не контролише Владу; Влада контролише Доњи дом“, док „партијска машина увек посредује да би заштитила министра једног ресора; према томе, теоријско право које припада Парламенту, да доведе до оставке министра, ако овај погреша, није тако озбиљна кочница за држање и рад појединих чланова Владе.“ Вид. Сидни Лоу, *Енглески парламентаризам* (Београд: 2010), 87–132. Рационализовани парламентарни систем можемо везати за „примјене специфичних уставних института који су омогућили да систем остане унутар матрице парламентаризма, али парламентаризма знатно измијењених конституционалних карактеристика, а за архитип овог система узима се СР Немачка“ – Милан Пилиповић, „Рационализовани парламентаризам – извршна власт у СР Немачкој“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци* 35/2013, 141. О вајмарском уставном уређењу вид. у К. D. Bracher, „Parteienstaat, Praesidialsystem, Notstand“, *Politische Vierteljahresschrift* 3/1962, 212–224. Рационализовани парламентаризам неки аутори означавају као синоним за „савремени парламентаризам“. Вид. Tomislav Bonić, „Polupredsjednički sustav i racionalizirani parlamentarizam: primjeri Francuske i Njemačke“, *Analiti Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju* 1/2007, 86.

<sup>9</sup> „Неспорно је да савремени парламентаризам у стварности најчешће обиљежава поремећај равнотеже у корист извршне власти.“ То је „резултанта стварног функционирања уставних институција у датости политичког окружја, међуодноса политичких странака и коалиција, дјеловања избор-

ламент и обратно, а ми бисмо прва подели у две групе: средства утицаја у ужем смислу и средства утицаја владе на парламент у ширем смислу. Критеријум деобе била би правност и непосредност појединих средстава утицаја на парламент, јер је, рецимо, утицај политичких странака на законодавство неминован, али је посредног и ванправног карактера.

### 3.1. Средства утицаја у ужем смислу

Пратећи поменути критеријум, сматрамо да се у средства утицаја у ужем смислу убрајају: право предлагања закона, (не)доношење уредбе, делегирано законодавство и посланичка влада као уставно решење.

#### 3.1.1. Доношење и конкретизација закона у контексту владине улоге

Право предлагања закона се регулише уставима и конкретизује пословницима држава, кроз давање овлашћења посланицима, влади, шефу државе, одређеном броју бирача да учине ту иницијалну радњу у законодавном поступку. Међутим, посматрајући праксу, несумњиво се увиђа да влада доминира у погледу коришћења правом предлагања закона које је институционализовани вид намећања њене воље парламентарцима. Штавише, око 90% предлога за доношење закона потекне од владе,<sup>10</sup> па је разумљиво што постоји теоријски консензус у погледу констатације да је ово владино овлашћење најбитније.<sup>11</sup> Следствено, намећу се два питања: због чега влада има тако доминантну позицију (а остали овлашћени предлагачи су маргинализовани),<sup>12</sup> као и шта то чини да њени предлози буду у највећем

---

них сустава те унутарстраначких правила игре“ – Sanja Barić, „Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat“, *Hrvatska javna uprava* 1/2006, 192.

<sup>10</sup> Рецимо, у Србији је 2015. године усвојено 205 закона, од чега чак 202 на предлог владе, два на предлог парламентарца и један на предлог осталих предлагача. Процентуално, 98,5% предлога је потекло од Владе Србије. Ако се осврнемо на период од 2011. до 2015. године, у 95,7% случајева је Влада била предлагач усвојених закона. Детаљније вид. <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/narodna-skupstina-u-brojkama/pregled-aktivnosti-narodne-skupstine.1742.html>, 7. септембар 2018. „Влада је предлагач закона који се налази у посебној позицији у односу на друге предлагаче“ – Маријана Пајванчић, *Парламентарно право* (Београд: 2008), 150. Ако се осврнемо на статистику из прошлог века, „у немачком Бундестагу, у периоду од 1949. до 1992. године... 77% усвојених закона потиче од владиних предлога“, што показује да проценат владиног учешћа у предлагању расте из деценије у деценију. Вид. Балит Пастор, *Ограничења законодавне функције парламента у савременој држави (докторска дисертација)*, Београд, 2018), 150.

