УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Мр Милан Пилиповић

ИЗВРШНА ВЛАСТ У ДРЖАВАМА НАСТАЛИМ РАСПАДОМ ЈУГОСЛАВИЈЕ

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Бања Лука, 2016.

BANJA LUKA UNIVERSITY

FACULTY OF LAW

Milan Pilipović, LL.M.

EXECUTIVE POWER IN COUNTRIES FORMED AFTER THE BREAKUP OF YUGOSLAVIA

DOCTORAL DISSERTATION

Banja Luka, 2016

Ментор: проф. др Миле Дмичић, редовни професор Уставног права, Универзитет у Бања Луци, Правни факултет.

Наслов докторске дисертације: „Извршна власт у државама насталим распадом Југославије“.

Резиме: У дисертацији се анализирају одредбе Устава и закона држава насталим распадом Југославије које се односе на положај, надлежности органа извршне власти – владе и шефа државе, њихов међусобни однос, као и однос према законодавном органу. Поред нормативног аспекта, истраживање је обухватило и уставно-политичку праксу која нам показује и доказује да ли је и у којој мјери долазило до помјерања равнотеже власти у корист егзекутиве.

Циљеви истраживања аутора јесу, да уз примјену разних научних метода (нормативног, социолошког, политиколошког, компративног, метода анализе садржаја, итд.) нађе одговоре на питања: који системи државне власти су заступљени у државама насталим распадом Југославије; да ли је присутна тенденција јачања извршне власти у новонасталим државама, односно у којој мјери и под којим условима долази до помјерања равнотеже у корист егзекутиве; какав је утицај политичких партија на функционисање извршне власти; који су недостаци устава поједине државе у погледу организације извршне власти и правци евентуалних измјена за њено боље функционисање.

У раду се дошло до закључка да теоријски основ организације власти чини парламентарни систем, у „рационализованом“ облику. У организацији власти има елемената и полупредсједничког система, међутим, не толико у нормативном смислу, већ су се појавни облици овог модела власти више јављали у пракси појавом јаке личности и политичке моћи шефа државе („президенцијализација)“.

Присутне су тенденције поремећаја равнотеже у корист егзекутиве у свим државама. Неравнотежа у односима законодавне и извршне власти, нарочито је долазила до изражаја онда када је лидер партије која је имала већину у парламенту, или била носилац владајуће коалиције, истовремено био или шеф државе или предсједник владе. Тежиште власти и моћи се све више налази у врху владајућих партија из којих често и потичу носиоци извршне власти.

Побољшање највиших правних аката, враћање органа извршне власти у уставне и законске оквире, одговорна влада, дјеловање шефа државе као представника свих грађана, слабљење партократије, представљају кораке за успостављање владавине права.

Кључне ријечи: извршна власт, влада, предсједник, устав, Словенија, Хрватска, Србија, Македонија, Црна Гора, Босна и Херцеговина

Научна област: Уставно право

Научно поље: Право

Класификациона ознака према CERIF шифрарнику: S 148

Тип одабране лиценце Креативне заједнице (Creative Commons): Ауторство - некомерцијално

Mentor: prof. Mile Dmičić, LL.D., full professor of Constitutional Law, Banja Luka University, Faculty of Law.

The title of Doctoral Dissertation: „Executive power in countries formed after the Breakup of Yugoslavia".

Summary: This Dissertation considers Constitutional and Statutory provisions of countries formed after the Breakup of Yugoslavia in terms of the position, authorities of the executive bodies – the government and chiefs of state, their mutual relations, and relations toward legislative body. In addition to a normative aspect, this study has also encompassed constitutional-politicial practice which has shown the extent of disbalance of powers in favour of the executive power.

With the application of various methods (normative, sociological, politicological, comparative, content analysis, etc.) the author aims at finding answers to questions, such as: what systems of government are established in countries formed after the Breakup of Yugoslavia; is there a tendency of strengthening the executive power in newly formed countries, i.e. to what extent and under what conditions the dislocation of power takes place in favour of the executive power; the influence of political parties on the functioning of the executive power; what are the deficiencies of the Constitution of certain countries in terms of organisation of executive power and ways of possible changes toward its better functioning.

The author concludes that the theoretical basis of the organisation of power is the Parliament system, in somewhat „rationalised" form. The organisation of power also knows of the semi-presidential system, however, not so much in a normative sense, but more of a practical realisation in the form of a strong personality and political will of the chief of state („presidentialisation").

Dislocation of balance tendencies in favour of the executive power in all countries have been noticed. Disbalance in relations between legislative and executive powers, has come to light whenever the party leader, which enjoys majority in Parliament, or is the bearer of leading coalition, is either the chief of state or Prime Minister. The centre of power is now placed in the hands of leading political parties, which, often produce the holders of executive power.

Improvement of the highest legal acts, returning the executive bodies into constitutional and statutory frames, responsible government, chief of state acting as a representative of all citizens, weakening of partocracy, are the necessary steps toward creation of the rule of law.

Key words: executive power, government, president, constitution, Slovenia, Croatia, Serbia, Macedonia, Monte Negro, Bosnia and Herzegovina.

Scientific area: Constitutional Law

Scientific field: Law

Classification code according to CERIF code system: S 148

Type of selected licence (Creative Commons): authorship – non-commercial

САДРЖАЈ

I У В О Д 1

1. ПРОБЛЕМ ИСТРАЖИВАЊА 1

2. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА 5

2.1. Теоријско одређење предмета истраживања 6

2.2. Операционално одређење предмета истраживања 7

3. ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА 8

4. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА 9

5. НАЧИН (МЕТОДЕ) ИСТРАЖИВАЊА 10

6. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА 11

II ДРЖАВНЕ ФУНКЦИЈЕ, ДРЖАВНА ВЛАСТ, ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ 12

1. ДРЖАВНЕ ФУНКЦИЈЕ И ДРЖАВНА ВЛАСТ 12

2. ТЕОРИЈЕ О ДРЖАВНИМ ФУНКЦИЈАМА 14

3. ПОЈАМ ДРЖАВНИХ ФУНКЦИЈА (ВЛАСТИ) 16

4. Међусобни односи државних функција (власти) 19

4.1. Подјела власти 20

4.2. Јединство власти 23

III УСТАВНИ СИСТЕМИ (МОДЕЛИ) ОРГАНИЗАЦИЈЕ ВЛАСТИ 25

1. ПРЕДСЈЕДНИЧКИ СИСТЕМ ВЛАСТИ 25

2. ПАРЛАМЕНТАРНИ СИСТЕМ ВЛАСТИ 27

2.1. Карактеристике парламентарног система 27

2.2. Врсте парламентарних система 30

3. ПОЛУПРЕДСЈЕДНИЧКИ СИСТЕМ ВЛАСТИ 33

4. СКУПШТИНСКИ СИСТЕМ ВЛАСТИ 38

IV ИЗВРШНА ВЛАСТ - ПОЈАМ, САДРЖАЈ, ПОСЛОВИ 41

1. ПОЈАМ И САДРЖАЈ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ 41

2. ПОСЛОВИ (ФУНКЦИЈЕ) ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ 48

2.1. Извршење закона (подзаконодавство) 48

2.1.1. Уредба 49

2.1.2. Класификација уредаба 51

2.2. Организовање и усмјеравање управе 56
2.3. Планирање опште унутрашње политике 57
2.4. Спољна политика 58
2.5. Остали послови извршне власти (тзв. акти владе) 60

V ОРГАНИ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ 63
1. ШЕФ ДРЖАВЕ 63
1.1. Појам и теоријско схватање о институцији шефа државе 63
1.2. Различити облици институције шефа државе – монархија и република 65
1.3. Компаративни приказ институције шефа државе у системима подјеле власти 67
1.3.1. Избор и мандат 67
1.3.2. Овлашћења шефа државе 69
1.3.3. Акти шефа државе 72
1.3.4. Одговорност шефа државе 73
2. ВЛАДА 75
2.1. Појам и типови владе 75
2.2. Избор, састав и мандат владе 78
2.2.1. Избор владе 78
2.2.2. Састав владе 79
2.2.3. Мандат владе 80
2.3. Надлежности (овлашћења) владе 81
2.3.1. Акти владе 83
2.4. Одговорност владе и министарска одговорност 84

VI ИЗВРШНА ВЛАСТ У РЕПУБЛИЦИ СЛОВЕНИЈИ 88
1. КОНСТИТУТИВНИ АКТИ И УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ ИЗ 1991. ГОДИНЕ 88
2. ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ 90
2.1. Избор и мандат предсједника Републике 90
2.2. Одговорност предсједника Републике 92
2.3. Овлашћења предсједника Републике 94
2.4. Однос предсједника Републике Словеније према Влади 97
2.5. Однос предсједника Републике и Државног збора 99
3. ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ 102
3.1. Избор и мандат Владе 102

3.2. Састав Владе 106
3.3. Надлежност Владе 107
3.4. Однос Владе и Државног збора 110
3.4.1. Парламентарна контрола Владе 111
3.4.2. Однос између Државног збора и Владе у оквиру питања из надлежности ЕУ 115
4. ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПРАКСИ УСТАВНОГ И ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ 120
4.1. Период од 1990. до 1992. године 120
4.2. Период од 1992. до 2004. године 123
4.3. Период од 2004. године 125
5. ИЗВРШНА ВЛАСТ У СИСТЕМУ ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СЛОВЕНИЈИ - ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА 132

VII ИЗВРШНА ВЛАСТ У РЕПУБЛИЦИ ХРВАТСКОЈ 138
1. УСТАВ И УСТАВНИ РАЗВОЈ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ КАО САМОСТАЛНЕ ДРЖАВЕ 138
2. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ ИЗ 1990. ГОДИНЕ И ПОЛУПРЕДСЈЕДНИЧКИ СИСТЕМ ВЛАСТИ (1990- 2000) 139
3. ПРОМЈЕНЕ УСТАВА ХРВАТСКЕ И ХРВАТСКИ ПАРЛАМЕНТАРНИ СИСТЕМ НАКОН 2000. ГОДИНЕ 141
4. ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ 143
4.1. Избор и мандат предсједника Републике Хрватске 143
4.2. Овлашћења предсједника Републике 145
4.3. Однос предсједника Републике према Влади 150
4.4. Однос предсједника Републике према Сабору 152
5. ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ 153
5.1. Избор и мандат Владе 153
5.2. Састав Владе 155
5.3. Надлежности (овлашћења) Владе 156
5.4. Однос Владе и Сабора 161
5.4.1. Парламентарна контрола Владе 161
5.4.2. Однос између Сабора и Владе у оквиру питања из надлежности ЕУ 165
6. ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПРАКСИ УСТАВНОГ И ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ 168
6.1. Период од 1990. до 2000. године – доминација шефа државе 168

6.2. Период од 2000-2003 - период кохабитације и промјена Устава 171
6.3. Период од 2004. до 2010. - конструктивна кохабитација 173
6.4. Период од 2011. године – чланство у ЕУ 175
7. ИЗВРШНА ВЛАСТ У СИСТЕМУ ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ ХРВАТСКОЈ – ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА 176

VIII ИЗВРШНА ВЛАСТ У РЕПУБЛИЦИ МАКЕДОНИЈИ 181
1. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ ИЗ 1991. ГОДИНЕ 181
2. ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ 182
2.1. Избор и мандат предсједника Републике Македоније 182
2.2. Одговорност предсједника Републике Македоније 184
2.3. Овлашћења предсједника Републике Македоније 185
2.4. Однос предсједника Републике према Влади 187
2.5. Однос предсједника Републике и Собрања 189
3. ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ 192
3.1. Избор и мандат Владе 192
3.2. Састав Владе 193
3.3. Надлежности Владе 194
3.4. Однос између Собрања и Владе Републике Македоније 196
3.4.1. Парламентарна контрола Владе 196
4. ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПРАКСИ УСТАВНОГ И ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ 200
4.1. Период од 1990. до 2006. године 200
4.2. Период од 2006. године 206
5. ИЗВРШНА ВЛАСТ У СИСТЕМУ ВЛАСТИ РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ - ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА 210

IX ИЗВРШНА ВЛАСТ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 216
1. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ОД 2006. ГОДИНЕ - НАСТАНАК САМОСТАЛНЕ ДРЖАВЕ 216
2. ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 218
2.1. Избор и мандат предсједника Републике Србије 219
2.2. Одговорност предсједника Републике Србије 222
2.3. Овлашћења предсједника Републике Србије 226
2.4. Однос предсједника Републике и Владе 233

2.5. Однос предсједника Републике Србије према Народној скупштини.....234
3. ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....236
3.1. Избор и мандат Владе Србије.....236
3.2. Састав Владе.....238
3.3. Надлежност Владе.....241
3.4. Однос Владе и предсједника Републике.....246
3.5. Однос Владе и Народне скупштине.....247
3.5.1. Парламентарна контрола Владе.....248
4. ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПРАКСИ УСТАВНОГ И ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ.....255
4.1. Период од 1990 – 1997. године.....255
4.2. Период од 1997. до 2006. године (Устав Републике Србије).....257
4.3. Период од 2007. године.....261
5. ИЗВРШНА ВЛАСТ У СИСТЕМУ ВЛАСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....267

X ИЗВРШНА ВЛАСТ ЦРНЕ ГОРЕ.....274
1. ЦРНА ГОРА ОД ФЕДЕРАЛНЕ ЈЕДИНИЦЕ ДО САМОСТАЛНЕ ДРЖАВЕ – УСТАВ ЦРНЕ ГОРЕ ОД 2007. ГОДИНЕ.....274
2. ПРЕДСЈЕДНИК ЦРНЕ ГОРЕ.....276
2.1. Избор и мандат предсједника Црне Горе.....277
2.2. Одговорност предсједника Црне Горе.....278
2.3. Овлашћења предсједника Црне Горе.....280
2.4. Однос предсједника Црне Горе према Влади.....282
2.5. Однос предсједника Црне Горе према Скупштини.....283
3. ВЛАДА ЦРНЕ ГОРЕ.....285
3.1. Избор и мандат Владе.....285
3.2. Састав Владе.....287
3.3. Надлежности Владе.....288
3.4. Однос Владе и Скупштине.....293
3.4.1. Парламентарна контрола Владе.....296
4. ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПРАКСИ УСТАВНОГ И ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА ЦРНЕ ГОРЕ.....300
4.1. Период од 1990. до 1996. године.....300
4.2. Период од 1997. до 2006. године – процес стварања независне државе.....302
4.3. Црна Гора самостална и независна држава и доношење

Устава 2007. године 305
4.4. Црна Гора и европске интеграције 307
5. ИЗВРШНА ВЛАСТ У СИСТЕМУ ВЛАСТИ ЦРНЕ ГОРЕ (ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА) 309

XI ИЗВРШНА ВЛАСТ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ 315
1. БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА У ПРОЦЕСУ ДИСОЛУЦИЈЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ 315
2. ПРАВНА ПРИРОДА ДЕЈТОНСКОГ МИРОВНОГ СПОРАЗУМА 319
3. УСТАВ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ У ФОРМАЛНОМ И МАТЕРИЈАЛНОМ СМИСЛУ – СПЕЦИФИЧАН ПРАВНИ АКТ 320
4. ПРЕДСЈЕДНИШТВО БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ 324
4.1. Избор и мандат чланова Предсједништва 324
4.2. Овлашћења Предсједништва Босне и Херцеговине 328
4.3. Начин одлучивања Предсједништва Босне и Херцеговине 333
4.4. Однос Предсједништва БиХ и Савјета министара БиХ 335
4.5. Однос Предсједништва и Парламентарне скупштине БиХ 337
5. САВЈЕТ МИНИСТАРА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ 341
5.1. Избор Савјета министара 341
5.2. Састав Савјета министара 348
5.3. Начин рада и одлучивања Савјета министара 349
5.4. Надлежности Савјета министара 352
5.5. Однос Савјета министара и Парламентарне скупштине БиХ 354
5.5.1. Инструменти парламентарне контроле Савјета министара 357
6. ИЗВРШНА ВЛАСТ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ 365
6.1. Устав Републике Српске 365
6.2. Предсједник Републике Српске 366
6.2.1. Избор и мандат предсједника и потпредсједника Републике Српске 367
6.2.2. Овлашћења (надлежности) предсједника Републике Српске 368
6.2.3. Однос предсједника Републике и Владе 372
6.2.4. Однос предсједника Републике и Народне скупштине 373
6.3. Влада Републике Српске 375
6.3.1. Избор и мандат Владе 375
6.3.2. Састав Владе 376
6.3.3. Надлежност Владе 377
6.3.4. Однос Владе са Народном скупштином 383

6.3.4.1. Парламентарна контрола Владе 384
6.4. Извршна власт у систему власти Републике Српске 386
7. ИЗВРШНА ВЛАСТ ФЕДЕРАЦИЈЕ БиХ 389
7.1. Устав Федерације Босне и Херцеговине 389
7.2. Предсједник и потпредсједници Федерације БиХ 390
7.2.1. Избор и мандат предсједника и потпредсједника Федерације БиХ 390
7.2.2. Одговорност предсједника и потпредсједника Федерације БиХ 392
7.2.3. Надлежности предсједника и оба потпредсједника Федерације БиХ 392
7.2.4. Однос предсједника ФБиХ и Парламента 396
7.2.5. Однос предсједника Федерације БиХ и Владе 397
7.3. Влада Федерације БиХ 398
7.3.1. Избор и састав Владе Федерације БиХ 398
7.3.2. Надлежности Владе 398
7.3.3. Однос Владе и Парламента Федерације 400
7.3.3.1. Одговорност Владе Федерације БиХ 402
7.4. Извршна власт Кантона Федерације БиХ 403
7.5. Извршна власт у систему власти Федерације БиХ 403
8. ИЗВРШНА ВЛАСТ БРЧКО ДИСТРИКТА 405
9. ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПРАКСИ УСТАВНОГ И ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА БиХ 407
10. ИЗВРШНА ВЛАСТ У СИСТЕМУ ВЛАСТИ БиХ – ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА 414

XII ШЕФ ДРЖАВЕ И ВЛАДА У ДРЖАВАМА НАСТАЛИМ РАСПАДОМ ЈУГОСЛАВИЈЕ – КОМПАРАТИВНИ ПРИКАЗ 422
1. ШЕФ ДРЖАВЕ У ДРЖАВАМА НАСТАЛИМ РАСПАДОМ ЈУГОСЛАВИЈЕ (КОМПАРАТИВНО) 422
1.1. Избор, мандат и одговорност шефа државе 422
1.2. Овлашћења шефа државе 424
1.3. Однос предсједника републике према парламенту и влади 426
1.3.1. Однос предсједника републике и парламента 427
1.3.2. Однос предсједника републике и владе 430
2. ВЛАДА У ДРЖАВАМА НАСТАЛИМ РАСПАДОМ ЈУГОСЛАВИЈЕ (КОМПАРАТИВНО) 432
2.1. Избор, престанак мандата и састав владе 433

2.2. Положај и надлежност....436
2.3. Однос Владе и парламента....438
3. ИЗВРШНА ВЛАСТ У ДРЖАВАМА НАСТАЛИМ РАСПАДОМ ЈУГОСЛАВИЈЕ....439

ЗАКЉУЧАК....445

ЛИТЕРАТУРА....468

УСТАВ, ЗАКОНИ, ОПШТИ АКТИ....485

ДОКУМЕНТИ....487

I У В О Д

1. ПРОБЛЕМ ИСТРАЖИВАЊА

У држави као политичкој и правној организацији, функције управљања државом врше органи државне власти. Државна власт, уз територију и становништво, представља конститутивни елемент појма државе. До 18. вијека, државна власт је припадала владару (монарху). Међутим, временом је настала потреба за ограничавањем његове власти. Стога је у вријеме доношења првих писаних устава, устав био акт ограничења владареве власти. Та идеја о ограниченој власти и владавини у одређеним границама, нашла је своје мјесто у уставним одредбама о организацији власти. Уставом су предвиђени поједини државни органи, као организациони дијелови државне организације, који врше државну власт, али са одређеним границама и успостављеном подјелом државних функција између различитих органа државне власти, а све са циљем да ниједан државни орган нема апсолутну власт. Устав утврђује положај и односе између државних органа који врше одређене државне функције (законодавне, извршне, судске). Тако устав уређује организацју, положај и надлежности владе и шефа државе који врше извршну функцију у држави.

Најважнија функција државе је законодавна функција - стварање права и доношење правних прописа - коју врши законодавни орган (парламент). Друга важна функција државе је извршна функција - извршавање, спровођење и примјена правних прописа- које је повјерено органима извршне власти (шеф државе, влада, органи управе), док судску функцију врше судови који такође примјењују право, али у случајевима када постоји спор у праву.[1]

Једно од важних и актуелних питања у правној теорији је однос између државних функција (власти). У пракси се појављују више различитих рјешења, при чему сваки систем представља посебан начин уређивања тих односа. Међутим, конкретна рјешења међусобних односа између државних власти имају и сличности. Традиционална гледишта, која и данас имају велики број присталица, истичу да се на основу уставних норми и политичке праксе односа између државних власти, могу јасно разликовати теорије о подјели власти (са варијантама круте и гипке подјеле власти) и теорије о јединству власти, при чему је кључна тачка ових теорија, однос законодавне и извршне власти. На основу ових теорија установљена је широко прихваћена подјела облика државне власти на системе подјеле власти и системе јединства власти. Системи подјеле власти су: предсједнички систем који се заснива на теорији круте подјеле власти; парламентарни систем који се заснива на теорији гипке подјеле или сарадње власти и мјешовити систем који комбинује карактеристике предсједничког система

[1] У новијој теорији јављају се становишта да, поред наведене три функције, посебну функцију државне власти чини управна функција, коју врше управни органи, који доносе опште и појединачне правне акте и предузимају радње у циљу примјене права, при чему се функције државне управе не означавају више само као дио извршне функције у оквиру државне власти, већ као једна од дјелатности државе.

(овлашћења шефа државе и велик утицај на извршну власт) и парламентарног система (постојање владе). Системи јединства власти су скупштински и ауторитативни.

У већини уставних система, у којима се организација државне власти заснива на начелу подјеле власти, органи извршне власти су влада и/или шеф државе. Тако у предсједничком систему извршну власт (и управну) врши шеф државе тј. у предсједничком систему не постоји влада као посебан орган. У праламентарном систему извршну власт обављају влада и шеф државе. Парламентарни систем власти, као и мјешовити систем, карактерише бицефална егзекутива (двојство извршне власти). Суштина организације извршне власти у парламентарним и мјешовитим системима у теорији се приказује различито, као и што је различита пракса у појединим државама у којима овај тип организације извршне власти постоји. Односи који се уставом успостављају између законодавне и извршне власти, такође се разликују у уставним системима. Ти односи зависе како од рјешења у уставном тексту, тако и од уставне праксе која неријетко одудара од текста устава. У модерним државама организација власти изведена је, углавном на начелу подјеле власти. Тако је и основна карактеристика уставних система држава, насталим распадом Југославије, примјена начела подјеле власти.

Процес распада Југославије започео је сецесијом Словеније и Хрватске, а затим се проширио и на остале државе – чланице, односно федералне јединице које су биле у саставу СФРЈ. Крајњи резултат тог процеса је да су Словенија, Хрватска, БиХ и Македонија постале самосталне, независне и међународно признате државе, док су Србија и Црна Гора, створиле нову заједничку државу – СРЈ, односно 2003. године Државну заједницу Србија и Црна Гора, која је трајала до 2006. године када су и Србија и Црна Гора, након проведеног референдума, постале независне државе.

У овом раду ће се извршити анализа различитих облика организације извршне власти у државама насталим распадом Југославије, (Словеније, Хрватске, Македоније, Србије, Црне Горе, Босне и Херцеговине) чији устави прихватају систем подјеле власти. Тежиште рада ће се односити на истраживање обављања извршних функција од стране органа извршне власти (владе, шефа државе) у новоствореним државама, њиховом међусобном односу, као и односу према законодавном органу. Анализираће се и уставно-правни положај управних органа у смислу да ли је управна функција поистовјећена са извршном, или извршна обухвата и управну, или је управној функцији призната одређена организациона самосталност. Поред тога, истраживаће се и тенденција јачања извршне власти у савремено доба, у смислу да ефективна власт прелази на егзекутиву, у којој мјери је то присутно и у новоствореним државама, те утицај политичких партија на функционисање извршне власти, имајући у виду чињеницу да су у новоствореним државама заступљени вишепартијски системи, а да политичке партије представљају спону између законодавне и извршне власти. На основу спроведене анализе устава и аката ниже правне снаге, те аката политичког карактера који имају

карактер конститутивних аката, као и истраживања биће изведени закључци упоредног типа на степену више апстракције од изведених закључака код анализе појединих држава.

Устави већине од новостворених држава експлицитно одређују да се државна власт организује на начелу подјеле власти на законодавну, извршну и судску, и то:

1. Устав Републике Хрватске из 1990. године, својим одредбама утврђује да је државна власт у Републици Хрватској устројена на начелу подјеле власти на законодавну, извршну и судску, те да начело подјеле власти укључује облике међусобне сарадње и узајамне контроле носиоца власти прописане уставом и законом. Из овакве формулације произилази да је у Хрватској присутан парламентарни облик подјеле власти, чији су носиоци Хрватски сабор (парламент), Предсједник Републике Хрватске, Влада и судови.

2. Устав Републике Македоније из 1991. године, у својим основним одредбама, предвиђа да се уставни поредак Републике Македоније, између осталог, заснива и темељи на подјели државне власти на законодавну, извршну и судску. Носилац законодавне власти и парламент је Собрање Републике Македоније, извршне власти Влада, судске судови, а шеф државе је Предсједник Републике.

3. Устав Словеније из 1991. године не предвиђа експлицитно да се државна власт организује на начелу подјеле власти, али то произилази из одредби Устава, које се односе на организацију државе. Према тим одредбама, Државно вијеће (Државни збор) је легислативни орган, а као дио легислативе, уставом је установљен и Државни савјет. Као централне органе власти Устав предвиђа и предсједника Републике и Владу, с тим да устав не садржи директне одредбе о положају и надлежности владе, што представља специфичност Устава Словеније. Наиме, на питања која се односе на положај и надлежности Владе Устав упућује на закон, што представља извјестан куриозитет.

4. Распадом СФРЈ 1992. године, Србија и Црна Гора су се удружиле у СР Југославију која је формално постојала до настанка Државне заједнице Србија и Црна Гора 2003. године. Државна заједница је престала постојати 2006. године, након одржавања референдума у Црној Гори, о иступању из Државне заједнице односно о независности и суверености Црне Горе као државе. Престанком Државне заједнице и Србија се осамостаљује као држава, те у новембру 2006. године Народна скупштина Србије проглашава нови Устав Србије. Устав експлицитно одређује да уређење власти у Србији почива на подјели власти на законодавну, извршну и судску, те да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли, с тим да је судска власт независна. Уставом је утврђено да је носилац уставотворне и законодавне власти Народна скупштина, извршне власти Влада, а положај предсједника Републике јесте изражавање државног јединства Републике Србије. Судску власт врше судови. Црна Гора у октобру 2007. године доноси Устав према којем је постала независна и суверена држава у којој је власт уређена на начелу подјеле власти на законодавну, извршну и судску, а однос власти је

заснован на равнотежи и међусобној контроли. Законодавну власт врши Скупштина Црне Горе, извршну Влада, судску судови, а Црну Гору представља предсједник Републике.

5. Устав Босне и Херцеговине (Анекс 4 Општег оквирног споразума за мир у БиХ Дејтонског мировног споразума) не одређује изричито носиоце појединих државних власти, али у основи садржи подјелу државних функција на различите државне органе. Из уставних одредби произилази да Парламентарна скупштина врши законодавну и уставотворну власт. Из малобројних одредби Устава о Савјету министара се може закључити да Савјет, укључујући и министарства, обавља извршне функције, које према уставном положају и надлежностима, обавља и Предсједништво БиХ, чија уставна функција изражава специфичну сложену државно-правну структуру власти у Босни и Херцеговини.

Устав Републике Српске, за разлику од Устава БиХ, одређује органски појам државних функција, те тако уставотворну и законодавну власт остварује Народна скупштина и Вијеће народа. Извршну власт врши влада. Судска власт припада судовима. За разлику од Републике Српске, Устав Федерације БиХ, има одређене специфичности тако да одређује да законодавну функцију врши Парламент Федерације, извршна функција подијељена је између предсједника Федерације и Владе Федерације, а судску власт врше судови, укључујући и Уставни суд Федерације БиХ. Систем власти у БиХ према уставом успостављеним институционалним рјешењима је доста специфичан, како у односу на познате теоријске моделе и системе власти, тако и у односу на друге новостворене државе. То се односи и на извршну власт. Специфичности организације извршне власти у БиХ је и посљедица сложене, специфичне структуре БиХ.

У овој дисертацији ће се на једном мјесту извршити анализа система власти у државама насталим распадом Југославије, кроз уставом успостављена институционална рјешења у погледу организације и органа извршне власти, (код БиХ, како на нивоу државе БиХ тако и на нивоу државотворних јединица-ентитета), те извршити упоредна анализа органа извршне власти како у односу на теоријске карактеристике, тако и између новостворених држава међусобно. Сагледати ће се и рјешења у позитивном праву у контексту европских интеграција тј. чланства у ЕУ којима теже све новонастале земље (осим Словеније и Хрватске које су већ постале чланице ЕУ).

Тежиште рада односиће се на истраживање обављања извршних функција од стране органа извршне власти (владе, шефа државе, као и органа управе), њиховом међусобном односу, као и односу према законодавном органу. Осим тога, истраживаће се и тенденције јачања извршне власти у савремено доба - помјерања равнотеже у корист егзекутиве, што је све присутније и у новонасталим државама, као и утицај политичких партија на функционисање извршне власти.

Значајан утицај на извршну власт има и међународна заједница, што се превасходно односи на БиХ. Наиме, међународна заједница, персонификирана у ОХР, у протеклом периоду

је извршила значајан утицај на положај, састав и надлежности органа извршне власти БиХ и њених ентитета, успостављањем додатних надлежности и стварањем нових институција.

Садржајнијем дефинисању проблема истраживања доприносе слиједећа искуствена сазнања:

- устав је највиши, основни правни акт једне државе, основна норма правног поретка који представља извор права за све остале правне акте (норме),
- устав не произилази из вишег правног акта, већ настаје као резултат политичке воље, због чега је устав и политички акт,
- државна власт је једна и јединствена, али дјељива на поједине своје функције, законодавну, извршну (управну), судску,
- устав, али и закони одређују који ће државни орган обављати поједине од државних функција,
- устав одређује и поступак промјене (ревизије) и
- устав и пракса показују раскорак (нормативно и стварно).

Значај истраживања проблема је у анализи уставних одредби и уставне праксе, али и законских одредби у државама насталим распадом Југославије, које се односе на извршну власт, њен положај, надлежности, функционисање, затим испољене тенденције јачања извршне власти односно помјерања равнотеже у корист егзекутиве и утицају партија на њено функционисање. У теоријском смислу, обогаћује се фонд теоријских сазнања о уставном одређењу извршне власти и вршењу извршних функција у државама у којима се организација државне власти заснива на начелу подјеле власти и које су у процесу транзиције. У погледу БиХ, значај истраживања се огледа у откривању и прикупљању сазнања да ли постојећи уставни оквир пружа довољно могућности да извршна власт у БиХ буде функционална, демократска и да, као таква, одговори захтјевима за европске интеграције. У теоријском смислу, обогаћује се фонд теоријских сазнања о уставном одређењу извршне власти и вршењу извршних функција у сложеној држави којој припада БиХ, о материјалном, затим о формалном и органском одређењу извршне власти и односима према извршним властима државотворних јединица.

2. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА

Претходно формулисан проблем истраживања обухвата све битне чињенице и компоненте нужне за истраживање комплексне проблематике. Тако формулисан проблем истраживања опредјељује и прелиминарно одређење предмета истраживања које се, у том смислу, може дефинисати као: анализа извршне власти у државама насталим распадом Југославије, сходно институционалним рјешењима организације (органа) извршне власти, тенденције јачања извршне власти и утицају политичких партија на њено функционисање, као

и сагледавању појединих рјешења у позитивноправним прописима, у контексту европских интеграција.

Међутим, овако прелиминарно одређен предмет истраживања не садржи све потребне чиниоце дефинисања, те је потребно анализирати теоријска знања у овој области, а потом извести и операционализацију предмета истраживања.

2.1. Теоријско одређење предмета истраживања

Предсједнички и парламентарни систем, као и парламентарно-предсједнички (мјешовити) заснивају се на начелу подјеле власти. Парламентарни систем је распрострањен у Европи и свијету, а настао је као резултат еволуције односа између монарха и парламента у Енглеској, због чега се сматра да је парламентаризам поникао у Енглеској. Од свог настанка до данас, парламентаризам је типична пракса европске демократије и демократских процеса захваљујући којима су се европске државе трансформисале из апсолутних у уставне или парламентарне монархије или савремене републике. Притом су поједине од тих држава (Велика Британија, Француска, Њемачка, Италија, скандинавске земље) изграђивале свој модел парламентаризма, а анализама истих се могу уочити уопштене карактеристике. Парламентарни систем, (као и предсједнички), карактерише бицефална егзекутива (влада, шеф државе) и парламент (легислатива), постојање средстава и могућности узајамног дјеловања између законодавне и извршне власти и подјела послова и сарадња тих двају власти. Теорија и пракса парламентарног система су инспирисане идејом да између законодавне и извршне власти треба да постоји равнотежа и сарадња, међусобна контрола, што је експлицитно одређено у уставима појединих новонасталих држава (Србије, Црне Горе, Хрватске).

У дугогодишњем развоју парламентаризма често је долазило до поремећаја те равнотеже између законодавне и извршне власти, на начин што је то доводило до премоћи једне или друге власти у низу европских држава, због чега постоји неколико облика парламентаризма (монистички, дуалистички, класични и рационализовани). То је присутно и у савремено доба, па и у новоствореним државама. За разлику од устава других новостворених балканских држава, Устав Босне и Херцеговине је један анекс Дејтонског мировног споразума којим је Босна и Херцеговина одређена као сложена држава састављена од два ентитета: Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине. Са формалног и материјалног аспекта, Устав Босне и Херцеговине је специфичан и непознат у досадашњој теорији и пракси. Специфичност у формалном смислу се огледа у начину његовог настанка. Он није настао као резултат одређене политичке воље већ као производ воље међународне заједнице и резултат компромиса представника сва три народа. Специфичност у материјалном смислу, између осталог, огледа се у томе да је Уставом одређено да се Босна и Херцеговина састоји од два ентитета: Републике Српске и Федерације БиХ, са разграниченим надлежностима између ентитета и институција

БиХ, као и организацију власти у БиХ, што укључује и положај, надлежности и дјелатност органа извршне власти. Устави ентитета предвиђају организацију власти у њима, те у оквиру тога и положај извршне власти.

Полазећи од наведеног, ова докторска дисертација бавиће се анализом одредби Устава држава насталим распадом Југославије (у БиХ и устава ентитета), али и законских одредби, које се односе на положај, састав, надлежности и функције органа извршне власти односно органа који врше функције у држави - владе, шефа државе, али и органа управе-њиховом међусобном односу, као и односу према легислативи. Затим, извршиће се и упоредна анализа органа извршне власти у новоствореним државама, анализа праксе и рада тих органа, што ће омогућити сагледавању стања и тенденција у домену извршне власти у односу на теоријске карактеристике појединих модела власти. Карактеристике извршне власти ће се упоредноправно анализирати у оквиру познатих организационих облика власти (прије свега предсједничког и парламентарног система односно мјешовитог). Анализа би требала да буде основ за уочавање рефлексија извршних органа власти на организацју власти у појединим државама, тенденцију јачања извршне власти, извјесних проблема у функционисању извршне власти проузрокованих уставним и законским рјешењима, али исто тако би представљала и основ за уочавање уставних и законских претпоставки за ефикасније вршење извршне власти у циљу бржег испуњавања услова за чланство у ЕУ којима новостворене државе теже.

2.2.Операционално одређење предмета истраживања

Анализа извршне власти у системима власти држава насталим распадом Југославије подразумијева спровођење истраживања чији ће резултати омогућити да се сагледају стање и тенденције у домену извршне власти у тим државама. Сагледавање стања односиће се, прије свега, на анализу извршне власти у систему власти кроз уставом успостављена институционална рјешења у погледу органа извршне власти, њиховог обављања извршних функција, те однос према законодавном органу.

Истраживање се односи на испољене тенденције јачања извршне власти односно преласка ефективне власти са легислативе (парламента) на егзекутиву, као и утицају политичких партија на функционисање извршне власти. У погледу БиХ истраживање ће се односити и на испољене тенденције у вертикалној организацији власти у правцу проширивања надлежности БиХ и вршења извршних функција на нивоу Босне и Херцеговине. Сагледавање стања обухватиће и анализу дјелатности у функционисању органа извршне власти у циљу испуњавања услова за европске интеграције односно остваривања циља уласка у ЕУ, те анализу уставних могућности за ефикасније обављање извршних функција.

Имајући у виду претходно изложено, устави нових држава, са својим карактеристикама, својствима, представљају независну варијаблу, а извршне функције власти као и извршни

органи у тим државама, представљају зависну варијаблу, јер њу истражујемо под утицајем постојећих уставних и законских одредби и утицаја међународне заједнице.

Овако постављен предмет истраживања, поред теоријских, захтијева спровођење и одређених емпиријских истраживања, како би се сагледало постојеће стање и тенденције у домену извршне власти у системима власти новостворених држава, положај, надлежности, извршних органа власти као и постигнуте ефекте. Као референтне и полазне садржаје у раду користићемо општеусвојена и преовлађујућа схватања теорије уставног права о питању подјеле власти, извршне власти у држави, као и нека практична рјешења уопштена у облик организације власти у државама које дуже постоје, а које се у теорији користе као референтни модели.

Временско одређење предмета истраживања обухвата период од почетка 90-тих година до данас. Просторно одређење предмета истраживања обухвата територију новонасталих држава на подручју бивше Југославије.

Са научно дисциплинарног одређења, предмет истраживања је из области друштвених наука и прије свега се односи на уставно право, теорију државе и права, управно право, па стога истраживање има мултидисциплинарни карактер.

3. ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА

Планирано истраживање предузима се да би се дошло до одређеног нивоа сазнања о предмету истраживања што има научну и практичну вриједност.

Научни циљ истраживања јесте сазнање на нивоу научне дескрипције уставног поретка држава насталим распадом Југославије, организације и положаја извршне власти у различитим варијантама подјеле власти, те извођењу закључака упоредног типа на степену више апстракције од изведених закључака код анализе појединих држава. То се односи и на БиХ као сложену државу, специфичне организације и положаја извршне власти имајући у виду специфичне модалитете подјеле надлежности између државе и њених конститутивних дијелова, као и изразит утицај међународних фактора.

Практични циљ истраживања огледа се у добијању нових сазнања у односу на предмет истраживања који доприносе рјешавању актуелних и сличних проблема везаних за практичну дјелатност државних органа извршне власти у савремено доба, те функционисању егзекутиве у земљама у транзицији, одређивању смјерница и правила за боље функционисање органа извршне власти на путу европских интеграција.

4. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

Уставноправна теорија посвећује велику пажњу организацији државне власти, а у вези с тим развила су се два међусобно супростављена начела: начело подјеле власти и јединства власти. У пракси не налазимо у чистим облицима ни подјелу ни јединство власти, а да ли ће се сматрати да је организација власти неке државе изведена на темељу једног или другог начела, зависи од елемената који у њој преовлађују. Конкретни системи власти засновани на начелу подјеле власти су предсједнички, парламентарни и парламентарно-предсједнички (мјешовити). Теорија и пракса парламентарног система су инспирисане идејом да између законодавне и извршне власти треба да постоје равноправност и сарадња. Легислатива и егзекутива имају своја посебна овлашћења, али функционисање система подразумијева њихову тијесну повезаност и комуникацију. Парламентарни систем је облик државне власти који се заснива на принципу мекше подјеле власти и међузависности носилаца државних функција. Парламентарни систем подразумијева подјелу власти у блажој форми у односу на предсједнички систем. Између законодавне и извршне власти постоји међузависност и сарадња у организационом и функционалном смислу. Парламентарно-предсједнички систем карактерише установа предсједника са великим овлаштењима, али и постојање владе која је одговорна парламенту.

Основна (полазна) хипотеза јесте, да је у уставним системима држава насталим распадом Југославије, организација власти изведена на начелу подјеле власти, са појединим карактеристикама у свакој од њих појединачно. Уставне одредбе новостворених држава о организацији државне власти, опште правне норме о положају, надлежности владе, шефа државе и органа управе, њихов однос према легислативи, као и међусобни односи, указују да у тим државама преовладавају елементи парламентарног система у различитим облицима, али у суштини засновани на сарадњи и међусобној контроли органа државне власти. Устав БиХ је специфичан устав у односу на теорију и праксу уставног права, као и у односу на Уставе осталих новостворених држава. Уставни поредак Босне и Херцеговине заснива се на принципу равноправности два ентитета и три конститутивна народа. Специфичност постоји и у погледу система власти, имајући у виду уставна рјешења у односу на познате теоријске моделе и стварне системе власти, али су примјетни елементи мјешовитог (парламентарно-предсједничког) система.

Посебну хипотезу представља чињеница да парламентарни систем, прихваћен у државама насталим распадом Југославије, функционише са значајним разликама, уз тенденције поремећаја равнотеже у корист егзекутиве. Суштина савремене представничке владавине, што је присутно и у новостворeним државама, јесте у томе да извршна власт управља државним пословима и доноси политичке одлуке, а да парламент има контролну улогу. Извршна власт оперативно руководи државним пословима којима се врше функције представљања државе, усмјеравања друштвених противрјечности и интеграција. Доминација

извршне власти се огледа у томе што она у пракси има монопол на нормативну дјелатност државе, те настојање егзекутиве да се што мање питања рјешава законима и да подзаконски прописи буду основни начин регулисања друштвених односа.