<sup>11</sup> „Правилније је чак казати да је предлагач закона у првом реду влада... Влада диктира темпо, одређује теме, често користи хитан поступак, а парламент губи дах“ – *Ibid.*, 86–87. „Закон је основни правни инструмент путем којег влада спроводи своју политику“ – Слободан Орловић, „Уставни положај владе Мађарске и владе Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2012, 263.

<sup>12</sup> Чисто формално посматрано, постоји једнакост између свих овлашћених предлагача закона, али практично реч је о анахронизму, нарочито имајући у виду извесност усвајања предлога закона који

броју случајева прихваћени. Док ћемо одговор на друго питање већински дати нешто касније (у делу о средствима утицаја у ширем смислу), *ratio* законодавно-предлагачког монопола владе огледа се првенствено у њеним надлежностима, али и политичким моментима.

Првенствено, говорећи о надлежностима владе,<sup>13</sup> устави одређују да она утврђује и води државну политику, те извршава законе. Какву ће политику у разним областима друштвеног живота држава која је персонификована кроз владу водити, сама влада одређује у предлозима закона, па се програм владе манифестује управо кроз њене законске предлоге. Оно што је програм странке која је већинска у парламенту, влада уноси у законске предлоге, настојећи да наметне своју вољу и програм парламентарцима, што готово увек и успева због политичких разлога. Постоји и једна област у којој је влада искључиви предлагач. Еклатантан пример монопола владе је, додуше, закон само у формалном смислу, али и те како важан – буџет. Мада постоји могућност да се уложи амандмани на предлог закона који је дала влада, због парламентарне већине која подржава владу јасно је да опозициони амандмани имају минималну шансу да буду усвојени, док владајућа већина неће улагати амандмане којима се суштински мења предлог који је дала влада, јер би супротно указивало на то да постоје унутарстраначки или унутаркоалициони проблеми који нарушавају страначку дисциплину.

Такође, овде ћемо се кратко осврнути и на прихватљивост тријалистичких теорија о државним функцијама које разликују две подфункције, функционално повезане, у оквиру извршне државне функције, а у прилог том ставу нарочито иде ојачана позиција владе у парламентаризму. Наиме, поред законодавне и судске, у оквиру извршне државне функције постоје извршно-политичка функција (функција владе) и извршно-управна функција (пуко извршавање), с тим да је улога прве креаторска и владалачка, а друге примењивачка. *Eo ipso*, влада доноси план и програм, а извршно-управна власт га реализује. Формални законодавац је парламент, суштински законодавац је влада.

Први корак у конкретизацији је доношење једног општег правног акта од стране владе, којем се *stricto sensu* и на први поглед може приписати само инструментални карактер, али који садржи латентну снагу – реч је о уредби.<sup>14</sup> Уколико реализација програма владе није успела кроз усвајање

потекне од владе.

<sup>13</sup> Компарацију надлежности влада Србије и Мађарске и разматрање „претпоставке надлежности“ мађарске владе вид. у Орловић, 262.

<sup>14</sup> Уредбе се деле на аутономне и извршне, с тим да у оквиру других постоји дводеоба на уредбе које се доносе на основу генералног уставног овлашћења и уредбе донесене на основу изричитог законског овлашћења. Јасно је да аутономне уредбе дају влади много шире овлашћење јер се њима

њеног предлога закона, што је, апострофирамо, готово немогуће у парламентаризму, управо уредбу влада може искористити да спречи спровођење воље неког другог предлагача.<sup>15</sup> Наиме, јасно је да закони садрже само начелно нормиране друштвене односе дајући им тако карактер правних односа, и да то захтева конкретизацију. Уколико извршно-политичка власт не донесе уредбу,<sup>16</sup> ни извршно-управна нема инструменте да примењује донесени закон, што ће рећи да он, вољом владе, остаје само „мртво слово на папиру.“ Из истог разлога – апстрактности законских одредаба, уредбом се ствара *ius novum* којим влада остварује своју вољу доношењем конкретнијих одредаба, тако да можемо говорити о знатној самосталности уредаба јер оне нису нужно чисто извршног карактера – делатност владе може бити стваралачко-примењивачка.<sup>17</sup> Стога, функционисање државе зависи од владе, па је свакако и психолошки фактор присутан, односно знање парламентарца да владу нема ко санкционисати ако не донесе уредбу утиче на њих да усвајају законске предлоге владе, јер супротно деловање може довести до разних криза. Један од одговора на питање шта још утиче на то да се владини предлози усвајају јесте и страначка дисциплина, али о њој ћемо детаљније говорити нешто касније.