Посебну хипотезу представља и појава да је извршна власт у новоствореним државама, па и систем власти у цјелини, под великим утицајем политичких партија, чиме добија ново значење. Тежиште власти и моћи се све више налази у врху владајућих партија из којих често и потичу носиоци извршне власти. Претпоставка успјешног функционисања парламентаризма јесте одређен степен сагласности (консензуса) водећих политичких снага (партија) о темељима друштва и правцима даљег развоја. Стога се може рећи да је у новије вријеме све очигледније да извршна власт сноси стварну одговорност пред бирачким тијелом, (а не пред парламентом) што је ограничавајући фактор моћи извршне власти, као и изграђивање цивилног друштва. У новоствореним државама све већи значај има изграђивање цивилног друштва чији су елементи људска права и слободе, тржишна привреда, независни медији, постојање владавине права. Кључна начела владавине права су легитимност власти, подјела власти, независност судства, уставност и законитост изграђивања владавине права што је циљ и држава насталим распадом Југославије.

5. НАЧИН (МЕТОДЕ) ИСТРАЖИВАЊА

Комплексност и карактер предмета истраживања, садржај постављених хипотеза и постављени циљ истраживања, опредјељују комбинацију теоријског и емпиријског истраживања. Методолошку основу овог рада чиниће теоријско истраживање засновано на анализи садржаја стручне литературе, постојеће уставне и законске регулативе и стручне документације.

Правни (догматски, нормативни) метод, као најстарији метод за изучавање права, користиће се за проучавање устава и закона новостворених држава, полазећи од садржаја правних норми. Овај метод ће се користити и у логичкој анализи уставних и законских норми, међусобној повезаности, као и у утврђивању њиховог правог значења.

Дијалектичка метода, као основна метода научног сазнања, условљена је садржајем предмета истраживања и као универзална метода представља полазну основу за све друге методе које ће се користити за истраживање.

Социолошки метод ће се примјењивати у истраживању друштвених узрока настанка устава новостворених држава, анализи његове примјене и фактора који утичу на примјену појединих норми.

Политиколошки метод ће се користити у истраживању уставотворног поретка у државама насталим распадом Југославије, јер право није само друштвена него и политичка појава и настаје као резултат одређене политичке воље. Користиће се и у истраживању утицаја политичких партија на функционисање извршних органа власти.

Метода анализе садржаја користиће се за анализу уставних норми у погледу органа извршне власти.

Компаративна (упоредна) метода користиће се у односу на теоријскоправно одређење извршне власти, а у комбинацији са методом анализе садржаја, у односу на органе извршне власти у новоствореним државама. Компаративна метода користиће се и за извођење закључака на степену више апстракције од закључака код анализе сваке појединe државе.

Методе студије случаја користиће се у комбинацији са методама анализе садржаја и компаративном методом за сагледавање садржаја, карактеристика аката извршне власти и испољених тенденција у тој области.

Статистичка метода примјењиваће се за обраду и класификацију квантитативних обиљежја која карактеришу предмет истраживања а конкретно се односе на дјелатност и акте извршне власти у појединим државама у одређеном временском периоду.

У истраживању ће се користити, према указаној потреби, и посебне научне методе као што су: анализа, синтеза, индукција, дедукција, апстракција и генерализација.

Емпиријско истраживање заснивaће се на законима, другим прописима и општим актима донесених од државних органа и објављених у службеним гласилима, као и на функционисање и дјелатност органа извршне власти у пракси и стварности.

6. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА

Планирано истраживање има научну и друштвену оправданост, јер доприноси научној верификацији одређених појава и чинилаца који нису, у теоријско - правном смислу, претходно обрађени или потврђени у уставноправној теорији. Тиме се стиче и друштвена оправданост истраживања, јер оно доприноси рјешавању актуелних и транзицијских проблема у функционисању извршне власти држава насталим распадом Југославије, нарочито у БиХ као сложеној, специфичној држави. Друштвена оправданост истраживања испољава се у заинтересованости сваког друштва да живи у демократској, правно организованој држави, у којој функционишу институције система на принципима владавине права.

Суштина научне оправданости огледа се у проширивању и продубљивању знања на нивоу научне дескрипције уставног поретка држава насталим на тлу бивше Југославије, организације и положаја извршне власти у различитим облицима парламентаризма, те извођењу закључака упоредног типа на степену више апстракције од изведених закључака код анализе појединих држава, укључујући и Босну и Херцреговину, као сложену државу, специфичне организације и положаја извршне власти имајући у виду специфичне модалитете подјеле надлежности између државе и њених дијелова, као и утицају међународних фактора на њену извршну власт.

II ДРЖАВНЕ ФУНКЦИЈЕ, ДРЖАВНА ВЛАСТ, ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ

1. ДРЖАВНЕ ФУНКЦИЈЕ И ДРЖАВНА ВЛАСТ

У савремено доба појам држава се употребљава у више различитих значења, од којих издвајамо два: организационо и функционално. У организационом значењу, под државом се подразумијева једна организација, састављена од различитих дијелова и елемената који улазе у њен састав. Држава је посебна специфична организација која располаже монополом за физичку принуду. Монопол физичке принуде представља спољашњи елемент државе. У функционалном значењу, држава представља укупност дјелатности и функција које врши као организација. У овим дефиницијама, држава се, дакле, дефинише преко своје функције у друштву. Већина теоретичара се слаже у тврдњи да је држава посебна организација која располаже монополом за физичку принуду (спољашњи елемент), али се не слажу када је у питању онај унутрашњи елемент - друштвена функција и циљ њеног постојања. У правној науци општеприхваћен је став да држава има три конститутивна елемента: територија, народ (становништво) и власт.[2]

Државна власт, као и свака друга власт, састоји се од издавања заповјести о понашању или норми и из њиховог примјењивања путем монопола за физичку принуду. Издавање и примјена норми, дакле, представља садржај државне власти. Те норме које издаје држава су правне норме, јер њихове санкције примјењује управо држава.[3] Државна власт је једна и јединствена, јер је и држава један субјект, једна организација. „Та власт има два аспекта: са првог од њих (политичког) она је израз владајуће воље која се намеће у друштву било његовим пристанком било оружаном принудом, а са другог (правног), она се конституише као државна заједница која ту вољу остварује кроз дјелатност законодавних, извршних и судских органа“.[4]

Држава власт врши путем различитих органа који се у правној теорији класификују према различитим критеријумима.[5] Које ће послове обављати поједини државни органи у конкретној држави и одређеном времену и како ће они бити разврстани, представља политичко

[2] „Дакле, могли бисмо закључити да је држава организација која одговара глобалном друштву, има политичку и суверену власт засновану на монополу физичке принуде и на економској и идеолошкој моћи, односи се на прецизно одређено становништво и територију, а правним нормама регулише најважније друштвене односе и остварује разне историјске функције – почевши од освајања и одбране према другим друштвима и израбљивања и репресије према властитом становништву, до, с временом, све наглашеније улоге заштите мира, сигурности, слободе и постизања благостања свих припадника друштва.“ Снежана Савић, *Основе права*, Бања Лука, 2005, стр. 57.

[3] У томе се види тијесна веза између државе и права, јер вршење државне власти јесте стварање и примјена права. Види више о томе: Радомир Лукић, Будимир Кошутић, Драган Митровић, *Увод у право,* Београд, 2001, Снежана Савић, *Основе права*, Бања Лука, 2005; Радомир Лукић, *Теорија државе и права,* Београд, 1964; Ханс Келзен, *Општа теорија државе и права,* Београд, 1951. итд.

[4] Фуад Мухић, *Теорија државе и права,(треће издање),* Сарајево, 2002, стр. 89.

[5] При томе државни органи не врше увијек и само државну власт већ обављају и друге активности, као и што поједине послове државне власти могу, под одређеним условима да обављају и недржавни субјекти.

питање. „Ако бисмо скупине према садржају истоврсних послова које обављају државна тијела одређивали појмом ~државна функција~, а критерији разврставања су, с обзиром на количину, садржај сложености, испреплетеност државних послова у савременим државама, врло флуидни, док је садржај државних послова врло различит у различитим државама, могли бисмо разликовати десетке па и стотину државних функција које не би изражавале стварна и правна обиљежја дјеловања државних тијела. Зато као критериј одређивања и разликовања државних функција ваља потражити заједничка начела дјеловања и обиљежја аката државних тијела у обављању послова – били они истоврсни или различити - државне власти. То су понајприје правни критерији.“[6]

У правним наукама је уобичајено да се термин „функција“ употребљава за означавање дјелатности која је организована ради остварења једног циља. Израз функција је „синоним за одређену дјелатност која се организује и проводи ради остварења неког циља:“[7] Државне дјелатности, независно од улоге и циљева државе „усмјерене су на стварање закона, управног акта или пресуде. Дјелатности државе које стреме различитим правним циљевима јесу функције државе. Дјелатности које стреме једном истом правном циљу, образују једну функцију државе.“[8]

Разматрајући суштину државних функција проф. Ратко Марковић износи да „се мисаони пут којим се долази до одговора на питање о врстама државних функција (власти) може овако описати: државна власт врши се у разним облицима и додјељује разним државним органима; уколико ти органи обављају послове државне власти за које вреде иста начела, реч је о *једној грани државне власти, о једној државној власти или о једној државној функцији.*“[9] Дакле, функција је дјелатност државе, која носи одређена обиљежја, усмјерена на вршење државне власти. Државна власт „врши се у различитим облицима, па због тога постоје и различите функције државе.“[10] Државна власт се остварује на различите начине тако да се државни послови групишу према одређеним мјерилима и додјељују појединим државним органима. Државним функцијама називамо „велике групе државних послова који се међусобно разликују по основном садржају рада, по поступку који се примјењује у раду, по начелима која важе за вршење тих послова, по садржају и форми правних аката којима се ти послови обављају и коначно по структури и функционисању органа којима су ти послови дати у надлежност.“[11]

---

[6] Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *Уставно право*, стр. 208. О томе шире: Драган Гостовић, *Извршна власт као државна функција,* Београд, 2006; Радомир Лукић, *Увод у право*, Београд, 1981, стр. 188; Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *Организација власти*, Загреб, 1988, стр. 6

[7] Нурко Побрић, *Уставно право*, Мостар, 2000, стр. 127.

[8] Ратко Марковић, *Уставно право и поличке институције*, Београд, 2009, стр. 166.

[9] Ратко Марковић, *Извршна власт*, Београд, 1980, стр. 10.

[10] Звонко Миљко, *Уставно уређење Босне и Херцеговине*, Загреб, 2006, стр. 228.

[11] Драган Гостовић, *Извршна власт као државна функција*, Београд, 2006, стр. 12; Владан Кутлешић сматра да је државна функција „дио државне активности које имају заједничка начела и формалне и материјалне карактеристике аката које доносе у обављању тих активности, без обзира да ли су оне истоврсне или различите по својој природи.“ Владан Кутлешић, *Организација власти, упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, Београд, 2002, стр. 12.

У складу са оваквим одређењем, у овом раду нећемо правити децидирану разлику између појмова државне функције и државне власти, јер као што проф. Ратко Марковић истиче „због крајње произвољности у одређивању термина ` функција` и`власт`, која влада у науци, ми ова два термина не раздвајамо...а и код писаца који ову разлику праве, мерила нису прецизна нити увек доследно спроведена.“[12] Исто тако и проф. А. Ђурђев истиче да „и поред чињенице да у уставноправној литератури има, истина недовољно прецизно утврђених, разликовања између државних функција и државне власти ми ћемо ове термине у нашим разматрањима идентификовати.“[13]

Прије утврђивања појма државних функција (власти) истичемо да постоји више теорија о државним функцијама (властима) које се могу груписати и разврстати према различитим критеријумима, од којих је најједноставнији број државних функција. Према броју државних функција, постоје три групе теорија о државним функцијама: *дуалистичке, тријалистичке и квадријалистичке*.

2. ТЕОРИЈЕ О ДРЖАВНИМ ФУНКЦИЈАМА

Према *дуалистичким* теоријама, државна власт се остварује кроз двије основне функције: наређивање и извршавање наредби, односно једна државна власт прописује, ствара правила или наређује, а друга извршава правила и наређења. Власт стварања општих правила јесте законодавна, а она власт која извршава та правила јесте извршна. Законодавна власт и извршна власт јесу двије власти односно двије функције од којих се друга састоји од изврашавања правила и примјене санкције. Судска функција је дио извршне која апсорбује и управну функцију. Управа и судство су, дакле, посебни облици извршавања закона и спадају у извршну власт. Најпознатији представници дуалистичких теорија о државним функцијама били су Џон Лок, Жан-Жак Русо, Каре де Малбер, Ханс Келзен, а од наших аутора, Живојин Перић. Дуалистичке теорије дају сувише широко и уопштено о државним дјелатностима и непрецизно одређују извршне функције државне власти. У савременим системима извршна власт обавља више дјелатности које се битно разликују по начелима тако да се може говорити о посебним државним функцијама које се издвајају од извршења у најширем смислу.

Тријалистичко схватање раздваја извршну и судску функцију на двије посебне, тако да се све државне функције дијеле у три групе: законодавну, извршну (управну) и судску. Тријалистичке теорије су настале на основу критика дуалистичких, истичући да се извршна (управна) власт, толико разликује од судске по својој садржини, да та разлика захтијева и

[12] Ратко Марковић, *цит.дј.*, стр. 78

[13] Александар Ђурђев, *Уставно право II - Организација државне власти*, Нови Сад, 2001, стр. 68. Ови појмови се „мијешају и изједначавају, често поистовјећујући државне функције са `државним пословима.` За законодавну функцију државне власти користи се појам законодавна власт, управну функцију управна власт, или за судску функцију државне власти судска власт.“ Звонко Миљко, *цит. дј.* стр. 228.

посебну организацију и поступак, што је довољно да се оне сматрају двјема посебним државним властима, упоредо са трећом, законодавном. Све три власти треба да врше различити државни органи. Најпознатији представници тријалистичких теорија су Шарл Монтескје, Пол Лабанд, Георг Јелинек, Леон Диги, а од домаћих аутора Слободан Јовановић, Радомир Лукић и Ратко Марковић.

Међутим, издвајањем судске од извршне власти „није ликвидирана унутрашња хетерогеност извршне власти, поготово када се она своди искључиво на управну власт. На продубљивање те тезе, настаће *квадријалистичке* теорије о државним функцијама (властима)“.[14] Према квадријалистичким теоријама извршна и управна функција посматрају се као двије одвојене функције које постоје уз законодавну и судску. Извршна функција се раздваја на функцију владе и функцију управе. Функција владе је политичко - извршна функција и представљала би четврту власт, као извршну у ужем смислу.[15] За разлику од владе, управа би вршила стручно - извршну функцију која се састоји од извршавања закона доношењем појединачних управних аката и вршењем материјалних радњи којима се општи прописи примјењују на конкретне случајеве. Најпознатији представници квадријалистичких теорија били су Бенжамен Констан, Ото Мајер, Мориј Орију, а од наших писаца Јован Ђорђевић. Квадријалистичке теорије нису наишле „на ширу подршку, јер је веома тешко утврдити тачне границе између функција владе и управе.“[16] На примјер, управа предлаже влади које одлуке да донесе и тако утиче на обликовање политике владе и учествује у њиховом доношењу. Исто тако и влада предводи управу, управа је по њеном контролом а преко владе и под контролом парламента. Основни приговор овим теоријама јесте, са строго правног гледишта, оспоравање издвајања извшно - политичке функције или функције владе, као посебне, четврте, државне функције. Критикован је покушај „издвајања функције владе или извршно - политичке функције као посебне, четврте државне функције, посебно са строго правног становишта.“[17] Истиче се да „акти те власти не представљају посебан тип правних аката и да не постоји поуздано опште правно мјерило за одређивање садржине ове власти“.[18] Стога је данас „већина теоретичара сагласна, да је тријалистичка теорија утврдила суштину функције државне власти. Материјални и објективни критеријуми наметнули су да је законодавна, извршна и судска функција државне власти основна.“[19]

Дакле, најприхватљивија је и *најзаступљенија тријалистичка теорија, коју и ми прихватамо,* а која функцију владе и управе посматра као једну - извршну функцију. Проф. Р.

[14] Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд, 2009, стр, 167, и наставља „ријеч је о засебној власти која се не уклапа ни у једну од постојећих власти (законодавну, извршну или судску). Ту четврту државну функцију теоретичари најчешће називају функцијом владе.“

[15] „Посао извршне власти јесте бављење питањима од већег, државног и политичког значаја. Она се још може назвати и политичком извршном влашћу и политичком егзекутивом, или просто, влашћу владе.“ Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић, *Уставно право*, Београд, 2008, стр. 199.

[16] Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић, *исто*, стр. 199.

[17] Ратко Марковић, *цит. дј*., стр. 169.

[18] Драган Гостовић, *цит. дј*. стр. 19 и 20.

[19] Рајко Кузмановић, Миле Дмичић, *Уставно право*, Бања Лука, 2002, стр. 216.

Марковић истиче да треба правити разлику између квадријалистичких теорија и „теорија које у оквиру извршне власти праве подјелу на *владу и управу*. Ове друге су још увијек тријалистичке теорије.“[20] У оквиру тријалистичких теорија у којима се извршна власт дијели на управу и владу, влада је та која брине о поштовању устава, обезбјеђује функционисање јавних служби, одређује приоритете, при чему има и задатак да обезбиједи одговарајући однос према парламенту те води спољну политику земље. За разлику од владе, управа се одређује као извршавање закона односно примјена закона на појединачне случајеве. Једноставније речено, влада доноси најважније одлуке које се тичу државе, а управа обавља свакодневне послове актима мањег значаја за државу од аката владе. Иако је разлика уочљива, у пракси је тешко повући границу између ове двије области.

Према томе, постоје различита гледишта у погледу броја државних функција и њиховом разграничењу. Не излажући даље и дубље цјелокупну теоријску аргументацију о врстама и броју државних функција, јер то и није циљ овог рада, на основу бројних теоријских радова и праксе функционисања политичких система сматрамо најприхватљивијом тријалистичку теорију која у оквиру извршне функције прави подјелу на извршну власт (политичко – извршну власт, извршну власт у ужем смислу) и управу односно *које функцију владе и управе посматрају као једну - извршну функцију.* „То наравно не значи да функција владе и функција управе не могу и не требају да се посебно проучавају.“[21] Шеф државе и влада обављају послове извршне власти (у ужем смислу) и управо тај сегмент државне власти у новоствореним државама, представља предмет нашег рада, јер „уобичајено је да се влада и њене функције проучавају у уставном праву, а управа и њене функције у управном праву.[22]

Након теорија, утврдићемо појам државних функција (власти) у оквиру тријалистичке теорије, при чему се нећемо бавити свим детаљима дефинисања појединих државних функција, већ ће то бити учињено само у мјери које ће омогућити касније прецизније одређење извршне власти (функције).

3. ПОЈАМ ДРЖАВНИХ ФУНКЦИЈА (ВЛАСТИ)

Држава на својој територији врши различите функције путем којих остварује различите циљеве. Државна власт је једна и јединствена, јер и држава је један субјект, једна правна и политичка организација. Она ту власт врши путем бројних органа[23] који обављају одређене

[20] Ратко Марковић, *цит.дј*., стр. 168. Подјела извршне власти на владу и управу позната је одавно, а настала је као посљедица неодређености појма извршне власти као „власти извршавања закона“ те негативног дефинисања извршне односно управне власти као „дјелатност државе која није ни законодавна ни судска“.

[21] Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић, *цит. дј.,* стр. 199.

[22] *Исто.*

[23] То је подјела „на законодавне, извршне и судске органе, од којих свака врста органа врши по једну грану државне власти, тј. законодавну, извршну и судску власт. До ове поделе се долази преко учења о

послове остварујући задатке које је држава преузела на себе, а ради се о бројним задацима или дјелатностима које су усмјерене реализовању разноврсних циљева (одржавање интегритета, чување реда и безбједности, заштита права и слобода, економски, социјални напредак итд). Те циљеве држава остварује различитим функцијама, а према Слободану Јовановићу, „те функције нису ништа друго него разне манифестације државне власти, а субјекат државне власти нису државни огани него сама држава“.[24] Уколико држава може да се сматра организмом, утолико она нема само органе, него и функције.[25] Државне функције се могу разликовати према различитим критеријима: материјалним или објективним, органским или субјективним и формалним.[26]

а) Материјални (објективни) појам државних функција. Материјална или објективна подјела државних функција врши се с обзиром на садржај дјелатности државе којом она остварује одређене циљеве. Примјеном овог критеријума разликују се законодавна, извршна и судска функција (власт). Законодавна функција државне власти састоји се у стварању општих правних норми, или, по ријечима Слободана Јовановића, у формулисању „државног интереса у облику општих правила“.[27] Те норме се прописују законима, при чему се појам закона узима као израз за све акте државе који садрже опште правне норме. Али те норме тј. акти имају различиту правну снагу и важност, због чега се у оквиру законодавне функције могу разликовати подфункције: уставотворна функција, функција ревизије устава, функција подзаконодавства. Свакако је најважнија уставотворна функција којом држава ствара или мијења свој властити поредак.

Извршну функцију државне власти чини сложена и разноврсна дјелатност државе којом реализује бројне циљеве, због чега поједини аутори сматрају да извршну функцију чине оне дјелатности државе које нису законодавне и судске. Али неспорно је да је извршна функција државна дјелатност „која се састоји у обезбјеђењу услова и претпоставки за примјену, надзор над примјењивањем и непосредну примјену наведених општих правних аката које доноси законодавна власт.“[28] Стога је законодавна функција (власт) старија од извршне, јер се ова друга мора кретати у границама које јој одређује прва и врши се ради спровођења задатих циљева. Те границе и циљеви одређују се законом, „па се извршна функција не може вршити ван закона (extra legem), нити противно закону (contralegem).“[29] Извршна функција (често се назива и управном функцијом) “може се подијелити на *управну функцију и функцију владе“*.[30]

функцијама државне власти“. Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић, *Уставно право*, Београд, 2008, стр. 196.

[24] Слободан Јовановић, *О држави*, Београд, 1922, стр. 144.

[25] За разлику од старих статичких надзора према којима је орган био претежнији од функције „модерно динамичко схватање се састоји у томе што се сматра да не постоји функција због органа, него, напротив, орган због функције. Евгеније В. Спекторски, *Држава и њен живот,* Београд, 2000, стр. 162.

[26] Види Нурко Побрић, *цит. дј*. стр.129-134; Ратко Марковић, *цит. дј*. стр. 169-174.

[27] Слободан Јовановић, *исто*, стр. 188.

[28] Снежана Савић, *цит. дј*.стр. 160.

[29] Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић, *цит. дј.,* стр. 197.

[30] Нурко Побрић, *цит. дј*., стр. 131.

Управна функција састоји се у примјени општих аката на појединачне случајеве. Управа доноси управне акте којим извршава законске норме, при чему орган који га доноси може имати мању или већу слободу, што зависи од законске норме. Влада води и утврђује политику земље и усмјерава дјелатност управе, извршава диспозиције устава, како то истичу поједини аутори, и обавља слободне дјелатности које су признате правним поретком. „У извршну функцију долази и функција шефа државе, који представља земљу, командује оружаним снагама и издаје појединачне акте с тим што је у земљама са предсједничким системом власти његова функција другачија, јер осим функције шефа државе, обухвата и функцију владе.“[31]

Органи извршне власти (шеф државе и влада) обављајући послове који чине извршну функцију доносе и тзв. политичке акте или акте владе. Основно обиљежје политичких аката или аката владе јесте да они нису у потпуности одређени правом, што ипак не треба схватити у смислу да ти акти уопште немају обиљежја правних аката. Доношење тих аката предвиђено је уставом, те се могу доносити на основу уставних овлашћења која евентуално могу бити разрађена и законом. Ови акти не потпадају под оцјену уставности и законитости, већ се више оцјењују са аспекта цјелисходности, па су тако евентуалне санкције према доносиоцима аката политичке природе. О актима владе ће касније бити више ријечи, а на овом мјесту ћемо истаћи да су међу њима посебно значајни акти који проистичу из односа између легислативе и егзекутиве (избор владе, изгласавање неповјерења влади, распуштање парламента и др.). Ови акти немају посебну форму, али правни основ њиховог доношења садржан је у уставу. Акте владе или политичке акте, по форми често није могуће раздвојити од законодавне или управне функције, јер су исти неријетко „камуфлирани“ у законодавне и управне акте.[32]

б) *Органски или субјективни појам државне функције.* Органски или субјективни појам државних функција „полази од подјеле државних функција на различите државне органе, тј. на различите носиоце који се налазе на врху државе. Државна функција се изједначује са државним органом којим је уставом повјерена.“[33] С обзиром да се данас у великом броју држава организација државне власти заснива управо на подјели власти, то се за сваку од државних функција образују посебни органи државне власти. Тако законодавну функцију (власт) врши законодавни орган, а то је у модерно доба парламент, као представнички орган којег бирају грађани. Извршну функцију врше влада и шеф државе, као и разноврсни органи управе, док судску врше судови.[34]

---

[31] Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић, *цит. дј.,* стр. 197.
[32] Нурко Побрић, *цит. дј*., стр. 131.
[33] Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд, 2009, стр. 173. Појам функција у органском смислу везан је са Монтескјеовом теоријом о подјели власти која говори о томе да свака државна функција у материјалном смислу буде повјерена једном органу односно низу различитих органа тако да се не може догодити да један орган истовремено може доносити законе, извршавати их и доносити пресуде.
[34] Овакво гледиште државних функција прихвата Иво Крбек. У вези с тим он каже да се до „исправног појма законодавства и судства долази само онда, ако се полази са становишта органа који врше поједине функције. По тим различитим органима закључујемо да ли се ради о законодавству, судству или управи.“ Иво Крбек, *Управно право, књиг*а I, Загреб, 1929, стр. 7. Касније, Крбек је у извјесној мјери измијенио мишљење наводећи да „тродиоба на законодавство, судство и управу није никакво вјечно

ц) Формални појам државних функција. Формални појам државних функција полази од форме и врсте аката које доносе различити органи државне власти, и у уској вези је са органским појмом, пошто свака власт доноси своје акте у типичној форми. Законодавна власт доноси законе као опште правне акте, док извршна и судска појединачне правне акте односно управне акте и пресуде. Међутим, уз такве типичне акте поједине власти могу доносити и другачије правне акте које доносе друге државне власти. Тако парламент уз опште правне акте може доносити и појединачне, (нпр. акт о избору судије), а органи извршне власти могу да доносе опште правне акте који се називају подзаконским правним актом (нпр. уредбе).[35]

4. Међусобни односи државних функција (власти)

Наведене функције државне власти као и државни органи који их врше, постоје у свакој држави, а једно од важних питања јесте однос између државних функција (власти) који се разликује у државама. Када се говори о државним функцијама, Радомир Лукић истиче да њихов однос одређује облик државне власти, па каже да је „облик државне власти начин на који је организовано вршење законодавства, управе и судства и однос међу њима.“[36]

Поједини аутори кад говоре о односима државних власти говоре о облицима организације власти. Тако проф. Смиљко Сокол говори о формама организације власти наводећи да се под појмом „организације власти подразумијевају уставно утврђени или збиљски односи између органа (законодавних, извршних, управних и судских) како на разини државе као цјелине тако и на разини локалних заједница, ако се ради о федеративној држави тада и на разини федеративних јединица. Ради се о хоризонталном односу државних органа на истој разини обављања државних функција односно вођења државне власти.“[37] Исто тако, и проф. Александар Ђурђев сматра да „организација власти значи утврђен однос (посредством устава, неког другог правног акта или посредством фактичког односа снага) између законодавних, извршних, управних и судских органа, без обзира да ли је она унитарно или федерално устројена. Према томе, у питању је однос између државних функција или обављања државне власти.“[38] Павле Николић користи израз „систем власти“ под којим подразумијева „одређени механизам односа законодавне, извршне и судске власти.“[39] Без обзира на терминолошке разлике и разлике у броју државних власти, суштинско питање јесте „начин на

правило. Груписање основних државних функција и врста државних органа нужно се мијења у развоју државе..“ Иво Крбек, *Право јавне управе ФНРЈ, књига I*, Загреб, 1960, стр. 14.

[35] Изузетак је судска функција која се увијек врши у форми судских аката донесених у посебном поступку.

[36] Радомир Лукић, *Увод у право*, Београд, 1981, стр. 183.

[37] Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *Организација власти*, Загреб, 1988, стр. 5.

[38] Александар Ђурђев, *Уставно право II-Организација државне власти*, Нови Сад, 2001, стр. 69.

[39] Павле Николић, *Уставно право*, Београд, 1995, стр. 299.

које је организовано вршење легислативе, егзекутиве и судства и какав је однос успостављен међу њима...“[40]

У уставноправној теорији посебну пажњу привлачи однос између законодавне и извршне власти, јер су то власти политичког значаја и бирају се по посебним мјерилима. Приликом разматрања односа државних власти сагледавају се међусобна средства утицаја у организационом и функционалном смислу. Под организационим средствима подразумијева се могућност носиоца једне власти да утиче на избор и разријешење носиоца друге власти. Функционална средства утицаја значе мијешање у рад других органа власти (постављање одређених питања, давање смјерница, надзор над радом уз могућност поништавања и укидања аката итд.). Од бројних могућих рјешења о међусобним односима између органа државне власти, формирана су два основна теоријска схватања: теорије о подјели власти са варијантама круте и еластичне (гипке) подјеле; теорија о јединству власти, односно, тј. дефинисана су два основна организациона начела: начело подјеле власти и начело јединства власти. На бази тих теорија, као облике државне власти разликујемо: *предсједнички систем* у коме је извршена крута подјела власти; *парламентарни систем* са еластичном подјелом власти; *полупредсједнички систем* као комбинација предсједничког и парламентарног система, због чега се у литератури назива још и мјешовитим системом. Као резултат теорије о јединству власти настао је скупштински систем, са превагом законодавне власти и ауторитарни систем заснован такође на јединству власти, али са доминацијом извршне власти.[41]

У наредном излагању биће елаборирана теорија подјеле и јединства власти, а затим, и на њима заснованим, системима (моделима) власти. Акценат ће бити на начелу подјеле власти, јер се организација власти у великом броју савремених држава заснива на том начелу, па тако и у новонасталим државама на територији раније Југославије.

4.1. Подјела власти

Подјела власти представља начин уређења односа између законодавне, извршне и судске власти у коме се свака од ове три власти врши независно од друге двије. „Доктрина подјеле власти полази од основне подјеле државних функција на законодавну, извршну и судску и, у складу с тим, од потребе да се у обављању сваке од ових функција ствара посебан орган који сачињава и посебну `власт`.[42] Чиста подјела власти постојала би у случају кад би вршење три

[40] Снежана Савић, *Основе права*, Бања Лука, 2005, стр. 161, и додаје да „не постоје природни, вјечни и непромјењиви принципи организације државне власти, већ се она конкретно успоставља у складу са уставним одредбама сваке државе“.
[41] Александар Ђурђев, *цит.дј.,* стр. 70.
[42] Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд, 1984. стр. 76. С. Јовановић је истицао да се три функције државне власти називају обично трима власти, због чега се њихово раздвајање и назива подјелом власти. Међутим, сматрао је да је израз подјела власти „незгодан јер наводи човека на мисао да подела власти значи деобу државне власти. Државна власт је једна и недељива ма колико се њене функције диференцирале једна од друге, то остају функције једне исте власти.“ Слободан Јовановић, *цит. дј*. стр. 251

власти било тако организовано да сваку појединy власт врши искључиво само један орган (односно, иста врста органа), потпуно независно од друга два органа. Ова независност се састоји од два елемента. Прво, органи ниједне власти не смију се мијешати у постављање и смјењивање органа других власти; друго, органи ниједне власти не смију се мијешати у дјелатност органа других власти, што значи да не могу поништавати акте које би они донијели нити им могу издавати наредбе какаве акте могу да донесу и, подразумијева се, још мање сами доносити такве акте умјесто њих.[43] Основни разлог за увођење подјеле власти јесте потреба да се поједини органи специјализују за вршење појединих функција, како би их што успјешније вршили.[44]

Зачетник идеје о подјели власти је Џон Лок, који сматра да је подјела власти потребна, јер је „исувише велико искушење за људску склоност ка гријеху, спремну да се дочепа власти, ако би исти људи који имају власт доношења закона у својим рукама имали и власт да извршавају“.[45] Прву и праву теоријску разраду о подјели власти дао је Монтескје, у своме дјелу „О духу закона“ (1748).[46] У суштини, у политичкој борби буржоазије за подјелу власти, она се борила да извршна (управна) и судска власт, које су углавном феудалне, буду ограничене законодавном влашћу, у коју је буржоазија успијела да продре преко претварања сталешке скупштине у парламент. На тај начин, када је буржоазија освојила цјелокупну власт, подјела власти је добила организационо - технички смисао. Иако је настала у конкретним околностима те борбе, подјела власти има сама по себи извјестан значај за осигурање слободе и демократије.[47] Принцип подјеле власти у циљу обезбјеђења слободе тј. избјегавања сувише велике власти било ког органа, проширује се на тај начин што се за сваку од три власти, а прије свега за законодавну и извршну, не тражи да је врши само један орган, него два или више њих. У том смислу уводи се дводомни систем у законодавну власт, а извршна власт се дијели између шефа државе и владе. Монтескјеов модел подјеле власти није оштра подјела између органа који обављају три основне државне функције - законодавну, ивршну и судску - већ међусобна сарадња и узајмни надзор једног органа или власти над другим како би се

[43] Види Слободан Јовановић, *цит. дј*. стр. 252.

[44] Подјела власти је настала у процесу борбе буржоазије против феудалне власти. Та борба је била истовремено борба за слободу и демократију против апсолутизма феудалне монархије. У таквој феудалној монархији све три власти биле су спојене у једном органу: монарху. Он је и доносио законе и извршавао акте и судио. Такво јединство власти значи неограниченост власти, а слобода, по том схватању, не може да се сложи са било чијом неограниченом влашћу.

[45] Џон Лок, *Двије расправе о влади*, Београд, 1978, стр. 82. У средишту његове доктрине централни појам је подјела власти на законодавну и извршну.

[46] “Све би било изгубљено ако би исти човјек или тијело владалаца, било племића било људи из народа вршило поменуте три власти: власт доношења закона, власт извршења јавних одлука и власт суђења за злочина или у споровима приватних лица“. Шарл Монтескје, *О духу закона*, Београд, 1989, стр. 176.

[47] Веома важна је „била спознаја да нема збиљске слободе појединца без ограничења власти, а да је оно немогуће без диобе, односно међусобног надзора и утјецаја једне власти на другу. Тако је начело диобе власти од тренутка обликовања заправо представљало захтјев за ограничењем власти, а то је остало и данас.“ Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *Уставно право*, Загреб, 1998, стр. 222.

међусобно ограничавали и спречавали да ниједан од њих не злоупотреби власт на штету политичке слободе грађана.[48]

У савременим схватањима о подјели власти постоје двије концепције које су резултат различитог тумачења Монтескјеовог схватања подјеле власти. *Према првој концепцији*, подјела власти се тумачи „као потпуна изолација власти и она постоји када се свака од три функције државне власти врши потпуно независно од остале двије функције државне власти. То се најпотпуније постиже уколико сваку функцију државне власти врши искључиво само један државни орган (односно низ органа исте врсте), при чему су носиоци сваке појединачне функције државне власти организационо и функционално независни један од другог...ово схватање дијели власт у апсолутном и механичком смислу. Зато се и таква подела и назива крутом поделом власти.“[49] *Према другој* концепцији, много ближој данашњој уставној реалности, подјела власти се схвата као додјељивање основних државних функција различитим државним органима. Сваки од три групе државних органа врши једну од три функције државне власти, као основну, уз постојање могућности учествовања у вршењу функција које се додијељују другој врсти државних органа. Односи између државних органа који обављају различите основне државне функције могу притом бити различити, што се у теорији и пракси обиљежава као сарадња, усаглашавање или равнотежа власти, али је битно да ниједна од њих не располаже уставном могућношћу и средствима која би му омогућила организациону и функционалну надмоћ над осталима, већ су сва равноправна како би се међусобно ограничавала.[50] Дакле, умјесто круте подјеле власти, ово друго схватање у тумачењу подјеле власти нагласак ставља на координацији и међузависности различитих власти. „Такво схватање не искључује вршење више функција од стране истог државног органа (принцип интерференције различитих функција) и више државних органа за вршење исте функције (принцип интерференције различитих органа).“[51] Теоријска схватања о начелу подјеле власти „и даље се мијењају што видимо у уставним нормама и политичкој пракси савремених држава које зависе од низа специфичних услова сваког друштва: развијености демократских традиција, политичке културе, економских прилика, политичких партија и др.“[52] Неспорно је да теорија о подјели власти има велики значај и утицај на организацију власти савремене државе, јер даје гаранцију слободе и демократије. Међутим, у исто вријеме је и критикована, а

[48] Тако балансирањем теже и противтеже, кроз међусобно испреплетаност и стварно функционално заједништво трију власти које имају, али не у потпуности, различите носиоце, Монтескје жели ријешити основни сукоб свог времена: сукоб између грађанства и племства.

[49] Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд, 2009, стр. 178 и 179. Најпознатији представник оваквог схватања подјеле власти је Р. Каре Д. Малбер. Међутим, овакву концепцију подјеле власти представља идеални модел којег није могуће уставно а поготово стварно остварити, те у њеној примјени долази до већег или мањег одступања.

[50] Сврха примјене подјеле власти јесте спречавање концентрације овлашћења и политичке моћи унутар једног органа односно стварни циљ подјеле власти јесте ограничење власти, а не механичка подјела на три дијеле једне, јединствене државне власти.

[51] Ратко Марковић, *цит. дј*. стр. 180.

[52] Слободан Орловић, *Начело подјеле власти у уставном развоју Србије*, Нови Сад, 2008, стр. 33

једне од првих критика биле су идеје Жан - Жак Русоа о суверености народа и недјељивости суверености као опште воље.[53]

Начело подјеле власти, иако није у потпуности изведено онако како је замишљено, јесте основ организације власти велике већине савремених држава. Према томе колико је досљедно изведено начело подјеле власти, разликују се разни системи подјеле власти. Ти системи полазе од најдосљедније изведене подјеле власти до тако знатног њеног ублажавања да се више може истаћи да постоји јединство власти него подјела власти. Постоје три типична система подјеле власти и мноштво мјешовитих система који имају поједине карактеристике ова три система. То су, почев од најдосљедније ка најблажој подјели власти, предсједнички систем, парламентарни систем и полупредсједнички (у литератури назван мјешовити) систем подјеле власти.

Ове моделе организације државне власти изложићемо са аспекта организације и функционисања извршне власти, као и њеном односу са законодавством, док ће о осталим гранама власти бити ријечи само у оној мјери у којој је то неопходно за разумијевање конкретног система. Другим ријечима, неће бити шире изложене све карактеристике тих модела,[54] јер је то широко и много пута обрађивано, а и излази из оквира основног предмета рада.

4.2. Јединство власти

Критика слабости и недосљедности теорије и концепције о подјели власти, довела је до другачијег приступа и гледања на то како треба да буде организована државна власт да би она на најбољи начин функционисала. Јединство власти, као организационо начело супротно подјели власти, значи сједињавање свих државних функција у једном органу (или хијерархијском низу истоврсних органа). То сједињавање може бити у апсолутном или релативном смислу тј. да постоји апсолутни и релативни облик начела јединства власти. У апсолутном облику, јединство власти постоји када све државне функције врши један исти државни орган или један хијерархијски повезан низ истовјетних органа. Данас је овакво јединство власти у апсолутном смислу незамисливо, јер је одавно напуштена организација државне власти у којој је доминирао један човјек или једна мања група људи. Јединство власти у релативном смислу постоји када није постигнута независност неке од државних власти. Ту су теоретски све власти независне једна од друге и међусобно равноправне, а њихови органи који их врше су једнаки у смислу да нико није виши или нижи од другог. Међутим у пракси вршења тих власти један од тих органа може да стекне надмоћност и предност тако да му ови други

[53] Полазећи од ових Русових ставова, француски револуционари Робеспјер и Сен-Жист су се противили овом начелу истичући суверености народа која се може остварити тако што ће представничко тијело (парламент) имати надмоћ над осталим државним органима. Стога су Монтањарским уставом 1793. године увели конвентски систем у којем су носиоци извршних функција подређени законодавном органу.

[54] Системи организације власти САД, Велике Британије, Француске, Њемачке, Италије су постали референтни модели у смислу да су системи свих других држава излагани, објашњавани и класификовани у односу на њих, између осталог и због свеокупног значаја и утицаја ових држава на друге државе.

органи буду подређени. Ту надмоћност или предност најчешће стиче законодавна власт (демократско јединство власти), али је некада стиче и извршна власт у лицу јаког шефа, предсједника државе, па се онда сједињавање власти јавља у корист њега (недемократско јединство власти).[55]

Недемократско јединство власти је остварено у корист егзекутиве (извршне власти) било да је то инокосни или колегијални орган, и то стање је, прије свега, карактеристично за недемократске, ауторитарне и диктаторске режиме и оне прошле, али и његове модерне облике. *Демократски облик јединства власти* је остварен у корист скупштине као демократског представничког органа и он је историјски произашао из француског конвентског система,[56] а највише је разрађен у облику скупштинског система који данас функционише у политичком систему Швајцарске.

[55] Ова надмоћност једне власти над другом може да значи било организациону или функционалну подређеност других власти. Организациона надмоћност једне власти над другим властима постоји онда када та власт има право њиховог избора и разријешења, а функционална постоји онда када та власт има право надзора над другим властима као и право да укида односно поништава акте тих власти.

[56] Скупштински систем први пут је успостављен током француске револуције у облику конвенског система (1792-1795), прецизније 1793. године Монтањарски уставом. Представнички орган власти-Конвент био је највиши орган власти и централна институција. Успостављени модел власти је назван конвентски систем, а касније је тај назив коришћен као синоним за скупштински систем.

III УСТАВНИ СИСТЕМИ (МОДЕЛИ) ОРГАНИЗАЦИЈЕ ВЛАСТИ

1. ПРЕДСЈЕДНИЧКИ СИСТЕМ ВЛАСТИ

Предсједнички систем је облик државне власти који се заснива на начелу круте (строге) подјеле власти, а најприје је успостављен у Сједињеним Америчким Државама (САД),[57] Уставом из 1787. године, гдје постоји и данас, при чему је у протеклом периоду врло мало мијењан. По узору на њега, покушале су га увести и неке друге земље Средње и Јужне Америке, али без успјеха на дуже вријеме тако да је често био замјењиван парламентарним системом.

У предсједничком систему подјела власти је најдосљедније примјењена, јер државне власти имају максималну самосталност. Основна карактеристика предсједничког система јесте да су органи законодавне, извршне и судске власти одвојени и равноправни, те да су, у организационом и функционалном смислу независни. Међутим, то не треба схватити у апсолутном смислу, јер потпуно изоловање државних функција водило би нарушавању начела јединствености државне власти, односно потпуна одвојеност државних органа довела би до блокаде функционисања државе. Зато у предсједничком систему постоје облици међусобног утицаја и ограничавања државних власти које се у теорији изражавају као систем „кочница и равнотежа“ (checks anda balances). Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin дефинишу предсједнички систем као „облик уставне владавине у коме председник као шеф извршне власти има овлашћења која потичу од непосредног избора и врши власт упоредо са независним законодавним тијелом“.[58]

У предсједничком систему се односи између легислативе и егзекутиве заснивају на међусобној изолованости али и кроз корективно начело „кочница и равнотежа“, које се остварује путем координације, што је разлика у односу на парламентарни систем у коме се међузависност органа законодавне и извршне власти заснива на интеграцији тј. на много мање изолованим гранама власти и више међусобним утицајима. Предсједнички систем има три суштинске карактеристике: моноцефална егзекутива коју представља непосредно бирани шеф државе; предсједник и парламент су у организационом смислу међусобно независни и не могу један другога смијенити са функције; утврђена је строга подјела послова између органа законодавне, извршне и судке власти. Међутим, у цјелини гледано, главна одлика

[57] О предсједничком систему види шире: Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд, 2009, стр. 183-189; Ратко Марковић, *Извршна власт*, Београд, 1980, стр. 115-130; Павле Николић, *Уставно право*, Београд 1985, стр. 312-318, Миодраг Јовичић, *Уставни и политички системи*, Београд, 2006, стр. 618-636, Вучина Васовић, *Савремени политички системи*, Београд, 1987, стр. 87-124; Најдан Пашић, *Упоредни политички системи*, Београд, 1981, стр. 155-170; Снежана Савић, *Основе права*, Бања Лука, 2005, стр. 166-178; Здравко Злокапа, *Демократски политички системи, створени да трају: United Kingdom & United States,* Радомир Лукић, Будимир Кошутић, Драган Митровић, *Увод у право*, Београд, 2001, стр. 326-328; Балша Шпадијер, *Савремено председништво у политичком систему САД*, Београд, 1980, итд.

[58] Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics*, 4 ed. London, 1998.

предсједничког система садржана је у организацији и функционисању извршне власти, коју обавља једино и само предсједник републике, због чега и је и цијели систем власти, уосталом, и добио име.

Предсједник републике обједињава функције шефа државе и шефа владе, а бирају га непосредно грађани. Као носилац цјелокупне извршне власти, он поставља шефове управних ресора, који за свој рад одговарају искључиво њему, амбасадоре и друге функционере, па и судије највиших инстанци. Тако у Уставу САД не постоји предсједник владе односно влада као колегијални орган, што значи да је извршна власт моноцефална и припада предсједнику. Умјесто владе, постоје секретари које на чело појединих ресора именује предсједник и који чине његов кабинет.[59] Предсједник самостално утврђује политику, при чему Конгрес не може да се мијеша, а за њено спровођење су задужени секретари, који су за свој рад одговорни предсједнику.[60]

У односу на парламент, предсједник републике не сноси политичку одговорност, што значи да га парламент не може принудити да напусти функцију нити га може разријешити, али исто тако ни предсједник не може распустити парламент. Предсједник може одговарати кривично, у поступку под називом импичмент (impeachment) и може бити смијењен због „издаје, примања мита или других тешких злочина и преступа“ (члан 2 одсјек 4 Устава САД).

Строга подјела власти подразумијева да је законодавство резервисано за парламент, извршну власт врши предсједник, а судску судови, уз мање могућности мијешања органа једне власти у рад других органа власти. У предсједничком систему, подјела власти је строго и досљедно изведена. Међутим, примјена начела „кочница и равнотежа“ доводи до одређених одступања, што је и неминовно, јер, у супротном, систем власти не би функционисао. Законодавна и извршна власт не могу бити потпуно одвојене. Између њих морају постојати функционалне везе које ће обезбиједити ефикасност. Зато, иако је Конгрес носилац законодавне власти, предсједник располаже правом вета који може уложити на изгласани закон и тако привремено спријечити ступање на снагу одређеног закона.[61] Законодавна власт посједује средства утицаја на извршну власт тј. предсједника. Тако Сенат учествује у извршној власти дајући мишљење и пристанак на именовање амбасадора и других дипломатских представника и конзула, као и на именовање државних секретара. Сенат даје мишљење и пристанак на међународне уговоре које закључи предсједник и то двотрећинском већином, а

[59] Поред кабинета постоји још и Извршна канцеларија предсједника у чијем оквиру је и Бијела кућа. Избор секретара треба да потврди и Сенат што се у пракси и догађа.

[60] За разлику од парламентарног система, секретари које предсједник именује и смјењује, не сноси одговорност пред парламентом односно Конгресом са којим, званично и не комуницирају.

[61] Предсједник се користи ветом када сматра да закон није добар односно да није у складу са интересима државе и нације. Након стављања вета закон се поново враћа Конгресу, и ако се у року од 90 дана за њега изјасни двије трећине чланова, он постаје правоснажан тј. извршна власт га не може побијати. Међутим, ако предсједникова странка у домовима има више од трећине посланика односно сенатора, тешко је доћи до потребне двије трећине у домовима, па предсједников вето тако практично постаје апсолутни.

важније одлуке предсједника које захтијевају већа (додатна) финансијска средства, подлијежу одобрењу Конгреса.

Предсједнички систем није нашао дубљег утемељења, те је тако остао карактеристика америчког континента, док у европским државама преовладава парламентарни систем.

2. ПАРЛАМЕНТАРНИ СИСТЕМ ВЛАСТИ

Парламентарни систем је производ енглеске политичке традиције у духу које се развијао и усавршавао од 14. или 15. вијека. Са својим карактеристикама и специфичностима, овај систем постоји и у европским државама у којима је преузет у току 19. и 20. вијека, али са извјесним разликама у односу на енглески.[62]

2.1. Карактеристике парламентарног система

Парламентарни систем је заснован на умјереној и еластичној примјени начела подјеле власти. Могао би се назвати као режим „гипке подјеле власти у коме влада и законодавство сарађују и узајамно зависе једна од другог налазећи се у односима релативне равнотеже која почива на расподјели надлежности и праву парламента да смијени владу и праву владе да преко шефа државе распусти парламент.“[63] Већина теоретичара уставног права, као нпр. A. Esmein, R. Redslop, L. Digi, M. Prelot, A. Oriju, а у нас И. Крбек и Ј. Стефановић, одређују парламентаризам као састав дуалитета власти (законодавне и извршне) који обиљежава примјену три основна начела: једнакост између законодавне и извршне власти; сарадња између тих двију власти; постојање узајамне могућности дјеловања једне власти на другу.[64] Структуру парламентарног система чине два фактора – легислатива и егзекутива, док је судство у систему власти релативно самостално и независно.

Парламентарни систем карактерише бицефална егзекутива коју чине шеф државе и влада. Без обзира да ли је шеф државе монарх или предсједник републике, он чини стабилан елемент с обзиром да до његовог разријешења долази изузетно, и то у републикама ако се утврди његова кривична одговорност. У парламентарним монархијама не долази до разријешења шефа државе, јер је он и правно и политички неодговоран. За разлику од шефа

[62] „Парламентарни систем, настао је у Енглеској, па је касније копиран широм свијета. Те копије су биле мање или више успјеле, али парламентарни системи у другим земљама нису никада били идентични са енглеским. За то постоје два разлога, један опште и други посебне природе. Разлог опште природе састоји се у томе што се политичке и правне институције не могу никада механички преносити из једне земље у другу; услови који владају у појединим земљама су често веома различити и било би бесмислено очекивати да ће те институтије моћи да функционишу на истоветан начин у различитим условима....разлог посебне природе лежи управо у специфичностима развоја енглеског друштва кроз историју.“ Миодраг Јовичић, *оп. цит*. стр. 586. О енглеском парламентаризму више у: Владан Петров, *Енглески устав*, Београд, 2007.

[63] Мирослав Живковић, *Теорија државе и права-Теорија државе*, Београд, 2003, стр. 402.

[64] Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *Уставно право,* Загреб, 1998, стр. 246

државе, влада није постојан елемент, јер може бити смијењена од стране парламента, а и парламент може бити распуштен од стране извршне власти, у чему се и огледа њихова међузависност.

Из наведених обиљежја парламентарног система произилази да ни влада ни парламент нису стабилни. Стабилан елемент система представља шеф државе који није политички одговаран. Међутим, из тога произилази још једна карактеристика парламентарног система-*сапотпис (премапотпис)*. Институт сапотписа подразумијева да ниједан акт који доноси шеф државе из своје надлежности нема правне снаге без сапотписа предсједника владе, овлаштеног министра или владе у цјелини. На тај начин влада преузима одоговорност на себе за акте шефа државе,[65] односно шеф државе је политички неодговоран јер његову политичку одговорност, својим потписом, преузимају министри.[66] Међутим, управо због те чињенице шеф државе у чистом парламентарном систему и нема неких великих самосталних овлашћења, већ више има репрезентативну улогу и пресдставља државу. Као што смо рекли, за разлику од монарха, предсједник републике је правно одговоран, с тим што се његова одговорност утврђује у посебном поступку, најчешће пред посебним органима.

Влада врши извршну власт и њу, као колегијални орган, чине предсједник или премијер и министри који се налазе на челу ресора. Мандат за састав владе кандидату за предсједника владе, даје шеф државе, који води рачуна о томе да то лице одреди партија која је побиједила на изборима. Уколико ниједна партија нема већину, то је већи утицај шефа државе приликом одређивања кандидата за предсједника владе. Наиме, у случајевима (не)постојања парламентарне већине или коалиција, шеф државе има већу улогу у одређивању кандидата за предсједника владе.

Теорија и пракса парламентарног система су инспирисане идејом да између законодавне и извршне власти постоји међузависност и сарадња како у организационом тако и у функционалном смислу. Наиме, Влада произилази из парламента и одговорна му је за свој рад. Ако већина у парламетну изгласа неповјерење влади, она мора дати оставку и одступити са власти. У складу са начелом равнотеже власти и могућношћу узајамног дјеловања, влада односно шеф државе може распустити парламент.

Легислатива и егзекутива имају своја посебна овлашћења, али функционисање система подразумијева њихову повезаност и комуникацију. Евентуални сукоб обично доводи до изгласавања неповјерења влади, али и влада располаже противсредством за рјешавање спора са парламентом, а то је распуштање парламента,[67] при чему бирачи и јавност имају улогу судије и

---

[65] Овакав систем развио се најприје у парламентарним монархијама али је касније у истом облику примијењен и у парламетнарним републикама.

[66] Институција сапотписа настала је у оквиру парламентарне монархије као средство за спречавање самовлашћа монарха и средства контроле његових аката, а касније је пренесена и у парламентарне републике.

[67] Види више: Владан Петров, *Распуштање парламента,* Права човека, 1 – 2, Београд, 2004, стр. 9 – 37. Право распуштања парламента, формално, има краљ, али је оно „одавно прешло из руку краља у руке владе и првог министра. Истина, има мишљења да би краљ, под одређеним околностима, могао да

изражавају свој став на новим изборима. У неким државама правом распуштања парламента располаже шеф државе самостално, а у другим је предвиђено да шеф државе акт о распуштању доноси на предлог владе, док је у трећим то право дато влади. Дакле, једно од суштинских обиљежја парламентарног система јесте постојање реципрочне политичке контроле између владе и парламента.[68] Распуштање парламента представља важан инструмент у разријешењу парламентарних криза у државама у којима постоји вишепартијски систем којем често може доћи до ситуације да ниједна странка ни коалиција не може да обезбиједи парламентарну већину.

Парламент, поред политичке одговорности министара и владе у цјелини, располаже и другим средствима утицаја на владу: право контроле над радом владе, право постављања посланичких питања, право подношења интерпелације, оснивање анкетних одбора ради испитивања одређених питања, што може представљати притисак на владу. Међутим, исто тако и извршна власт оличена у влади, поред права распуштања парламента, располаже другим средствима утицаја на парламент: право чланова владе да присуствују и говоре на сједницама парламента, право сазивања ванредних сједница парламента, право владе да постави питање свог повјерења пред парламентом.

Осим избора владе у парламенту, њене политичке одговорности с једне стране, и права распуштања парламента од стране владе, сарадња и равнотежа законодавне и извршне власти с друге стране, обезбјеђује се и кроз учествовање у вршењу функција. Тако извршна власт учествује у вршењу законодавне функције, правом шефа државе да врши промулгацију закона уз могућност улагања вета, правом владе да подноси предлоге закона, да доноси уредбе и друге опште правне акте. С друге стране и парламент се мијеша у вршење извршне функције тиме што врши контролу над радом владе, гласа о буџету, доноси одлуке о именовању различитих функционера.

Дакле, парламентарни систем подразумијева постојање уставних механизама који би осигурали сарадњу и истовремено равнотежу између законодавне и извршне власти, спречавајући било коју од њих да приграбе превелика овлашћења и постану апсолутне. Ти уставноправни механизми који морају постојати у неком систему да би се исти могао одредити као парламентарни су: влада произилази из парламента и политички му је одговорна; извршна власт може под одређеним условима - у правилу устави дају овлашћење шефу државе, а на приједлог владе - распустити парламент, односно дом којем одговара; шеф државе политички

нареди распуштање Дома комуна и без претходног захтева првог министра, али таква могућност, чини се, остаје у области теорије“. Владан Петров, *Енглески устав*, Београд, 2007, стр. 180.

[68] „Ultima ratio парламентарне контроле над владом је гласање парламента о повјерењу влади. Оставка владе, у таквој ситуацији може, али не мора, водити распуштању парламента и новим парламентаним изборима. Право распуштања парламента и расписивање нових општих парламентарних избора је најефикасније средство политичке контроле над парламентом којим располаже влада.“ Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд, 2009, стр. 193.

није одговоран и стабилан је елемент система, институт сапотписа аката шефа државе од стране предсједника владе, овлаштеног министра или владе у цјелини.[69]

У савременом политичком систему *политичке партије* представљају везу између законодавне и извршне власти чиме и парламентаризам добија ново значење. Кандидати за парламент на изборима наступају искључиво као представници политичких партија односно за њихову кандидатуру неопходна је подршка партије. Иако су на изборима добили мандат од грађана и постали посланици, након избора посланици су дужни да дисциплиновано извршавају партијске налоге. Будући да влада произилази из парламентарне већине, односно да парламентарна већина и влада припадају истој партији (или коалицији) и да су повезани партијским дјеловањем, законодавна и извршна власт у пракси често и нису међусобно супростављене. „Због тога је данас парламентарни систем, бар у току једне легислатуре, систем концентрације власти у корист странке или коалиције странака више него што је систем еквилибријума власти, како је идеално замишљен у теорији.“[70]

2.2. Врсте парламентарних система

Парламентарни систем је прихваћен у великом броју земаља и он функционише са значајним разликама имајући у виду односе између легислативе и егзекутиве. Парламентарни систем у свом развоју прошао је кроз више раздобља[71] и у сваком од њих је имао различита институционална обиљежја. Стога се на основу временског и институционалног критеријума разликују: *дуалистички, монистички, класични и рационализовани* парламентаризам.

Дуалистички парламентаризам[72] је настао као резултат јачања снаге грађанства у подјели власти са племством, тј. располагања већим дијелом власти. У погледу извршне власти монарх постепено престаје бити искључиви носилац извршне власти, јер се уз њега, развија и министарски кабинет који, осим њему, одговара и представничком тијелу. Основна карактеристика дуалистичког парламентаризма, поред све мањег судјеловања монарха у законодавној власти и функционалне самосталности министра према њему, јесте и двострука политичка одговрност министарског кабинета, и представничком тијелу и монарху.[73] Дакле,

[69] Функционисањем наведених уставних института, парламентарни систем омогућава посједовање и обнављање равнотеже или „боље речено, осигурава равнотежу односом теже и противтеже (checks and balances) двију супротних сила или власти (законодавне и извршне), штитећи притом слободу појединца.“ Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *цит. дј.*, стр. 246.

[70] Ратко Марковић, *Устано право*, Београд, 2009, стр. 201.

[71] Прво раздобље у развоју парламентаризма представља период ограничене монархије. Ограничена монархија представља почетак подјеле власти између племства и грађанства, при чему грађанство осваја мањи дио власти.

[72] Дуалистички парламентаризам се у литератури назива још и „орлеански“ јер је такву организацију власти имала Француска од 1830-1848. године за вријеме владавине орлеанске гране Бурбонске династије, под владавином Луја Филипа. У Великој Британији се овај облик развио у 18. вијеку, а у Италији и Скандинавији у другој половини 19. вијека.

[73] Та одговорност министара пред представничким тијелом у почетку је била незнатна, али временом, она постаје уставни обичај. Монарх престаје судјеловати у законодавној власти у оној мјери као раније

дуалистички систем је био систем равнотеже два тијела - монарха и представничког органа - који сарађују посредством владе. Он је уједно због двоструке одговорности владе, и према шефу државе и према парламенту, био и најава полупредсједничког система.

Монистички парламентаризам карактерише то да влада одговара само пред парламентом, који је главни орган власти, а шеф државе је потиснут. Владе су нестабилне и често „падају“ у парламенту, па се овај парламентаризам још и назива парламентаризам поремећене равнотеже у корист законодавне власти.[74]

Класични или обични парламентаризам је настао у Великој Британији и он данас функционише. Примјена класичног парламентаризма британског типа није дала резултате у одређеном броју земаља. Томе је допринијело постојање већег броја политичких партија, непостојање чврсте парламентарне већине и нестабилност влада. У тим државама промијењују се одређена средства како би се спријечиле кризе владе и тако је настао „рационализовани парламентаризам“.

Рационализовани парламентаризам се често употребљава за већину савремених држава са парламентарним системом „у којима је дошло до `рационализације` парламентаризма у смислу примјене специфичних уставних института који су омогућили да систем остане унутар матрице парламетаризма, но парламентаризма знатно измијењених конституционалних карактеристика,“[75] а прототип овог система узима се СР Њемачка.[76] Нови тип парламентаризма настаје послије Другог свјетског рата под утицајем низа друштвено - економских фактора, јер класични парламентаризам више није био довољан гарант политичких система који би омогућавао нормално функционисање друштвених процеса. Било је неопходно осигурати стабилност егзекутиве, а у Њемачкој узроке промјена треба тражити и у искуствима Вајмарске републике и нацизма. Увођењем одређених средстава спречава се олако обарање владе, односно доприноси њеној стабилности. Ти инструменти се односе на број посланика који је потребан да се изгласа неповјерење влади, па се предвиђа већина од укупног броја посланика (а не од броја присутних); да се гласање о повјерењу влади врши након одређеног броја дана од дана подношења приједлога („да се размисли“). Најважнији инструмент рационализованог парламентаризма јесте конструктивно изгласавање неповјерења влади.[77] Наиме, парламент

престанком коришћења иницијативе, а и све рјеђем одбијању потписивању закона којег је изгласала већина у парламенту. Истовремено, представничка тијела добијају већу организациону самосталност.

[74] Овај облик парламентаризма повезује се за француску Трећу републику и Велику Бринтанију у 19. вијеку.

[75] Томислав Бонић, *Полупредсједнички сустав и рационализирани парламентаризам: примјери Француске и Њемачке*, Анали Хрватског политоколошког друштва. вол. 3. бр. 1, мај 2007, стр. 84

[76] Након другог свјетског рата под патронатом сила побједница, Њемачка успоставља нове конститутуционалне инструменте помоћи којих настоји осигурати стабилност влада тј. егзекутиве и стабилност политичког система. Али због искустава са нацизмом и Хитлером, жељела се постићи и немогућност концентрације власти у рукама једне личности, нарочито ако би она добила мандат на непосредним изборима и била политички неодговорна.

[77] Овај институт је осмислио Hans Newianski приликом писања Основног закона СР Њемачке 1949. године. Види: Marcel Prelot, *Политичке институције (књига 1)* , Политичка култура, Загреб, 2000. стр. 111.

односно дом парламента којем је влада одговорна ако се ради о бикамералним системима, може изгласати неповјерење влади што доводи до њене оставке, али се приликом изласавања неповјерењу влади одмах бира нови предсједник владе тј. влада у цјелини. Стога владу може „срушити“ само коалиција странака која је већ спремна преузети дужност нове владе.[78] На овај начин ријешава се питање нестабилности влада до којег долази изгласавањем неповјерења (или неизгласавањем повјерења), а тиме и питање распуштања парламента како би бирачи ријешили сукоб између законодавне и извршне власти. Јачање егзекутиве представља суштинско обиљежје савременог парламентаризма, па се о рационализованом парламентаризму говори као систему поремећене равнотеже у корист егзекутиве односно о систему ограничене супрематије егзекутиве.[79]

На функционисање и карактер парламентарног система утиче резултат партијских система земље при чему највећи значај има број партија и подударност њихових програма. Зависно од броја (главних) политичких партија, *парламентарни системи се дијеле на двопартијске и вишепартијске.* У парламентаром *двопартијском систему* доминирају двије најутицајније партије које заузимају скоро сва мјеста у парламенту, а једна од њих има и већину. Типичан представник оваквог парламентаризма јесте британски.

Парламентарни *вишепартијски систем* подразумијева да ниједна политичка партија нема већину у парламенту. Да би се формирала и успоставила власт, неопходна је коалиција више странака која би чинила парламентарну већину. Тако је и влада коалициона што је чини нестабилном јер се дешава да политичке партије раскидају постојеће коалиције и формирају нове, без воље и сагласности бирача. У већинском парламентаризму, парламент има већу улогу него у двопартијском и нису ријетке ситуације да се изгласа неповјерење министру или влади у цјелини. Ако је већи број партија које чине већину, то су и владе не и мање ефикасне, јер се много времена губи на тражењу компромиса који се често и не постигне што може довести до распада коалиције. Насупрот томе, коалиционе владе су стабилније ако постоји чврст блок мањег броја партија.

Вишепартијски парламентаризам је заступљен код свих држава насталих распадом Југославије уз постојање мање или више стабилних коалиција, о чему ће касније више бити ријечи. Поред тога, идентификоваћемо у поменутим државама приказане теоријске и емпиријске карактеристике парламентарног система са нагласком на извршну власт и њен однос са легислативом.

[78] У Њемачкој, Бундестаг, изгласавајући неповјерење канцелару, дужан је да истовремено, одлуком већине чланова, изабере његовог насљедника на функцију. То значи да већина у Бундестагу, незадовољна радом канцелара и владе, мора имати ппретходно утврђен заједнички став, чиме се онемогућава олако обарање владе простим збиром гласова „против“. Ако се већина чланова Бундестага не може сложити у погледу личности будућег канцелара, дотадашњи канцелар остаје на власти.
[79] Види: Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *Организација власти*, Загреб, 1988, стр. 107.

3. ПОЛУПРЕДСЈЕДНИЧКИ СИСТЕМ ВЛАСТИ

Историјски гледано, полупредсједнички систем власти се први пут појавио у уставима Вајмарске Републике[80] и Финске, али се у литератури најчешће веже за француску Пету републику.[81] Појам полупредсједничког система (семипрезиденцијализам, мјешовити систем) власти у теорију је увео Диверже.[82] Одредио га је као систем власти који има три обиљежја: предсједник државе бира се на општим изборима; предсједник има знатна овлашћења; премијер и министри зависе о повјерењу парламента.[83] Историјски уставни системи су се разликовали па су из њих произишла „три емпиријска подтипа полупредсједничких система. Први је подтип `фигуративни семипрезиденцијализам`, у којем је предсједник чувар устава што се очитује у томе да има право упутити законе на оцјену уставном суду и сазвати уставни референдум. Примјери фигуративног семипрезиденцијализма били су Аустрија, Ирска, Исланд. У другом емпиријском систему предсједник државе има `контролну моћ`, што се исказује у његовом праву да смијени премијера и владу. У трећем је примјеру предсједник државе `владајућа снага у политичком систему.“[84] Диверже је касније утврдио да су само системи Вајмарске Њемачке, Пете републике, Финске и Португала и у пракси били полупредсједнички. Дивержеово одређење новог система власти постало је предмет теоријских расправа која су се односила на питања да ли су наведена главна обиљежја довољна да се конституише нови систем власти; шта се подразумијева под „значајним овлашћењима предсједика државе“ и како та овлашћења разликовати и идентификовати у различитим уставним системима? Појавиле су се многе теорије, а „класификацијом тих теорија с обзиром на то сматра ли се самипрезиденцијализам системом власти sui generis или тзв. алтернативним моделом у којем се измјењују парламентарни и предсједнички систем унутар истог уставног режима и сматра ли се тај систем јединственим типом или унутар њега постоје подтипови који су посљедица конкретне политичке ситуације, могу се изабрати теорије које су прикладне за анализу уставних модела семипрезиденцијализма.“[85]

---

[80] Види шире: Дарко Симовић, *Полупредседнички систем Вајмарске Немачке,* Правни живот, том IV, број 12, Београд, 2006, стр. 1097-1106.

[81] Уставни систем Пете републике је „хибридан садржећи елементе и парламентарног и предсједничког система.“ Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд, 1984, стр. 178.

[82] Диверже је тврдио да је у Европи у 20. вијеку постојало седам полупредсједничких ситема: Вајмарска република (1919-1933), Финска Аустрија, Ирска, Исланд, Португал и Француска након 1958. када је усвојен Устав Пете Републике односно након 1962. године, када је уставним амандманима уврштен непосредан избор предсједника државе. Данас је број полупредсједничких система у Европи знатно краћи, о чему не постоје потпуна сагласност међу ауторима, што се прије свега одоси на Финску, Португал, Аустрију, Исланд. О томе види: Дарко Симовић, *Полупредсједнички систем*, Београд, 2008.

[83] Maurice Duverger, „*A New Political System Model: Semi-Presidential Government*“, European Journal of Political Research, 8, стр. 165-187.

[84] Мирјана Касаповић, *Компаративна истраживања полупредсједничких сустава у средњој и источној Европи: проблеми концепцијске растезљивости, селекцијске пристраности типологизирања и деноминирања*, Анали Хрватског политоколошког друштва вол. 3. бр. 1, мај 2007, стр. 28.

[85] Давор Бобан, *Уставни модели полупредсједничких сустава власти у Русији и Пољској,* Анали Хрватског политоколошког друштва, вол. 3, бр. 1, мај 2007, стр. 59.

Један правац расправа усмјерио се на оспоравање Дивержеовог концепта полупредсједничког система као посебног система власти, sui generis, док други правац прихвата постојање новог система утврђујући његова обиљежја. Оспоравателји су тврдили да је он само проста мјешавина елемената парламентарног и предсједничког система, да нема обиљежја која су карактеристична само за њега, те се зато не може говорити о новом типу система. Међутим, ови теоретичари нису сагласни у томе гдје га сврстати (ако већ није посебан систем власти). Тако једни мисле (нпр. W. Steffani, K. Loewenstein) да је то посебан облик парламентарног, а други предсједничког система, а трећи да се не може сврстати ни у парламентарне ни у предсједничке системе, већ да представља подтип неког од ова два система.[86] Други правац расправа прихватио је постојање новог система одређујући га поближе и базирајући се на његова уставна обиљежја. У оквиру овог правца теорије јасно разграничавају полупредсједнички систем од класична два, предсједничког и парламентарног, темељећи се на уставним обиљежјима које га дефинишу. Те теорије заступају Ђовани Сартори (G. Sartori), Метју Шугарт (M.S.Shugart), Џон Кери (J.M. Carey).

Ђовани Сартори пише о полупредсједничком систему као систему бицефалне егзекутиве који има сљедеће карактеристике: шефа државе бира народ - посредно или непосредно – на тачно утврђено мандатно раздобље; шеф државе дијели извршну власт са премијером стварајући тако дуалну структуру извршне власти; предсједник је независан од парламента, али није овлашћен владати сам или директно и зато његова воља мора бити пренесена и процесуирана кроз његову владу; премијер и његов кабинет (влада) зависни су о парламенту: парламент може гласати о повјерењу или неповјерењу влади (или обоје), у сваком случају влада треба имати повјерење парламентарне већине; дуална структура власти полупредсједничког система допушта различита балансирања моћи унутар извршне власти, но под строгим условом да постоје разграничене надлежности обје компоненте извршне власти.“[87]

Сартори полази од тезе да се бицефална сруктура извршне власти у полупредсједничком систему разликује од моноцефалне структуре у предсједничком систему. У оба система власти, предсједник је изабран на општим изборима, али предсједник владе (премијер) постоји само у полупредсједничком систему. Премијер увијек припада парламентарној већини, док предсједник то може, али и не мора. Такође, Сартори истиче да је полупредсједнички систем, конретно француски, систем са бицефалном егзекутивом - предсједником и премијером од којих је једна увијек јача зависно од састава парламентарне већине. Ако тој већини припада и предсједник републике, онда он има јачи положај у егзекутиви. У супротном, јачи положај има премијер. Међутим, и у случају кохабитације предсједник се не може свести на положај који има предсједник у парламентарном систему, па стога закључује да полупредсједнички систем

[86] А. Лајпхард сматра да полупредсједнички систем, може дјеловати и као парламентарни и као предсједнички систем зависно од конфигурације политичких односа у троуглу што га чине предсједник државе, парламент и влада. Види више у Мирјана Касаповић, *цит. дј*. стр. 29-33.

[87] Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Београд, 2003. Наслов оригинала*: Comparative Constitutional Engineering*, University Press New York, 1994, str. 131-132.

није пука измјена периода парламентаризма и президенцијализма у некој држави, већ је тај систем посебан, односно sui generis.

Имајући у виду два челна заговарача егзекутиве, Шугарт і Кери[88] стварају утицајне теорије о полупредсједничком систему и уводе нове термине који ће се касније користити: предсједничко - парламентарна власт и премијерско - предсједничка власт. Главна разлика између предсједничко - парламентарног и премијерско - предсједничког подтипа јесте контрола над премијером и кабинетом. У предсједничко - парламентарном систему, предсједник именује премијера и кабинет који су зависни и од повјерења предсједника и од повјерења парламента, док у премијерско - предсједничком, премијера именује предсједник, али премијер и влада нису зависни од њега већ зависе само од парламентарне већине. Дакле, за разликовање ова два подтипа полупредсједничког система, одлучна чињеница је у томе ко контролише владу. У оба подтипа, влада је одговорна парламенту, али у премијерско - предсједничком није одговорна и предсједнику, а у предсједничко - парламентарном јесте. Предсједничко - парламентарни подтип је присутан у Руском Уставу од 1993. године, а премијерско - предсједнички у Француској, у чијем Уставу из 1958. године (Устав Пете Републике) није прописано да Влада одговара и предсједнику Републике који има знатна овлашћења.

Упоређујући наведене, али и друге теорије о полупредсједничком систему власти „опажају се различити ставови њихових аутора према типовима система власти. Дефинисати обиљежја полупредсједничког система лакши је задатак него примијенити та обиљежја на конкретне примјере, односно на оне системе власти који се, због одређених елемената не могу сврстати ни у предсједничке ни у парламентарне. Такав проблем представљају и Пољска и Русија јер се због политичке праксе у тим земљама и због овлашћења њихових предсједника те двије земље често не сврставају у полупредсједничке системе.“[89] Не улазећи даље у теоријске расправе, може се рећи да данас „већина политиколога и уставних правника говоре о три облика организације власти или `владавинских система` - предсједничком, парламентарном и полупредсједничком (наводи се и скупштински систем који се, у трансформисаном обрасцу, данас примјењује још само у Швајцарској)“.[90]

Дакле, у односу на класични парламентаризам, полупредсједнички систем има значајне разлике које настају због комбинације елемената предсједничког и парламентарног система, због чега се у литератури овај систем назива и мјешовитим системом. „Комбинујући елементе два традиционална система подјеле власти, полупредсједнички систем истовремено представља рјешење како за ригидност предсједничког система, тако и за потенцијалну

[88] M. S. Shugart, J. M. Carey, *Presidents and Assembiles: constitutional design and electoral dynamics,* Cambridge University Press, New York, 1992.
[89] Давор Бобан, *цит. дј*. стр. 59.
[90] Томислав М. Бонић, *цит. дј*.,стр. 84.

нестабилност парламентарног система.“[91] Од предсједничког система он узима установу непосредно бираног предсједника који има велика овлашћења, док од парламентарног система он узима владу као колегијални орган који је одговоран парламенту. У чистом парламентарном систему влада је „не само темељно већ и функционално и једино тијело извршне власти, па је она због тога само номинално дуалистичка, а стварно правно монистичка, у полупредсједничком систему оба тијела извршне власти и правно и збиљски имају уставна овлашћења, а притом су овлашћења предсједника републике већа и одлучујућа, што га чини и уставно и политички моћнијим од владе“.[92] Можемо закључити то да „извршна власт у полупредсједничком систему је дуалистичка и састоји се од предсједника републике и владе при чему је нарочито ојачана улога предсједника републике“.[93] Снажан положај предсједника републике огледа се у чињеници да он није политички одговоран парламенту, да има овлашћење да именује предсједника владе и министре уз потврду парламента, односно да их може смијенити, те да може сазвати сједнице владе и у том случају предсједавати истом. Овом треба додати и овлашћење предсједника да, на приједлог владе, може да распусти парламент, да о кључним законима распише референдум, те да доноси уредбе са законском снагом у ванредним околностима. У свим наведеним овлашћењима, предсједнику није потребан премапотпис предсједника владе или одређеног министра.[94]

Полазећи од изворног Дивержеовог појма полупредсједничког система и обиљежја које му је он дао, као и од уставних модела типских полупредсједничких система, Вајмарске Њемачке и Пете Републике у Француској,[95] навешћемо конститутивне елементе полупредсједничког система:

Први елемент полупредсједничког система је непосредан избор предсједника републике од стране народа, на временски одређени мандат из чега произилази да није одговоран парламенту. Треба истаћи да први предсједник у Вајмарској Њемачкој као и у Петој републици није изабран на директним изборима,[96] међутим, касније је преовладало мишљење да су непосредни избори важни са апекта легитимности предсједника која је заснована на

---

[91] Дарко Симовић, *Полупредседнички систем – институционални модел кога (не)треба избегавати,* часопис Правна ријеч број 18/09, Бања Лука 2009, стр. 282, и наставља: „То су врлине које полупредседнички систем препоручује младим и још неконсолидованим демократским системима, будући да његова институционална логика, без угрожавања демократских процеса, омогућава дјелотворно функционисање и у амбијенту недовољно институционализованог и високофрагментисаног вишестраначког система“.

[92] Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *Уставно право*, Загреб 1998, стр. 254.

[93] Касим Трнка, *Уставно право*, Сарајево 2006, 225.

[94] За такав примјер може послужити предсједник Француске који именује премијера и, на његов приједлог, министре и разријешава их дужности, има право уставотворне и законодавне иницијативе, има право да изнесе на референдум приједлоге одређених закона итд. Устав Републике Француске види, Оливера Вучић, Дарко Симовић, *Уставна читанка*, Београд 2008, стр. 118-121.

[95] Савремени полупредсједнички системи су засновани на овим историјским узорима, наравно уз одређене мање корекције.

[96] Првог предсједника Пете Републике, Шарл де Гола, изабрало је изборно тијело састављено од парламентараца и представника локалних вијећа. Уставним амандманима из 1962. године, утврђен је непосредан избор предсједника од стране народа, а први непосредни избори су се одржали 1965.

повјерењу народа као и код парламента и која „оправдава“ већа овлашћења која му даје устав. Стога, у савременој теорији преовладава становиште да су непосредни избори предсједника битан елемент и карактеристика полупредсједничког система.

Други елемент полупредсједничког система јесте избор премијера и владе у парламенту, уз значајну улогу предсједника државе,[97] што се посебно односи на одговорност и смјену владе. У Вајмарској републици предсједник је имао уставно овлашћење да смијени премијера и владу, док у Француској, предсједник нема уставног овлашћења да смијени премијера и владу. У Петој Републици предсједник има право самостално именовати премијера без претходних консултација парламента (Националном скупштином), има и право именовати и остале чланове владе, али уз сапотпис премијера. Премијер и Влада, могу, али и не морају, да се представе парламенту, што значи да не постоји гласање о инвеститури. Иако, формалноправно, не може смијенити премијера и владу против воље парламента, предсједник ипак, није без овлашћења у поступцима опозива премијера и владе. Предсједник то може учинити одбијањем да потписује акте владе[98] или распуштањем Националне скупштине[99] чиме престаје мандат и влади. Предсједник разријешава премијера када поднесе оставку владе; на приједлог премијера може разријешити друге чланове владе.[100] Имајући у виду да предсједник Републике предсједава сједницама владе, „предсједник Републике се појављује као прави шеф Владе, коме је први министар у неку руку само главни помоћник.“[101] Међутим, предсједник има стварну моћ да смијени премијера и владу, ако припада истој политичкој опцији која има већину у парламенту (припада истој странци или коалицији). Дакле, моћ предсједника се повећава ако његова странка (коалиција) има већину у парламенту, а у супротном, ако се парламентарна већина разликује од предсједника (кохабитација), јача је улога премијера (и његове парламентарне већине).[102] Устав, формално и материјалноправно, омогућује обје ситуације. Влада је орган извршне власти и, иако у сјенци предсједника Републике, има значајна овлашћења, што проистиче из укупног снажног положаја егзекутиве. Међутим, позиција премијера (и Владе) је отежана јер мора имати повјерење предсједника Републике који га именује и Националне скупштине која га контролише и може опозвати.

---

[97] У односу на предсједнички систем, овдје је извршна власт бицефална.

[98] Према члану 13 Устава Француске. „Предсједник Републике потписује ордонансе и декрете усвојене у Министарском савјету.“

[99] Према члану 12 Устава „Предсједник Републике може, послије консултовања са премијером и предсједницима домова, донијети одлуку о распуштању парламента“ из чега произилази да је коначна одлука о распуштању у његовим рукама, тј. када он то процијени.

[100] Члан 8 Устава.

[101] Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд 1984, стр. 150.

[102] Појам кохабитације означава „феномен политичког сустанарства до кога долази између председника републике и премијера који припадају различитим политичким опцијама, тј. представљају политичке партије или коалиције које чине власт, односно, опозицију. У Француској је у периоду Пете Републике у неколико наврата дошло до успостављања овог специфичног политичког односа између предсједника републике и првог министра који су били представници супротстављених политичких опција“, Горан Буџак, *Карактеристике кохабитације као модела политичког сустанарства,* Политичка ревија, бр. 2/2004, Београд, 2004, стр. 27.

Трећи елемент се односи на остала овлашћења. Осим овлашћења предсједника у извршној власти, треба истаћи и нека остала: распуштање парламента и расписивање избора, доношење декрета, законодавна овлашћења нарочито у ванредном стању, расписивање референдума у уставним и другим питањима.[103] Тако предсједник Француске може распустити Националну скупштину према властитој процјени. Он је дужан да се претходно консултује са премијером и предсједницима домова, али је коначна одлука у његовим рукама.[104]

У Источној и Средњој Европи након 1990. године и слома социјализма, извјестан број постсоцијалистичких држава (Русија, Украјина, Бјелорусија, Пољска, Румунија) има основна обиљежја полупредсједничког система власти.[105] На то су утицала два разлога.[106] *Први разлог* је разуђеност вишепартијског система који се огледа у већем броју партија, недовољно дефинисани програми и профили партија те нестабилно политичко груписање и коалирање тако да нема основа за стабилне владе и ефикасно одлучивање. Стога се јавила потреба за јачом улогом шефа државе као кохезионог фактора, уз задржавање начела парламентарног система. *Други разлог* је потреба за стабилном влашћу у периоду транзиције, па се у условима неконсолидованог вишепартијског система, полупредсједнички систем, као средње рјешење између предсједничког и парламентарног система, показује као најбоље рјешење. Међутим, примјетно је то, да са стабилизацијом и профилисањем партијског система и почетног транзицијског периода у другим сферама, у тим али и другим државама, долази до уставних промјена које иду у правцу увођења чистијег парламентарног система. Тако је, од новостворених држава на територији раније Југославије, чист полупредсједнички систем био у Републици Хрватској у периоду од 1990 - 2000. године, када је након уставних реформи успостављен парламентарни систем, о чему ће бити ријечи касније.

4. СКУПШТИНСКИ СИСТЕМ ВЛАСТИ

Скупштински систем власти заснован је на теоријским начелима јединства власти, у демократском облику, заснованом на идеји скупштине као главном носиоцу власти. Идеја о скупштини као једином представнику народа и носиоцу власти, суверености, је у одређеној мери никла на пракси енглеског парламентаризма, прије свега улоге Дома комуне. То је, у ствари, Русоова идеја народне (опште) воље, оличене у народној скупштини као једином

[103] Види члан 11 и 16 Устава Француске.

[104] Исто тако, у случају нужде, предсједник Републике има право, уз претходне конслултације са премијером, предсједницима домова и Уставним савјетом, да самостално одлучи о увођењу ванредног стања и о мјерама које таква ситуација изискује. За вријеме ванредног стања овлашћења предсједника су велике у нормативном смислу, практично све осим да промијени Устав.

[105] Види: Владан Кутлешић, *Шеф државе у бившим социјалистичким државама*, Архив за правне и друштвене науке бр. 2/94, Београд, стр. 347-362.

[106] Види више у: Вучина Васовић, *„Дилеме и проблеми уставног и демократског уређивања власти у „посткомунистичким“ земљама“*, Архив за правне и друштвене науке бр. 2/1994, Београд.

носиоцу суверености,[107] да би своју примјену нашла у пракси француског Конвента у вријеме револуције.

Различите моделе скупштинског система су развили Совјетски Савез и бивше социјалистичке земље Источне Европе послије другог свјетског рата, укључујући и Југославију. Скупштински систем је претрпио неуспјех у социјалистичким земљама,[108] између осталог, због једнопартијског система. Дошло је до срашћивања партије и државног апарата, при чему је егзекутива била средство оперативног спровођења политике владајуће партије, а скупштина обичан декор.