Зависно од решења у конкретном уставном систему, постоји (ин)компатибилитет извршне и законодавне функције, а то, неминовно, има значајне консеквенце за разматрање теме овог рада. Наиме, у енглеском уставном систему постоји такозвана посланичка влада, тј. чланови владе су једновремено и чланови парламента, па као такви утичу најнепосредније на (не) усвајање закона. Добра страна овог система је чињеница да члан владе (који се иначе бира по чисто политичким мерилима) јесте лице које ужива демократски легитимитет јер је члан владе постао након што су га грађани изабрали за парламентарца. Ово решење има и лоше стране, а кључна је та што се ионако нарушена равнотежа власти још више нарушава у

---

оригинерно регулишу друштвени односи, тј. оне нису конкретизација закона, него исконски закон (мада не у формалном смислу).

<sup>15</sup> У пословницима се редовно предвиђа да је влада дужна да подноси извештај парламенту ради праћења извршавања закона, али редовно влада то не чини. Међутим, сматрамо да и у супротној ситуацији не бисмо имали право стање ствари, јер би парламент легитимизовао деловање владе услед, често помињаних, политичких момената. Такође, предвиђа се и подношење извештаја владе о њеном раду, али је практична консеквенца иста као и код (не)извршавања закона.

<sup>16</sup> „У ступању закона на снагу, важну улогу може одиграти егзекутива, а то се манифестује кроз „одуговлачење“ с доношењем уредаба за извршавање, чије је постојање претпоставка за примену већине законских одредаба“ – Марковић, *Уставно право*, 280.

<sup>17</sup> „Уредбе су све „садржајније“ због тога што закони у многим областима представљају празну љуштуру, а сва битна питања се због „потребе за високим степеном стручности“ регулишу уредбама и другим подзаконским актима владе, министарстава и других правних лица чији је оснивач влада“ – Пастор, 155. Сумарно, уредба у садржинском смислу представља закон у суштинском (материјалном) смислу речи.

корист владе, јер је јасно да ће влада бити јединствена у гласању о свом предлогу. Даље, опозиција<sup>18</sup> се маргинализује јер се шансе за неусвајањем за њих неповољног законског предлога смањују, а не сме се пренебрегнути ни чињеница да овај систем носи и опасност да неко стручно лице не дође на министарско место јер је круг потенцијалних кандидата сведен само на парламентарце.

### 3.1.2. Делегирано законодавство и законска снага уредаба

Иако се поремећај равнотеже власти у парламентаризму<sup>19</sup> може означити као иманентно својство овог система у савременом добу, разлози нису само политичке природе, него постоје и правно утемељени елементи поремећаја равнотеже и поделе власти, те јаки показатељи гипкости власти какво је несумњиво делегирано законодавство, односно законска снага уредаба.

У одређеном броју држава, парламент располаже могућношћу да на извршну власт пренесе, односно делегира овлашћење за уредбодавно регулисање појединих питања из надлежности законодавца,<sup>20</sup> уз напомену да то подразумева више рестрикција. Првенствено, делегација је могућа само ако за то постоји уставни или законски основ – ако је уставом или законом односне државе изричито предвиђена и регулисана могућност да влада путем подзаконског акта регулише законодавну материју.<sup>21</sup> Стога,

<sup>18</sup> Детаљно о положају опозиције вид. у L. K. Williams, „Opposition Parties and the Timing of Successful No-Confidence Motions“, *Political Science Research and Methods* 4/2016, 533-553. О такозваној идеји полупарламентаризма коју прожима идеја поделе парламента на два легитимна блока од којих један располаже могућношћу да изгласа неповерење влади, детаљније вид. у S. Ganghof, „A New Political System Model: Semi-Parliamentary Government“, *European Journal of Political Research* 2/2018, 261-281.