У савремено доба, начело подјеле власти знатно је више примијењено у пракси и показало је очигледну предност у односу на начело јединства власти.[109] Тако је једини демократски систем у којем функционише скупштински облик власти, политички систем Швајцарске, успостављен Уставом из 1848. године, који је 1874. године претрпио значајне измјене. Дакле, скупштински систем је облик државне власти заснован на начелу јединства власти које је изведено у корист скупштине, као представничког органа.[110] С обзиром на превласт о доминацији демократског представничког органа, овај модел организације власти се назива и систем демократског јединства власти. Основна карактеристика скупштинског система јесте, дакле, надмоћ представничког органа у односу на друге органе, прије свега, извршне, који спроводе вољу скупштине.

Егзекутива не постоји у свом класичном облику, односно није организована као посебна власт. Извршни органи који постоје нису самостални, већ су то „извршни органи скупштине на које она преноси вршење извјесних функција и послова из круга своје надлежности, држећи их, при томе, у подређеном положају као своје органе.“[111] Влада није самостална и представља неку врсту одбора скупштине, јер мора извршавати њене налоге и одлуке. Она нема своју политику, већ спроводи политику коју одређује скупштина.

У Швајцарској *Савезно вијеће (савјет),* као „директоријална и извршна власт конфедерације“[112] представља највиши орган извршне власти и има седам чланова. Они се бирају на сједници оба дома Савезне скупштине, а чланови Савезног вијећа сваке године

---

[107] Види: Жан-Жак Русо, *Друштвени уговор, Београд*, 1949, стр. 46. Русо разликује законодавну и извршну власт у држави, сматрајући да егзекутива мора бити подређена легислативи

[108] Ни у једној од социјалистичких земаља „скупшински систем није доживио афирмацију због општег недемократског карактера политичких система тих земаља и једнопартијског система који је у њима био успостављен. Сматра се да је Швајцарска једини прави и успео пример успостављања скупштинског система.“ Мирослав Живковић, *Увод у право*, Београд, 1997, стр. 240.

[109] О томе види шире: Арсен Бачић, *Принципи подјеле и јединства власти у Југославији*, Сплит, 1990.

[110] Скупштински систем је имао релативно слабу примјену у пракси, и то у давним револуционарним временима, а у новије доба, у социјалистичким државама. Због тога неки аутори, као нпр. М Диверже, негирају постојање скупштинског система, као посебног облика државне власти. Међутим, скупштинарски систем, ипак, не може се елиминисати из уставне теорије.

[111] Павле Николић, *Скупштински систем*, Београд, 1973, стр. 158.

[112] Због овакве уставне квалификације Савезног вијећа, неки теретичари сматрају да је у Швајцарској директоријални систем, а не скупштински. Елементе тог система налазе и у чињеници да чланови Савезног савјета могу бити бирани у овај орган без ограничења. Види: Филип Лово, *Велике савремене демократије,* Нови Сад, 1999, стр. 223-239

бирају свог предсједника који у једногодишњем мандату обавља и функцију шефа државе. Предсједник нема никаква посебна права у односу на остале чланове. Стога се може рећи да Савезно вијеће представља уједно и владу и шефа државе. Мандат чланова Савезног вијећа траје четири године, с тим што не постоје ограничења у погледу могућности поновног избора. У пракси, „једном изабрано лице у Савезни савјет остаје у њему, докле год је спремно да обавља ову функцију, односно док не одбије поновни избор, не поднесе оставку, или умре.“[113] Савезно вијеће, као орган извршне власти, има бројне надлежности,[114] а оно по чему се положај Савезног вијећа разликује од положаја владе у парламентарном систему, јесте његова дјелатност и однос према Савезној скупштини (парламенту). Наиме, Савезно вијеће дјелује у складу са инструкцијама Скупштине, оно координира и извршава политику утврђену у Скупштини, тако да оно дјелује више као скупштински одбор коме се повјерава вршење одређених послова, него као посебан орган власти који има свој посебан програм.[115] У швајцарском скупштинском систему, Скупштина не може опозвати Савјет прије истека мандата, тј. не може да му изгласа неповјерење, али ни Савјет не може распустити Савезну скупштину.[116] Савезно вијеће проводи политику Скупштине и у том послу је независно док поштује границе додијељених надлежности, а уколико одступи од добијених инструкција, Скупштина може да поништи његове акте и одлуке. Скупштина, дакле, обавља надзор над Савезним вијећем и његовим ресорима.

У науци уставног права постоје мишљења да се, нарочито у новије вријеме, Скупштина рјеђе користи овлашћењима које има у односу на Савезно вијеће. Наиме, „она своје надлежности све више преноси на Савезно вијеће, због чега оно, све чешће, својим уредбама регулише бројне друштвене односе. Сматра се да је развитак оваквих тенденција у односима легислативе и егзекутиве условљен нужношћу честе интервенције државе у области економских и друштвених односа, што је карактеристика, политичке и уставне стварности и у другим развијеним демократским државама.“[117]

---

[113] Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд, 1984, стр. 197. Имајући у виду да Скупштина у избору овог тијела води рачуна о пропорционалности кантона и заступљености странака, када се једном постигне жељена равнотежа, она се настоји очувати.

[114] Види члан 102. Устава Швајцарске.

[115] Из овог произилази и специфичан однос између Савезног вијећа и Скупштине. У Швајцарској не постоји могућност да дође до кризе владе односно до сукоба легислативе и егзекутиве, које би резултирало смјеном Савезног вијећа или распуштањем Скупштине.

[116] Жан-Франсоа Обер наводи: „Наша влада потиче из скупштине, као у парламентарним режимима, али њен мандат зависи од Устава, а не од добра воље оних који су јој дали власт. Нисмо дозволили влади да распушта скупштину, како би народ могао да суди о њиховом сукобу, али смо оставили народу да изабере тренутак. Нисмо предвидјели оставку али је нисмо ни забранили.“ Ј-Ф. Ауберт, *Traite de droit constitutionnel Suisse, Neuchatel,* Ides et Calendes, 1967, додатак 1982, цит. према Филип Лово, *цит. дј*. стр. 224. Останак Савезног савјета на функцији цијели четверогодишњи мандат, чак и ако би парламент био незадовољан његовим радом, представља највеће одступање швајцарског система власти у односу на теоријски модел скупштинског система.

[117] Снежана Савић, *оп. цит*. стр. 188.

IV ИЗВРШНА ВЛАСТ - ПОЈАМ, САДРЖАЈ, ПОСЛОВИ

1. ПОЈАМ И САДРЖАЈ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

Државна власт је јединствена, али „ипак се мисли да је могуће чинити разлику између три различита саставна дијела власти, законодавне извршне и судске државне власти“.[118] Полазећи од констатације да се државна власт јавља у различитим облицима и да је остварују различити државни органи, може се закључити да је извршна функција једна од врста државне власти коју обављају посебни органи који се најчешће називају извршни органи.[119] У теорији, постоји „висок степен сагласности о томе да извршна функција обухвата: 1) старање о провођењу политике коју утврђује законодавно тијело и о извршавању закона; 2) координацију активности државних органа у провођењу политике и извршавању закона; 3) предузимање политичке и законодавне иницијативе; 4) представљање земље и вођење ванске политике.“[120]

Извршна власт, као врста државне власти, произилази из познате теорије о подјели власти и добија пуну афирмацију са стварањем модерне грађанске државе. Према теорији о подјели власти, државну власт сачињавају три посебне одвојене власти: законодавна, извршна и судска власт. Кад се, с друге стране, говори о три државне власти, онда се под влашћу разумије државна функција, и разликују се три државне функције. Као што смо раније рекли, у теорији постоје три различита схватања о броју и садржини државних функција, а сматрамо најприхватљивијом *тријалистичку теорију* која у оквиру опште функције извршења[121] тј. извршне власти у ширем смислу, прави подјелу на извршну власт (у ужем смислу која се у теорији назива и извршно - политичка власт) и управу. Послове извршне власти у ужем смислу врше шеф државе и влада, доносећи притом, акте који се „у формалном и материјалном смислу не могу сврстати ни у законодавне, ни у управне, ни у судске акте,“[122] а послове управе врше управни органи.

За основни садржај извршне власти у правној теорији се најприје сматрало извршење прописа и политичких одлука законодавне власти, што и произилази и из самог термина „извршна власт“. „Традиционално се у системима поделе власти под извршном влашћу (егзекутивом) подразумева грана *(branch)* државне власти којој је повјерено односно која је

---

[118] Ханс Келзен, *Општа теорија права и државе*, Београд, 1951, стр. 246.

[119] „Сасвим је могуће да једни органи утврде уопште шта треба у случајима једне врсте радити, а други опет да под тим упутствима раде кад се поједини случајеви јаве. Кад се за та два момента државне радње употребе разни органи, ти се моменти представљају као две одвојене функције: једна регулативна, а друга извршна.“ Слободан Јовановић, *оп. цит.* стр. 191-192.

[120] Касим Трнка, *цит. дј.,* стр. 217.

[121] Х. Келзен истиче да се „извршна власт са своје стране често диференцира у две одвојене функције, у такозвану политичку и такозвану административну функцију (прва се у француској и њемачкој терминологији назива `владом` у ужем смислу). На прву се обично однеосе извјесни акти којима је циљ давање директива за администрацију и који су стога политички значајни.“ Х. Келзен, *цит.дј.*, стр. 247.

[122] Касим Трнка, *исто,* стр. 217.

овлашћена да извршава законе донесене од стране органа законодавне власти (парламента), пре свега доношењем тзв. подзаконских аката у циљу извршавања закона.“[123] Извршна власт, прије свега, треба да обезбиједи јединствену примјену закона и има „разноврсна средства да то оствари. Најприје, извршна власт је овлашћена да доноси подзаконске опште акте, најчешће уредбе, којима осигурава извршавање закона. Она затим, даје смернице органима управе у погледу примене закона. Извршна власт прописује унутрашњу организацију органа управе и именује функционере,“[124] и тиме непосредно утиче на извршавање закона и остваривање укупне функције државне управе.

Међутим, у савремено доба, тј. савремене анализе показују да је то само једна од дјелатности извршне власти и да осим ње, извршна власт постаје стварни центар државне власти који води најважнију политику и доноси важне политичке одлуке. „Извршна власт се може дефинисати као грана државне власти која формулише политику и одговорна је за њено спровођење.“[125] Извршна власт у савременом значењу све више се идентификује као окосница политичке власти, пошто се она објективно не бави само извршавањем, него и конципирањем политике и предлагањем закона.

Својим овлашћењем да предлаже утврђивање политике и доношење закона извршна власт практично опредјељује садржај и динамику укупног и државног и друштвеног развоја. Иако право предлагања закона имају и посланици и други субјекти, у свим земљама у највећем броју случајева владе подносе приједлоге закона, и што је значајно, и буџет. Иако је парламент и даље носилац народне суверености, ефективна власт се постепено селила на извршне органе (егзекутиву).

Као разлог томе, Џон Стјуарт Мил наводи да је парламент „неспособан за самостално доношење политичких одлука и управљање јавним пословима.“[126] Наиме, имајући у виду да је парламент хетерогеног састава у политичком, социјалном, класном, образовном смислу, он није подобан за политичко дјеловање и одлучивање, као и вођење државним пословима. С друге стране влада је оперативно - стручно тијело хомогеног састава које може брже и ефикасније дјеловати због чега се државни послови постепено преносе у надлежност владе. Тако се парламент јавља више као надзорни орган тј. орган који контролише владу која оперативно доноси одлуке, руководи државним пословима и креира политику. „То је многе ауторе који полазе од схватања о парламенту као искључиво представнику народне суверености, органу власти који је једино легитимиран да доноси политичке одлуке, навело да говоре о јачању егзекутиве, као појавном облику кризе савремене демократије“[127] Разлог томе лежи у чињеници да је модерно доба, доба брзих промјена и динамичких кретања у правном,

[123] Стеван Лилић, *Извршна власт и управа у парламентарном и председничком систему поделе власти*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2, Београд, 1984, стр. 338.
[124] Касим Трнка, *исто*, стр. 217.
[125] Hilaire Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, London, 1997.
[126] Шире: Џон Стјуарт Мил, *Разматрања о представничкој владавини*, Београд, 1876.
[127] Ненад Димитријевић, *Извршна власт*, Енциклопедија политичке културе, Београд, стр. 452

економском и другим подручјима, што је нарочито изражено у земљама Балкана које се налазе у транзицији. Потребно је брзо, ефикасно и стручно дјеловање чему прије може да одговори влада него парламент.[128]

Дефинисање извршне власти, дакле, није нимало једноставно и постоје „бар три значења која се обично придају изразу извршна власт. У најширем смислу, извршна власт представља власт која извршава законе, тј. која доноси правне акте потребне за њихово извршење и која организује вршење материјалних аката или их сама врши. У том најширем смислу, извршна власт сачињава све остале државне власти, изузев законодавне. Али такво значење извршне власти је прешироко. У нешто ужем смислу, извршна власт представља такву власт која својим општим или појединачним правним актима конкретизује диспозиције општих законских норми, организује вршење материјалних аката ради примене закона, због чега се још назива и извршно - управна власт. Али ни ово значење није савим поуздано, јер се њиме не прави у потребној мери разлика између извршне и класичне управне власти. Најзад, у најужем смислу, извршна власт, као власт различита од управне власти, означава посебну власт која се стара о извршењу одлука законодавне власти, а пре свега закона. Ова власт врши само општи надзор и даје само најопштије смернице за извршење тих одлука. У њену надлежност спада и доношење тзв. политичких аката и само ово најуже значење верно изражава разлику између извршне и управне власти.“[129]

Ипак, у теорији постоји спор око издвајања овако посебно схваћене извршне власти. Али независно од спора „који може да буде и терминолошки,“[130] проф Ратко Марковић, који је на свобухватан начин писао о извршној власти, истиче да се „из анализе државних и правних активности долази до закључка да заиста постоје такви послови који се разликују од редовних законодавних, у смислу доношења иницијалних и примарних правних аката (оригинерна правна власт), управних, у смислу доношења управних аката, тј. појединачних аката којима се конкретизују диспозиције општих правних норми, и судских, у смислу доношења појединачних аката којима се конкретизују санкције општих правних норми.“[131]

Дакле, између законодавне власти, која доноси само најопштије прописе, управне и судске власти које доносе углавном појединачне управне и судске акте, постоји једна група

[128] Историјски гледано, раније је било другачије. Наиме, у вријеме монархије извршна власт је била у рукама монарха (ако не већ и цјелокупна власт) која се често претварала у тиранију јер није било механизама да се иста ограничи. Борба за демократију је и почела борбом за ограничавањем власти монарха преко стварања парламента, као представништва грађанства, а тероијску подлогу тих процеса су била учења Џона Лока и Шарла Монтескјеа. Временом, након грађанских револуција, парламент преузима све више овлашћења од монарха чија се извршна власт сужава. Парламент постаје носилац народне суверености и као такав, постаје носилац суверене власти и центар политичког одлучивања који своју вољу намеће путем закона, а извршна власт је схватана као власт извршавања закона и воље (одлука) парламента. Значај егзекутиве је маргинализована тако да се у теорији почиње користити термин „извршна функција“ а потискује употреба термина извршна власт (тако је нпр. код француске школе чији су представници Леон Диги и Р. Каре де Малбер), али у науци уставног права данас, употребљава се термин „извршна власт“ или „егзекутива“.

[129] Радомир Д. Лукић, Будимир П. Кошутић, Драган М. Митровић, *оп. цит*. стр. 313-314.

[130] *Исто,* 314.

[131] Ратко Марковић, *Извршна власт*, Београд, 1980, стр. 79.

послова која се мора обавити и због које се формирају посебни органи. То су послови извршне власти коју обављају влада и шеф државе. Ратко Марковић указује да се у оквиру извршне власти могу разликовати двије димензије: *извршна и политичка*.

Извршна димензија се испољава у пословима, активностима државе „у *доношењу подзаконских општих аката* (генусни појам за те акте је уредба), како би се посредством њих, закони приближили управи и судству, који су скоро без изузетака, надлежни за доношење једино појединачних аката, и истовремено обезбедила јединствена примена закона путем таквих појединачних аката.“[132] Ова група послова се назива „*подзаконодавство“* и подразумијева доношење подзаконских, општих аката, а основни и најпознатији такав акт извршне власти јесте уредба. Осим подзаконодавства, извршна димензија се испољава и у „акцијама и актима којима се *координира и усмерава рад органа који примењују законе, првенствено управе*.“[133] То координисање и усмјеравање управе обухвата формирање органа за извршавање закона и давање смјерница за њихов рад. Дакле, *извршна димензија извршне власти обухвата двије групе послова: подзаконодавство и координисање и усмјеравање управе.* Међутим, извршна власт има и другу димензију која се одвија на другачији начин, а то је политичка димензија.

Политичку димензију чине послови које извршни органи обављају релативно слободно, на основу еластичних овлашћења, цијенећи политичку ситуацију. Наиме, закон даје широка овлашћења државном органу тако што уопштено одређује шта може да учини а овлашћени субјект одлучује да ли ће и кад урадити оно што закон од њега тражи.[134] Оваква овлашћења се дају с обзиром на то „што, с једне стране, доношење таквог акта и његова садржина зависе од политичке ситуације и њене оцене, а с друге стране, зато што је у питању овлашћење релативно високог органа власти, позваног да ситуацију цени. Пошто је ситуација промењљива и не може се ни предвидети ни одредити законом, то је нужно да се одговарајућем органу да толико овлашћење.“[135] Такви акти су политички акти, а имајући у виду њиховог доносиоца, називају се „актима владе“. „То би била друга димензија извршне власти која би се могла назвати `политичком`. Она се испољава доношењем политичких аката или `аката владе` тј. аката који не подлежу правним лековима...*а обухвата две врсте послова: вођење спољне политике и доношење политичких аката или аката владе.* Но, неформално извршна власт често утврђује опште политичке и правне одлуке које у правилу доноси законодавни орган па у ову димензију убрајамо и *планирање опште политике*.“[136]

И проф. Радомир Лукић уочава двоструки карактер извршне власти наводећи да општи акти обавезују одговарајуће субјекте на два начина. Први начин је прецизан и строг и њиме се

[132] *Исто*. стр. 79.
[133] *Исто.*
[134] Тако ће нпр. орган извршне власти цијенећи политичку ситуацију, одлучити о распуштању парламента, о закључивању неког међународног уговора, и сл.
[135] Радомир Д. Лукић, *„Извршно-политичка функција“,* Архив за правне и друштвене науке бр. 2-3/1973, стр. 386.
[136] Ратко Марковић, *цит. дј.*, стр. 81

прецизно одређује субјекту шта има да ради и када, а други је еластичнији и њиме је субјекту само уопштено одређено шта има да ради, а он сам одлучује да ли ће и када и шта радити. Сходно томе извршна власт обухвата три врсте послова. Најприје, то је цјелокупно *„подзакодавство тј. доношење подзаконских општих аката*, којима се конкретизују закони. Након тога долази *усмјеравање, уједначавање и усклађивање рада управних* и судских органа како би се на јединствен начин примјењивали закони. Ове двије групе послова чиниле би „извршење“ закона у ужем смислу тј. посебна дјелатност која би се разликовала од управне и судске, које би се могле схватити као „примјењивање“ закона. Трећа дјелатност, „политичка“, састојала би се углавном у *доношењу политичких аката* који би били само овлаш одређени и наложени законом, усљед чега не би ни могли подлијегати уобичајеној контроли законитости, по чему се одвајају од управних и судских аката. Проф. Лукић међутим закључује да ипак све ове три дјелатности имају заједничку црту да су релативно слободне тј. „политичке“, што значи да су субјекти који их врше релативно самостални у томе да „стварају“ нешто самостално, а не само да „примјењују“ нешто што је „други створио“. У том смислу су и сви њихови акти „политички“ и подлијежу првенствено и суштински, само политичкој контроли и политичким санкцијама, а не „правној“ контроли и правним санкцијама.“[137]

За разлику од проф. Р. Марковића и Р. Лукића који у дефинисању и одређивању појма извршне власти имају позитиван приступ, у литератури се среће и негативно одређење извршне власти, у смислу „остатка“ од осталих функција. Тако проф. С. Сокол сматра да се појам и садржина извршне власти не могу извести из одређене врсте правних аката који су карактеристични само за њу. Стога он најприје одређује законодавну, управну и судску власт према формалним и материјалним особинама правних аката који чине њихов садржај. Овај неодређени „остатак“ послова које обављају шеф државе и влада назива се извршна власт. „Послови које обављају државни поглавар и влада могу се углавном подијелити на три велике групе: прво, послови који се односе на организацију и усмјеравање извршавања закона и политике утврђене од представничког тијела (законодавца) или тзв. *послови подзаконодавства; друго, послови опште и законодавне иницијативе; треће, провођење ваљске политике*.“[138]

Послови подзаконодавства се остварују доношењем уредби за примјену или извршавање закона, као и доношење прописа о унутрашњој организацији и начину рада органа управе те координацијом и усмјеравањем рада органа који примјењују законе. Обављајући послове подзаконодавства, извршни органи прате примјену закона и извршавање политике у свим подручјима живота, те оцјењују потребу за измјену неких закона или доношењем нових. Ако утврде да је то неопходно они предлажу доношење истих, помоћу управних ресора који дјелују по њиховим упуствима и који представљају стручни и технички сервис. Извршни органи тако подносе нацрте и приједлоге закона парламенту, односно иницирају покретање законодавног

[137] Радомир Д. Лукић, *цит. дј.,* стр. 387
[138] Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *Организација власти*, Загреб, 1988, стр. 9

поступка. Извршни органи тако планирају општу политику на унутрашњом плану, а воде и спољну политику. С. Сокол истиче да влада и шеф државе обављају још неке специфичне послове који не спадају у три наведене групе послова: распуштање парламента, давање одликовања и помиловања, суспензивног вета на законе које је усвојио парламент итд.

И остали аутори са простора Југославије уочавају и разликују извршну власт (у ужем смислу) а које послове обављају влада и шеф државе, и управну власт тј. органе управе. И код енглеских аутора наилазимо на дефинисање извршне власти да је „политичка егзекутива политички слој на врху државне власти. У њеној надлежности је управљање државним пословима, надзор над спровођењем политике, ангажовање подршке за њене циљеве и обезбјеђење представљања у церемонијалним ситуацијама и вођства у кризним ситуацијама.“[139] Или, како то истиче Hood-Philips, извршна власт је онај орган власти који је надлежан како за опште тако и за конкретно управљање државним пословима у складу са законом, укључујући креирање политике и избор начина на који закони могу бити донесени да би ту политику учинили могућом. [140]

Дакле, егзекутива, као сегмент државне власти, је по много чему сложен појам који се употребљава у различитом значењу. Према једном схватању, егзекутива означава ону власт која извршава законе. У том смислу, извршна власт интегрише све друге државне власти изузев законодавне. Према другом схватању, егзекутива је таква власт која својим правним актима операционализује диспозиције општих законских норми у циљу њихове примјене, чиме добија шире значење и назива се извршно - управна власт. Према трећем схватању, егзекутива је посебна власт, различита од свих других власти, која се стара о извршавању одлука законодавне власти. Извршна власт остварује само општи надзор и даје општа упутства за извршавање већ донесених одлука.

С обзиром да постоје различита схватања, па и различити типови извршне власти, разумљиво је да не постоји ни њено јединствено тумачење. Стога се у теорији уставног права и не инсистира на њеном јединственом појмовном одређењу, него се само утврђују елементи, појавни облици и положај извршне власти у уставном систему конкретне државе,[141] као што ћемо то учинити касније у уставним системима држава - бивших југословенских република.

Међутим, на овом мјесту, ипак бисмо могли рећи да у правној литератури срећемо одређење извршне власти да је то „посебна власт, различита од управне, која се стара о *извршењу одлука законодавне власти, закона* и других. Ова власт обавља само *општи надзор и даје најопштије смјернице* за извршење тих одлука. У њену надлежност спада и доношење тзв. *политичких аката*, тј. аката који су по садржини исти као акти суверене, законодавне власти, а једино су од њих нижи по правној снази. Ови акти не потпадају под надзор у погледу

[139] R. Hague, M.Harrop and S. Breslin, *Comparative Government and Politics*. 4. ed. London, 1998. str. 202.
[140] Hood-Philips, *Constitutional and Administrative Law*, London, 1978.
[141] Александар Ђурђев, *цит. дј*. стр. 149.

законитости као редовни управни акти, било да су тог надзора потпуно ослобођени било да је он друкчије организован и блажи, јер њихов доносилац има велику дискрециону власт.“[142]

Извршну власт обављају ***влада и шеф државе***. Она утврђује и води унутрашњу и спољну политику одређене земље и представља центар политичке моћи у савременим друштвима, те доноси најважније политичке одлуке и обавља надзор над њиховим спровођењем. Акти извршне власти немају неку типичну, посебну форму, јер извршна власт је и правног и политичког карактера, „немогуће је одредити на строго правном терену, при чему би се за сваку врсту државне функције односно власти, везала одређена врста правних аката, својствена једино тој функцији.“[143] Стога се акти према правној природи могу подијелити на правне и политичке.[144] Правним актима (општим или појединачним) се првенствено организује извршавање закона, они су везани законом и подлијежу контроли законитости. Политичким актима су регулисани уставом а доносе се на основу дискреционог овлашћења при чему не потпадају под судску оцјену законитости. Они подлијежу оцјени цјелисходности и политичким санкцијама. Политички акти су управо карактеристични за извршну власт и одсликавају њену природу.

Послови (функције) извршне власти су многобројне и разноврсне јер обухватају све сфере живота грађана, економске, културне образовне, социјалне, здравствене. Извршна власт се брине о креирању економске политике, међународних односа, одбране и безбједности земље. Подијелити и груписати послове извршне власти није лако, и у теорији су заступљене међусобно сличне али и различите класификације првенствено због одређених граничних послова. Сматрамо најадекватнијом подјелу послова проф. Р. Марковића, која је, као што смо видјели, заступљена и код других аутора, те би дјелатност извршне власти подијелили на:

- извршну дјелатност (подзаконодавство; организовање и усмјеравње управе) и
- политичку дјелатност (планирање опште политике, доношење политичких аката, тзв. аката владе; спољна политика).

Размотрићемо сваки од ових дјелатности извршне власти, након тога и органе извршне власти (владу и шефа државе) да би касније исте могли идентификовати и анализирати у новоствореним државама на подручју Југославије. Као што смо рекли, у савременом свијету све је више центар политичке моћи у извршној власти и присутна је тенденција поремећаја равнотеже између појединих државних функција у корист извршне власти. У овом раду ћемо покушати приказати колика је та тенденција присутна у државама насталим на тлу бивше Југославије.

---

[142] *Правна енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1989.
[143] Ратко Марковић, *цит. дј.*, стр. 4.
[144] Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *цит.дј*., стр. 11,

2. ПОСЛОВИ (ФУНКЦИЈЕ) ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

2.1. Извршење закона (подзаконодавство)

Послови извршне власти који се називају извршење закона или подзаконодавство односе се на „приближавање и прилагођавање апстрактних и уопштених прописа садржаних у законима, управи и судству, који ће својим конкретним актима те прописе применити.“[145] Нормативна дјелатност која се огледа у доношењу закона, као општих правних аката припада парламенту, као органу законодавне власти, док извршна власт доноси акте којима се ти закони спроводе у живот. Извршна власт зато није оригенерна већ секундарна и деривативна, а њени акти се заснивају на закону и у сагласности су са њима. У вријеме доношења првих писаних устава и првобитног схватања подјеле власти, извршној власти је повјерено спровођење и извршавање закона које је донио парламент, што је значило доношење појединачних правних аката. Међутим, овакво схватање је убрзо напуштено, па је спровођење закона добило форму доношења подзаконских прописа тј. општих правних аката. Наиме, апстрактна начела садржана у закону нису погодна за непосредну примјену, па их је потребно конкретизовати и прилагодити „друштвеној ситуацији и тако приближити појединачним случајевима за које се доносе управни и судски акти.“[146] Стога извршни органи обављају ову важну функцију доношењем подзаконских општих правних аката за извршавање закона. Ти акти се разликују по називу “у извесној мери по својствима, а прије свега – по правној природи...доносе их други органи државне власти, а не парламент...и мање су правне снаге од закона.“[147]

Подзаконски прописи које доносе извршни органи могу се разликовати најприје „по свом доносиоцу, а пре свега по томе да ли их доноси влада у целини или шефови појединих ресора. Уколико се као доносилац посебно појављује и шеф државе, његови правни прописи су најчешће истоветни са актима које доноси влада, али уколико се од ових разликују, ипак су по својој правној природи слични њима. Између те двије основне категорије аката – од којих је уредба најтипичнија за владу, а правилник (или наредба) за шефове ресора (министре) – постоји та основна разлика што су уредбе акти веће правне снаге од правилника (наредби).[148] Најзначајнији општи правни акт извршне власти је уредба, а како су разлика између ње и осталих општих правних аката извршне власти „зависно од позитивног права, условљене претежно формалним моментима, то ћемо уредбу узети као генусни појам за општи правни акт извршне власти.“[149]

---

[145] Ратко Марковић, *исто*, стр., 82.
[146] Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *цит. дј.*, стр. 212.
[147] Миодраг Јовичић, *Закон и законитост*, Београд, 1977, стр. 105-107.
[148] Миодраг Јовичић, *исто,* 105-107.
[149] Ратко Марковић, *исто,* стр. 83.

2.1.1. Уредба

Као и код сваког другог правног акта, тако је и код уредбе неопходно одредити њену правну природу, „а то питање је једно од најспорнијих у науци јавног права.“[150] Проблеми у јасном одређивању правне природе уредбе „долазе, прије свега, стога што већина позитивних прописа модерних држава дефинише само формални појам уредбе (као и осталих правних аката) док о материјалном не говоре.[151] И у теорији се уредба дуго времена „упорно одређивала било само са материјалног, било само са формалног гледишта.“[152] Најпознатији представник материјалног појма уредбе био је Л. Диги, за којег је уредба законодавни акт. Он сматра да је уредба закон са материјалног гледишта и да између закона и уредбе нема разлике, не слажући се тако са гледиштем да је уредбе сваки општи правни акт којег доноси орган који није парламент.[153] Од наших писаца овакво гледиште је заступао С. Јовановић.[154] Представници формалног појма уредбе истичу да се уредба не може разликовати од закона по садржини, већ само према формалним обиљежјима. Изразити представници овог појма били су Каре де Малбер, Морис Орију, за које је уредба акт управне власти,[155] а од аутора са ових простора Данило Данић, Иво Крбек и Мустафа Камарић. Д. Данић сматра да је уредба један формалан појам као и закон,[156] а Крбек истиче да уредба има мању правну снагу од закона јер је доноси управна, а не законодавна власт, сматрајући да се по садржини уредба не разликује од закона.[157] М. Камарић одређује уредбу као акт „који издају извршни органи“, те се приликом одређивања правне природе мора поћи од конкретног позитивног права.[158]

Постоје бројне тешкоће при дефинисању уредбе јер теоретичари нису сагласни по питањима основа и домена уредбодавне власти, унутрашњих својстава и категоризацији уредби. Због тога се уредба може одредити на један шири начин, који ће укључити и формалне и материјалне критеријуме, при чему треба узети у обзир постојећа позитивна права и опште погледе на функције државне власти. Дакле, уредба „се може одредити материјално и формално...уредбу би могли, у материјалном смислу, одредити као општи правни акт којим се регулише једна широка и важна област друштвених односа на релативно целовит начин, али као облик извршења закона...то значи да уредба не може регулисати друштвене односе који

---

[150] Данило Данић, *„О уредбама“,* Архив за правне и друштвене науке, 1-6/1939, стр. 121.
[151] Снежана Савић, *„Уредба као извор права у правном систему Републике Српске“,* Зборник са научног скупа „Изградња и функционисање правног система Републике Српске“, Бања Лука, 1997. стр. 351 и 352.
[152] Ратко Марковић, *исто* стр. 84
[153] Види шире: Leon Duguit, *Traite de droit constitutionnel*, II, Paris, стр. 209-227.
[154] Види: Слободан Јовановић, *Држава II*, Београд, 1936, стр. 364 и 365.
[155] Тако М. Оријy истиче да се уредба „може одредити као манифестација управне воље у форми општег писаног правила, коју издаје орган који располаже уредбодавном влашћу.“ Maurice Hauriou, *Precis de droit administrative et de droit public*, Paris, 1933, str. 555, наведено према Ратко Марковић, *цит. дј*. стр. 85.
[156] Данило Данић, *цит.дј*., стр. 202 и 203.
[157] Иво Крбек, *Управно право I*, Загреб, 1929, стр. 104.
[158] Мустафа Камарић, *Проблеми уредбе с нарочитим обзиром на широка овлашћења*, Сарајево, 1957, стр. 49-50.

претходно нису били регулисани законом.“[159] Уредба садржи опште правне норме па „се уобичајено схвата као закон у материјалном смислу, при чему морамо имати у виду да...уредбе доносе највиши органи извршне власти, те се самим тим, она по својој сврси, циљу, налази у функцији извршења закона. Но, иако је то њен основни задатак, имајући у виду њен материјалноправни аспект, мора се водити рачуна и о томе да је уредба са аспекта своје садржине (садржи опште правне норме) специфичан акт.“[160] Формални појам уредбе се своди на чињеницу да је уредба акт извршне власти, „да је највиши општи правни акт који доноси шеф државе или влада, дакле, највиши органи извршне власти.“[161] Самим тим, она се налази у функцији извршења закона и ниже је правне снаге од закона.

Дакле, у теорији је неспорно да је уредба акцесорне природе, да мора бити сагласна закону и да служи извршењу закона.[162] Међутим, постоје различита схватања о томе да ли се уредба издаје само на основу законског овлашћења и ради његовог извршавања (К. де Малбер) или се овлашћење за њено доношење заснива на аутономној (уредбодавној) власти која се врши спонтано (Оријy). Ова гледишта произилазе из различитог схватања основа уредбодавне власти и карактеристична су за француску правну теорију,[163] а значајна су имајући увиду да у савремено доба уредбе више не представљају једине акте који служе извршењу закона, него и акте којима се изворно уређују друштвени односи. Наиме, „све је присутнија тенденција да извршно - управни органи, сужавајући законодавну надлежност парламента, постају доносиоци правних норми којима се регулишу односи у разноврсним областима.“[164] Међутим, извршна власт не може доносити уредбе у материји „која по природи или на основу уставних овлашћења припада законодавцу или коју је законодавац себи присвојио по одлуци закона, сем ако законодавац изричито не овласти извршну власт да такву материју регулише...за интервенцију извршне власти уредбом, увек је потребно изричито законско (уставно) овлашћење, било у облику генералне (опште) извршне клаузуле, било појединачне (законске) извршне клаузуле.[165] Под извршном клаузулом подразумијева се „одредба закона или другог прописа којом се одређени орган позива да донесе подзаконски акт.“[166] Она може имати двојно значење: може садржавати одредбу о надлежности за доношење подзаконског прописа (обавезно или факултативно; и одредбу којом се доносилац нижег прописа само позива да изда пропис за чије доношење је иначе надлежан.[167] Стога постоји више врста уредби које се

[159] Ратко Марковић, *цит. дј*. стр. 84
[160] Снежана Савић, *цит. дј*. стр. 353.
[161] Миле Дмичић, *„Уставност и законитост и уредбодавна овлашћења извршне власти“,* Правни живот, бр. 22/2010, Београд, 2010, стр. 28
[162] „Уредба је општи правни акт донесен ради извршења уставних или законских одредаба које доноси извршна власт на основу империјума владања и који по правилу подлијеже режиму административног акта.“ Зорица Радовић, *Нормативна дјелатност извршне власти*, Београд, 1989, стр. 29.
[163] Шире о томе: Ратко Марковић, *цит дј*. стр. 87 и 88; Ратко Марковић, *„Уредба као општи правни акт извршне власти“*, Зборник за друштвене науке Матице српске , 63/1977, стр. 103-121.
[164] Миле Дмичић, *цит., дј*. стр. 30
[165] Ратко Марковић, *цит. дј.* стр. 89.
[166] Петар Куниħ, *Управно право*, Бања Лука, 2010, стр. 116.
[167] Велимир Иванчевић, *Институције управног права*, Загреб, 1983, стр. 92.

разликују с обзиром на своју правну природу и дејство, а све то у основи „показује да извршни органи могу доносити правне прописе на основу овлашћења од стране вишег органа који мора својим правним прописима предвидјети надлежности нижих органа за доношење појединих категорија правних прописа.“[168] Тако су посљедњих деценија доносиоци уредби и подзаконских прописа „некад за своје деловање овлашћени законом, а некад самим уставом,“[169] с тим да се све чешће уредбама препушта да у одсуству закона, оне изврше примарно и начелно регулисање. Тако се јавља нови тип уредби, уредбе којима се изворно уређује законска материја, чију правну природу није лако одредити.

Овим односом између легислативе и егзекутиве, материјалноправни аспект уредбе се „у крајњој линији може и разумјети. Природа овог односа веома је комплексна, што је и проузроковало и давање различитих одговора у погледу њеног одређења. Варијанте сагледавања овог проблема су многобројне.“[170] Према мишљењу неких аутора ради се „о преносу надлежности са легислативе на егзекутиву, док други пак сматрају да је такав пренос немогућ те да се ту ради о давању овлаштења егзекутиви од стране легислативе.“[171] Истовремено правна теорија и пракса настоје и даље на томе да парламенти буду једини органи који ће законима примарно оригенерно регулисати најважније односе, или да у супротном, препусте егзекутиви да и она све више врши такво регулисање. „Одговоре на ову дилему поједина друштва налазе у успостављању односа легислативе и егзекутиве... у чему велику улогу имају облици надзора над њеним радом и одговорности егзекутиве пред парламентом.“[172] С обзиром на овлашћење дато извршној власти да доноси и уредбе - законе у малом, логично је да однос регулативне моћи закона и уредбе, прије свега, зависе и од друштвених околности и односа политичких снага у парламенту и влади, од облика државне власти, као и од облика политичког режима.“[173]

Ту (ко)релацију ћемо касније анализирати у државама са простора Југославије, но прије тога ћемо одредити и систематизовати врсте уредби, да би их могли идентификовати и у системима држава.

2.1.2. Класификација уредаба

Класификација уредаба се врши према различитим критеријумима.[174] У теорији је често присутна подјела на основу овлашћења за доношење уредби; њихове садржине и доносиоца уредби,[175] као и према својој природи.

---

[168] Миле Дмичић, *цит. дј*., стр. 32
[169] Миодраг. Јовичић, *цит. дј.* стр. 404.
[170] Снежана Савић, *цит. дј*. стр. 354.
[171] *Исто*, стр. 354.
[172] Миле Дмичић, *цит. дј*. стр. 33
[173] Снежана Савић, *исто,* стр. 355.
[174] Види: Берислав Перић, *Структура права, I дио*, Загреб, 1964, стр. 145-148; Миодраг Јовичић, *Закон и законитост*, стр. 114; Ратко Марковић, *цит. дј*. стр. 89; З. Радовић, *Нормативна дјелатност извршне власти,* стр. 23; итд..

На темељу правног основа, односно овлашћења за доношење уредаба разликујемо *уставне и законске уредбе*. Уставне уредбе се доносе на основу овлашћења садржаног у уставу, а законске на основу овлашћења садржаног у закону. Према садржају, уредбе се могу подијелити на *правне и административне*. Правне уредбе су у материјлном смислу идентичне закону јер утврђују општа правила која се односе на физичка и правна лица. Оне морају бити у складу са законима на основу којих се доносе и које разрађују и употпуњују. Административне уредбе садрже општа правила која се односе на организацију и начин рада државних органа управе. С обзиром на доносиоца постоје *уредбе владе и уредбе шефа државе.* Према природи, уредбе се могу подијелити на *уредбе са законском снагом* (аутономне уредбе и делегирано законодавство), *уредбе за извршење закона* (извршне уредбе) и *уредбе због изузетног стања* (уредбе из нужде).

Према томе, постоје различите калсификације уредби, али треба истаћи да је у „савременој теорији права, као и у позитивном праву већине земаља, уобичајено разликовање на уредбе за провођење закона које би у правом смислу ријечи били акти органа извршне власти; уредбе са законском снагом, (уредба декрет – закон), које су изузетне; и као посебне врсте уредаба са законском снагом-уредбе из нужде, које се доносе у ванредним систуацијама, како им говори и сам назив“,[176] па ћемо се задржати на овој подјели.

а) Уредбе за провођење закона. Основни задатак извршне власти је доношење аката за извршавање закона, што, уосталом говори и сам назив тих органа.[177] Уредбе за провођење закона регулишу друштвене односе секундарно и деривативно јер подразумијевају постојање закона. Ове уредбе допуњују и детаљније разрађују принципе утврђене у закону, „детаљније регулишу односе у чије подробности закон није хтио да улази. Често је немогуће (или непрактично) да законски текст обухвати сву разноликост и детаљност случајева које се могу појавити на оном животном подручју које закон регулира.“[178] Због тога је и нужно да послије закона слиједи један други пропис. Ове уредбе имају одређена обиљежја, а то су: оне су везане за закон чију примјену омогућују; ниже су правне снаге од закона, не могу бити супротне закону на чију се примјену односе нити га могу мијењати, остају на снази до када и закон.

Иако уредба не може стварати нова права и обавезе субјеката права већ само разрађивати и конкретизовати услове извршења постојећих, у садржинском (материјалном) смислу није је лако разликовати од закона. У правној теорији немамо опште прихваћеног става о могућности одређивања јасне границе до које се један однос регулише законом и одакле почиње надлежност уредбе, како она не би улазила у домен законодавне власти.[179] Уредбе за извршење

---

[175] Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право,* Београд, 1987, стр. 296.
[176] Снежана Савић, *Основе права*, Бања Лука, стр. 278
[177] Међутим у савременим условима, то не представља главну функцију извршне власти, али ипак, доношење аката, нарочито уредби за извршавање закона, као типичног подзаконског општег правног акта, захтијева одређену пажњу.
[178] Берислав Перић, *Структура права, I дио*, Загреб, 1964, стр. 145
[179] Шире: Мустафа Камарић, „*Разграничење подручја закона и уредбе“,* Годишњак Правног факултета у Сарајеву, Сарајево, 1956, стр. 127.

закона могу бити донесене на основу посебног законског или генералног уставног овлашћења.[180] Уредбе које се доносе на основу посебног законског овлашћења могу се односити само на извршавање закона у којем су предвиђене и којим је наложено доношење уредбе. Овдје „конкретни закон садржи специјални позив уредбодавцу да донесе уредбу за примјену дотичног закона. Тај се позив обично назива `извршна клаузула`.“[181] Слобода извршних органа је сужена, јер у закону стоји и овлашћење, али и обавеза да се донесе уредба.

Кад је овлашћење за доношење уредаба за извршавање закона предвиђено уставом, „оно је генерално дано и на његовој основи уредбодавац добива право да сваки закон пропрати и разради уредбом“.[182] Извршни органи имају већу слободу, јер могу доносити (или не доносити) уредбе за извршавање закона према сопственој процјени. У таквој ситуацији, дакле, егзекутива може доносити и уредбе које се не односе на примјену једног одређеног закона, него закона уопште. Такве уредбе морају бити у сагласности са уставом и законима.

б) Уредба – закон (уредба са законском снагом). Током 20. вијека, улога и задаци државе су веома порасли што је захтијевало доношење знатног броја закона и све већу стручност за њихово припремање. Парламент, као једини законодавац, са већим бројем чланова међу којима има доста и нестручњака и спором процедуром доношења закона, све је мање могао да одговори новим околностима. У таквим условима, излаз је пронађен „у претварању владе у стварног законодавца.“[183] У савременом праву на владу све више прелази законодавна власт која у начелу припада парламенту. Парламент је и даље формални законодавац и једини надлежан да доноси законе, али се „нормативна надлежност извршне власти проширује. Уредбе више не представљају једино акте који служе за извршавање закона, него и акте којима се изворно уређују друштвени односи.“[184] Увођење уредбе - закона се најчешће правда „немоћи законодавног тијела да све потребне друштвене односе подробније уреди својом нормативном дјелатношћу“.[185] Проширивање надлежности може настати на основу уставног утврђивања односа законодавне и извршне власти у погледу регулисања законске материје. Уставом се може одредити која законска материја може бити делегирана извршној власти ради нормирања. Овлашћење за делегирање надлежности је прописано у уставу, а парламент одлучује о конкретном делегирању надлежности. То је тзв. делегирано законодавство и оно се реализује доношењем *уредби са законском снагом* од стране извршне власти.[186] Делегацију

---

[180] Види шире: Миодраг Јовичић, *Закон и законитост*, стр. 114.
[181] Берислав Перић, *цит.дј*., стр. 146.
[182] *Исто*, стр. 145.
[183]Миодраг Јовичић, *цит. дј.* стр. 396.
[184] Наташа Рајић, *„Нормативна надлежност органа извршне власти у редовним и ванредним приликама“,* Зборник радова Правног факултета у Н. Саду, Нови Сад, 2010, стр. 387.
[185] Фуад Мухић, *Теорија државе и права*, Сарајево, 2002, стр. 259. Међутим, из овог оправдања може се наслутити жеља владајућих кругова да извјестан број друштвених односа, чија би регулација у правцу њихових интереса могла бити угрожена, ако би о њој била вођена јавна дебата у законодавном тијелу, буду уређене по дискреционој оцјени владе, будући да је она подложнија политичкој контроли него парламент.
[186] Види шире: Ратко Марковић, *цит. дј.* стр. 340-342.

надлежности парламент може вршити двојако: доношењем законом о делегацији односно „закона о хабилитацији којима овлашћује владу да уместо њега уреди одређене области законом с ограниченим временским важењем или доношењем тзв. оквирних закона (закона-скелета) у којима одређује само оквире и општа начела у области друштвених односа захваћених тим законима, а детаљније њихово уређивање препушта влади.“[187] Делегирањем надлежност се постављају одређена ограничења која се могу односити на рок важења овлашћења, ширину материје која се уређује, обавезу подношења уредбе на потврду парламенту...[188]

ц) *Аутономне уредбе* такође имају законску снагу. Аутономне уредбе су општи правни акти којима се примарно и оригенерно регулишу одређени друштвени односи, а за њихово доношење мора постојати изричито овлашћење у уставу. Устав даје овлашћење извршној власти да самостално уређује питања која не спадају у материју резервисану за закон. Овим уредбама, „влада регулише законску материју коју устав није изричито ставио у надлежност парламенту,“[189] доносећи тако нове прописе.[190] Дакле, извршна власт доноси уредбе самостално, на основу директног и општег уставног овлашћења, због чега се називају и самосталним уставним уредбама,[191] односно уредбама на темељу непосредног уставног овлашћења.[192]

д) Уредбе из нужде. Уредбе из нужде се јављају у ванредним или опасним околностима које задесе државу као што су рат или пријетња ратом, унутрашњи раздори и кризе, етнички и вјерски конфликти и сл., усљед којих парламент не може брзо и ефикасно одговорити. Наиме, по природи своје дјелатности легислатива је спорија од егзекутиве која је бржа и ефикаснија, а усљед сложених услова, питање је да ли је могуће окупити чланове парламента. Због таквих околности из из тих разлога се уставом и предвиђају уредбе по нужди (првенствено уредбе са законском снагом). Њих ће, у таквим околностима, донијети уставом овлашћени, извршни или управни орган.[193] За разлику од делегираног законодавства код којег парламент својевољно уступа нормативну надлежност органима извршне власти, овдје се ради о немогућности парламента да се састане и пуноважно одлучује. Друга разлика у односу на делегирано

---

[187] Ратко Марковић, *цит. дј.* 342.

[188] Пракса делегираног законодавства се најприје јавила у Француској почетком 20. вијека, а касније се проширила и на друге земље У Француској су то *Ordonnances,* који потпадају под различите режиме контроле прије и послије потврђивања од стране Скупштине.

[189] Миле Дмичић, *цит. дј.* стр. 32.

[190] Тако Устав Пете Републике из 1958. године (члан 34 и 37) таксативно набраја материју која спада у законодавни домен, док све остало припада уредбодавном домену.

[191] Тако Иво Крбек дијели уставне уредбе на несамосталне, које се издају због примјене закона, и самосталне гдје управна власт самостално регулира неку материју (по француској терминологији аутономне уредбе).“ Иво Крбек, *Уредба из нужде, изнимно стање и проблем ратификације уредбе,* Архив за правне и друштвене науке, бр. 1/1938, Београд, стр. 279 и 280.

[192] Види Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *цит.дј.,* стр. 217.

[193] Дакле, у ванредним приликама надлежност доношења општих правних аката се „премјешта са парламента на извршну власт тако што се уставом прописује да акте, потребне ради отклањања опасности, доноси влада односно орган извршне власти, под условом да парламент то није у стању да учини“. Наташа Рајић, *цит. дј*. стр. 391.

законодавство јесте у правном основу. У првом случају се премјештање надлежности врши на основу акта парламента (закона о делегацији), а у другом, о непосредном овлашћењу предвиђеног уставом. Из наведеног произилази да је за доношење уредби из нужде, као посебних уредби са законском снагом, неопходно да се испуне два услова: први, да је проглашено ванредно стање односно да је наступило стање нужде, а други, да се парламент не може састати. Међутим, немогућност парламента да се састане није лако утврдити, а с тим у вези и доношење одлуке о проглашењу ванредних прилика није једноставно утврдити, јер углавном не постоје јасни критеријуми за те одлуке, а поставља се и питање надлежности органа који би био овлашћен за то. У савремено доба у уставима се разликују двије групе овлашћења: једна се односи на овлашћење за доношење одлуке о стањима нужде, а друга на посебна нормативна овлашћења након што је донесена одлука о стању нужде. Надлежност за одлучивање о стању нужде се најчешће дијели на изворну и супсидијарну. У правилу, извршна власт има изворну надлежност кад су у питању блажи облици стања нужде (нпр. ванредно стање), док је одлучивање о тежим облицима, нпр. непосредној ратној опасности и ратном стању у надлежности парламента. Ако парламент није у могућности да се састане, извршна власт га супституише и проглашава најтеже облике нужде, с тим што је обавезна да своју одлуку поднесе на одобрење парламенту чим се овај састане.[194]

Нормативна овлашћења у стању нужде извршни органи реализују доношењем уредаба са законском снагом, (тзв. уредбе из нужде) или других аката који не носе назив закон, јер су акти извршне власти, али имају законску снагу. Уредбе из нужде могу да дерогирају одредбе важећих закона, а с њима се могу мијењати и поједине уставне норме. Због тога новији устави постављају одређена ограничења у погледу уставне материје која може бити захваћена (нпр. наводе се права и слободе које не могу бити укинуте или умањене уредбом из нужде). Међутим, може се десити да извршни орган злоупотријеби такво уставно овлашћење па да, правдајући се ванредним оклностима, уредбама повриједи и закон и устав. Стога се позитивна права осигуравају различитим средствима као што су „дужност егзекутиве да накнадно поднесе такве акте на одобрење законодавном телу. То их тијело може поништити, а може их законски и оснажити, и то са ретроактивним деловањем.“[195] Уредбе из нужде, дакле, представљају привремену интервенцију у правном поретку земље и временски су ограничене на трајање стања нужде. Они након укидања стања нужде, подлијежу контроли која се састоји у обавези да се уредбе из нужде поднесу на потврду парламенту или сталном тијелу

[194] Издавање уредаба са законском снагом почело је још у 19. вијеку, али се давње широких овлашћења за доношење уредаба из нужде веже за почетак 20. вијека и Први свјетски рат. Из тог периода је Вајмарски устав (1919. год.) којим су њемачком предсједнику дата велика овлашћења у случају ванредних прилика, да би касније таква овлашћења постала уобичајена у скоро свим уставима.

[195] Берислав Перић, *цит. дј*. стр. 147. И. Крбек истиче, да иако се ратификацијом уредбе од нужде у парламенту иста претвара у формални закон, то позитивно право поједине земље може и противно нормирати, те да је важнији по својим правним посљедицама случај кад парламент ускрати одобрење од нужде. Крбек сматра да је од најважније практичне важности питање „да ли ускраћивање од парламента дјелује само pro futuro или и pro praeterito.“ Шире: Иво Крбек, *цит. дј*. стр. 290-293

парламента које га замјењује у случају немогућности окупљања. На овај начин се штити начело подјеле власти као и основни односи између уставних законодавних и извршних органа власти.

2.2. Организовање и усмјеравање управе

Дјелатност управне власти се своди на примјену права тј. доношење појединачних управних аката и вршење материјалних радњи, у складу и на основу закона. Имајући у виду да законе доноси парламент, као носилац законодавне али и политичке власти, извршна власт и извршни органи, морају водити рачуна о томе да се закони и политичка власт примјењује на јединствен начин. Извршна власт ће то учинити на два начина: разрађивањем законских аката и на тај начин приближавањем истих органима управе, те вршењем надзора да се закони примјењују на јединствени начин од стране органа управе. Управа законе примјењује на конкретне случајеве, а извршна власт је та која ће да је упути у жељеном правцу. Управу сачињавају стручњаци, и иако је у начелу неутрална, она је „везана за политику, она је, у неку руку, продужење политичке власти, њен први помагач и сарадник,“ [196] извршилац њених одлука и налога. Према природи и садржају, овлашћења извршне власти у односу на управу могу се подијелити у пет група: организациона, персонална, усмјеравајућа (директивна), усклађујућа (координативна) и надзорна (контролна).[197]

Организациона овлашћења подразумијевају да извршни органи утичу на организациона питања управе као што су оснивање и укидање министарстава и других органа управе, оснивање и распуштање сталних и привремених тијела, подјела послова по ресорима, спајање и раздвајање појединих цјелина итд. Ове послове органи извршне власти или спроводе самостално или предлажу законодавном органу начин рјешавања, као нпр. доношење или измјену одређеног закона.

Персонална овлашћења извршне власти у односу на управу су значајна и обухватају именовање и разрешавање битних функционера управе или предлагање законодавном органу кандидата за носиоце највиших управних функција.

Извршна власт *усмјерава* рад органа управе путем смјерница, упутстава, директива, начелних ставова, чији је циљ јединствено спровођење прописа и политике.

Извршна власт *усклађује и координише рад* управе тако што рјешава спорове који се могу појавити у спровођењу политике и извршавању прописа. Ти спорови се могу јавити у вези са надлежношћу појединих управних ресора или координисање активности приликом учествовања више органа управе.[198]

---

[196] Ратко Марковић, *цит. дј*. стр. 93.
[197] Види: Леон Гершковић, *Државна управа Југославије*, Београд, 1956, стр. 44 – 51.
[198] Управни органи су врло често оријентисани само на своју проблематику и ресор, без ширег прегледа цјелине прописа и утврђене политике са чим располажу извршни органи.

Извршна власт је овлашћена и *да надзире рад управних органа*. Структура владе се базира на ресорном принципу, што значи да је чине министри као шефови појединих управних ресора. Влада је (уз шефа државе) носилац извршне власти и „као таква јавља се као контролни орган управе кроз два вида и то: а) путем контроле аката управе (правна контрола) и б) путем контроле рада управе преко старјешина појединих управних ресора – министара, односно других функционера који руководе управним организацијама и др. (политичка контрола).“[199]

2.3. Планирање опште унутрашње политике

Влада је у прошлом вијеку ојачала своју улогу у креирању и спровођењу политике. Парламент одређује политику земље у начелу, а влада је конкретно утврђује и спроводи у свим областима економског и социјалног живота. Влада доноси „стратешке, развојне и конкретне политичке документе и предузима мере за њихово спровођење, као и предлаже законе потребне за спровођење те политике.“[200] Осим тога, обављајући послове подзаконодавства, извршни органи прате примјену закона и извршавање политике у свим подручјима живота, те оцјењују потребу за измјену неких закона или доношењем нових. Ако утврде да је то неопходно они предлажу доношење истих, помоћу управних ресора који дјелују по њиховим упуствима и који представљају стручни и технички сервис. Извршни органи тако подносе нацрте и приједлоге закона парламенту, односно иницирају покретање законодавног поступка. Извршни органи тако планирају општу политику на унутрашњем плану, односно врши политичко усмјеравање државе. Диверже истиче да влада у стварности све више тежи и успијева у томе да постане власт која даје импулсе, усмјерава државу, док парламент поставља границе акције владе и врши њену контролу. Улога извршне власти управо је у планирању опште политике земље.[201] Многи устави у свијету утврђују да влада води политику нације, те да је орган који предвиђа који планира.

Планирање опште политике извршна власт остварује “коришћењем сљедећих својих овлашћења:

а) правом иницијативе за доношење закона, као и правом учешћа у расправама које се воде приликом доношења закона,

б) правом промулгације закона и евентуалним условљавањем ове промулгације измјенама у закону и

в) организовање извршења закона“[202]

---

[199] Петар Кунић, *цит.дј.,* стр. 147. Тај надзор обухвата контролу и законитости и цјелисходности аката органа управе. У тој контроли, извршни органи могу поништити или укинути акте, донијети одређене акте умјесто њих, или наложити одређено поступање, зависно од позитивноправних прописа одређене државе.

[200] Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић, *цит. дј*. стр. 284.

[201] Maurice Duverger, *Instituiones politiques et droit constituonnel*, Paris, 1965, str. 176.

[202] Ратко Марковић, *цит. дј*. стр. 98 и 99.

а) Иницијатива владе за доношење закона обухвата не само избор материје која ће бити регулисана законом, већ и формални приједлог закона.[203] Предлагањем закона парламенту, влада остварује свој програм за чије провођење је и добила повјерење парламента. Имајући у виду да влада проистиче из парламентарне већине, то ће њени законски приједлози бити и усвојени.[204] У фази расправљања о приједлогу закона, извршна власт такође има утицаја. У свим системима власти, (осим предсједничког) влада је не само главни предлагач закона, већ је надлежна да се изјашњава о приједлозима закона других овлашћених предлагача. Представници владе могу да учествују у раду радних тијела законодавног органа која разматрају и припемају законске текстове.[205]

б) Промулгација (проглашавање) закона[206] је завршни дио законодавне процедуре. То је правни акт којим извршна власт, најчешће шеф државе, утврђује аутентичност законског текста и регуларност процедуре путем које је закон усвојен. Након проглашења закона исти се објављује у службеном гласилу након чега слиједи његова примјена. Правом проглашења закона обично располаже шеф државе. У монархијама, монарх свијим актом који се назива санкција, даје односно ускраћује сагласност на закон који је усвојио парламент. У савременим уставним монархијама (нпр. Великој Британији) овај акт је чиста формалност јер монарх даје сагласност на све законе које парламент изгласа. У републикама шеф државе утиче на доношење закона тако што у правилу има право вета на законе који су усвојени у парламенту и достављени њему на промулгацију. Вето је обично суспензивног карактера након чега се закон враћа парламенту на додатни поступак и дораду.

2.4. Спољна политика

Иако парламенти имају бројне контакте на међународном плану, спољна политика и спољни послови су традиционално у надлежности извршних органа. Андре Матијо истиче да постоје својства власти која чине и карактеришу супериорност извршне власти у спољним пословима. Та својства извршне власти су: доступност информацијама, иницијативност и кохерентност.[207] И остали аутори потврђују доминацију егзекутиве у спољној политици, чије

[203] Иако и чланови парламента имају право предлагања закона, влада је у предности у односу на њих јер располаже већим могућностима припремања и претходног стручног обликовања законских приједлога.
[204] Владини приједлози су у ствари приједлози већинске странке (коалиције), док посланички приједлози закона обично потичу од посланика опозиције. Они ће постати закон једино ако се уклапају у владину политику.
[205] Чланови владе имају право да присуствују сједницама и да учествују у расправама при чему се приједлози чланова влада фаворизују у односу на остале, имајући у виду да врло често предсједник парламента и влада припадају истој странци (коалицији).
[206] Види шире: Владан Кутлешић, *Суспензивни вето у Уставу Србије у светлу компаративног прав",* Страни правни живот, бр. 1-2/1991, Београд, стр. 19-27; Оливер Николић, *Компаративно-теоријски приказ промулгације закона са посебним освртом на СРЈ*, Архив за правне и друштвене науке, бр.1-3/1996; Београд, стр. 423-429.
[207] Andre Mathiot, *Instituions politques comparees: le pouvoir executif dans les democraties d`Occiident,* Paris, 1968, str.49.

вођење, према гледишту Мориса Оријуа[208] обухвата: а) одржавање међународних односа, б) закључивање међународних уговора и в) руковођење оружаним снагама.

а) *Одржавање међународних односа* подразумијева дипломаткске контакте и комуникацију са другим државама и међународним организацијама. У правилу, шеф државе представља државу у међународним односима и у његовој је надлежности постављање и опозивање амбасадора своје земље, те примање акредитивних писама дипломатских представника других држава. Шеф државе може имати церемонијални карактер, али може имати и значајна овлашћења, што зависи од уставних рјешења поједине државе и система власти.[209] Вођење спољне политике и доношење одлука у том сегменту, у рукама је извршне власти, а парламенти имају посредан утицај. Наиме, парламенти имају контролну улогу при чему могу критиковати рад и ставове владе, доносити декларације и резолуције и на тај начин утицати на рад извршних органа, али не могу водити политику умјесто извршне власти.

б) Закључивање међународнох уговора је државни посао који улази у сегмент одржавања међународних односа, али у савременим условима, због свог сложеног значења, треба га одвојено разматрати. Закључивање међународних уговора има више одвојених фаза од којих нису све у надлежности извршне власти. У искључивој надлежности извршне власти су преговори који претходе закључивању неког уговора, као и сам чин потписивања уговора са другим државама. У савременом међународном праву[210] изричито се признаје, не само шефовима држава већ и предсједницима влада и министрима иностраних послова, да без посебног пуномоћја могу да преговарају и закључују међународне уговоре. Након потписивања међународног уговора, пресудну улогу за његово правно дејство има парламент. Наиме, ратификација (потврда) међународног уговора је у надлежности парламената, а представља позакоњење закљученог уговора. На тај начин, његове одредбе се инкорпорирају у правни поредак државе.[211]

в) Руковођење оружаним снагама сврстава у вођење спољне политике будући да је основна функција војске заштита спољних граница и територијалног интегритета. Иако војска има и унутрашњу функцију, у виду заштите уставног поретка, она ипак, има примаран значај у односу на спољну угроженост. У савремним међународним односима употреба војске и руковођење оружаним снагама има јасна обиљежја спољне политике имајући у виду чињеницу да се војска користи у мировним операцијама, посматрачким мисијама, спречавању хуманитарних катастрофа итд. Органи извршне власти руководе војском. У већини држава шеф државе је врховни командант оружаних снага или је на челу органа који врши ту финкцију. У мањем броју држава војском руководи предсједник владе преко министра

[208] Maurice Hauriou, *Precis de troit constitutionnel*, Paris, 1923, стр. 474-478.
[209] У „чистијим“ парламентарним системима шеф државе има церемонијални карактер, а креирање спољне политике је у рукама владе (премијера), а у предсједничком и полупредсједничком систему власти има већи политички значај и утицај.
[210] Види Бечку конвенцију о уговорном праву.
[211] Завршна фаза закључивања уговора представља издавање исправе о потврђеном међународном уговору и она је у правилу у надлежности извршне власти (шефа државе).

одбране. Међутим, одлучивање о објављивању рата и закључивању мира је у надлежности законодавне власти тј. парламента. Након објаве рата односно почетка сукоба без објаве рата, органи извршне власти руководе ратним операцијама. Дакле, врховно командовање, доношење политичких одлука и стратешких циљева је у рукама цивилних органа власти, док оружане снаге имају одређену аутономију у чисто војним питањима и војним операцијама.

2.5. Остали послови извршне власти (тзв. акти владе)

Органи извршне власти (шеф државе и влада) обављајући послове који чине садржај извршне функције, „доносе према њиховој правној природи двије врсте аката: једно су *правни акти* у пуном смислу ријечи којим они прије свега устројавају и усмјеравају примјену закона, а друго су *политички акти*, који се још називају према њиховом доноситељу и акти владе.[212]

Правним актима (општим или појединачним) се првенствено организује извршавање закона, они су везани законом и подлијежу контроли законитости. Основно обиљежје „*политичких аката или аката владе* је да они нису потпуно одређени правом, што не значи да ти акти немају и обиљежја правних аката, јер је њихово доношење предвиђено уставом и могу се доносити само на основу изричитих уставних овлашћења која евентуално могу бити разрађена законом.“[213] Дакле, политички акти или акти владе, како се још називају, су акти које извршни орагани власти (шеф држава, влада) доносе у вршењу одређених дјелатности, а на основу уставних овлашћења, при чему су им дата „веома широка овлашћења и слобода да поступају према свом схватању циљева“[214] и према својој процјени политичке ситуације. Наиме, устав (закон) даје широка овлашћења државном органу тако што уопштено одређује шта може да учини, а овлашћени субјект релативно слободно одлучује да ли ће и кад донијети одређени акт. Оваква овлашћења се дају с обзиром на то „што, с једне стране, доношење таквог акта и његова садржина зависе од политичке ситуације и њене оцене, а с друге стране, зато што је у питању овлашћење релативно високог органа власти, позваног да ситуацију цени. Пошто је ситуација промењљива и не може се ни предвидјети ни одредити законом, то је нужно да се одговарајућем органу дâ толико овлашћење.“[215] Тако ће нпр. орган извршне власти цијенећи политичку ситуацију, и на основу властите (пр)оцјене одлучити о распуштању парламента, о закључивању неког међународног уговора, и сл. Међутим, иако су ови акти политичке

[212] Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *цит. дј* стр. 213. Акти владе су творевина француског права (actes de gouvernment, Regierungsakten), а сличан институт познају и друга права под разним називима-политички акти (actes politique), акти који регулишу политичка питања (political questions) итд. О правном режиму аката владе у француском праву, кроз историју и данас, види: Милан Петровић, „*Такозвани „акти владе“ и правни појам политике“*,Зборник радова правног факултета у Нишу, 2011, стр. 71-84.
[213] Нурко Побрић, *цит.дј.,*131. Исто наводе и Смиљко Сокол, *цит. дј*. стр. 214.
[214] Ратко Марковић, *цит. дј*. стр. 100
[215] Радомир Д. Лукић, *Извршно-политичка функција,* Архив за правне и друштвене науке, 2-*3*, 1973, стр. 386.

природе, они су у извјесном смислу и правни, јер су предвиђени правом, тачније уставом.[216] Органи извршне власти којима је устав утврдио таква овлашћења вршећи их непосредно, примјењују устав.

Суштинска разлика између аката управе и аката владе јесте управо у чињеници што се акти управе доносе на основу законског овлашћења и ради извршења закона, а акти владе су предвиђени уставом и њима се непосредно извршава одређена одредба устава. Имајући у виду да се ради о „слободним актима“, тј. да се доносе на основу дискреционог овлашћења сљедеће битно обиљежје политичких аката (аката владе) јесте „да не потпадају под оцјену уставности и законитости, чак и у земљама у којима је та оцјена институционализована у облику апстрактног уставног спора.“[217] Ти акти „оцјењују се мјерилима политичке цјелисходности, а евентуалне санкције према онима који их предузимају политичке су природе,“[218] по чему се и одвајају од управних[219] и судских аката. Политички акти су управо зато карактеристични за извршну власт и одсликавају њену природу.

На питање који су то акти који би се могли назвати актима владе, не постоји потпуна сагласност. М. Орију све те акте дијели у „двије најопштије групе, једну, која се тиче међународног, другу, која се тиче унутрашњег права“.[220] У акте унутрашњег права спадали би: акти који произилазе из односа између владе и парламента; акти којима се врши помиловање; акти којима се предузимају мјере јавне безбједности у случајевима унутрашњих криза у земљи, као и акти који се издају у вези са ратном ситуацијом, док би у акте међународног права улазили акти у одвијању дипломатске службе (закључивање међуанродних уговора). За рад државних органа посебно су значајни акти из односа легислативе и егзекутиве, као што су: именовање чланова владе, сазивање и распуштање законодавног органа, парламентарно изгласавање повјерења или неповјерења влади и сл. Ови акти немају „посебну форму, али значајно је да је њихов основ доношења садржан у уставу,“ те да их „често по форми није лако раздвојити од аката управне или законодавне функције,“[221] у које се „акти владе често прерушавају“.[222] Стога о политичким актима (актима владе) постоји теорија[223] која, прихвата

[216] Формални елемент је правни елемент аката владе, док је у свом материјалноим дијелу политички.
[217] Нурко Побрић, *цит.дј.*, стр. 132
[218] Ратко Марковић, *цит. дј.* стр. 172. И проф. С. Сокол истиче да доношење политичких аката или аката владе није подробније уређено правом односно да је њихово доношење предвиђено уставом, те да се доносе само на основу уставног овлаштења које се може даље разрађивати уставним нормама. Из овог обиљежја политичких аката, произилази и друго битно обиљежје, а то је да судови немају право надзора њихове законитости. Види: Смиљко Сокол. Бранко Смердел, *цит.дј.* стр. 214.
[219] Акти управе и акти владе могу имати заједничку особину: да потичу од истог државног органа. Али, између њих постоји једна основна разлика: акти управе се доносе ради извршења закона, или на основу овлашћења и у границама закона, а акти владе не предвиђају се обичним законима, већ уставом.
[220] Види Ратко Марковић, *цит. дј*. стр. 107.
[221] Нурко Побрић, *исто*, стр. 132. Он у политичке акте или акте владе, поред аката који проистичу из односа легислативе и егзекутиве, убраја и акте којима се дају помиловања и додјељују одликовања, акти којима се предузимају мјере јавне безбједности у случају ванредних стања, акте који се односе на употребу војске у случају рата; акти којима се одвијају дипломатски односи.
[222] Ратко Марковић, *цит. дј*. стр. 172.

постојање аката владе, док друга, „негативна“ теорија оспорава постојање аката владе, као посебних аката, подводећи их под правни режим подзаконских аката.

Приклонићемо се ставу о постојању политичких аката (аката владе) имајући у виду суштину државе као (осим правне) политичке организације,[224] те да је извршна функција у односу на друге државне функције „највише политичка и по природи послова које обавља, увек, више или мање, аутономна функција, без обзира на то како су уставноправно и уставнозбиљски уређени односи између њезиних тела (државног поглавара и владе) и тела законодавне и судске функције.“[225]

[223] За развитак ових теорија најзаслужнија је француска правна наука, а иако многобројне, могу се сврстати у три групе: теорија политичке побуде, теорија о акту владе као акту власти владе и негативна теорија о акту владе. Гледиште о постојању аката владе заступају А. Есмен, М. Дендиас, К. Де Малбер, М. Оријy, а од појединаца најенергичнији противници акта владе били су П. Диез, А. Бертелеми, Л. Диги. Шире види, Ратко Марковић, *цит. дј.* стр.102-110; Милан Петровић, *цит. дј.* стр. 71-84.

[224] Иако савремене државе теже да буду правне државе у којима се све државне радње прописане правом, постоји једна „осјетљива област политичких односа гдје држава управо иступа као суверена политичка организација, у којој не доноси општа правна правила којима своју радњу унапријед регулише детаљно и прецизно. У овој области државни органи у великој мјери поступају слободно од права, будући да се радња која је највише у интересу државе није могла унапријед прописати. Она зависи од тренутних политичких прилика, које се унапријед нису могле прописати. Уколико акте у овој области доносе органи извршне власти (шеф државе и влада), онда је реч о политичким актима у ужем смислу одн. актима владе.“ Ратко Марковић, *цит. дј.* стр. 111.

[225] Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *цит. дј.* стр. 214.

V ОРГАНИ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

У историјском развоју модерне државе органи извршне власти су настали прије парламента. Наиме, у времену апсолутне монархије, владар је истовремено вршио све државне функције тј. непосредно вршио или директно утицао на вршење послова законодавне извршне и судске власти. У обављању државних послова апсолутном монарху је помогао један узак круг свјетовних и духовних лица, чиме је започело формирање управног система. Ти владареви савјетници и помоћници су били задужени за поједине послове управе, тако да су представљли зачетак будуће владе. У каснијој подјели државних функција на различите државне органе шеф државе и влада су постали носиоци извршне власти, парламенту је припала законодавна надлежност.

1. ШЕФ ДРЖАВЕ

1.1. Појам и теоријско схватање о институцији шефа државе

Основно дефинисање институције шефа државе, модерно енциклопедијско одређење овог појма, представљало би да је то „врховни државни орган који представља државу споља и изнутра, тј. који је представља као посебног субјекта, као једну цјелину, као нешто индивидуално.“[226] Ово одређење веже улогу шефа државе искључиво за функцију представљања, па је зато непотпуно. Наиме, тачно је да сваки шеф државе репрезентује државу према унутра и вани, али није то једина функција поглавара државе. То се, прије свега, односи на шефа државе у предсједничком систему власти код којег је функција представљања споредна у односу на многе друге. Стога је потребно потпуније теоријско одређење појма шефа државе, нарочито у модерно доба. Наведено енциклопедијско дефинисање је тачно у одређеном смислу, јер обухвата доњу границу, минимум функције шефа државе.

У теоријском одређењу шефа државе проф. Радомир Д. Лукић, такође наводи да је шеф државе „орган који оличава државу, тј. који је представља као посебан субјекат, као једну целину, као нешто индивидуализовано. То представљање се врши у два правца: према иностранству и према унутра.“[227] Међутим, Лукић полази од разлике коју треба правити између државног поглавара и сувереног (врховног) органа. Док је „врховни орган...орган који врши суверену власт“, државни поглавар је „орган који оличава државу, тј. који је представља као посебног субјекта, као једну целину, као нешто индивидуализирано.“[228]

Шеф државе може истовремено бити и суверени орган, али и не мора. Генерална овлашћења шефа државе, према Р. Лукићу, су: представљање према иностранству (ступа у односе према другим државама, закључује међународне уговоре) и представљање према

[226] Правна енциклопедија 2, Београд, 1989.
[227] Радомир Лукић, *цит. дј*. стр. 129.
[228] Радомир Лукић, *цит. дј.* стр. 175.

унутра (шеф је управе, командант оружаних снага). За проф. Јована Ђорђевића, шеф државе је „релативно демократизован и лаицизиран термин за положај и функцију тзв. поглавара државе.“[229] У савременој уставнополитичкој терминологији он је „општи термин за оног појединца или државни орган који има функцију представљања државе и њеног суверенитета у међународним и унутрашњим односима, поред неких других овлашћења, нарочито у односу на формирање и политику владе.“[230] Проф. Маријана Пајванчић истиче да је „у већини савремених уставних система шеф државе један од органа у систему организације власти коме су уставом поверени одређени послови извршне власти. Зависно од облика организације власти положај који шеф државе има у уставном систему утиче на обиљежје уставног система.“[231] Проф. Р. Марковић, у појашњењу појма шефа државе истиче да је то „орган који представља државу и њен суверенитет у међународним и у унутрашњим односима, поред тога што врши и нека друга овлашћења, нарочито она која су у вези са формирањем и радом владе...Општа карактеристика шефа државе или председника државе јесте да је он формални (понегде и стварни) шеф извршне власти.“[232]

Из наведеног је видљиво да у систему државне организације власти, шеф државе представља неизбјежни, самостални државни орган, који у свакој држави има одређену позицију. Историјски гледано, он је неизбјежни чинилац у функционисању власти, па као најстарији државни орган, посједује сталност и стабилност. Теоријско поимање институције шефа државе, углавном га сврстава у оквире извршне власти, додјељујући му различит значај, у зависности од обима обухватања егзекутиве, у складу са различитим концепцијама система организовања државне власти.

Према томе, шеф државе је засебан, самосталан и најстарији државни орган којем припада одређена количина (извршне) власти. Он може имати различит начин своје организације и правни положај. Од начина организовања и правног положаја шефа државе, у теорији се прави класификација облика владавине на монархије и републике. Основна функција шефа државе је представљање државе у унутрашњим и међународним односима, као и командовање војском у миру и рату. Међутим, шеф државе може посједовати и већи дио или цјелокупну извршну власт, и имати још надлежности, што зависи од система организације државне власти.

Стога ћемо прво размотрити појавне облике шефа државе с обзиром на облике владавине, а затим и у различитим облицима система државне власти.

---

[229] Јован Ђорђевић, *цит. дј*. стр. 533.
[230] *Исто*, стр. 533.
[231] Маријана Пајванчић, *Уставно право*, Нови Сад, 2005, стр. 266. Она истиче везу која постоји између нивоа функција извршне власти које му се повјеравају и одговарајућег уставног и политичког система. Овакав приступ се показује исправним, имајући у виду различитост појавних облика шефа државе у зависности од уставног и политичког система, нарочито система организације власти.
[232] Ратко Марковић, *цит. дј*. стр. 112

1.2. Различити облици институције шефа државе – монархија и република

Од начина организовања и правног положаја шефа државе, у теорији се прави класификација облика владавине на монархије и републике. Сваки од ова два појавна облика шефа државе има своје специфичности, своју посебну природу и организацију.

Шеф државе у монархији може имати различите називе као што су цар, краљ, султан, што зависи од језичких разлика као и од величине и моћи саме државе. У монархији шеф државе је једна личност која на власти долази наслеђем и остаје на функцији доживотно. Монарха у правилу наслеђује његов потомак или блиски сродник, а ред наслеђивања се одређује обичајем, традицијом или вољом претходног монарха. Први монарх (зачетник династије) могао је доћи на чело државе избором од стране представничког органа или насиљем.[233] Монарх има привилегије које су везане за његову личност, те је политички и правно неодговоран. Монархије се могу подијелити на неограничене и ограничене. Неограничена монархија се назива још апсолутном монархијом „јер у њој владарева личност симболизује законодавну, извршну и судску власт....све три власти симболизују његову вољу“[234] Као резултат револуционарних промјена у 18. и 19. вијеку настају ограничене монархије које „карактерише преношење суверене власти са монарха на неке друге државне органе, док он задржава положај суверене личности односно личне привилегије неодговорности.“[235] У савременом добу преовлађује уставна монархија, односно парламентарна монархија, као врсте ограничене монархије, у којима је власт монарха ограничена представничким органом (парламентом) и људским правима загарантованих уставом.

За разлику од монарха, предсједник републике је изборна личност, тј. њега бирају бирачи непосредно или парламент, и то на одређени период. Мандат републиканског шефа државе временски је ограничен најчешће два пута, а дужина трајања мандата на период од двије до седам година. Историјска и упоредно - правна искуства показују да су могућа и доживотна трајања мандата шефа државе у републици, као што је то било у СФРЈ.[236] То подразумијева да предсједник републике није насљедна личност, односно да нема аутоматизма приликом доласка нове личности на мјесто шефа државе. Док је монарх увијек инокосан орган, предсједник републике може бити и инокосан и као колегијалан орган (предсједништво, президијум, итд.) код којег се дужност предсједавајућег одвија по принципу ротације. Монарх има привилегије везане за његову личност, а предсједник републике је институција која такве

[233] Монархија се може појавити и у свом изборном облику. „Изборне монархије су оне у којима се монарх бира од стране најужих сталешких или других вођа државица, покрајина и слично, а народ (бирачко тијело) нема никакве везе са избором“, те се у литератури за овакво рјешење може наићи на термин „крунисана република“, Рајко Кузмановић, *цит. дј.* стр. 119.
[234] Снежана Савић, *цит. дј*. стр. 99.
[235] *Исто*, стр. 100.
[236] Устав СФРЈ из 1974. године предвиђао је да Јосип Броз Тито нема ограничење трајања мандата за предсједника Републике (чл. 333 ст. 2 Устава СФРЈ).

привилегије нема односно одређене привилегије предсједника републике нису везане за његову личност, већ за институцију шефа државе. Међутим, то да су привилегије монарха везане за његову личност, а код предсједника републике нису, не треба поистовјећивати са снагом реалне уставно-политичке позиције шефа државе невезано за облик владавине. Наиме, предсједник републике (нпр. у предсједничком систему) може имати значајну власт и овлашћења, далеко већа него што имају поједини монарси.

Монархијски концепт шефа државе подразумијева непостојање правне, а ни политичке, одговорности монарха.[237] С друге стране предсједник републике је политички и правно одговоран. Предсједник одговара оном ко га бира, а степен и облик одговорности зависи од начина његовог избора. С обзиром да нема личних привилегија, предјседник републике је кривично одговоран. Дакле, док је монархија облик владавине у коме је шеф државе лице са нарочитим привилегијама које га стављају изнад обичних грађана, и које, као такво представља државу, како према споља, тако и према унутра; дотле се за републику може истаћи да њу карактеришу правно и политички одговоран и изборан шеф државе који може бити ораганизован у инокосној или колективној форми. Теоријски посматрано и монархија и република имају добрих и слабих страна,[238] што овом приликом остављамо по страни.

Када се говори о шефу државе треба истаћи да сам начин његовог организовања у смислу класичне подјеле облика владавине на монархије и републике, „престаје да буде одлучујући критериј за разликовање уставних и политичких система“.[239] Стога ћемо у наредном излагању о шефу државе више пажње посветити анализи положаја предсједника републике.

Институција шефа државе условљена је и специфичностима различитих облика система власти. У зависности он начина уставно-политичке примјене начела о подјели или јединству власти, може се говорити и о различитим уставно-политичким позицијама ове институције. Имајући у виду да су у европским државама системи власти организовани на начелу подјеле власти, па тако и у државама насталим на подручју Југославије, овом приликом ћемо приказати теоријска уопштавања шефа државе у парламентарном, предсједничком и полупредсједничком систему власти, као системима који су теоријски утемељени на начелу подјеле власти, док

[237] Тако нпр. за британског монарха се каже да „краљ не може да погријеши“, али исто тако и да „краљ не може поступати сам“ што представља основ његове неодговорности.

[238] Види шире: Божидар С. Марковић, *Монархија или република*, Архив за правне и друштвене науке бр. 1-3/1996, Београд, 1996, стр. 367-373.

[239]Александар Фира, *Уставно право*, Београд, 1979, 393. Наиме, треба имати у виду да под данашњим појмом монархије треба подразумијевати њен уставни и парламентарни облик који не познаје у западном демократском свијету девијације, што се, пак, не може рећи за нпр. афричке монархије. У савременим европским државама преовладава републикански облик владавине односно предсједник републике у својству шефа државе, што се односи и на новостворене државе на простору Југославије, док је мањи број европских земаља задржао монархијски организованог шефа државе. Велика Британија, Шведска, Шпанија; Норвешка, Данска, Холандија, Белгија, Монако. Ријеч је о уставним парламентарним монархијама са пасивном и незнатном улогом монарха.

ћемо (не)оправдано овом приликом оставити по страни шефа државе у систему власти заснованом на начелу јединства власти.

1.3. Компаративни приказ институције шефа државе у системима подјеле власти

Уз уважавање заједничких, општих и начелних претпоставки теоријског поимања институције шефа државе, може се говорити и о њеним различитим појавним облицима у односу према систему власти. У сваком од до сада постојећих облика организовања државне власти, уочава се и засебно формирана варијанта. Тако сваки облик система власти има и специфичног шефа државе са посебним политичким и правним обиљежјима у односу на шефа државе у другом систему власти. Дакле, треба имати у виду да сваки појединачан уставни систем има свог шефа државе који посједује нека карактеристична обиљежја која се неће срести код шефа неке друге државе иако су им системи власти идентични. Без обзира на ту чињеницу, теоријско уопштавање нам омогућава да назначимо опште карактеристике шефа државе у парламентарном, предсједничком, и мјешовитом систему власти, као системима који се теоријски заснивају на начелу подјеле власти.[240]

Положај шефа државе, најчешће, утврђује се уставним одредбама. Уставне одредбе које се односе на шефа државе, (самим тим и на предсједника републике), у правилу регулишу „начин избора, дужину мандата, те надлежности и одговорности шефа државе“.[241]

1.3.1. Избор и мандат

Кад се говори о избору мандату шефа државе, то се првенствено односи на системе са предсједничким обликом владавине, јер монарх у правилу на функцију шефа државе долази насљеђем, иако не треба заборавити, као што смо већ раније рекли, да се и монархија може појавити у свом изборном облику.