<sup>19</sup> „Савремени парламентаризам, иако је његов уставни оквир одређен одредбама писаног устава или уставним конвенцијама остао непромијењен, остварује се као парламентарни систем поремећене равнотеже у корист извршне власти“ – Sokol, „Polupredsjednički sistem i parlamentarizam“ 8.

<sup>20</sup> Иако, *prima facie*, изгледа лако дефинисати делегирање, теоријске тешкоће постоје, али је најбоље поћи од „описне дефиниције“. „Ријеч је о давању нове овласти другом субјекту (делегатару), овласти из које садржај произлази из много шире овласти првог субјекта (делеганта), а који властитим актом ствара и даје речену нову овласт“ – S. Barić, „Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat“, 195. Исти аутор говори о разлици између законодавног овлашћења и делегираног законодавног овлашћења. *Ibid.*, 196. „Делегирано законодавство представља коришћење одређених законодавних овлашћења од стране надлежних органа (првенствено владе) у оквиру граница које парламент одређује. Обично се односи на нека минорна овлашћења, али понекад постоје и изузетци“ – M. P. Sharma, „Parliamentary Control of Over Delegated Legislation in India“, *Indian Journal of Public Administration* 2/1956, 208.

<sup>21</sup> Рецимо, Устав Шпаније предвиђа у члану 82. да „законодавна делегација мора бити дата путем посебног оквирног закона када је у питању доношење новог прописа, односно путем обичног закона када је реч о спајању више постојећих прописа у један“. „Вршење законодавне функције може се поверити влади само ако се одреде начела и смернице овога и само за ограничено време и за одређене сврхе.“ Вид. члан 76. Устава Италије.

било каква одлука законодавца којом би се питање из његовог делокруга пренело влади је противправна уколико одговарајући акт ту могућност не допушта. С друге стране, народно представништво не може на неодређено време да изврши делегацију, јер би то обеспредметило смисао делегације, него је увек уставом утврђено да делегација траје одређено време, рецимо најдуже годину дана.<sup>22</sup> Делегација је могућа само у ограниченом обиму, односно акт којим парламент делегира законодавно овлашћење влади прецизно мора да садржи овлашћења владе у вези с делегираним надлежностима. Једна од рестрикција тиче се забране делегирања овлашћења за уређивање питања из сфере законских резервата.<sup>23</sup>

Поред делегације у редовним околностима, понекад ванредне околности налажу да се извршној власти повери вршење законодавних овлашћења, а тада су овлашћења владе (или шефа државе,<sup>24</sup> зависно од уставних решења државе) још већа. Уредбе са законском снагом које егзекутива донесе морају бити накнадно ратификоване од стране парламента, а индикативно је решење из италијанског устава, према којем уредбе са законском снагом влада подноси домовима ради претварања у закон истог дана, а предвиђен је и објективни рок од 60 дана од дана објављивања уредбе, чијим истеком уредбе дефинитивно губе снагу. У Француској постоји необично решење према којем се уставом таксативно набрајају области у којима парламент врши своје законодавне надлежности (члан 34), док влада својим уредбама изворно регулише остале области.

Опасност која је евидентна јесте чињеница да уредбе због садржине некад губе конкретизацијски и подзаконски карактер, а то није само случај у ванредним околностима кад су такве одлике *lege artis*.

<sup>22</sup> „Делегација престаје након што је влада искористи објављивањем одговарајуће норме“ – члан 82. Устава Шпаније. У истом члану дефинисано је да делегација не може да се да за неодређено време, нити прећутно. Такође, вид. члан 38. француског Устава.

<sup>23</sup> У том смислу вид. Устав Републике Хрватске, који у члану 88. уређује ово питање. Забрањује се давање овлашћења влади да уредбама уређује питања „која се односе на разраду Уставом утврђених људски права и основних слобода, националних права, изборног система, уређења, делокруга и начина рада државних органа и локалне самоуправе“. „Једно од уставно прописаних ограничења законодавне делегације је онемогућавање преносења овласти регулације законских резервата. Њихова је сврха очување начела демократичности“ – S. Barić, „Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat“, 191.