Предсједник републике, дакле, свој легитимитет заснива на *непосредним или посредним изборима* и његов мандат је ограничен. У предсједничком систему власти, предсједник републике се, у правилу, бира непосредно од стране бирача, у свом апсолутном смислу, или путем изборника (електора), као што је то случај у САД. У парламентарном систему предсједник републике се, у правилу, бира од стране *парламента*.[242] Међутим, „у новијој

[240] Положај шефа државе утврђује се уставним одредбама. Уставне одредбе које се односе на шефа државе, самим тим и на предсједника републике, у правилу регулишу његов начин избора, дужину мандата, те надлежности и одговорност.
[241] Рајко Кузмановић, *цит. дј*. стр. 451.
[242] „Сматра се, да се у првом случају бирачи опредјељују за личност, и тек онда се, преко партијског опредјељења изабраног кандидата, сазнаје која ће политичка странка у том сегменту државне власти, бити на власти у изборном периоду. У другом случају, бирачи гласају за одређену странку, па кад се конституише парламент, он бира предсједника који може бити из владајуће странке или независна политичка личност за коју се опредјелила парламентарна већина.“ Снежана Савић, *цит. дј.* стр. 105. Предсједника републике бира парламент у Чешкој и Мађарској.

пракси парламентарних система, особито у уставним системима држава централне и југоисточне Европе, председника републике бирају *непосредно грађани*".[243] Предсједник републике који је непосредно изабран, има јачи демократски легитимитет у односу на предсједника којег је изабрао парламент. Као корелација у случају директног избора од стране грађана, могу се појавити и шира овлашћења шефа државе, што већ није карактеристика парламентарних система већ парламентарно-предсједничких (мјешовитих). Поред парламента и бирача, предсједник републике може бити биран и од стране, *посебно формираног, представничког тијела*, (изборног колегијума) чији је састав знатно проширен у односу на састав парламента и чија је једина функција избор предсједника републике.[244] Дакле, „и предсједник републике изабран од стране изборног колегијума, има такође израженији демократски легитимитет у односу на предсједника републике изабраног од стране парламента".[245]

Дужина изборног *мандатног периода* предсједника републике је различита. У већини савремених република тај период износи четири или пет година, док је рјеђи случај да изборни период траје дуже година.[246] Мандат предсједника републике може трајати краће или бити продужен од периода на који је изабран. За дужину владавине предсједника републике битна је и могућност поновног избора на функцију. По том питању, устави садрже „различита рјешења: ограничење поновног избора у смислу да предсједник којем истиче мандат може поново бити изабран још само једанпут, али узастопно; ограничење по којем исто лице може бити изабрано за предсједника највише два пута, али то не мора бити узастопно; и непостојање било каквих ограничења поновног избора."[247]

Шеф државе у правилу је *инокосни* државни орган. Историјски произашла из монархије, институција шефа државе је свој првобитни облик организовања доживјела у форми монарха, дакле појединца. Предности инокосног шефа државе превазишле су раличитост облика владавине, тако да се овај облик показао стабилним и у републици.[248] Шеф државе може да се јави и у колективном облику, што у савременим условима представља изузетак,[249] а и историјски колективни шеф државе није био распрострањена појава. Колективни шеф државе

---

[243] Маријана Пајванчић, *Уставно право – уставне институције*, Нови Сад 2005, стр. 267. Тако нпр. предсједника републике грађани непосредно бирају у Пољској, Словачкој, Румунији, Бугарској, Русији.

[244] На такав начин се бира предсједник републике у Њемачкој и Италији. Предсједник Републике у Њемачкој бира се на савезној конвенцији, коју чине чланови Бундестага и једнак број изабраних представника скупштина Покрајина (држава). Предсједника Републике Италије бира парламент на заједничкој сједници оба Дома. У избору учествују три делегата за сваку покрајину, које бира покрајински савјет.

[245] Нурко Побрић, *цит. дј.*, стр. 269.

[246] Дужи мандати од шест година су типични за неке земље Латинске Америке, а седмогодишњи мандат је каратксристика шефа државе Француске, Италије.

[247] Ратко Марковић, *цит. дј.* стр. 321. Уобичајено је да се број мандата ограничава на два пута, чиме се, теоретски гледано, жели истаћи потреба персоналних промјена у институцији шефа државе, у циљу избјегавања могућих злоупотреба у смислу успостављања личног режима.

[248] Тако у САД, шеф државе је одувијек био појединац, а претежност оваквог организовања шефа државе настављена је и у Европи и осталим дијеловима свијета.

[249] Ова форма шефа државе карактеристична је за Швајцарску.

је био карактеристика социјалистичких уставних система у првим периодима њиховог успостављања.[250] Међутим, у „доношењу најновијих односно савремених устава у социјалистичких земаља (у периоду од 1954 па даље) запажа се тенденција па и општа појава да се президијум укида и за вршење функције шефа државе (и не само за те функције) успоставља предсједник као индивидуални шеф државе“.[251] У колегијалном органу одлуке се доносе већином гласова његових чланова или консенсузом, а колегијалном органу својствена је и једнакост његових чланова која искључује унутрашњу хијерархију и подразумева ротирајућег предсједавајућег.[252]

1.3.2. Овлашћења шефа државе

Овлашћења шефа државе, права и обавезе којима он располаже на основу устава и закона, различито се одређују зависно од система организовања власти, али и специфичности сваког појединачног и уставног система. Међутим, постоје нека основна, рекли би, традиционална овлашћења шефа државе која су увијек за њега везана без обзира на владавински облик или форму његовог организовања.

Таква овлашћења су:

- *Представљање државе у земљи и иностранству*. У том својству шеф државе поставља и опозива дипломатске представнике своје земље у иностранству и прима акредитивна и опозивна писма. У том својству шеф државе учествује и иступа у име државе на јавним скуповима у земљи и иностранству, води међународне преговоре и закључује међународне уговоре.

-*Командовање оружаним снагама*. У већини држава шеф државе је врховни командант над оружаним снагама или је члан тијела које обавља ту функцију. Осим командовања војском, шеф државе одлучује и о постављењима, разријешењима и унапређењима свих, или само највиших официра војске, а нарочите надлежности му припадају и у вези са ванредним и ратним стањем.

-*Давање одликовања, признања, помиловања.*

Осим ових минималних овлашћења, шеф државе, зависно од облика владавине и система организације власти, у већој или мањој мјери, располаже са сљедећим овлашћењима:

- *обављање извршне функције власти;*
- *учешће у законодавним активностима;*
- *предлагање носилаца одређених државних функција;*
- *распуштање парламента.*

[250] Тако је од РСФСР односно у СССР и другим социјлистичким државама до друге Југославије и првог послијератног периода након Другог свјетског рата, колективни шеф државе био правило.
[251] Јован Ђорђевић, *цит. дј.* стр. 538.
[252] За примјер можемо навести Предсједништво Босне и Херцеговине.

У савременим државама шеф државе, без обзира да ли је монарх или предсједник републике, *обавља извршне функције власти*. Међутим, у предсједничком систему власти, (САД), предсједник републике је носилац читаве извршне власти, због чега се таква извршна власт назива моноцефалном. Наиме, у таквим државама влада формално не постоји „као посебан орган извршне власти који би био изведен из парламента и њему одговаран за свој рад“,[253] нити има сопствене надлежности.[254] За разлику од предсједничког система, у парламентарним системима власти, извршна власт је подијељена између владе и шефа државе, с тим да је владин дио претежан, односно влада је стварни носилац извршне власти, а шеф државе је само вршилац одређених надлежности из домена владе. У парламентарном систему влада произилази из парламента и њему је одговорна тј. мора имати повјерење парламента, док шеф државе има стабилнију позицију јер влада преузима одговорност за његове акте. Наиме, за све акте шефа државе, неопходан је премапотпис (супотпис)[255] било предсједника владе било ресорног министра,[256] тако да поглавар државе нема одговорности пред парламентом. Стога у правилу, у традиционалном парламентарном систему, шеф државе и нема нека значајнија овлашћења односно има репрезентативна овлашћења. Њему, истина припада право предлагања мандатара за састав владе, али притом мора водити рачуна о парламентарној већини, која је неопходна за избор владе. У парламентарном систему влада је и одговорна за свој рад односно влада нема одговорности према шефу државе. У односу на класични парламентаризам, полупредсједнички систем, (за који се као типски модел узима уставни систем Француске заснован на Уставу из 1958. године), има значајне разлике које настају због комбинације елемената предсједничког и парламентарног система, због чега се у литератури овај систем назива и мјешовитим системом. Снажан положај предсједника републике огледа се у чињеници да он није политички одговоран парламенту јер се бира на непосредним изборима, да има овлашћење да именује предсједника владе без обавезе консулатација са парламентом, као и да на приједлог премијера именује и разрјешава министре,[257] те да може сазвати сједнице

[253] Снежана Савић, *цит. дј*. стр. 169-170.

[254] Предсједник именује државне секретаре који руководе ресорима који су искључиво одговорни предсједнику тј. нису одговорни законодавном органу (Конгресу).

[255] „Институција сапотписа настала је у оквиру парламентарне монархије као средство за спречавање самовлашћа монарха и средство контроле његових аката. Ова институција пренијета је касније и у парламентарну републику.“ М. А. Живковић, *Теорија државе и права-Теорија државе*, Београд 1995, стр. 403. Одговорност владе (министра) за рад и акте шефа државе, временом је постао општа одлика парламентарних система независно од облика владавине.

[256] Тако нпр. у Италији ниједан акт предсједника Републике нема важности ако није премапотписан од стране министра који га предлаже и који за њега сноси одговорност, а за акте са законском снагом и друге акте означене у закону, премапотписује и предсједник Министарског савјета. И у Њемачкој, да би акти предсједника били пуноправни, потребан је премапотпис канцелара или надлежног министра. Предсједник је политички неодговоран тако да канцелар или надлежни министар преузимају одговорност за премапотписани акт.

[257] Види чл. 8 Устава Француске. Предсједник Руске федерације такође има одлучујући утицај на формирање владе. Он именује предсједника Владе уз сагласност Државне думе. Међутим његова слобода је велика јер уколико Дума три пута узастопно не прихвати приједлог предсједника, он сам именује предсједника Владе и распушта Думу (члан 11. Устава Руске Федерације).

владе и у том случају предсједавати истим, па и потписивати акте усвојене у влади.[258] Дакле, за разлику од „класичног“ парламентарног система у којем шеф државе предлаже мандатара за састав владе, уз консултовање са представницима политичких странака заступљених у парламенту, у полупредсједничком систему шеф државе није пасивни чинилац када је у питању избор, рад и опстанак владе, већ има у том домену има директни утицај.

Без обзира што је носилац дијела или цјелокупне извршне власти, шеф државе може располагати и извјесним средствима *утицаја на ток законодавног процеса и учествовати у законодавним активностима.* Другим ријечима, један број овлашћења шефа државе везан је за нормативну активност парламента. Тако у већини земаља, шеф државе има право да својим актом проглашава законе, затим има овлашћење на суспензивни (у појединим државама и на апсолутни) вето. Устави савремених уставних парламентарних монархија свом шефу државе додјељују искључиво формално право проглашавања закона. За разлику од монархије у републици шеф државе располаже правом вета које је најчешће суспензивног карактера, али које се може оснажити захтијевом да се у поновљеном гласању парламент може изјаснити већином која је изнад већине од оне из првог усвајања. Суспензивни вето се у пракси може трансформисати у апсолутни, имајући у виду компликованост законодавне процедуре у неким земљама. Устави који шефу државе обезбјеђују могућност утицаја на законодавство најчешће то не чине децидираном формулацијом о праву на законодавну иницијативу, већ другим средствима.[259] Удио шефа државе у извршној власти у земљама са парламентарним системом, није свуда исти, што се може рећи и за утицај на законодавни поступак. Тај удио и утицај може бити мањи или већи, па тако говоримо о слабом и јаком шефу државе што је и у теорији довело до разликовања „чистог“ парламентарног и полупредсједничког (мјешовитог) система власти. У погледу законадавних активности, шеф државе у полупредсједничком систему, за разлику од „чистијег“ парламентарног система и предсједничког система, поред права проглашавања закона и суспензивног вета, има уставотворну и законодавну иницијативу. Осим тога, има и право и да изнесе на референдум нацрте одређених закона те да доноси уредбе са законском снагом у ванредним околностима, о чему самостално одлучује [260]

[258] Предсједник Француске предсједава Министарском савјету (члан 9 Устава) и непосредно учествује у доношењу подзаконских аката тако што потписује ордонансе и декрете усвојене у Мнистарском савјету (члан 13 Устава). Исто тако, предсједник Руске Федерације, коју поједини аутори сврставају у полупредсједничке системе, има право да предсједава сједницама Владе односно може сазвати сједницу владе, одредити њен дневни ред и утицати на њен рад и одлуке. Предсједник државе има право и да укида акте који нису сагласни са Уставом, федералним законима и актима предсједника. Види више у: Радомир В. Лукић, *„Шеф државе по Уставу Руске федерације из 1993. године“,* Страни правни живот бр. 2-3/1994, Београд, 1994.

[259] Тако нпр. предсједник САД, осим тога што је носилац цјелокупне извршне власти, има утицаја на ток законодавног процеса, обраћањем парламенту и упућивањем порука. Користећи право годишњег обраћања Конгресу, путем поруке о стању нације, овај шеф државе иницира доношење оних законских пројеката који би били нужни за спровођење одређеног програма.

[260] Види члан 16 Устава Француске од Оливера Вучић, Дарко Симовић, *Уставна читанка*, Београд 2008, стр. 118-121.

Шеф државе има *право предлагања носилаца одређених државних функција.* Поред права предлагања мандатара за састав владе, о чему је било ријечи, шефови држава предлажу кандидате за судије највиших судија у држави.

Једно од битних овлашћења шефа државе у уставним системима јесте и његово *право распуштања законодавног органа* и, у вези с тим, расписивање избора. У предсједничким системима, усљед круте подјеле власти, шеф државе нема то овлашћење, тако да је институт распуштања парламента карактеристика парламентарних и полупредсједничких система. Међутим, ово право шефа државе у парламентарним системима власти, (и монархијама и у републикама), се може реализовати само на приједлог владе односно уз сапоптис предсједника владе, док у полупредсједничким системима, шеф државе има овлашћење да, (осим на приједлог владе) распусти парламент и самостално тј. да самостално о томе одлучи ако парламент није по његовој вољи.[261]

1.3.3. Акти шефа државе

Акти које доноси шеф државе, такође зависе од система власти у тој држави. Тако у парламентарном систему власти, предсједник републике претежно доноси појединачне акте (указ, одлука), док у предсједничком и мјешовитом (полупредсједничком) систему поред појединачних, има овлашћење да доноси и опште акте, посебно уредбе. Овлашћење за доношење општих правних норми предсједника САД било је једно од најспорнијих питања у америчкој правној теорији, будући да текст устава нигдје не спомиње уредбу као инструмент за извршавање закона нити уредбодавну власт везану за шефа државе, што је довело до различитих ставова о постојању овог овлашћења на страни Предсједника. У пракси је преовладало шире схватање и уредбодавна власт предсједника је установљена као редовна и неопходна у вршењу његових функција[262] Овлашћење за доношење општих аката посебно се проширују за вријеме ратног стања или непосредне ратне опасности, када шеф државе доноси уредбе са законском снагом.

---

[261] Предсједник Француске може распустити Националну скупштину према властитој процјени. Постоји обавеза да се претходно консултује са премијером и предсједницима домова парламента, али је коначна одлука у његовим рукама. У Руској Федерацији Дума може изгласати неповјерење влади, али коначну одлуку о њеном разријешењу доноси предсједник, који је може, али и не мора разријешити. Ако Дума у року од три мјесеца поново изгласа неповјерење Влади, предсједник Руске Федерације ријешава сукоб или разријешењем Владе или распуштањем Думе (члан 117 Устава Руске Федерације).

[262] Исто тако, и у погледу уредбодавног овлашћења Предсједника на основу законске делегације, постављало се питање уставности делегирања законодавне власти тј. да ли Конгрес има право да даје такво овлашћење а да тиме не вријеђа Устав. „Пракса упућује на закључак да је делегација законодавне власти вршена од самог почетка примене Устава. Конгрес је делегирање таквих овлашћења сматрао дозвољеним, а Врховни суд је, у случајевима када је пред њим покретано питање валидности таквих делегација, заузимао став да се делегирање овлашћења не противи Уставу уколико се у закону којим се овлашћење делегира, делегација врши са довољно прецизности која не оставља могућност арбитрерности на страни корисника такве делегације.“ Види више о томе: Зорица Радовић, *Нормативна дјелатност извршне власти*, (докторска дисертација), Београд, 1989, стр. 72-91.

1.3.4. Одговорност шефа државе

Положај шефа државе у систему власти одређен је обликом и начином реализовања његове *одговорности.* Монарх је правно и политички неодговоран, о чему смо већ говорили. Код предсједника републике разликује се политичка и правна одговорност, од којих је прва рјеђа, а друга доста чешћа. У предсједничком и парламентарном систему предсједник републике не сноси политичку одговорност,[263] али потпада под правну одговорност. Предсједник републике у предсједничком систему власти није политички одговоран, јер је он носилац цјелокупне извршне власти, а та је власт, крутом подјелом, одвојена и независна од парламента тј. не сноси одговорност пред парламентом.[264] Једина санкција шефа државе у предсједничком систему јесте одбијање бирача да на сљедећим изборима поново изаберу истог предсједника за нови мандат.

Политичка неодговорност предсједника републике у парламентарним системима је заснована на чињеници постојања владе, као носиоца извршне власти и креатора политике. Тако се одговорност извршне власти и политичка одговорност уопште, остварује преко одговорности владе, а не преко предсједничке одговорности, јер, као што смо већ рекли, у уставним системима који познају премапотпис, за акте шефа државе одговара министар који премапотписује акт. Предсједник „лишен правних овлашћења власти, председник који не може предузети ниједан акт власти без сагласности владе односно појединог министра (сагласности која се првенствено испољава у облику премапотписа), председник који, у ствари, има само да следи политику владе...такав председник не треба ни да одговара за ту политику, јер, практично, нема за *шта* да одговара.“[265] Међутим, има уставних уређења која, крећући се у општим оквирима парламентарног система, одступају од основне карактеристике о политичкој неодговорности предсједника републике тј. предвиђају његову политичку одговорност. Предсједник републике који је добио мандат на непосредним изборима, може евентуално, политички одговарати само пред бирачима и то уколико постоји уставом утврђена могућност опозива. У таквим случајевима, одлуку о опозиву шефа државе доносе парламент и грађани. У парламенту се покреће поступак одлучивања о одговорности, а на референдуму доноси одлука о опозиву.[266]

---

[263] Типичан примјер политичке неодговорности предсједника републике у чистом парламентарном систему јесте Италија, јер по Уставу Италије из 1948. „предсједник Републике није одговоран за дјела учињена у вршењу својих функција, сем у случају велеиздаје или повреде Устава“.

[264] „Парламент не може тражити од предсједника да води овакву или онакву политику у извршењу закона; он му може наређивати једино преко закона. Он не одговара ником за свој рад и једино може одговарати ако учини кривично дјело“. Радомир Лукић, *Увод у право*, Београд 1995, 169.

[265] Миодраг Јовичић, *Демократија и одговорност*, Београд, 2006, стр. 128. Положај предсједника у парламентарном систему у основи је врло сличан положају монарха у уставној парламентарној монархији, и то оној класичној (енглеског, белгијског или скандинавског типа).

[266] Такав примјер имамо у Уставу Аустрије из 1929.

Правна одговорност предсједника републике своди се на одговорност за (веле)издају[267] и повреду устава,[268] а негдје и због других инкриминисаних дјела.[269] Утврђивање његове правне одговорности има одређене специфичности које се огледају у томе што обично поступак за покретање одговорности, припада једним органима,[270] а да други, посебни органи, као нпр. горњи дом парламента, непосредно уставни суд или највиши (врховни) судски орган земље, одлучују о постојању одговорности предсједника републике.[271] Санкција „правне одговорности предсједника републике је посебна, она се састоји у разрјешењу државне функције, што не искључује одговорност пред редовним судовима.“[272]

Општи је утисак да се о јединственом приступу уставном нормирању шефа државе заиста не може говорити.[273] Регулишући свог шефа државе, сваки појединачни устав га смјешта у оквире специфичних околности конкретног политичког система. Међутим, неке опште тенденције се могу уочити код институционалног посматрања шефа државе. Оне се прије свега, односе на преовлађујући републикански облик владавине, све више присутно додјељивање ширих надлежности шефу државе, уз осјетно избјегавање прецизности и конструисања његове, у пракси врло тешко остваривe, политичке одговорности. Ове одлике су, између осталог, и посљедица утицаја који врше велики уставно-правни системи (САД, Француске, Њемачке) снагом свог територијалног и простирања и политичког „ауторитета“. На примјеру новог уставног циклуса у Европи деведестих година прошлог вијека, који је захватио и наше просторе, уочава се употреба уставних рјешења која афирмишу јачи положај шефа државе.

---

[267] Нпр. у Уставу Италије (члан 108), Француске (члан 68), САД (члан 2) итд.

[268] Устав Италије (члан 90), СР Њемачке (члан 61), Устав Аустрије (члан 141), итд; кршење устава и закона (нпр. Пољска, Румунија, Мађарска, Пољска),

[269] У СР Њемачкој, „свјесна повреда Савезног закона“; у САД шеф државе може кривично одговарати и у случају примања мита и других тешких дјела.

[270] Поступак утврђивања одговорности предсједника започиње у „парламенту, при чему се за одлуку о покретању најчешће тражи двотрећинска већина посланика (Пољска, Мађарска, Румунија, Бугарска, русија..)“, Владан Кутлешић, *Устави бивших социјалистичких држава Европе, упоредноправна студија,* Београд, 2004,стр. 95.

[271] Тако нпр. у СР Њемачкој, Аустрији, Италији, право суђења има Уставни суд. У предсједничком систему власти, шеф државе може кривично одговарати у случају издаје, примања мита и других тешких дјела у специфичном судском поступку (impeachment) у којем се Представнички дом јавља у улози тужиоца а Сенат у улози судије, а предсједава предсједник Врховног суда. На сличан начин одговара и предсједник Руске федерације. Оптужницу подиже Државна дума двотрећинском већином гласова. Након тога Уставни суд и Врховни суд одлучују о постојању кривичног дјела и поштовању процедуре. Ако су одлуке судова потврдне, Савјет Федерације може двотрећинском већином гласова разријешити предсједника дужности.

[272] Ратко Марковић, *цит. дј*. стр. 330.

[273] „Као и у другим областима политичког организовања друштва, тако и у односу на шефа државе нема у правом смислу чистих облика и типичних форми, `модела`“. Јован Ђорђевић, *Нови уставни систем*, Београд, 1964, стр. 371.

2. ВЛАДА

2.1. Појам и типови владе

Влада, (како се још назива, министарски савјет, државни савјет, извршни комитети сл.) је државни орган извршне власти који, за разлику од шефа државе, не постоји у свим облицима државне власти.[274]

Историјски гледано, влада као државни орган настала је у Енглеској. Монарх је био окружен бројним савјетницима и помоћницима који су били задужени за поједине ресоре. Они су се звали министрима[275] и у почетку су непосредно служили крању, да би временом постајали самосталнији. Касније, са настанком парламента, произилазили су из редова парламентарне већине и почели су за свој рад одговарати парламенту. Извршна власт се на тај начин помјерила са неодговорног монарха на одговорну владу, која је постепено добила потпуну аутономију у односу на монарха, а постепено је изграђена и одговорност владе пред парламетном, што чини битну карактеристику парламентарног система.

Влада је колегијални орган којег сачињавају високи државни функционери (министри) који су, у правилу, старјешине појединих управних ресора (министарстава). У њеном саставу могу бити и министри који не руководе ни са једним од ресора (министри без портфеља). Она својим радом обједињује активности свих министара и омогућује разматрање опште политике која не спада у домен ни једног министарства. Влада усмјерава државне послове у одређеном правцу, односно она утврђује и води државну политику. Њене основне надлежности су да предлаже и извршава законе и да организује, усмјерава, усклађује и надзире рад органа државне управе. Владу образује парламент, при чему и шеф државе има одређена овлашћења. Он обично предлаже парламенту мандатара за састав владе, или „парламенту на предлог мандатара предлаже комплетну владу.“[276]

У компаративној уставности се уочавају различити *типови владе*. Уставни системи се најчешће и разликују управо на основу положаја владе. Имајући у виду компаративну уставну теорију и праксу, могу се, на основу одређених критерија, одредити поједини типови владе.

Влада се образује од припадника политичких партија, па се такве владе називају *политичким или страначким владама*. Поред страначких постоје и *нестраначке* (неполитичне) владе чији се чланови не бирају по страначкој припадности, већ се при избору узимају други кеитеријуми. Међу страначким владама постоје значајне разлике, зависно од броја партија које је сачињавају односно које имају парламентарну већину.

---

[274] У предсједничком систему власти, влада не постоји као посебан колективни орган, јер извршну власт врши предсједник. И у скупштинском систему, влада нема пуну самосталност већ је организационо везана за законодавни орган и функционише више као његов извршни одбор.

[275] Према латинској ријечи „minister“ што значи слуга. За вријеме феудализма министар је била функција приватноправног карактера (управљање имовином феудалаца), а тек са увођењем парламентаризма она добија јавноправни карактер. Министра више не поставља монарх него га бира и смјењује парламент.

[276] А. Ђурђев, *цит.дј.,* стр. 169.

Парламентарну већину може сачињавати само једна политичка партија и тада се образује политички хомогена, *једнопартијска влада*.[277] Једностраначка влада има јаку позицију у уставном систему, јер се тешко може очекивати да влада састављена од представника странке која у парламенту има већину посланика изгуби повјерење у парламенту. Ако већину у парламенту чини савез више политичких партија, онда се образује политички хетерогена *коалициона влада*.[278] Коалиција представља договор више политичких партија и склапа се пред изборе или непосредно послије избора ради заједничког политичког наступа и заједничког образовања владе. Избор чланова владе заснива се на коалицији странака које чине парламентарну већину. Позиција коалиционе владе је слабија у уставном систему од једностраначке владе јер се њена „успешност и дуговечност базира на споразуму. Било која коалициона страна га лако може раскинути, ако оцени да ће јој савезништво са неком другом парламентарном странком донети бољу позицију у влади“,[279] што може довести до губитка парламентарне већине.

У кризним систуацијама може доћи до образовања владе од представника свих (или скоро свих) партија заступљених у парламенту. То је тзв. *концентрациона влада* или *влада народног јединства* чија је сврха да се удруженим политичким снагама превазиђу ванредне околности. До образовања оваквих влада обично долази у случају да ниједна странка заступљена у парламенту нема већину, а не постоји ни спремност политичких странака да образују коалицију, што за посљедицу има немогућност избора владе и парламентарну кризу. У циљу превазилажења кризе, све странке заступљене у парламенту образују владу тј. у састав владе улазе министри из свих парламентарних странака. Концентрациона влада је привременог карактера, док траје криза, те је њен мандат у правилу кратак. Парламетарна криза, изазвана немогућношћу формирања владе, може бити отклоњена и образовањем *мањинске владе.* Мањинску владу формира странка која нема парламентарну већину али има највећи број посланика у парламенту, тако да владу чине чланови те странке. Друге странке ће подржати њен избор тј. обезбиједити парламентарну већину неопходну за њен избор, али за разлику од коалиционе владе, странке које подржавају мањинску владу нису ушле у њен састав. Мањинске владе су зато нестабилне владе, јер лако могу изгубити подршку странке које су подржале њен избор, па је тако њен мандат, у правилу, кратак.

Понекад парламентарна већина може одлучити да значајан број функција у влади заузму стручњаци за одређене области и ванстраначке личности, а не партијски опредијељени људи. То је тзв. *експертска* влада која обично наилази на ширу подршку грађана. Политичке странке у парламенту се опредјељују за избор експертске владе када је потребно извршити крупне

[277] Једнопартијске владе одликују парламентарне системе у којима се посланици бирају по већинском принципу, као што је то случај у Енглеској. Састав парламента чине две странке од којих једна има парламентарну већину, министри у влади су припадници те странке, а на њеном челу се налази предсједник те странке. Стога једностраначке владе имају јаку позицију у уставном систему.

[278]Коалиционе владе имамо у парламентарном систему у којима се избор посланика врши пропорционалном и/ или мјешовитом методом.

[279] Маријана Пајванчић, *Уставно право-уставне институције-,* Нови Сад, 2005, стр. 248.

реформе у друштву за које је потребно стручно знање, а политичка припадност се привремено ставља у други план. Међутим, када се испуне циљеви који су се жељели постићи формирањем експертске владе, експертска влада ће бити замијењена политичком владом коју ће чинити припадници странака. Стога се и експертска влада сматра прелазном владом са краћим мандатом. Нестраначком владом сматра се и *чиновничка влада* коју сачињавају високи службеници државне адмнистрације са задатком да обављају текуће послове владе док се не стекну услови за формирање страначке владе. Чланови владе могу истовремено бити и чланови парламента.

У односу на то да ли чланови владе припадају парламенту, разликују се *посланичке, непосланичке и мјешовите* владе. Посланичка влада подразумијева да постоји обавеза да сви чланови владе морају бити чланови парламента, као што је то случај у британском парламнетарном систему и у државама које су се угледале на њега. Непосланичка влада подразумијева да постоји неспојивост (инкомпатибилност) између чланова у влади и посланичке функције.[280] Мјешовита влада постоји када нема обавезе да њени чланови припадају парламенту а нема ни сметње да министри истовремено обављају и посланичку функцију. То значи да чланови владе могу, али и не морају, потицати из редова посланика.

Имајући у виду улогу коју манадатар има приликом састављања и избора владе, разликују се *парламентарна и канцеларска влада*. Код парламентарне владе, мандатар може само предлагати чланове (министре), а њихов избор врши парламент. То се рефлектију и на систем одговорности владе пред парламентом. Тако предсједник владе и министри одговарају пред парламентом при чему предсједник владе може само предложити парламенту разрјешење неког министра тј. не може га смостално опозвати и разријешити. Дакле, предсједник владе је одговоран пред парламентом за свој рад и рад цијеле владе, а приликом избора министара и њиховог опозива нема самосталност, јер о томе одлучује парламент. Код канцеларске владе, парламент одлучује само о избору предсједника владе и програма владе, а предсједник владе, који се назива канцелар,[281] има право да самостално именује и поставља остале чланове владе. Исто тако, предсједник владе може да смјењује министре и на њихово мјесто поставља друге. У поређењу са предсједником владе у парламентарној влади, предсједник владе у канцеларској влади је самосталан у именовању (избору) и разријешавању министара. Предсједник владе је дужан да обавијести парламент о саставу владе и промјенама у саставу владе, али парламент се о томе не изјашњава. Министри су дакле, одговорни за свој рад канцелару, а пред парламентом одговара само канцелар, како за свој рад, тако и за рад министара односно владе у цјелини.

Владе се могу разликовати и *по дужини трајања мандата*. У начелу, мандат владе траје колико и мндат парламента који ју је изабрао односно влада дијели судбину парламента који је формирао, али треба имати у виду да може бити и краћи од парламентарног мандата ако влада

[280] Тако нпр. према Уставу Француске из 1958. године, министри не могу бити чланови парламента, што се објашњава тиме да министри не могу припадати органу пред којим одговарају за свој рад.
[281] Канцеларски тип владе је у Њемачкој, Аустрији, Шведској.

изгуби повјерење парламента. Међутим, поједине владе, као нпр. концентрационе, експертске, мањинске, чиновничке, могу имати краћи мандат од парламента, јер су формиране за један краћи период, па се зато називају прелазним владама.

2.2. Избор, састав и мандат владе

2.2.1. Избор владе

Поступак избора владе одвија се у три фазе: предлагање мандатара за састав владе, предлагање чланова владе и избор владе. У поступку одлучивања о избору владе судјелују шеф државе (предлаже мандатара), мандатар за састав владе (предлаже чланове владе) и парламент (одлучује о избору владе).[282] Има аутора који сматрају да се избор владе састоји из две фазе, прво, предлагање кандидата за председника и чланове владе (инвеститура), и друго, избор владе у парламенту.[283]

Поступак избора владе започиње *предлагањем мандатара* за састав владе. Мандатар је лице које на основу приједлога шефа државе добија овлашћење да парламенту предложи министре који ће ући у састав владе (парламентарна влада) или да самостално именује чланове владе (канцеларска влада). Мандат је овлашћење за састав владе које шеф државе даје појединцу на чији приједлог парламент бира владу. Зависно од примијењеног система власти, од политичке традиције, ако и од конкретног односа политичких снага одређене земље, улога шефа државе у формирању владе може бити чисто формална (нпр. Велика Британија),[284] али може бити и веома значајна, као што је то случај у Француској, а поготово у Руској Федерацији гдје одлучујућу улогу има предсједник Републике. Начин образовања Владе Руске Федерације се разликује од наведног избора владе у осталим парламентарним државама. Влада Русије се образује у поступку у коме предсједник Русије именује предсједника Владе уз сагласност Думе, а затим, на основу приједлога тако изабраног предсједника Владе, предсједник Републике иманује и све остале чланове владе. Руски парламент (Дума), дакле, само даје сагласност на именовање предсједника владе, што се своди на формалност. Може се рећи са великом извјесношћу да ће приједлог шефа државе бити подржан, јер, према Уставу Руске Федереације, ако Дума три пута одбије приједлог шефа државе за предсједника Владе, шеф државе именује предсједника владе и без сагласности Државне думе, а Дума ће бити распуштена. Но, без обзира на његов стварни утицај и политичку снагу, шеф државе увијек располаже уставним овлашћењем да формално предложи личност за првог министра или премијера. Шеф државе није у цијелости самосталан и независан у избору личности, јер устави

[282] Маријана Пајванчић, *цит. дј.* стр. 253. и 254.
[283] Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Ниш, 2011, стр. 193.
[284] У Великој Британији уставни обичај налаже шефу државе да за мадатара предложи лидера политичке странке која је на изборима освојила већину посланичких мјеста. Слична је уставна ситуација и у Њемачкој, „мада не постоји потпуни аутоматизам између лидерске позиције у већинској политичкој партији и кандидатуре за канцелара.“ Ирена Пејић, *исто,* стр. 215

често утврђују одређена правила која ограничавају његово право избора личности мандатара. Наиме, у парламентарним системима, шеф државе је дужан да обави консултације са шефовима посланичких клубова и група тј. да саслуша њихово мишљење. Тек након тога, он може поднијети приједлог парламенту. У неким уставним системима, нпр. Француској, Русији, шеф државе нема обавезу да консултује шефове посланичких група приликом предлагања мандатара за састав владе.

Мандатар за састав владе је обавезан да састави *програм владе* којег износи пред парламент (којег парламент усваја прије избора владе) као и *састав (чланове)* владе. Поступак избора владе биће различит „зависно од тога да ли се у уставном систему образује парламентарна или канцеларска влада. Када се образује парламентарна влада, кандидат за предсједника владе предлаже парламенту чланове владе. Посланици потом приступају гласању. Они одлучују не само о избору предсједника владе, већ и о избору свих чланова владе. У уставним системима у којима постоји канцеларски тип владе избором предсједника владе поступак избора владе је окончан. Суштина канцеларског типа владе јесте да парламент не одлучује о избору чланова влада, већ само о мандатару. Наиме „парламент бира председника владе, а остале чланове самостално поставља председник владе који о томе обавештава парламент,“[285] или као што је то случај у Руској Федерацији, да шеф државе именује министре у влади, на приједлог предсједника владе. Дакле, овлашћења мандатара се разликују зависно од типа владе. Треба истаћи да се избори владе одвијају у уставом предвиђеним роковима, са предвиђеном санкцијом - распуштање парламента и расписивањем нових избора - ако влада не буде изабрана у утврђеном року. Како би се избјегло да парламент буде распуштен одмах након конституисања, предвиђају се поновни поступци избора влада, чак и по више пута, са истим или другим кандидатима. У таквим ситуацијама, у појединим уставним системима, постоји могућност да поред шефа државе, и други, уставом предвиђени субјекти, поднесу своје приједлоге кандидата за предсједника владе.[286]

2.2.2. Састав владе

Владу сачињавају предсједник владе или први министар (премијер), евентуално један или више потпредсједника владе и министри (секретари или сличан назив). *Предсједник владе* се налази на челу владе и руководи њеним радом. Назив први министар (премијер) настао је у Енглеској, јер поред монарха није могао постојати предсједник владе. Међутим, та разлика у називу, нема битне везе са његовим положајем и овлашћењима. „Први министар је обично виши од свих чланова владе, узетих појединачно, али не и од саме владе у целини.“[287] Предсједник владе је кључна личност која даје тон влади и усмјерава рад и активности

[285] Маријана Пајванчић, *цит. дј*. стр. 183.
[286] У компаративној уставности то су најчешће посланички клубови и групе, а рјеђе предсједник парламента.
[287] Ратко Марковић, *цит. дј.* стр. 115.

министара. Он одлучујуће утиче на састав владе јер влада мора функционисати као уигран и ефикасан тим. Значај положаја предсједника владе види се и у томе што његова оставка, у правилу, значи оставку цијеле владе. У влади могу, али не морају, постојати један или више потпредсједника владе.[288]

Што се тиче *министара*, они имају двоструку улогу односно надлежност: политичку, као чланови владе и административну у мјери у којој руководе министарским департманом. Министри се налазе на челу појединих управних ресора, што значи да обављају дужност највиших функционера управе у одређеним областима. Таква њихова дјелатност је мање слободна и подлијеже релативно строгим прописима о функционисању државне управе. У влади могу постојати и министри без портфеља, односно министри који не руководе одређеним управним ресором. Они нису задужени за неки министарски ресор, али обично добивају друга задужења у оквиру владиних тежишних активности.[289] Сви министри, као чланови владе, обављају послове који су претежно политичке природе (мање правне), који су релативно слободни и углавном не подлијежу уобичајеној правној контроли. Сви министри у влади немају подједнаку важност. То зависи од управних ресора којим руководе као и од њихових стручних и политичких квалитета. У пракси има случајева да се у оквиру владе формирају ужа тијела која доносе најважније одлуке и која практично управљају радом цијеле владе. У таквим тијелима предсједник владе окупља министре најважнијих ресора ради оперативнијег дјеловања.[290]

2.2.3. Мандат владе

Влада се формира након парламентарних избора и остаје на власти док има повјерење парламента. Уколико влада ужива повјерење парламента, њен мандат траје као и мандат посланика у парламенту. За разлику од парламентарних модела владе у којима, без обзира на конкретан облик, мандат владе увијек бива везан за мандат парламента, у Русији је мандат владе везан искључиво за мандат предсједника Русије, односно, није ни у каквој вези са мандатом парламента. Ако изгуби повјерење парламента, тј. ако јој парламент изгласа неповјерење влади престаје мандат, а мандат владе престаје и када влада поднесе оставку. То није случај са већ помнутом владом Русије, јер коначну одлуку о разријешењу владе доноси предсједник Републике. У случајевима оставке или изгласавања неповјерења влади, као и у случају распуштања парламента, „стара“ влада наставља да обавља своје послове док се не

[288] Потпредсједник замјењује предсједника владе у одређеним ситуацијама и обавља друге послове које му предсједник стави у надлежност.

[289] У Француској, на примјер, нису сви чланови владе истог ранга. Разликују се државни министри (то су често и министри без портфеља), затим министри којима предсједник делегира овлашћења у домену координације и сарадње, министри који стоје на челу важнијих ресора и државни секретари.

[290] Типичан примјер је британски кабинет. Будући да британска влада има преко стотину чланова различитог ранга, усталила се пракса да премијер ријетко сазива цијелу владу, већ државним пословима управља преко ужег оперативног тијела- кабинета који обухвата двадесетак главних министара и функционера. Стога се оваква влада назива кабинетска влада.

образује нова влада, јер функција владе је таква да се мора одвијати непрекидно. Дакле, мандат владе може бити и краћи од мандата парламента, односно један парламентарни сазив може за вријеме трајања мандата изабрати више влада. Мандат владе може бити и продужен, а то се обично дешава у уставом предвиђеним ванредним ситуацијама (рат, непосредна ратна опасност, друге ванредне прилике) усљед којих није могуће организовати изборе, па се у случају истека мандата парламенту, исти продужава, а самим тим се продужава и мандат владе изабране у том сазиву. Мандат владе се продужава до престанка околности које су довеле до продужења. Важно питање у вези са функционисањем владе је утицај који имају кључне политичке институције на опредјељивање појединих министара при доношењу владиних одлука. Разматрајући утицај различитих чинилаца на поједине министре у упоредној анализи доношења владиних одлука у савременим демократским системима, M. Laver I K.A.Shepsle, закључују да постоји шест модела доношења владиних одлука: бирократрски, законодавни, премијерски, партијски, кабинетски и министарски.

Бирократски модел подразумијева да органи државне управе и савјетници министара снажно утичу на креирање и спровођење политике у одређеним гранама управе. *Законодавни модел* значи да законодавни орган има одлучујући утицај на рад минстара и владе. *Премијерски модел* означава да шеф владе има изузетно снажну позицију и да је његова улога доминантна у доношењу свих битних владиних одлука. *Партијски модел* указује на такве односе гдје владајућа политичка партија (коалиција) најдиректније утиче на опредјељивање појединих министара, јер су они, као чланови партије подређени вољи врха своје чврсто организоване и дисциплиноване партије. *Кабинетски модел* подразумијева да је тежиште на колективном раду цијеле владе и да сви министри подједнако утичу на доношење одлука и вођење политике. *Министарски модел* значи да један број министара самостално битно утиче на доношење одлука снагом своје личности и позицијом коју заузимају као челни људи важних управних ресора.[291]

2.3. Надлежности (овлашћења) владе

Класична теорија о државним функцијама владе, као орган извршне власти, види у извршавању закона парламента и спровођењу његове воље. Међутим, модерна влада у парламентарним системима има много шира овлашћења. Поред извршавања закона она „креира и спроводи практичну политику земље, усмерава законодавну активност парламента и учествује у стварању права путем своје уредбодавне власти, газдује државним буџетом,

[291] Michael Laver and Kenneth.A.Shepsle, *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, стр. 3-11.