<sup>24</sup> „Када институције Републике, независност земље, интегритет њене територије или извршење међународних обавеза буду угрожени тешком и непосредном претњом, а редовно функционисање јавних власти буде прекинуто, Председник Републике, после службеног консултовања с првим министром, председницима домова као и с Уставним саветом, предузима мере које овакве околности изискују. Он о томе путем поруке обавештава нацију.“ Детаљније о томе вид. члан 16. Устава Француске.

### 3.2. Средства утицаја у ширем смислу

Средства утицаја владе на парламент и самим тим индикатори њене моћи у ширем смислу су: право владе да се изјасни о предлогу закона другог овлашћеног предлагача; право уласка у парламент и право учешћа у расправи; право владе да тражи распуштање парламента; манипулације у вези с гласањем о поверењу влади; дисциплина политичких странака. У смислу наведеног, види се да је претежно реч о политичким средствима утицаја на парламент.

Уколико предлог закона буде поднесен од стране било ког овлашћеног предлагача, а не од владе, онда влада располаже могућношћу да дâ свој став о датом предлогу.<sup>25</sup> Њена позиција има своје правно и политичко оправдање, али је непобитно да је једновремено реч о сугестији и „опомени“ парламентарцима владајуће странке или коалиције да односни законски предлог (не) усвоји. Првенствено, влада има свој план и програм који треба да буде подржан одговарајућом легислативом. Уколико је реч о предлогу закона који се коси с владиним замислима о вођењу државне политике, јасно је да ће влада да се негативно изјасни о том предлогу.<sup>26</sup> С друге стране, влада процењује какве ће последице имати прихватање предлога, јер она не жели да угрози своју позицију. Такође, влада располаже могућношћу да поднесе амандман на предложени закон, те да коригује уочене мањкавости.

Након што је парламенту поднесен законски предлог, следи фаза расправе о њему, у чему редовно учествује и влада. Штавише, влада учествује у расправи без обзира на то да ли је предлагач она или неко други, што указује на њену надмоћ у том смислу – она ће увек преко председника или члана да ауторитативно заузме став о предлогу. Управо тај ауторитативни карактер има знатну улогу, с обзиром на то да владу чине страначки прваци, а парламентарци су страначки дисциплиновани и овај психолошки вид утицаја на њих у великој мери их опредељује како да гласају. С друге стране, уколико је члан владе стручњак у одређеној области, а расправа се води поводом предлога из његове области, још су веће шансе за усвајањем, тј. парламентарцима остаје само формални део – гласање о предлогу за који се одавно знало да ће бити усвојен.

<sup>25</sup> Влада располаже могућношћу да се изјасни и о нацрту закона, као што предвиђа члан 194. Пословника Народне скупштине Републике Српске. Чланом 200. предвиђа се да представник Владе може да учествује и у претресу нацрта без обзира на то од кога је нацрт потекао.

<sup>26</sup> Рецимо, ако је влада одлучила да у сфери социјалне политике повећа давања, а парламентарци предлажу закон којим се давања умањују, реч је о колизији замисли која ће навести владу да искаже несагласност с тим предлогом.

Уколико је парламент незадовољан радом владе, располаже битним средством – правом да гласа о поверењу влади, које је само *prima facie* апсолутно лоше по владу. У прилог тој тврдњи иду две чињенице. Прво, владу сачињену од најважнијих страначких функционера је изгласала владајућа странка или коалиција, па напад на владу је у ствари напад на руководство сопствене политичке странке која ће по сваку цену да се бори за одржавање дисциплине. Друго, влада која „преживи“ гласање је истински победник, с обзиром на то да је парламент показао да је владина политика ипак исправна, што представља ветар у леђа влади да суверено настави са реализацијом својих идеја. Ово важи *mutatis mutandis* и у односу на право владе да сама покрене питање поверења пред парламентом кроз овај вид притиска на парламентарце.