управља државном администрацијом-језгром саме државе и има одлучујућу улогу у решавању криза. Њена је улога ојачала и даље јача на рачун улоге парламента и шефа државе.“[292]

Главне надлежности владе су:

а) ***Утврђивање и спровођење спољне и унутрашње политике.*** Парламент утврђује политику само у начелу, а влада је конкретно утврђује и спроводи у свим сегментима. Влада доноси развојне и конкретне политичке документе, предузима мјере за њихово спровођење и *предлаже законе потребне за спровођење те политике*. У области спољне политике, влада утврђује политику односа са појединим државама и међународним организацијама, брине се о њеном спровођењу, одржава међународне контакте, води преговоре и учествује у закључивању међународних уговора. Овлашћења која се односе на вођење спољне политике, влада дијели са шефом државе. Правило је да влада предузима оперативно руковођење пословима спољне политике, док шеф државе задржава протоколарна овлашћења везана за репрезентовање државе у међународним односима.

б) ***Извршавање закона и других општих аката парламента.*** У оквиру ове функције влада је дужна да се брине о потпуном и правилном извршавању закона и других општих аката парламента, а то чини тако што доноси опште и појединачне акте из своје надлежности и предузима друге мјере на које је овлашћена. Влада, прије свега, доноси уредбе за извршење закона, као опште акте којима се прецизира примјена закона. Влада тако обезбјеђује везу између закона усвојеног у парламенту и његове примјене од стране органа управе који имају тежишну улогу у практичном извршавању закона. Влада усмјерава и надзире њихов рад и реагује кад они учине пропусте.

в) Нормативна овлашћења владе. Будући да влада прати извршавање и примјену закона и спровођење политике парламента, она је у прилици и да стекне увид и сазнања о потреби измјене или доношењем закона или предузимањем других мјера. Имајући у виду да је влада одговорна пред парламентом за спровођење закона и утврђене политике, те да има сазнања да о неопходности промјене или доношења нових законских рјешења, на страни владе се конституишу одређени инструменти „путем којих она утиче на законодавну политику парламента.“[293] Стога је припрема, предлагање закона и других општих правних аката у рукама владе. Као главни носилац законодавне иницијативе „влада припрема (уз помоћ органа управе) и парламенту *предлаже доношење* закона, *буџета и других општих правних аката*.“[294] Ако су прилози закона поднесени од стране других овлашћених предлагача (посланици, грађани) влада има право да о таквим приједлозима *даје своје мишљење*, да поднесе амандмане на те приједлоге. То право владе произилази из њене одговорности за извршавање закона. Нормативна функција владе убухвата њена овлашћења за доношење уредаба и других општих аката. Поред уредби за извршавање закона, пораст друштвених функција у савременим

[292] Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић, *цит. дј*. стр. 284
[293] Маријан Пајванчић, *цит. дј.* стр.257
[294] Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић, *цит. дј.,* стр. 284.

друштвима, сложеност области које је потребно регулисати и експедитивност одлучивања у влади у поређењу са парламентом довели су до специфичног овлашћења владе - *делегираног законодавства*. Наиме, парламент (на основу уставног овлашћења) своја законодавна овлашћења преноси на владу и по том основу влада доноси *уредбе са законском снагом* којима самостално регулише одређене области друштвеног живота‘‘[295]

г) Овлашћења владе према органима државне управе. Ово овлашћење владе је уско везано за надлежност владе у извршавању закона и политике парламента. Наиме, влада у циљу јединственог извршавања закона и политике, координира рад управе, усмјерава и усклађује рад министарстава, поставља и разрјешује функционере у министарствима. Влада и контролише примјену закона, па самим тим врши надзор над радом министарстава и других органа управе, има право да укида и поништава прописе министарства ако су у супротности са законом, или прописом владе.

д) Овлашћења владе у ванредном стању. Одлуке о проглашењу ратног стања, непосредне ратне опассности или ванредног у правилу доносе парламенти земаља. Ако парламенти нису у могућности да се састану, влада може донијети одлуку о проглашењу ванредног стања. Уставима се, у правилу, ближе прописују услови под којима влада може донијети ову одлуку. Поред немогућности састајања парламента, у правилу се утврђује да ту одлуку не може донијети влада потпуно самостално, већ уз консултацију са представницима парламента (предсједницима домова, посланичких група и сл.) или заједно са шефом државе. За вријеме ванредног стања на владу прелазе и овлашћења парламента, па је тако влада овлашћена да доноси уредбе са законском снагом (тзв. ратне уредбе). Те уредбе влада је обавезна да накнадно поднесе парламенту на потврђивање.

2.3.1. Акти владе

У оквирима наведених овлашћења влада доноси опште и појединачне правне акте. Основни и најважнији општи правни акти владе су *уредбе.* Будући да смо о уредбама раније говорили, на овом мјесту само ћемо навести, да, обзиром на своју правну природу и дејство, постоји више врста уредби које доноси влада: уредбе за извршење закона; уредбе са законском снагом (аутономне уредбе); уредбе на основу делегираног законодавства; ратне уредбе. Поред општих (подзаконских) правних ката, влада доноси и појединачне правне акте: одлуке, рјешења и закључке.[296]

---

[295] Влада је, у начелу, „обавезна да уредбе донесене на основу делегиране законодавне власти поднесе на потврду парламенту, али се у пракси потврда парламента најчешће своди на формалност. Парламент формално задржава ауторитет јединог законодавца, али је законодавна власт фактички у рукама владе.“ Маријан Пајванчић, *цит. дј*., стр. 257

[296] Проф. Ђурђев наводи да „влада располаже правом доношења прописа међу којима уредбе заузимају најзначајније мјесто.....Остали најчешћи акти владе су: наредбе, упуства одлуке, рјешења као индивидуални акти и закључци.“ А. Ђурђев, *Уставно право II-Организација државне власти*, Нови Сад, 2001, стр. 170.

Иамјући у виду наведено, може се закључити да влада има широка овлашћења и да је покретачка снага државне власти. Она даје импулсе, доноси одлуке и предвиђа. Влада није пасиван спроводилац политике и прописа него креатор најважнијих државних одлука. Она располаже ефективном иницијативом тако што усмјерава законодавни рад парламента и тако што организује и кординира активност управних ресора. Због тога поједини аутори истичу да израз извршна власт не одговара стварној ситуацији и да би било адекватније говорити о егзекутиви као „активној власти“.[297]

2.4. Одговорност владе и министарска одговорност

У парламентарним системима влада постоји као самосталан орган па влада и министри за свој рад сносе *политичку одговорност* пред парламентом. Уопштено говорећи, „основ политичке одговорности представља нецјелисходан рад односно поступци који нису у складу са ставом, схватањем, мишљењем или интересима оног тијела односно органа пред којим се одговара“.[298] Санкција политичке одговорности је одлука надлежног органа којом се изабраном лицу односно органу одузима раније повјерени мандат односно прекида однос повјерења који је до тада постојао. Једна од традиционалних функција парламента јесте контрола рада владе односно органа извршне власти. Влада и министри одговарају за свој нецјелисходан рад пред парламентом. Разликујемо *колективну одговорност владе* као цјелине и *индивидуалну одговорност министара* као појединачних чланова владе.[299] Осим гласања о повјерењу влади, као најзначајнијем инструменту парламентарне контроле, средства путем којих се она остварује су и посланичко питање, интерпелација, комитетске истраге (комисије за истраживање појединих питања), а у ширем контексту и финансијска контрола коју парламент остварује преко буџета.

а) Посланичко питање. Постављање посланичког питања омогућује влади да кроз одговор на њега информише парламент о свом раду или раду министарства**.** О посланичком питању и одговору на истом, се не претреса и не расправља, за разлику од интерпелације, односно не може се влада изложити додатним питањима истог или другог посланика. Питање има за циљ да се „од министра односно цијеле владе добије обавјештење о некој ствари. Кад је тражено обавјештење добивено односно дато, право народног посланика је консумирано или исцрпљено.“[300] Посланик након добијања одговора (објашњења или обавјештења) нема даљих могућности у односу на предмет свог интересовања.

---

[297] Ратко Марковић, *цит. дј*. стр. 414.
[298] Миодраг Јовичић, *Одговорност носилаца јавних функција*, Београд, 2006.
[299] У пракси је понекад тешко одвојити ова два облика одговорности јер индивидуалну обично прати и солидарна одговорност. Кад се расправља о одређеном акту неког министра није лако одредити да ли је он израз опште политике владе или је у питању чисто дјеловање министра.
[300] Лазар Марковић, *Парламентарно право*, Београд, 1991, стр. 187-188.

б) Интерпелација. Интерпелација такође представља инструмент парламентарне контроле владе, који „поред подробнијег информисања о раду владе или министарства може довести до изгласавања неповјерења влади.“[301] Интерпелација се подноси у писменој форми од стране групе посланика, а најмањи број посланика који може упутити интерпелацију одређује се уставом или пословником парламента. Наиме, интерпелација представља колективно право посланика. Услов за њено подношење јесте подршка одређеног броја посланика који је утврђен уставом или пословником.[302] За разлику од посланичког питања које је информативног карактера, о којем се не води расправа и не изазива директне санкције према влади, код интерпелације се води претрес и то због тога што се тражи да влада објасни и оправда свој поступак, који јој посланици у парламенту оспоравају. Садржај интерпелације се односи на било који проблем и укупне дјелатности владе или на кључне ставове владине политике. То је по правилу крупно питање од општедржавног значаја које изазива интересовање јавности. „Интерпелација може да се односи на било који проблем из укупне делатности владе или да се тиче опште политике владе. У свом одговору на интерпелацију, влада не пружа само информацију, већ мора да објасни и оправда своје поступање у ствари која чини предмет захтјева. Интерпелација зато није само ствар појединог посланика или групе која је истакла овај захтев. То је ствар читавог парламента, који тим поводом испитује и контролише рад владе“.[303] Док су код посланичког питања на сцени посланик који пита и члан владе који одговара, поводом интерпелације у расправи могу учествовати сви посланици и сви чланови владе, и на крају се обично завршава гласањем. Дакле, циљ интерпелације није, као код посланичког питања, информација, него дискусија и расправа, а потом евентуално, и санкција према влади у виду гласања о повјерењу.[304] Међутим, треба истаћи да интерпелација не доводи увијек до постављања питања повјерења владе, односно, доношењем закључка да се приступи гласањем о повјерењу влади. Наиме, након завршетка парламентарне расправе, парламент може одлучити да се пређе на сљедећу тачку дневног реда, што би значило да већина прихвата одговор владе на интерпелацију, тј. да не налази разлога да се изрекне оцјена рада владе, било позитивна или негативна. У супротном, ако већина посланика није задовољна одговором, може

[301] Маријана Пајванчић, *цит. дј.* стр. 125.
[302] Тако нпр. Устав Србије, (члан 129) уређује да најмање 50 народних посланика, може поднијети интерпелацију; према Уставу Црне Горе (члан 108) најмање 27 посланика. У Македонији, (члан 72 Устава), најмање пет посланика може поднијети интерпелацију, у Словенији (члан 118 Устава), најмање десет посланика, док Устав Хрватске, (члан 85), тај број утврђује разломком-једна десетина посланика Хрватског сабора.
[303] Ирена Пејић, *цит. дј.* стр. 222.
[304] „Не утврдити уставом или одговарајућим законом овакво рјешење као последицу интерпелације поменутог исхода расправе која је вођена у парламенту, значи обезвредити интерпелацију до недопустиве мјере, која је у потпуности дисквалификује, чак чини непотребном, уколико постоји инструмент посланичког питања“. Оливера Вучић, „*Интерпелација-утицај посланика на одговорно поступање владе“, Правна ријеч, бр 14/08*, Бања Лука, 2008, стр. 96.

се приступити гласању о повјерењу влади или приморати владу да сама постави питање свог повјерења.[305]

в) Гласање о неповјерењу. Поступак гласања о повјерењу влади представља најзначајнији и најдјелотворнији инструмент парламентарне контроле владе којим се и преламају односи између парламента и владе. Због тога се „највећи број процесних питања у вези са гласањем о поверењу влади уређује уставом, а само мањи број пословником парламента.“[306] Компаративна уставност пружа ,примјере гласања о повјерењу влади које повезује са избором нове владе тако да влади може бити изгласано неповјерење само ако је у парламенту обезбјеђена већина за подршку новој влади. Овај институт се назива *конструктивно гласање о неповјерењу влади*, а суштина поступка у уставним системима у којима постоји (Аустрија, Шпанија, Мађарска, Њемачка) је у томе да се „у парламенту може приступити гласању о поверењу влади само под условом да је изгласан мандатар за састав нове владе.“[307] Дакле, посланици истовремено гласају о избору новог мандатара и неповјерењу влади.

У парламентарним демократијама, контрола парламента и гласање о повјерењу влади или поједином члану владе, зависе и од политичких партија које чине структуру парламента. „Контролна функција парламента и гласање о поверењу влади у великој мери су условљени политичком композицијом парламента и владе. У савременој држави политичке партије доминирају у процесу изабраних посланика, а преко њих и политичке композиције парламента обезбеђују и функционисање владе.“[308]

г) Остали инструменти. Један од инструмената парламентарне контроле владе јесте и *буџетско право* парламента и *парламентарна истрага***.** Незадовољство радом Владе парламент може исказати и пријетњом да неће гласати за буџет. „Пријетњом да неће прихватити буџет, парламент може принудити владу да повуче свој предлог или да одступи од предузимања планираних мера која парламентарна већина не жели да подржи.“[309] Међутим, овај инструмент парламентарне контроле губи на значају, јер се обављање послова обавља на основу претходног буџета.

О неком питању везано за рад владе, парламент има право да спроведе истрагу, тако што ће формирати радно тијело које ће прикупити одређене информације и сачинити извјештај. О

---

[305] Тако нпр. Устав Републике Србије (члан 129) експлицитно предвиђа да, ако Народна скупштина гласањем не прихвати одговор Владе или члана Владе, приступиће се гласању о неповјерењу влади или члану владе, уколико претходно, по неприхватању одговора за интерпелацију предсједник владе односно члан владе не поднесе оставку.

[306] Маријана Пајванчић, *цит. дј*. стр. 180.

[307] *Исто*, стр. 182. Смисао овог института је избјегавање парламентарне кризе до које би дошло ако влади буде изгласано неповјерење, а парламентрна већина из различитих разлога не може да образује нову владу.

Тако нпр. Устав Шпаније (члан 113. став 2) предвиђа да „приједлог за изгласавање неповјерења мора предложити најмање једну десетина посланика и њиме мора бити предвиђен кандидат за предсједника владе.“

[308] Ирена Пејић, *цит. дј.* стр.238.

[309] Маријана Пајванчић, *цит. дј.* стр. 126.

извјештају се води расправа у парламенту која може довести и до покретања поступка гласања о повјерењу влади или поједином министру. Поред колективне (солидарне) одговорности владе, „постоји и индивидуална одговорност њених чланова, или *министарска одговорност*. Министарска одговорност може бити политичка, материјална и кривична.“[310] *Политичка одговорност* министра постоји када му у парламенту буде изгласано неповјерење, због нецјелисходности његовог рада и политике. Дакле, код политичке одговорности министра, у питању је цјелисходност његовог рада, а не законитост. Међутим, ако министар приликом вршења своје службене дужности учини кривично дјело, тада постоји његова *кривична одговорност*.[311] Материјална одговорност министра је „одговорност за штету насталу приликом вршења његове службене дужности нанесену његовом незаконитом радњом“.[312]

У наставку рада ће се извршити анализа различитих облика организације извршне власти у државама насталим распадом Југославије, чији устави прихватају систем подјеле власти. Процес распада започео је сецесијом Словеније и Хрватске, а затим се проширио и на остале државе-чланице односно федералне јединице које су биле у саставу СФРЈ. Крајњи резултат тог процеса је да су Словенија, Хрватска, БиХ и Македонија постале самосталне, независне и међународно признате државе, док су Србија и Црна Гора, створиле нову заједничку државу-Савезну републику Југославију (СРЈ), односно Државну заједницу Србија и Црна Гора, која је трајала до 2006. године када су и Србија и Црна Гора постале независне државе. Тежиште рада ће се односити на истраживање обављања извршних функција од стране органа извршна власти (владе, шефа државе) у новоствореним државама, њиховом међусобном односу, као и односу према законодавном органу. Поред тога, истраживаће се и тенденција јачања извршне власти у савремено доба, у смислу да се ефективна власт прелази на егзекутиву, у којој мјери је то присутно и у новоствореним државама, те утицај политичких партија на функционисање извршне власти, имајући у виду чињеницу да су у анализираним државама заступљени вишепартијски системи, а да политичке партије представљају спону између законодавне и извршне власти. На основу спроведене анализе и истраживања биће изведени и закључци.

[310] Ратко Марковић, *цит. дј.* стр. 344.
[311] Овај облик одговорности треба разликовати од кривичне одговорности министра као приватне личности тј. дјело које нема везе са његовом службеном дужношћу.
[312] Ратко Марковић, *исто,* стр. 345. И ову одговорност треба разликовати од одговорности министра као приватне личности због неизвршавања материјалних обавеза.

VI ИЗВРШНА ВЛАСТ У РЕПУБЛИЦИ СЛОВЕНИЈИ

1. КОНСТИТУТИВНИ АКТИ И УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ ИЗ 1991. ГОДИНЕ

У другој половини осамдесетих година у Словенији су се интезивно одвијали процеси који су почетком деведесетих довели и до првих демократских избора и постепеног преласка на парламентарну демократију и тржишну економију. Априла 1990. године у Словенији су одржани први демократски избори на којима су побједу однијеле политичке странке, удружене у коалицији - Демократска опозиција Словеније (ДЕМОС). Након избора, новооснована Скупштина Републике Словеније донијела је Декларацију о суверености државе Републике Словеније и јула 1990. прогласила сувереност Републике Словеније. Почетком децембра 1990. године, донесен је Закон о плебисциту о самосталности и независности Републике Словеније. На плебисциту одржаном 23. децембра 1990. године грађани Словеније су великом већином (88,5%) гласали за самосталност и независност Републике Словеније. У фебруару 1991. године, Скупштина је донијела Резолуцију о приједлогу за споразумно раздруживање република СФРЈ. Скупштина Републике Словеније 25. јуна 1991. године, Основном уставном повељом о самосталности и независности Републике Словеније, проглашава сувереност, односно да је Република Словенија самостална и независна држава. Због војне интервенције и притиска европских држава Словенија ставља мораторијум на донесену Повељу у трајању од три мјесеца. Истеком мораторија, 8. октобра, Повеља ступа на снагу, а Скупштина, 23. децембра 1991. године, доноси и нови Устав. Новим уставом успостављен је темељ новом правном систему заснованом на поштовању људских права и слобода, парламентарном облику државне власти заснованом на начелу подјеле власти. Процес међународног признања Словеније доживио је врхунац 22. маја 1992. године, када је Словенија примљена у чланство Уједињених нација.

Устав Републике Словеније (у даљњем тексту Устав Словеније) од 23. децембра 1991. године[313] не предвиђа експлицитно да се државна власт организује на начелу подјеле власти, али из Општих одредби Устава, видљиво је да је прихваћен принцип подјеле власти у облику класичне трихотомије: легислатива, егзекутива и јудикатура.

Парламент Републике Словеније, чине Државни збор (Државно вијеће) и Државни савјет. Устав Републике Словеније утврђује дводомни састав парламента, и то кроз специфичну варијанту бикамерализма, јер посланички (представнички) дом „у суштини, има улогу и функцију парламента. Положај и функција другог дома нису такви да би он могао бити дефинисан као прави правцати Горњи дом.“[314] Наиме, Државни савјет је заступништво

[313] „Uradni list Republike Slovenije“ br. 33/91

[314] Драган Батавељић, *Упоредна анализа законодавне власти бивших југословенских земаља*, Крагујевац, 2002, стр. 96.

носилаца социјалних, привредних и локалних интереса и, као такав, има претежно савјетодавно - иницијаторску улогу. Он има специфичну законодавну функцију у виду суспензивног вета на законе усвојене у Државном збору који је носилац легислативне функције у Словенији.[315] Стога је и институт распуштања Уставом предвиђен само за Државни збор, а односи се превасходно на неизбор владе Словеније у Уставом утврђеним роковима. Будући да законодавну власт, превасходно проводи Државни збор (парламент Републике Словеније) као општи, представнички дом и да је надлежан за избор Владе и вршење надзора нада њеним радом, у даљем излагању о извршној власти Словеније разматраћемо однос извршне власти и међусобну повезаност са Државним збором, док ћемо оставити на страни Државни савјет.

Извршна функција власти подијељена је између предсједника Републике Словеније и Владе (тзв. дуализам извршне власти). Судску власт проводе судови, а дијелом и Уставни суд, који доноси пресуде везане за уставност и законодавност општих правних аката те одлучује о уставним тужбама и неким другим питањима.

Устав Словеније, до сада је допуњаван и мијењан шест пута,[316] а најзначајније промјене су оне из 2003. године, извршене због прикључења Словеније Европској унији. Један од основних циљева словенске политике од самосталности било је укључивање Словеније у Европску унију (ЕУ). У јуну 1996. године, Словенија је потписала Споразум о придруженом чланству у ЕУ и поднијела кандидатуру за пуноправно чланство. Наредних година Словенија је интезивно усклађивала законодавство са правом ЕУ. Будући да Устав Словеније није допуштао пренос суверености Словеније на међународне организације, па ни на Европску унију, било је неопходно промијенити Устав, односно утврдити уставни основ за одлучивање о приступању Словеније. То је учињено Уставним законом о промјенама I поглавља и 47. и 68. члана Устава Републике Словеније, којег је усвојио Државни збор у фебрару 2003, године додавањем одредбе о чланству и преношењу суверених права на међународне организације.[317] Уставни закон је предвиђао и могућност одржавања референдума.[318] Након доношења

[315] Члан 96 Устава Републике Словеније.

[316] „Uradni list Republike Slovenije“ br. 42/97; 66/2000; 24/2003; 69/04; 68/06; 47/13. Устав Републике Словеније, неслужбени пречишћени текст, извор: интернет страница службеног гласила Републике Словеније: http://www.uradni-list. Si.

[317] Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije**,** („Uradni list Republike Slovenije“, št. 24/2003). Наиме, Уставни закон, чланом 3а, одредио је уставни основ за пренос дијела суверених права Словеније на међународне организације, па и на ЕУ, сљедећом одредбом: „Словенија може међународним уговором који ратификује Државни збор са двотрећинском већином гласова свих посланика, да пренесе извршавање дијела суверених права на међународне организације које су засноване на поштовању људских права и основних слобода, демократије и начела правне државе, те ступати у одбрамбене савезе са државама заснованим на поштовању тих вриједности“ (члан 3а став 1).

[318] Члан 3а став 2 Уставног закона. Овим чланом, (став 3) дефинисана је и валидност правних аката и одлука међународних организација у Словенији. Проф. Руди Коцјанчић сматра да се та одредба „може, у најбољем случају, да се користи као уставни основ за унутрашњу интерпретацију односа између комунитарног и словеначког права.“ Руди Коцјанчић, *Уставни основ за одлучивање о приступању Словеније Европској унији,* Анали Правног факултета у Београду, год. LIII, бр. 1, Београд 2005, стр. 125.

одлуке[319] Државног збора о његовом одржавању, референдум је одржан 23. марта 2003. године, а бирачи Словеније, великом већином (89%) опредијелили су се за прикључење ЕУ. На основу одлуке референдума, Словенија је 16. априла 2003. године у Атини потписала Уговор о приступању. Након ратификације Уговора о приступању ЕУ у Државном збору, 28. јануара 2004. године, Република Словенија, заједно са девет других држава, 1. маја 2004. године, постаје чланица ЕУ, што је имало утицаја на улогу и положај извршне власти, прије свега, Владе и њеног односа са Државним збором.

2. ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ

2.1. Избор и мандат предсједника Републике

Предсједник Републике *бира се* на непосредним,[320] општим и тајним изборима.[321] Непосредни избори дају предсједнику важну „интегративну улогу у држави,“[322] иако истовремено стварају међу бирачима збуњујући утисак о овлашћењима предсједника. Избор предсједника Републике расписује предсједник Државнога збора. У складу са Законом о избору предсједника Републике (у наставку текста: ЗВПР)[323] кандидате за предсједника Републике алтернативно могу предлагати посланици Државног збора, политичке странке и бирачи.[324] Кандидат за предсједника је изабран ако освоји већину гласова. Иако Устав не предвиђа изричито два круга гласања, законом је прописано да се, ако ниједан од кандидата не освоји већину (50%) гласова, расписује други круг избора, који требају бити одржани у року од 21 дан, а у којем ће се бирати шеф државе између два кандидата која су добила највише гласова у првом кругу. За предсједника Републике може бити изабран само држављанин Словеније, при чему, за разлику од неких других земаља, Устав не поставља посебна старосна ограничења предсједничког кандидата.

За разлику од посланика, предсједник Републике се бира на *период од пет година*.[325] Основни разлог за уставно рјешење о петогодишњем мандату шефа државе јесте „намјера уставотворца да се различитим трајањем предсједничког и парламентарног мандата обезбеди континуитет државне политике, као и да се истакне независност шефа државе у односу на

[319] Одлука о расписивању савјетодавног референдума о приступању Републике Словеније Европској унији, („Uradni list br. 13-517/2003“).
[320] У расправи о Уставу Словеније у периоду 1990. и 1991. преовладао је став да се предсједник Републике бира непосредним путем, а не у парламенту. Томе је допринио став јавности, јер су Словенци на почетку транзиције крајем осамдесетих и почетком деведесетих година 20. вијека јасно изразили жељу о непосредном избору предсједника Републике. Види: Миро Церар, *Улога предсједника Републике у словенском уставноправном и политичком суставу“,* Политичка мисао бр. 4/2005, Загреб, стр. 47
[321] Избор предсједника Словеније утврђен је чланом 103 Устава.
[322] J. Rupnik, R. Cijan, B. Grafenauer, *Ustavno pravo Republike Slovenije (posebni del),* Maribor 1996, 193.
[323] Zakon o volitvah predsednika republike („Uradni list RS“ br. 39/92).
[324] Види: чл. 10-13 ЗВПР.
[325] Мандат је дужи од посланичког мандата који траје четири године.

легислативу.“[326] Једно лице на ту функцију може бити изабрано највише два пута заредом. Имајући у виду да Устав онемогућава само узастопни избор, једно лице би могло, након извјесног периода, да се и по трећи пут кандидује за избор предсједника, што се до сада није десило. Будући да је мандат државног збора четири године, предсједник Републике осигурава континуитет власти. Континуитет државне власти у личности предсједника током парламентарних избора и у тренутку када Државни збор још није конституисан, важан је и садржава потенцијалну моћ предсједника да у евентуалним и могућим ванредним ситуацијама привремено замијени Државни збор. Прије ступања на дужност, предсједник полаже заклетву пред Државним збором. Будући да у Уставу стоји да се она полаже прије ступања на дужност, произилази да је њено полагање услов за преузимање дужности односно да је дејство заклетве конституивног карактера.

Функција предсједника је неспојива са било којом другом јавном функцијом и професијом.[327] Овом уставном одредбом се жељело постићи објективно и законито обављање предсједничке функције и отклањање сукоба интереса. Према проф. М. Рибаричу, неутрално обављање функције предсједника и његов ауторитет захтијевају да предсједник нема других обавеза и да својим дјеловањем не смије бити пристрасан. Имајући у виду статусни положај предсједника, то је разумљиво, јер је предсједник републике предсједник свих држављана, а не само одређене скупине људи.[328] Овако широко постављена инкомпатибилност оставља могућност тумачења шта се подразумијева под јавном професијом или функцијом. Тако се, будући да Устав изричито не забрањује обављање партијских функција, може поставити питање да ли предсједник може бити члан или функционер политичке партије. У Словенији предсједнику није формално забрањена страначка припадност у времену обављања функције, али је било случајева да изабрани предсједник своје чланство замрзне или повуче због избора за предсједника.[329] Међутим, без обзира на то да ли предсједник може бити или не бити члан странке, стварни утицај партије, нарочито оне која је на власти, увијек постоји јер већина предсједника је и дошла на положај као лидер или истакнути члан неке партије. Стога „нема двојбе да је политички утицај таквог функционера, у сваком случају, по правилу, велик, понекад и одлучујући.“[330]

---

[326] Дарко Симовић, *цит. дј*. стр. 216

[327] Члан 105 Устава

[328] Miha Ribarič, *Status predsednika Republike Slovenijevsistemu vladanja*, National report for the Round Table Conference „Ten years of the Demokratic Constitutionakism in Central and Eastern Europe“, Poland, 2000. Доступно на http:/www.2.gov.si/up-rs_slo.nsf

[329]Некадашњи предсједник Милан Кучан и Јанез Дрновшек су својевремено иступили из странке, будући да се од предсједника републике, иако то устав изричито не налаже, ипак очекује да не буде члан странке.
Проф. М. Церар сматра да Устав не забрањује предсједнику да буде партијски функционер. Миро Церар, *Улога предсједника Републике у словенском (уставно)правном и политичком суставу*, Политичка мисао бр. 4/2005, Загреб 2005, стр. 39-66

[330] Александар Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, (III том)*, Нови Сад, 2002, стр. 102.

С обзиром на то да Словенија Уставом нема потпредсједника Републике, у случају трајне немогућности (ометености) обављања послова,[331] смрти, оставке или каквог другог прекида предсједникове функције прије истека мандата, до избора новог предсједника, функцију предсједника мора привремено обављати предсједник Државног збора.

У парламентарној уставности и пракси уобичајено је да у посебним ситуацијама функцију председника републике преузима председник парламента, будући да његов легитимитет произилази из непосредних избора, иако има и држава (нпр. Словачка) у којима је уставом утврђено да замењивање шефа државе обавља председник Владе.[332] У том случају треба расписати изборе за новог предсједника Републике најкасније петнаест дана након прекида функције претходнога. Предсједник Државнога збора привремено обавља функцију предсједника Републике и у случајевима одсуства тј. заузетости предсједника.[333]

Престанак мандата прије истека периода од пет година, настаје и утврђивањем његове одговорности јер тада долази до „одузимања функције."

2.2. Одговорност предсједника Републике

Устав посебно уређује и институцију одговорности предсједника Републике, тзв. уставну тужбу (impeachment).[334] Разлог за покретање поступка одговорности шефа државе у Словенији јесте повреда Устава или теже кршење закона. Устави многих држава предвиђају да је за подизање оптужнице против шефа државе потребна двотрећинска већина посланика у парламенту. Међутим, Устав Словеније није прецизирао која је већина посланика потребна за покретање поступка, већ је то урађено Законом о Уставном суду. Овакво рјешење ријетко је заступљено у компаративној уставности,[335] јер је исправно и логично да питање покретања одговорности шефа државе, као једне од најважнијих институција у држави, буде утврђено уставом, а не законом.

У Словенији, ако предсједник Републике приликом обављања своје функције крши Устав или теже крши закон, на приједлог најмање 30 посланика, Државни збор га може оптужити пред Уставним судом. О тужби одлучује Државни збор већином гласова свих

[331] Случајеви трајне ометености и спријечености нису ближе одређени Уставом, али се под том може подразумијевати објективна и здравствена ометеност тј. неспособност за обављање функције. Треба истаћи да начин и поступак наступања трајне ометености, као ни оставке, није уређен Уставом, услијед чега није утврђено ни ко те разлоге утврђује, ни када они производе правно дејство.

[332] Владан Кутлешић истиче да би „теоријски посматрано логичније било замењивање поверити носиоцу другог дела извршне власти – влади или шефу владе, јер се ради о истој врсти послова. Ово је тим пре оправдано кад се ради о председницима бираним у парламенту." Владан Кутлешић, *Устави бивших социјалистичких држава Европе – упоредноправна студија*, Београд 2004, стр.93.

[333] Члан 106 Устава.

[334] Одговорност предсједника републике утврђена је чланом 109 Устава.

[335] Устав Литваније такође није утврдио која већина посланика је потребна за покретање поступка утврђивања одговорности шефа државе.

посланика.[336] Кад Уставни суд добије закључак Државног збора о тужби, може двотрећинском већином гласова свих судија одлучити да предсједник Републике до одлуке о тужби привремено не може обављати своје дужности.[337] Потом, у својој коначној одлуци, Уставни суд, или прихвата утемељеност оптужбе, или оптуженог предсједника ослобађа од одговорности. У случају утемељености оптужбе Уставни суд двотрећинском већином гласова може одлучити да предсједнику престају његове функције. О оптужби против шефа државе треба истаћи и чињеницу да су уставне одредбе у том погледу изразито недоречене, при чему уопште није јасно шта тачно припада у категорију „кршења устава или „тежега кршења закона", што представља материјално-правну подлогу за уважавање предсједникове одговорности. Проф. М. Церар сматра да би повреда Устава била нпр. када предсједник не би прогласио закон који је усвојен, или када не би у уставном року расписао изборе за Државни збор, те да би и кршење закона морало бити такво да штети угледу државе и угледу предсједника или да омета функционисање државе и њених органа; проузрокује велику материјалну штету (проневјера, корупција, издаја и сл.).[338] То би могло навести на закључак да се иза правних формулација „кршења устава" и тежег кршења закона" крије, у ствари, политичка одговорност, чему иде у прилог и постојање само једне санкције - одузимање функције. Одлука Државног збора „да подигне или не подигне оптужбу, ствар је политичке природе...имајући у виду уставом овлашћеног субјекта за подизање оптужбе, факултативност одлучивања о подизању оптужбе, као и предвиђену санкцију, а то је одузимање функције, сматрам да је тако уређена уставноправна одговорност предсједника републике својеврстан облик политичке одговорности."[339]

У оквиру расправе о одговорности предсједника Републике,[340] треба истаћи да се против њега, као и против било којега другог носиоца јавне функције (министра, посланика Државног збора, члана Државног савјета), у складу са Уставом и законом, може провести парламентарна истрага у којој се одлучује о његовој могућој политичкој одговорности. Ријеч је, дакле, о уставној могућности Државног збора да утврди и политичку одговорност највиших државних

[336] Члан 63/1 Закона о уставном суду (у наставку текста ЗУстС)
[337] Члан 109 Устава.
[338] Miro Cerar, *Impeachment*, Ius info, 2007, http://www.iusinfo.si/DnevneVsebine/Kolumna.aspx?Id=10320
О томе вишеод истог аутора: *Obtožba pred ustavnim sodiščem (nekatera odprta vprašanja veljavne ureditve*), Javna uprava, let. 35, št. 2, Ljubljana 1999, 235-259; Ivan Kristan: *Odgovornost predsednika republike (šefa države),* X Dnevi javnega prava, (zbornik referatov), Portorož, 2004, str. 39-56.
[339] Miha Ribarič, *Odgovornost predsednika republike*, V. Dnevi javnega prava: Slovensko javno pravo na prehodu v novo tisočletje, Portorož, 7-9 juni 1999., preuzeto sa http//www2.gov.si/up-rs/1992-2002/mk.nsf./17775. У досадашњој уставности Словеније запажамо један покушај оптужбе предсједника Републике за кршење устава и закона. Посланици Социјалдемократске странке Словеније (СДС) и Словенске људске странке (СЛС) оптужили су предсједника Данила Тирка да је приликом додјеле једног одликовања, прекршио члан 34 Устава, три члана Кривичног законика и Закона о одликовањима. Стога су предлагали Државном збору да подрже њихов предлог за уставну оптужбу и покрене поступак пред Уставним судом. Међутим, посланици у Држжавном збору нису подржали тај приједлог. Види: Mojca Zorko, *Ustavna obtožba zoper predsednika je resna in je ne smemo jemati zlahka*, Dnevnik, Ljubljana, 2010, dostupno na: http://www.dnevnik.si/slovenija/v-ospredju/1042333737
[340] Више о томе види: Miha Ribarič, *Odgovornost predsednika republike*, Javna uprava, br. 4, 1999, str. 583-606.

функционера за њихово могуће непримјерено или штетно понашање.[341] У вези с тим, занимљиво је да Устав нема одредбу о имунитету предсједника Републике, (али ни чланова Владе) који је битан за самостално и законито обављање послова, што је нелогично рјешење имајући у виду број и врсту послова у њиховој надлежности. Предсједник Републике је тако кривичноправно и грађанскоправно одговоран по важећим прописима.

Поред случајева краћег трајања мандата предсједника Републике, Устав предвиђа и могућност дужег трајања мандата, преко пет година. Ријеч је о истеку предсједничког мандата у околностима проглашеног ратног или ванредног стања када предсједник остаје на функцији не само након трајања таквог стања већ и шест мјесеци након престанка таквог стања.

2.3. Овлашћења предсједника Републике

Устав Републике Словеније разликује функцију председника Републике од његових овлаштења.[342] Наиме, основна функција предсједника Републике јесте да „представља Републику Словенију и да је врховни командант њезиних оружаних снага“.[343]

Представљање државе је основна функција предсједника републике, присутна у уставној теорији и пракси, али пажњу привлачи истицање командовања оружаним снагама као функцијом предсједника. Дакле, командовање оружаним снагама Устав није предвидио као уставно овлашћење, већ као функцију, што се може оправдати тиме да је Словенија своју независност „прокламовала у околностима грађанског рата у Југославији, тако да је било неопходно прецизирати ко ће бити носилац ове функције која у таквим приликама има велики значај.“[344] Устав изричито не одређује предсједника државе као шефа (поглавара) државе или носиоца извршне власти.

Предсједник републике је једини орган који по уставу представља државу и са својом репрезентативном функцијом и јавним наступањем у држави има и интегративну функцију. Функција представљања Републике подразумијева да предсједник представља државу и изнутра и у међународним односима, при чему поставља и опозива дипломатске представнике Републике Словеније и прима акредитативна писма страних дипломатских представника, те издаје потврде о ратификацији.

---

[341] Члан 93 Устава. У вези с тим донесен је и Закона о парламентарној истрази (Zakon oparlamentarni preiskavi, Uradni list RS, št 63/93). О томе шире: Miha Ribarič, *Uveljavljanje odgovornosti predsednika republike*, 1. Strukovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Zbornik Inštituta za javno upravo, Brdo pri Kranju, str. 273-285. Preuzeto sa mhtml:file://C:/Users/Pravo/Desktop/Slovenija/Postp.odgov.preds.Sl.mht

[342] Устав Републике Словеније одређује функцију и овлашћења предсједника Републике у четвртом поглављу под насловом Државно уређење, од 102. до 109. члана. Овлашћења су утврђена чланом 107. Устава. Највећи број уставотвораца посткомунистичких земаља дефинишу његову функцију у уставном систему. Проф. Д. Симовић сматра да разлог томе јесте непосредан избор шефа државе чиме он стиче самосталан политички легитимитет због чега су уставотворци жељели да му додијеле значајнију улогу у политичком животу. Види: Дарко Симовић, *Полупредседнички систем, Београд,* 2008, стр. 219 и 220.

[343] Члан 102 Устава.

[344] Дарко Симовић, *исто*, стр. 220.

Устав утврђује и друга овлашћења предсједника Словеније али доста рестриктивно. Рестриктивна надлежност предсједника Републике се огледа и у чињеници *да* нема формалне законодавне иницијативе *тј. нема право предлагања закона, па чак ни права суспензивног вета на усвојене законе у парламенту, које компаративно гледано, обично имају шефови држава*. Наиме, предсједник Републике мора прогласити закон најкасније осам дана након његовог прихватања.[345] Притом се поставља питање, може ли предсједник отклонити промулгацију закона? Словеначкка теорија Устава одговара на то питање негативно, јер је промулгација закона предсједникова уставна дужност. Ако предсједник отклони промулгацију, у теорији се, између осталог, предлаже да би ту његову дужност привремено преузео предсједник Државног збора, који је потписник закона и који је овлашћен за замјењивање предсједника Републике кад он није у могућности обављати своју функцију.[346] Предсједник Републике нема право на расписивање референдума, односно не може захтијевати законодавни референдум. Предсједник може на законодавни поступак и на друге парламентарне поступке утицати само својим мишљењима и побудама, које Државни збор не обавезују.[347] Једино, након усвајања закона, може пред Уставним судом покренути поступак контроле његове уставности. Исто тако, може тражити од Уставног суда да у поступку ратификације међународног уговора, изнесе мишљење о његовој усклађености са Уставом, које обавезује Државни збор.[348]

За разлику од неких других парламентарних уређења, словеначки Устав предсједнику Републике не омогућује издавање аката за извршавање закона (нпр. уредаба), као ни уредби са законском снагом, осим у случајевима ратног или ванредног стања, али и тада на приједлог Владе.[349] О проглашењу ванредног или ратног стања, те о нужним мјерама у таквим ситуацијама, одлучује Државни збор на приједлог Владе. Устав Словеније предвиђа исте разлоге за увођење ратног и ванредног стања. Државни збор одлучује и о употреби одбрамбених снага. Ако се Државни збор не може састати и засједати, предсједник Републике има уставно овлашћење да на приједлог Владе *прогласи ратно стање* уз обавезу да о томе у најкраћем року обавијести парламент, те одреди увођење нужних мјера или могућу употребу оружаних сила. У ванредном или ратном стању предсједник Републике може, али на приједлог Владе, *доносити уредбе са законском снагом* које се односе на одбрану, доносити одлуке о употреби словенске војске, о увођењу радне и материјалне дужности те о општој мобилизацији у ванредном стању. Тим уредбама, предсједник може ограничити појединa људска права и

[345] Члан 91 Устава.
[346] Igor Kaučič, *Funkcija predsednika republike in državni zbor*, Strukovno srečanje pravnikov s područja javnega prava, Zbornik Inštituta za javno upravo, Brdo pri Kranju, 1995, str. 264.
[347] Више о томе види: Miha Ribarič, *Predsednik republike v procesu političnega odločanja*, Strukovno srečanje pravnikov s područja javnega prava, Zbornik Inštituta za javno upravo, Rogaška Slatina, 1996, str. 80 i 81.
[348] Члан 160 Устава.
[349] Овлашћења предсједника Републике у ванредним околностима утврђена су чланом 108 Устава. Донесене уредбе са законском снагом се подносе парламенту на потврду чим он буде могао да се састане.