Такође, важно је напоменути да је један од инструмента рационализације парламентаризма и тзв. конструктивно гласање о поверењу које значи да постојећој влади може да се изгласа неповерење само ако постоји већина која је у стању да моментално изабере нову владу – циљ је континуитет извршно-политичке функције, односно њена стабилност која би несумњиво била нарушена ако парламент не би био у стању да образује нову владу (Аустрија, Немачка, Шпанија).<sup>27</sup> Коначно, неретко се уставом прописује да између подношења предлога и расправе о њему мора протећи одређени временски период, а циљ оваквих одредаба је поново заштитничког карактера јер се парламентарцима оставља одређено време да размисле о последицама изгласавања неповерења влади (тј. да се предомисле у корист владе).<sup>28</sup>

У рукама влада налази се још једно средство које има карактер „преваспитавања“ парламента уколико он не следи владин програм изражен кроз законске предлоге – реч је о праву владе да тражи распуштање парламента,<sup>29</sup>

<sup>27</sup> „Предлог за изгласавање неповерења мора да предложи најмање десетина посланика и њиме се мора предложити кандидат за председника владе.“ Вид. члан 113. Устава Шпаније. „Бундестаг може изразити своје неповерење савезном канцелару једино избором наследника већином својих чланова и захтевати од савезног председника да разреши савезног канцелара. Савезни председник мора испунити захтев за именовање изабраног лица“ – члан 67. Основног закона Немачке. Детаљније о немачком рационализованом парламентаризму вид. Bonić, „Polupredsjednički sustav i racionalizirani parlamentarizam: primjeri Francuske i Njemačke“ 93 и Scholz, „Das parlamentarische und bundesstaatliche Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Reformfragen“, 25–26.

<sup>28</sup> Рецимо, италијански Устав предвиђа у члану 94. да предлог за изгласавање неповерења може бити стављен на претрес тек протеком три дана од дана подношења, хрватски Устав предвиђа чланом 113. да расправа о предлогу може да се тек након протека седам дана од дана достављања предлога Сабору, док Основни закон Немачке у члану 67. предвиђа рок од 48 часова. Мађарски устав поставља двоструко ограничење апострофирајући да се расправа одржава најраније три, а најкасније у року од осам дана од дана подношења предлога (члан 21).

<sup>29</sup> Чим дође до неслагања владе и парламента око политике коју треба спроводити (јер држава може имати само једну политику у одређеном периоду, без колизија), влада ће да тражи решење кроз

што је корелат праву парламента да гласа о поверењу влади. Право владе да захтева распуштање парламента је потпуно легитимно, имајући у виду чињеницу да би супротно решење довело до нарушавања прокламованог начела поделе власти и појаве елемента скупштинског система. Истини за вољу, због јачања владе у законодавству увелико је нарушена композиција поделе државних функција у парламентаризму.<sup>30</sup> Право захтевања распуштања владе карактерише доминација политичког критеријума – целисходност има кључну улогу јер влада која нема подршку тренутног парламента захтева од шефа државе да овај распусти, те се обраћа директно грађанима да подрже њену политику гласајући за одговарајућу политичку опцију (коју влада преферира).

### 3.2.1. Влада као еманација воље политичких странака

Кључни разлог за јачање владе у парламентарним системима није последица правних него политичких разлога, тј. у питању је јачање политичких странака.<sup>31</sup> Страначка дисциплина која данас карактерише све политичке странке, доводи до тога да оно што представља програм неке странке она настоји наметнути као програм целе државе користећи поверење које јој пруже грађани на изборима. Да ли је то апсолутно легитимно, друго је питање, будући да је излазност различита од државе до државе, те да чак и апсолутна већина гласова коју нека странка добије на изборима није знак да њену политику подржава апсолутна већина грађана,<sup>32</sup> а сигнификантно је рећи да су се избори свели на гласање за политичке партије науштрб гласања за појединце.<sup>33</sup>

---

захтев за распуштање парламента јер је „парламентарни систем замишљен као систем „здружених снага“ у којем су легислатива и егzekутива обавезне да представљају конзистентну политику“. Детаљније вид. K. Strom, S. Swindle, “Strategic Parliamentary Dissolution” *The American Political Science Review* 3/2002, 576. О манипулацијама у вези с распуштањем вид. *Ibid.*, 575.

<sup>30</sup> О историјату правне књижевности у вези с питањем поделе власти вид. Пејић, „Парламентарна влада: могућности равнотеже у систему поделе власти“, 68.

<sup>31</sup> Још је Левенштајн прије више осам деценија писао: „Административна акција је постала важнија него законодавна санкција. Све државне активности су инструменти политичког вођства“ – K. Loewenstein, „The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law”, *University of Chicago Law Review* 5/1938, 575. О историјату политичке дисциплине вид. S. Yurkowski, „Strict Party Discipline: Why it is Necessary for Responsible and Accountable Government“, *Manitoba Policy Perspectives* 1/2018, 40–41.

<sup>32</sup> Ако странка А освоји 50% гласова на изборима на којима је гласало 50% од укупног броја бирача, јасно је да странку не подржава половина, него „само“ четвртина грађана који располажу активним бирачким правом.

<sup>33</sup> О томе вид. L. K. Davidson–Schmich, “The Origins of Party Discipline Evidence from Eastern Germany”, *German Politics and Society* 2/2006, 24. Неки аутори указују на то да страначка дисциплина има и своје добре стране. Вид. S. Yurkowski, 42–43.

Политичке странке своје највише функционере постављају у владу, док се нижи страначки функционери налазе у парламенту, што би, речју Слободана Јовановића, значило да је иста странка представљена и у парламенту и у влади, али владу чине генерали, а парламент редови странке. Када је реч о двостраначком систему, попут британског, јасно је да страначка дисциплина достиже највећи ниво, али ни коалиције у вишестраначким системима немају превеликих проблема да дисциплинују своје парламентарце под условом да страначки врх коалиционих учесника дели исти став. Стога, начин на који се парламентарна већина опходи према влади је израз унутарстраначког или унутаркоалиционог (не)слагања.

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Још у прошлом веку отпочела је тенденција јачања извршно-политичке државне функције, односно владе, а тај процес још увек траје. У тексту смо настојали да укажемо на то како је влада од егзекутора постала и стваралац и извршилац закона, што је нужно водило маргинализацији парламента и свођењу његове моћи на „власт расправљања“.<sup>34</sup> Парламент је остао само номинално законодавац, а влада је захваљујући средствима утицаја о којима је било речи постала најважнији орган државне власти, што указује на тихо преношење власти на извршно-политички аспект власти.

Кључни разлог који је довео до еволуције положаја владе треба, по нашем мишљењу, тражити у јачању политичких странака, које су своју страначку дисциплину пренеле и у парламент. Практична консеквенца тога је чињеница да влада кроји законски предлог према програму владајуће странке или коалиције (прецизније, вољи неколицине најутицајнијих чланова), настојећи да политичка решења из закона представи као вољу народа јер је закон усвојен од стране народних представника. Међутим, народни представници су у ствари представници политичких странака који страхују од политичких лидера који су у доминантном органу – влади, па се воља грађана исказује само приликом избора, а воља владајућих током доношења закона. Стога, законодавна функција је у знатној мери прешла у руке владе, а само формално парламент има одлучујућу улогу.<sup>35</sup> Уместо да унија постоји између грађана и парламента, она постоји између парламента и владе, а везивно ткиво остају политичке странке.

<sup>34</sup> Вид. Марковић, *Уставно право*, 280.

<sup>35</sup> „Сада је законодавна функција подељена између парламента и владе“ – *Ibid.*, 344.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Barić, Sanja, „Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat“, *Hrvatska javna uprava* 1/2006;
2. Bonić, Tomislav, „Polupredsjednički sustav i racionalizirani parlamentarizam: primjeri Francuske i Njemačke“, *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju* 1/2007;
3. Bracher, Karl Dietrich, „Parteienstaat, Praesidialsystem, Notstand“, *Politische Vierteljahresschrift* 3/1962;
4. Ganghof, Steffen, „A New Political System Model: Semi-Parliamentary Government“, *European Journal of Political Research* 2/2018;
5. Ganghof, Steffen, „Das Regierungssystem-Trilemma: Zur Beziehung zwischen Exekutive und Legislative in fortgeschrittenen Demokratien“, *Politische Vierteljahresschrift* 1/2016;
6. Davidson-Schmich, Louise K., „The Origins of Party Discipline Evidence from Eastern Germany“, *German Politics and Society* 2/2006;
7. Loewenstein, Karl, „The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law“, *University of Chicago Law Review* 5/1938;
8. Лоу, Сидни, *Енглески парламентаризам*, Београд 2010;
9. Марковић, Ратко, *Уставно право*, Београд 2016;
10. Nikić Čakar, Dario, „Prezidencijalizacija parlamentarnih sustava: komparativni analitički okvir“, *Politička misao* 2/2009;
11. Орловић, Слободан, „Уставни положај владе Мађарске и владе Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2012;
12. Пастор, Балинт, *Ограничења законодавне функције парламента у савременој држави – докторска дисертација*, Београд 2018;
13. Пајванчић, Маријана, *Парламентарно право*, Београд 2008;
14. Пејић, Ирена, „Парламентарна влада: могућности равнотеже у систему поделе власти“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 73/2016;
15. Пилиповић, Милан, „Рационализовани парламентаризам – извршна власт у СР Њемачкој“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци*, Бања Лука 35/2013;
16. Sokol, Smiljko, „Polupredsjednički sistem i parlamentarizam“, *Politička misao: časopis za politologiju* 3/1992;
17. Strom, Kaare, Swindle, Stephen M., „Strategic Parliamentary Dissolution“, *The American Political Science Review* 3/2002;
18. Sharma, Mahendra Pal, „Parliamentary Control of Over Delegated Legislation in India“, *Indian Journal of Public Administration* 2/1956;
19. Scholz, Rupert, „Das parlamentarische und bundesstaatliche Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Reformfragen“, *Ritsumeikan Law Review* 23/2006;

20. Szilágyi, Ilona Mária, “Presidential versus parliamentary systems”, *AARMS* 2/2009, Budapest 2009;
21. Yurkowski, Steven, “Strict Party Discipline: Why it is Necessary for Responsible and Accountable Government“, *Manitoba Policy Perspectives* 1/2018;
22. Williams, Laron K., “Opposition Parties and the Timing of Successful No-Confidence Motions“, *Political Science Research and Methods* 4/2016.

## STRENGTHENING THE EXECUTIVE POWER – THE GOVERNMENT AS A COVERED LEGISLATURER

Brano Hadži Stević<sup>36</sup>

*Faculty of Law of the University of East Sarajevo*

*Abstract: The author analyzes the strengthening of the government in contemporary parliamentary systems through its position in the legislature, which justifies the claim that it is an essential and covert legislator. It is inevitable that the government is no longer just a mere executor of laws that are sovereignly passed by the people's representatives, but that its role in the legislature has strengthened so much that it can be rightly said that the government is the key body in the legislature. Through theoretical analysis and practical indicators, the author seeks to indicate how parliamentarism has evolved, and what means, legal and political, the government uses to impose its will on the parliament.*

*In answering the above and other questions, several methods were used with the aim of pointing out from various aspects the supremacy of the government in legislation and the purely formal role of the parliament, which, theoretically, has supremacy in this sphere. The basic methods that were applied were positive law and comparative law, with the aim of pointing out the institutional framework of the government's position by analyzing the law in force in the states of the Romance and Germanic legal traditions. The first part also used the historical method, which served to point out the gradual strengthening of the government, which was increasingly protected from decade to decade, especially through the so-called rationalization of parliamentarism. Finally, a suitable place belongs to the political science method, because it is undeniable that law and politics are inextricably linked, and in this paper we attach particular importance to political parties as key factors that have strengthened the government's position.*

*Key words: Executive branch, government, parliamentary system, legislator:*

---

<sup>36</sup> LL.D., Assistant Professor, e-mail: brano.hadzi.stevic@pravni.ues.rs.ba.