темељне слободе, осим неких од права која штите најважнија човјекова добра.[350] Из наведеног је јасно да предсједникова уредба може имати, не само снагу закона, него и снагу Устава, јер може привремено ограничити нека Уставом зајамчена права. Предсједник Републике мора издане уредбе са законском снагом предложити на потврду Државном збору чим исти буде у могућности да се састане. Устав не одређује шта се догађа ако Државни збор не потврди уредбе са законском снагом. У таквом случају, уредба би престала важити, а има мишљења да у случају одбијања ратификације уредбе, Државни збор може оптужити предсједника Републике за кршење Устава на Уставном суду.[351]

Једно од битних овлашћења предсједника Републике односи се на поступак образовања Владе. У Словенији, предсједник Републике након проведених парламентарних избора, *предлаже Државном збору кандидата за предсједника Владе,*[352]док нема никакву улогу приликом именовања министара. Прије него предложи кандидата за предсједника Владе, предсједник Републике дужан је да се консултује са вођама парламентарних група, иако није везан њиховим предлозима и мишљењима. Ако предложени кандидат не добије потребну (апсолутну) већину у парламенту, Устав предвиђа још два покушаја избора Владе, с тим да кандидата за предсједника Владе могу предложити и парламентарне групе, као и минимум десет посланика. Предвиђајући рјешење по којем и посланици могу да предложе мандатара за састав Владе „Устав Словеније је лишио председника сваког утицаја у поступку образовања владе у случају постојања јасне и стабилне парламентарне већине".[353] Међутим, ако ни након три круга гласања не дође до избора Владе (о чему ће бити више ријечи касније, када будемо анализирали Владу), предсједник Републике мора распустити Државни збор и расписати нове изборе.[354] Овакво рјешење представља и једини излаз из ситуације будући да при постојећем распореду политичких снага у парламенту није могуће конституисање стабилне парламентарне већине. Дакле, будући да је Устав детаљно предвидио избор Владе, може се закључити да је улога шефа државе, углавном, протоколарне природе. Већи утицај у поступку образовања Владе може имати изузетно, када не постоји јасна и стабилна парламентарна већина, имајући у виду да њено непостојање приликом избора владе, може довести и до распуштања парламента.

Уз наведени примјер, Устав предвиђа могућност распуштања Државнога збора само у случају неуспјелог изгласавања повјерења Влади, (о чему ће бити ријечи касније), али и тада предсједник Републике је дужан то учинити по сили Устава. Наиме, Устав Словеније је предвидио институт конструктивног изгласавања неповјерења Влади, утврђујући да се

[350] Према Уставу (члан 16) ни у оваквим ситуацијама није допуштено привремено обуставити или ограничити сљедећа, Уставом утврђена, права: неприкосновеност живота (члан 17), забрана мучења (чл. 18), личне слободе и достојанства у правним поступцима (чл. 21), претпоставка невиности (чл. 27), начело законитости у кривичном праву (чл. 28), права у кривичном поступку (чл. 29) и слобода савјести (чл. 41).
[351] Igor Kaučič, *цит. дј.* стр. 267.
[352] Члан 111 став 1 Устава.
[353] Дарко Симовић, *цит.дј.,* стр. 226.
[354] Члан 111 став 4 и 5 Устава.

парламент распушта ако се у року од 30 дана од дана изгласавања неповјерења не изабере нови предсједник владе или потврди повјерење дотадашњем.

Предсједник Републике има извјесна овлашћења и према судовима и то у процесу избора у судским тијелима. Предсједник Републике предлаже Државном збору кандидате за судије Уставног суда,[355] као и пет од укупно 11 чланова Судског савјета.[356] Устав је утврдио да предсједник може именовати државне функционере када то допушта закон.[357] Тако према Закону о банкама,[358] он предлаже Државном збору гувернера и шест чланова Банке Словеније; по Закону о омбудсману[359] предлаже Државном збору кандидата за омбудсмана, по Закону о трговачком суду, девет чланова трговачког суда, те на основу Закона о Уставном суду, предлаже Државном збору да именује кандидата из Словеније за судију Европског суда за људска права.[360]

Предсједник Републике располаже и другим овлашћењима који у пракси немају већег политичког значења за њега и обавља одређене дужности: расписује изборе за Државни збор и сазива прву сједницу новог сазива Државнога збора, одлучује о помиловању, додјељује одликовања и почасне титуле.

2.4. Однос предсједника Републике Словеније према Влади

Када говоримо о односу шефа државе и Владе, треба имати у виду значај и број овлашћења којима предсједник Словеније утиче на њен рад. Устав Словеније није предвидио одређене облике институционалне сарадње између шефа државе и Владе. Предсједник Републике нема битних ингеренција према Влади. Утврдио је само овлашћење предсједника Републике да предложи кандидата за предсједника Владе. Ово овлашћење не само да је „по типу најслабије, већ уопште и није такво да се њиме може утицати на рад будуће владе зато што се може предложити само онај кандидат који извјесно ужива, односно уживаће подршку потребне већине у парламенту, тако да се не ради о слободном овлашћењу.“[361] Предсједник предлаже мандатара, али након избора Владе, он нема утицаја на њен рад. Наиме, предсједник не може сазивати или присуствовати сједницама Владе, не може да учествује у раду Владе, да од ње тражи извјештаје нити да покреће питање одговорности предсједника или чланова

[355] Члан 163 Устава.
[356] Члан 131 Устава.
[357] Члан 107 Устава.
[358] Zakon o Banki Slovenije.
[359] Zakon o varuhu človekovih pravic (ombudsmanu).
[360] Проф. И. Каучич ову уставну одредбу сматра проблематичном, јер по његовом мишљењу, ни закон ни неки други акт не би требао предсједнику додјељивати нова овлашћења, већ само да она утврђена Уставом, конкретизује. Стога, по његовом мишљењу, кадровска овлашћења предсједника Републике, прописана законом су спорна, јер за то нема изричитог уставног основа. Igor Kaučič, *Predsednik republike med ustavo in politično prakso,* Podjetje in djelo, 7/2006, Ljubljana, str. 1615.
[361]Владан Кутлешић, *Устави биших социјалистичких држава Европе-упоредноправна студија*, Београд, 2004, стр. 100.

Владе. Ако је приликом избора мандатара, успио да „наметне“ свог кандидата, имао би одређеног утицаја на њен рад, али тај утицај би био политичког карактера, јер уставноправно, нема међусобног утицаја ни утврђене сарадње. Међутим, у пракси сарадња и међусобни утицаји су ипак садржајнији, него што би се из устава могло закључити, што је разумљиво, имајући у виду да обављају послове извршне власти. Та сарадња зависи и од личности предсједника Владе и шефа државе, у смислу политичке моћи и утицаја, о чему ће бити ријечи касније.

Влада и предсједник врше послове самостално, јер Устав не предвиђа институт сапотписа предсједника Владе или појединачних министара на акте предсједника Републике. Чини се да је разлог непостојања овог института, карактеристичног за парламентарне системе, слаб положај предсједника тј. да нема толико значајне ингеренције које би захтијевале и сагласност предсједника или чланова Владе.[362] Одсутност института сапотписа је „посљедица недосљедне изведбе преласка из пријашњег скупштинског система у парламентарни систем.“[363] То до сада није проузроковало практичне проблеме или теоретска премишљања, иако се институција сапотписа начелно не би могла сагласити са општом концепцијом словенског Устава.[364]

Садејство ова два органа, Устав је предвидио у стањима нужде. Наиме, ако Државни збор не може да се састане, на приједлог Владе о увођењу ванредног стања, одлуку доноси предсједник Републике. За вријеме трајања ратног или ванредног стања, Влада има право да предсједнику предлажи доношење уредби, одлука које предсједник доноси у ванредним ситуацијама, када не може да се састане Државни збор.

Ова уставна рјешења су карактеристика парламентарних система власти, али за разлику од чистог парламетарног система, шеф државе у Словенији, ипак, има самосталних овлашћења која му омогућавају одређен утицај на рад Владе.

Раније смо рекли да предсједник Републике Словеније представља државу, не само пред својим држављанима, већ и у иностранству. У том смислу, а због потребе усклађености политичких циљева, мора тијесно сарађивати са министром за иностране послове у Влади који ће давати стручна мишљења о спољнополитичким интересима и потребним мјерама за развијање спољнополитичке дјелатности. То је неопходно из разлога што предсједник Републике у својим наступима не може самостално обликовати ванјску политику државе,[365] јер су креатори спољне политике Државни збор и Влада. Дакле, приликом обављања спољне политике и заступању исте, морају постојати консултације и сарадња између предсједника

[362] Igor Kaučič, *цит. дј*. str. 272.
[363] Janez Pogorelec, *Položaj predsednika republike*, Pravna praksa, Ljubljana, 2005, str. 3-4.
[364] Miha Ribarič, *Odnos med predsednikom Republike Slovenije in Vlado*, u: Demokracija – vladanje in uprava v sloveniji , Zbornik referatov slovenskega politološkega društva, Ljubljana, 1997, str. 47.
[365] Дјеловање предсједника Републике Словеније на подручју ванјских послова подробније је уређен Законом о спољним пословима (Zakon o zunanjih zadevah, Uradni list 113/03, 76/08, 108/09.)

Републике и министра за спољне послове, односно Владом у цјелини,[366] али треба истаћи да је ипак Влада та која води спољну политику. Та сарадња мора постојати и при постављању и смјењивању дипломатских представника. Наиме, И. Каучич и С. Загорц сматрају да право постављања амбасадора не треба бити самостално и искључиво право предсједника Републике, већ да је потребно неформално судјеловање и сарадња између владе, министра спољних послова и предсједника Републике.[367]

Могли бисмо закључити да са формалноправног аспекта, однос Владе и предсједника Републике карактерише Уставом рестриктивно постављена сарадња. Влада, према Уставу, за разлику од предсједника, има мало дефинисаних надлежности, али имајући у виду законске одредбе и уставом утврђене надлежности предсједника Републике, може се рећи да Влада врши све послове који се тичу извршне власти, а који нису изричито Уставом утврђени као надлежности предсједника. Будући да нема јасног разграничења између надлежности предсједника и Владе, могуће је да дође до преплитања или сукоба надлежности. У таквом случају рјешење дилеме Уставни суд доноси својом одлуком који је надлежан орган. Дакле, у могућим споровима о овлашћењима између Државног збора, предсједника Републике и Владе одлучује Уставни суд.[368] Тај се поступак покреће само на захтјев једнога од наведених органа кад сматра да је други орган посегнуо у подручје његових овлашћења, те их одузео.

2.5. Однос предсједника Републике и Државног збора

Предсједник Републике се бира на непосредним изборима као и посланици у Државном збору, те су са те стране равноправни. Однос предсједника Републике и Државног збора[369] можемо разматрати са три аспекта: законодавне иницијативе и законодавног поступка, поступка избора и именовања, те расписивања избора за Државни збор и његово распуштање.

Могућност утицаја предсједника Републике на рад и одлуке Државнога збора у формалном смислу су мале. Ако бисмо размотрили улогу предсједника Републике у вези са радом Државнога збора, најприје бисмо видјели да је предсједничка законодавна функција сведена на проглашење (промулгацију) закона, које усвоји Државни збор. Дакле, Устав

[366] „У пракси предсједник републике у својим вањскополитичким наступима треба да захтијева потребне информације и мишљење министра иностраних послова и Владе. Предсједник републике није формално везан тим ставовима министра и Владе, али је у интересу усклађеног и ефикасног обављања вањско-политичке дјелатности, корисно располагати ставовима минстра и Владе.“ Miha Ribarič: *Institucija predsednika republike ob 10- letnici Ustave*, Zbornik Inštituta za javno upravo Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi 1/2001 - VII. Dnevi javnega prava: "10 let slovenske ustave", Portorož, 4. - 6. junij 2001

[367] Igor Kaučič, Saša Zagorc, *Pravno mnenje o vlogi in ustavnem položaju Predsednika Republike pri postavitvi veleposlanikov*, 2008. Dostupno na http:/www.scribd.com/doc/8421909. Они су мишљења да је постављење амбасадора потребно ускладити на ова три нивоа власти прије тражења агремана.

[368] Члан 160/1 Устава.

[369] Однос између предсједника Републике и Државног збора је регулисан и Пословником Државног збора (чл. 220-224).

Словеније није предвидио право суспензивног вета предсједника Републике према усвојеним законима у парламенту. Осим тога, предсједник Републике не располаже правом на расписивање референдума нити правом предлагања закона, односно правом законодавне иницијативе. У парламентарном систему, није уобичајено да шеф државе располаже овим правом, јер је оно резервисано за владу. Устав Словеније није утврдио овлашћене предлагаче за покретање поступка контроле уставности закона, већ је то препуштено законодавцу. Тако је Законом о Уставном суду прописано да предсједник Словеније може пред Уставним судом покренути поступак контроле уставности. Проф. Ц. Рибичич сматра да би било сврсисходније да је уставом утврђено овлашћење суспензивног вета предсједника Републике на усвојене законе у Државном збору, које би се могло користити у случају сумње у уставност закона, и које би, с друге стране, ојачало положај шефа државе.[370]

Предсједник Републике може захтијевати ванредну сједницу Државног збора,[371] што је неуобичајено за аутентичне парламентарне системе. Право сазивања ванредних сједница парламента „најчешће одликује мјешовите системе власти у којима се тежиште власти преноси на егзекутиву“[372] Пословник Државног збора садржи одредбе[373] које осигуравају редовну обавијештеност предсједника Републике о томе што се догађа у Државном збору (обавијештен је о сједницама и прима све материјале о предметима који су на дневном реду сједница Државног збора). Ако предсједник Републике Државном збору без његовог захтјева пошаље своје мишљење о појединачном питању, предсједник Државнога збора дужан је то мишљење доставити свим посланицима и овлашћеном радном тијелу, потом Државни збор расправља на својој сједници о предсједниковом мишљењу, при чему предсједниково мишљење не обавезује ни посланике ни Државни збор. Предсједник Републике такође има право објаснити на сједници Државнога збора своја мишљења и стајалишта према појединачним питањима. У том случају његов наступ се без расправе и гласања уврштава у дневни ред сједнице Државног збора. С друге стране, Државни збор има уставну могућност захтијевати од предсједника Републике да изрази своје мишљење о појединачном питању и предсједник је дужан да се тога

[370] Ciril Ribičič, *Predsednik Republike kot element stabilnosti v parlamentarnem sistemu*, X Dnevi javnega prava (Zbornik referatov), Portorož, 2004, str стр. 65. Као разлог за увођење вета, Рибичич наводи примјер у којем се показало колико је немоћан предсједник републике. Наиме, 1998. године, предсједник Републике је упозоравао Државни збор на неуставност закона који је био у процедури у Државном збору, а од посланика је добио, како наводи Рибичич, сраман одговор, да је његова дужност да прогласи усвојени закон, какав је да је, или да одступи са функције. Закон је био објављен, али је накнадно Уставни суд одлучио да је противуставан (Одлука U-I-9/98), на што је и упозоравао шеф државе.

[371] Члан 85 Устава. Ово право му даје могућност да на таквој сједници непосредно изнесе своје мишљење.

[372] Дарко Симовић, *цит.дј*. стр. 239.

[373] Чланови од 222-234 Пословника Државног збора.

придржава.[374] У пракси је досад та формална комуникација између предсједника Републике и Државнога збора била минимална.[375]

У малим могућностима да предсједник Републике снажније утиче на појединачне одлуке Државнога збора, није видљива предсједникова политичка снага, али се она може видјети у *његовој функцији предлагања одређених кадрова*. Ријеч је о примјерима гдје је предсједник Републике једини предлагач кандидата за важне државне функције које бира или именује Државни збор.[376] У свим тим случајевима, Државни збор одлучује само о кандидатима које је претходно изабрао предсједник Републике, зато Државни збор мора, у случају да одређеног кандидата није изабрао или именовао, причекати на нови предсједнички приједлог. Овдје се види и утицај Државног збора на предсједника, јер Државни збор доноси коначну одлуку о персоналним приједлозима предсједника. То нарочито долази до изражаја у избору предсједника Владе, јер није политички безначајно да ли ће приједлог предсједника бити прихваћен или не. Међутим, предсједник није искључиво једини предлагач мандатара за састав Владе јер се у тој улози могу појавити и посланички клубови, али треба истаћи да у случају неизбора Владе у Уставом утврђеним роковима доводи до распуштања Државног збора.

Ако је Државни збор распуштен, предсједник Републике поред одлуке[377] о распуштању, доноси одлуку и о расписивању избора који се морају одржати у року од два мјесеца од распуштања. Предсједник нема дискрециono овлашћење да одлучује о распушању парламента, већ је то у два случаја, неизбор владе након одржаних парламентарних избора или након изгласавања неповјерења влади када се у року од тридесет дана не изабере нови премијер односно у поновном гласању не потврди повјерење дотадашњем премијеру, обавезан учинити по сили Устава. Стога се може рећи да је право дисолуцију потпуно ограничено и везано за објективне чињенице.

Однос предсједника и Државног збора добија на значају и тежини у ванредним околностима, јер у таквим случајевима, предсједник преузима овлашћења парламента. Предсједник има право да прогласи ратно и ванредно стање и да путем уредби са законском снагом регулише односе у држави. Те уредбе накнадно треба доставити на потврђивање у парламент, чим се могне састати.

У Словенији највећи утицај парламента на шефа државе постоји у околностима насталим у евентуалним кршењима Устава од стране предсједника. Државни збор покреће тужбу о одговорности предсједника пред Уставним судом који о томе доноси одлуку, а која може

[374] Члан 107 став 2 Устава и 224 Пословника.
[375] Види: Miha Ribarič, *Status predsjednika Republike Slovenije v sistemu vladanja*, National report for the Round Table Conference „Ten years of the Demokratic Constitutionakism in Central and Eastern Europe“, Poland, 2000, 833. Доступно на http:/www.2.gov.si/up-rs_slo.nsf.
[376] Прије свега, предсједник предлаже Државном збору кандидате за све судије Уставног суда, те пет, од укупно 11 чланова Судског савјета, девет чланова трговачког суда, гувернера и шест чланова Банке Словеније, те на крају кандидата за заштитника грађана, тј. омбудсмана (varuh človekovih pravic).
[377] О правним актима предсједника републике види више: Saša Zagorc, *Pravni akti predsednika republike*, Zbornik znastvenih rasprav, Ljubljana, 2005, str. 323-340.

довести до опозива предсједника. Треба нагласити да у Словенији парламент (Државни збор) има „мањи утицај на положај предсједника, што је карактеристично за друге парламентарне системе; с друге стране, предсједник, за поређење, може мање утицати на положај и дјеловање Парламента“.[378] Уз то је и улога предсједника Републике у обликовању Владе „у словенском систему знатно мања од других парламентарних система.[379]

3. ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ

3.1. Избор и мандат Владе

Влада Словеније састављена је од предсједника Владе и чланова - „министара који имају двоструку улогу – на једној страни су чланови владе као колегијалног органа, а на другој страни су представници министарстава.“[380] Устав Словеније потпуно одваја избор шефа владе од чланова владе. Наиме, прво се у Државном збору, бира предсједник Владе, а послије избора предсједника Владе и чланови Владе.

Након парламентарних избора у Словенији, предсједник Републике у року од 30 дана од конституисања Државног збора, предлаже Државном збору кандидата за предсједника Владе,[381] што је раширена пракса у парламентарним државама. Избор предсједника Владе се обавља у року од седам дана од предлагања, а прије гласања предложени кандидат представља програм владе. Прије него што предложи кандидата за предсједника Владе, предсједник Републике је дужан да се консултује са представницима парламентарних клубова и група заступљених у Државном збору[382] и тако утврди који би кандидат за предсједника владе могао имати подршку у парламенту. Предсједник није везан приједлозима и мишљењима парламентарних странака, дакле, има формално право самосталног предлагања кандидата за предсједника Владе, али је чињеница да је свакако ограничен распоредом моћи у Државном збору.[383] Међутим, ако се догоди да предложени кандидат не добије потребну (апсолутну)

---

[378] Franc Grad, *Nekatere značilnosti razmjeri med državnim zborom, državnim svetom, predsednikom republike in vlado*,Javna uprava br. 4, Ljubljana, 1995, str. 464.

[379] Исто, стр. 462. Такав систем односа између законодавне и извршне власти у Словенији проф. Ц. Рибичич означава „као систем стабилне равнотеже законодавне и извршне власти, за разлику од опште, чешће присутне, динамичне равнотеже у којем су елементи checks and balances бројнији и снажнији“. Ciril Ribičič, *Predsednik Republike kot element stabilnosti v parlamentarnem sistemu*, X Dnevi javnega prava (Zbornik referatov), Portorož, 2004, str. 86-87.

[380] I. Kristan, C. Ribičič, F. Grad, I. Kaučič, *Državna ureditev Slovenije*, Ljubljana 1994, str. 161.

[381] Избор предсједника Владе одређен је чланом 111 Устава и члановима 225-228 Пословника Државног збора (Uradni list br. 92/07, 105/10)

[382] Будући да предсједника владе односно владу у цјелини бира странка или странке које имају већину у парламенту, логично је да се шеф државе консултује са тим партијама. Међутим Устав Словеније изричито утврђује да предсједник Републике треба да обави консултације са свим шефовима посланичких група.

[383] Консултације за предсједника могу бити битне ако у парламенту не постоји јасно издеференцирана већина једне политичке партије или коалиције.

већину гласова свих посланика,[384] предсједник Републике може, у року од 14 дана, предложити другога или поново истог кандидата, али осим предсједника, сада и парламентарни клубови односно најмање десет посланика (од 90 колико их има у Државном збору) могу предложити кандидата за предсједника Владе. Тако се сада, у случају више приједлога, гласа о сваком кандидату посебно, при чему се најприје гласа о кандидату којег је предложио предсједник, па ако он не буде изабран, приступа се гласању о другим кандидатима према редослиједу давања приједлога.[385] И у овом кругу се захтијева апсолутна већина гласова свих посланика у Државном збору (46 гласова).

(Не)успјех избора Владе у Словенији је у директној вези са опстанком парламента, тачније Државног збора, јер ако се не изабере ниједан кандидат, предсједник Републике мора распустити Државни збор и расписати нове парламентарне изборе, осим ако Државни збор у року од 48 сати не успије извести поновни избор предсједника Владе, а за то му је овај пут, потребна проста већина гласова.[386] Дакле, Државни збор има још једну шансу (трећи покушај) да изабере Владу и тако избјегне распуштање, тако што ће, након другог круга, у року од 48 часова, већином присутних посланика, донијети одлуку о још једном, трећем кругу гласања у којем ће покушати поново изабрати предсједника владе. На поновним изборима гласа се о појединачним кандидатима, раније предложеним, потом о новим кандидатима, међу којима поновно има предност кандидат предсједника па тек, ако ни на тим изборима ни један кандидат не добије већину гласова, предсједник Републике распушта Државни збор ex constituionem и расписује нове изборе.[387] Дакле, примјетна је „рационализација“ парламентарног модела избора владе, јер Устав Словеније је предвидио вишеструке покушаје избора владе са три различите процедуре које се примјењују супсидијарно тј. прописан је редослијед њихове примјене. Циљ промјене процедуре код вишетруких покушаја јесте да се олакшавањем услова или промјеном предлагача дође до резултата – избора владе, чиме би се избјегли нови избори, и с тим у вези и политичка криза и поремећаји које она доноси. Ако сви напори не буду дали резултат, доћи ће до распуштања парламента и расписивања нових избора.

Након што се изабере мандатар, приступа се избору министара односно Владе. За разлику од избора предсједника Владе, у погледу избора министара Устав је само утврдио да „министре именује и разријешава Државни збор на приједлог предсједника Владе.“[388]

---

[384] Приликом изјашњавања о потенцијалном предсједнику владе, Устав је предвидио тајно гласање. Овакво рјешење је ријеткост, а намјера уставотворца вјероватно је била да посланик гласа по свом, а не по партијском увјерењу.

[385] Члан 227 ст. 3. Пословника Државног збора. („Uradni list Republike Slovenije“ br. 92/07; 105/10).

[386] У том случају може доћи до формирања и мањинске Владе.

[387] Члан 111 ст. 4 и 5 Устава; члан 228 Пословника.

[388] Члан 112. Устава. Приликом доношења устава, у почетку је било предвиђено да министре именује предсједник Републике, на приједлог предсједника Владе (канцеларски тип владе, по узору на СР Њемачку). Међутим, на крају, ипак је утврђено да министре именује Државни збор, на приједлог предсједника Владе. До тога је дошло „дијелом због традиције, до тада, успостављеног скупштинског

Предсједник Владе најкасније у року од 15 дана од дана избора мора предложити Државном збору листу кандидата за министре. Тај рок може бити продужен од стране Државног збора, а ако предсједник Владе ни након његовог истека не предложи састав Владе, престаје му функција.[389] Специфичност избора министара се огледа у томе што се кандидати за министре морају представити у Државном збору одговарајући на питања пред надлежном комисијом Државног збора.[390] Није ријеч само о „простом упознавању личности – мада је и то дио те процедуре – већ, прије свега, о једном претходном политичком тесту. Тиме се легислатива много непосредније мијеша у састав најважнијег егзекутивног органа и представља извјесно одступање од традиционалног парламентаризма, а најоштрије од његове канцеларске варијанте.“[391] Иако резултат наведеног испитивања и његов поступак нису уређени Уставом (нпр. да ли комисија заузима став о поједином кандидату), очигледно је ријеч о потенцијално снажном средству утицаја парламента на поједине приједлоге за састав владе које је, ослабљено чињеницом већ обављеног избора личности предсједника владе који има легитимитет за учињене приједлоге. Међутим, Пословником Државног збора[392] предвиђено је да предсједник комисије у року од 48 часова након представљања кандидата, доставља предсједнику Владе и предсједнику Збора мишљење комисије о представљеним кандидатима. У року од три дана по пријему мишљења, предсједник Владе може предложити новог кандидата за министра. Посланици гласају о листи кандидата за министре у цијелости, тајним гласањем. Ако не буде усвојено, предсједник Владе у року од 10 дана може предложити нову листу кандидата на којој могу бити уврштени кандидати и са прве листе. Ако ни та листа кандидата за министре не буде прихваћена, предсједник владе може предложити да се о сваком кандидату са листе гласа посебно тј. појединачно.[393] У случају да је Државни збор бирао сваког министра појединачно, законом је прописано (чл. 11. ст. 3) да, ако је именовано двије трећине министара, Влада може ступити на функцију, а да преостале министре предсједник Владе предлаже накнадно. Обављање послова из ресора за који није изабран министар, предсједник Владе повјерава другом министру или сам преузима ресор, у најдужем трајању од три мјесеца. Избором министара избор Владе је завршен, а формално ступа на власт полагањем заклетве пред Државним збором.

система, за који је нормално да се министри бирају у парламенту, а мало и због страха, да тадашњи предсједник Републике, можда не би хтио именовати предложене министре.“ Janez Pogorelec, *Politična odgovornost*, Ljubljana, 2006, str. 199. Са овим мишљењем Ј. Погорелца не би се могли у потпуности сложити, јер избор министара у парламенту својствено је у парламентарним системима. Међутим, тачно је да је у вријеме доношења Устава, тадашњи предсједник Републике био друге политичке оријентације од парламентарне већине из које треба да се изабере и влада.

[389] Члан 11 Закона о Влади.

[390] Чл. 230 Пословника Државног збора.

[391] Александар Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља* (III том), Нови Сад, 1999, стр. 104.

[392] Избор Владе регулисан је члановима 231-233 Пословника.

[393] Чланови 232 и 233 Пословника Државног збора.

Дакле, приликом избора владе, извршена је индивидуализација њеног састава, што је добра претпоставка и за евентуалну индивидуализацију одговорности и контроле рада владе, али је у извјесној мјери ослабљен положај предсједника владе у односу на министре, односно појачан положај министара у односу на њега. Чини се да је претјеран утицај Државног збора на персонални састав Владе јер отежава предсједнику Владе састављање владе по властитом избору. У парламентарним системима уобичајено је да предсједник владе у садејству са шефом државе именује министре о чему обавијесте парламент или да парламент одлучује о цјелокупној листи предложених министара. У Словенији, предсједник Републике не учествује у избору министара, а Државни збор има већи утицај на именовање министара него други парламенти у парламентарним системима. У Словенији „министри имају релативно самосталан положај наспрам предсједника Владе и у суштини су више зависни од Државног збора него од предсједника Владе“,[394] што може да наруши и унутрашње односе у Влади. Стога, проф. Ф. Град критикује овакав начин именовања министара у Државном збору јер „онемогућава не само обликовање сваке поједине владе већ и дугорочно обликовање нормалних односа између Државног збора и Владе које би морало омогућити довољно простора за ефикасно дјеловање владе и довољно простора за надзор Државног збора над њеним радом.“[395] И проф. М. Рибарич истиче да „двоструки начин обликовања владе је нерационалан и слаби могућност мандатара да обликује компетентну владу и преузме пуну одговорност за избор, а такође је у супротности са принципом подјеле власти и представља препреку за ефикасно обављање извршне и законодавне функције.“[396] Овај начин избора министара има утицаја и у погледу њихове појединачне одговорности и одговорности Владе у цјелини. Министри су појединачно одговорни парламенту, као и Влада у цјелини, али су одговорни и предсједнику владе.

Мандат Владе траје четири године, колико и парламенту, односно избором новог парламента, Влади престаје мандат, с тим што претходна Влада остаје на функцији обављајући текуће послове до избора нове. Овај разлог престанка мандата владе је уобичајен, јер влада је израз парламентарне већине у сваком саставу парламента и дијели судбину његових промјена. Влади престаје мандат и прије протека четири године, наступањем више сутуација. Прије свега, Влади престаје мандат, престанком функције предсједника Владе, било његовом оставком, или из других разлога (смрт, трајна неспособност и сл.), а његов утицај на мандат владе настаје због његове улоге у избору њених чланова. Влада је одговорна Државном збору за спровођење политике државе, за извршавање закона и других прописа као и за цјелокупно дјеловање државне управе. За институцију владе, као и приликом њеног избора, важност има и

[394] Franc Grad, *Sistem organizacije državne oblasti, v: 15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije, (ur. Igor Kavčič)* Ljubljana 2007, str. 37-38.
[395] Franc Grad, *Položaj parlamenta v političnem in pravnem sistemu Republike Slovenije*, V. Državni zbor Republike Slovenije 1992- 2002, ur. J. Veliček, T. Krašovec in K. Uglešić, 119- 148, Ljubljana, str. 147
[396] Miha Ribarič,*Nekateri vidiki ustavnega položaja predsednika republike*, 3. strokovno srečanje pravnikov javnega prava, Portorož, 3.-5. december 1997, Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi 1/1997, Inštitut za javno upravo.

постојање повјерења (подршке) влади у парламенту. Током трајања мандата владе и парламента, провјеру повјерења увијек могу да затраже, било сама влада, било посланици у парламенту. Устав Словеније институту повјерења владе наводи као разлог за престанак мандата владе. Питања повјерења односно неповјерења Владе у Словенији, анализираћемо касније, у дијелу који се односи на однос између Државног збора и Владе. На овом мјесту ћемо само истаћи да, било разријешењем било оставком Владе или министара појединачно, исти имају право и дужност да обављају текуће послове до избора нове Владе односно именовања министара.[397]

3.2. Састав Владе

Уставом је утврђено[398] да Владу чине предсједник и министри. Уставом није утврђено постојање потпредсједника Владе, али је измјенама и допунама Закона о Влади почетком 2012. прописано да функцију потпредсједника обавља један или више министара које на приједлог предсједника Владе именује Влада. Према Уставу,[399] предсједник Владе је обавезан да „брине о политичком јединству владе, управном усмјеравању владе и усклађивању рада министара". Устав Словеније саставу Владе посвећује мали број одредаба. Из уставних одредаба произилази да је концепција словеначке владе највјероватније у границама компаративног модела, при чему нема довољно одредаба које би овај закључак дефинитивно потврдиле. Детаљније одредбе о саставу Владе, организацији министарстава, надлежностима и одговорностима чланова Владе, садржи закон.[400]

Предсједник представља Владу, обезбјеђује јединство дјелатности Владе, даје министрима упутства, предсједава сједницама и потписује акте Владе. Предсједник Владе је за рад Владе одговоран Државном збору. Министри су, што је уобичајено, на челу ресора-министарстава, којих је до 2012. године било 15**,** а осим њих, још највише два су могла бити без портфеља (ресора) који помажу предсједнику владе при усклађивању дјелатности министарстава у оквиру одређене области. Почетком 2012, измјенама и допунама Закона о Влади, смањен је број министара којих сада има 13 (један министар је без ресора).[401]

---

[397] Члан 115 Устава. У Словенији је, до сада, изабрано 11 Влада: Прва Влада Републике Словеније (16. мај 1990 – 14. мај 1992); друга Влада Републике Словеније (14. мај 1992 – 25. јануар 1993); трећа Влада Републике Словеније (25. јануар 1993 – 27. фебруар 1997.); четврта Влада Републике Словеније (27. фебруар 1987. – 7. јун 2000.); пета Влада Републике Словеније (7. јун 2000 – 30. новембар 2000.); шеста Влада Републике Словеније (30. новембар 2000 – 19. децембар 2002.); седма Влада Републике Словеније (19. децембар 2000 – 3. децембар 2004.); осма Влада Републике Словеније (3. децембар 2004 – 21. новембар 2008.); девета Влада Републике Словеније (21. новембар 2008. – 10. фебруар 2012.); десета Влада Републике Словеније (10. фебруар 2012. – 27. фебруара 2013); једанаеста Влада Републике Словеније (20. март 2013).

[398] Члан 110 Устава.

[399] Члан 114 Устава.

[400] Закон о Влади Републике Словеније (пречишћени текст), Службени лист Републике Словеније, бр 24/05; 109/08, 38/10, 8/12, 21/13, 65/14

[401] Министар без ресора задужен је за односе између Словеније и словеначког народа у сусједним државама и свијету.

Министри, у складу са политиком Владе, представљају министарство, дају политичке смјернице за дјеловање министарства и других органа у њиховом саставу, врше надзор над њиховим радом, издају прописе и друге акте из надлежности министарства и органа у његовом саставу и обављају друге послове у складу са законом. Одговорни су за свој рад, али су и колективно одговорни и за одлуке и ставове Владе у цјелини.

Министри су одговорни за рад Државном збору, а ако предсједник Владе није задовољан радом министра, може предложити Државном збору његово разријешење. Дакле, предсједник Владе не може смијенити министра, већ само предложити његово разрешење. Немогућност предсједника Владе да врши бар минималну реконструкцију Владе, потврђује раније изнесен став, да има слабију улогу у односу на министре, односно да појачава утицај Државног збора на састав и функционисање Владе. Ово потврђује раније изнесену тврдњу да предсједник Владе и сваки министар може поднијети оставку, с тим да предсједник о свом одступању обавјештава предсједника Државног збора и министре. Министри о оставци обавјештавају предсједника Владе који о томе обавјештава предсједника Државног збора. Предсједник Владе и сваки министар имају право да своју оставку образложе и пред Државним збором. Државни збор не гласа о оставци, већ само прима к знању да је она поднесена.

Устав Словеније не садржи одредбе о инкомпатибилности министарске функције са неком другом, већ је то регулисано законом. Овакво регулисање института неспојивости функција, компаративно гледано, није уобичајено, нарочито у погледу обављања функције министра и посланика у Државном збору. Наиме, иако Уставом није прописано, словеначка влада је непосланичка, јер је законом прописано да посланик, ако буде изабран за предсједника владе или именован за министра, не може обављати функцију посланика.[402] Осим института неспојивости Устав Словеније не предвиђа ни уживање имунитета за носиоце извршне власти.

3.3. Надлежност Владе

Специфичност и куриозитет Устава Словеније јесте што не садржи посебне и прецизне одредбе у погледу овлашћења и надлежности Владе. Исто тако, не постоји ни одредба којом би генерално био одређен уставни положај или садржај активности Владе. Дакле, нема члана или дијела Устава којим би била утврђена овлашћења Владе. Стога, имајући у виду Уставом утврђена овлашћења шефа државе, произилази да све друге послове извршне власти, које нису у надлежности предсједника Републике, врши Влада. Влада је „претпостављени носилац извршне и политичке функције“, јер „партиципација предсједника Републике, Државног збора и Државног савјета – како у политици, тј. у утврђивању и вођењу политике, тако и у извршавању политике, устава и закона – изричито је наведена.“[403] Иако Устав то изричито не

[402] Законом је такође прописано да предсједник владе и министри не могу обављати функцију у другим државним органима, судовима, органима локалне самоуправе ни обављати друге дјелатности које су по закону неспојиве са функцијом члана Владе (члан 10. Закона).
[403] Александар Фира, *цит. дј.*, стр. 106

наводи, имајући у виду цјелину уставног система Словеније, може се рећи да постоји претпоставка надлежности у извршној функцији у корист Владе. То потврђује законска норма[404] да је Влада Републике Словеније „орган извршне власти и највиши орган државне управе Републике Словеније.“ Према томе, Влада има „двоструку функцију. На једној страни обавља политичко-извршну функцију, а на другој страни управну функцију“.[405]

У оквиру политичко-извршне функције, Влада предлаже парламенту политичке акте, предлаже законе и друге акте те брине за њихово спровођење. Имајући у виду законске норме, може се рећи да, као орган извршне власти, Влада обавља следеће функције: води, усмјерава и усклађује спровођење политике државе, о којој одлучује Државни збор; издаје прописе и предузима све друге правне, политичке, економске, финансијске, организационе и друге мјере потребне да се обезбиједи развој земље и за регулисање услова у простору за све државе; предлаже Државном збору доношење закона, буџета, националних програма и других општих аката; са Меморандумом о буџету парламенту представља основне циљеве и задатке економске и фискалне социјалне политике и укупних јавних финансија за наредну годину, што ће представљати основ за приједлог државног буџета; утврђује основне и дугорочне политике, смјернице за поједине области из надлежности државе; врши права и дужности Словеније као оснивача установа, привредних и других организација, уколико законом није другачије прописано; заступа државу као правно лице и управља њеном имовином ако то посебним законом није другачије уређено.

Истаћи ћемо још једном функцију владе да „води, усмјерава и усклађује спровођење политике државе, о којој одлучује Државни збор. Ова формулација подсјећа на скупштински систем власти.[406] У ту сврху, Влада извршава законе и друге прописе и акте државног збора.[407] Иако Државни збор одлучује о државној политици, оправдано је поставити тезу да је ипак стварна концентрација вођења текуће политике у Влади тј. она је стварни креатор политике. Наиме, Влада то остварује кроз приједлоге закона, буџета, националних програма и аката вањске политике. Будући да Влада има подршку парламентарне већине, своје приједлоге претвара у законе и друге опште акте и на тај начин уређује односе и креира политику државе. Поред предлагања закона, Влада предлаже и буџет, националне програме и друге опште акте којима се утврђују основне и дугорочне политичке смјернице у појединим надлежностима државе. Право значење односа између Државног збора и Владе и потврду да је концентрација вођења политике на страни Владе, можемо имати након увида у праксу, о чему ће бити ријечи

[404] Закон о Влади Републике Словеније, пречишћени текст, Uradni list Republike Slovenije, br. 24/05, 8/012
[405] F. Grad, I. Kaučič, C. Ribičič, *Ustavno pravo Slovenije*, Ljubljana 2009, str. 227.
[406] Изложена садржина ове одредбе „неодољиво подсјећа на формулације употребљаване нарочито у нашој ранијој уставности, за скупштински систем, који је сматран моделом јединства власти“. Александар Фира, *исто* стр. 107.
[407] Члан 1 і 2 Закона. Положај Владе у систему власти Словеније и њена овлашћења прописана су чл. 1-7 Закона. Регулисање надлежности Владе законом, а не Уставом, вјероватно је разлог динамичног транзиционог развоја Словеније који захтијева честе измијене регулативе, посебно у области извршних послова.

касније. Усвојене законе, Влада примјењује својим уредбама, а треба истаћи да влада даје смјернице за извршавање политике и извршавање закона.

У оквиру *управне функције*, „као највиши орган државне управе“ Влада има сљедеће функције: води и усмјерава државну управу преко министара; врши надзор подређених органа управе; усмјерава, усклађује и надзире рад министарстава; даје министрима смјернице за извршавање политике и за извршавање закона, других прописа и општих аката; брине за усклађено извршавање послова и функционисање министарстава.

Влада одлучује о сукобима належности и споровима између министарстава односно министарстава и других јавних установа. Министри који су чланови владе непосредно воде државне управне органе, а „министри који немају управног ресора су задужени за општа политичка питања. Сваки министар, у складу са прихваћеном политиком, води и представља министарство, даје политичке смјернице за рад министарства и органа у његовом саставу, надзире њихов рад, издаје прописе и друге акте из надлежности његовог министарства и органа у његовом саставу, те обавља и друге послове које прописује закон и други прописи.“[408] Влада може задржати извршење прописа којег доносе министри, ако оцијени да нису у складу са уставом, законом или њеним прописом. Додајмо да Устав упућује на то да се „унутрашња организација управе, њене надлежности, и начин именовања функционера у управи уређује законом. Генерално, може се рећи да је управа утврђена као дио извршне власти, која обавља управне послове из надлежности државе.“[409] Функција координације, вођења и усмјеравања управе је повезана са политичко-извршном функцијом владе. Управа са једне стране, извршава законе и одлуке, а с друге стране, припрема за Владу стручну подлогу[410] за њене одлуке, приједлоге закона које влада упућује Државном збору на усвајање.

Исто тако, када су у питању *међународни односи и спољна политика*, Устав је такође штур у погледу надлежности Владе. Устав не спомиње Владу као учесника у склапању међународних уговора, али одређује да Влада може покренути поступак пред Уставним судом о усклађености међународних споразума са Уставом. Имајући у виду надлежности предсједника Републике, у спољнополитичким активностима, влада је упућена на сарадњу са овим органом власти, првенствено преко министарства иностраних послова. Након уласка Словеније у ЕУ, Влада је добила значајну улогу у спољној политици, јер она заступа ставове Словеније у европским институцијама које утврђује Државни збор. О овоме ће бити више ријечи у дијелу у којем ћемо говорити о односима ова два органа власти.

Влада има одређене надлежности и у *ванредним околностима*, али заједно и у сарадњи са шефом државе. Наиме, у ванредним околностима, одлуке доноси Државни збор, на приједлог Владе, али ако парламент није у могућности да засједа, (што је реално у ванредним и

[408] I. Kristan, C. Ribičič, F. Grad, I. Kaučič, *Državna ureditev Slovenije*, Ljubljana 1994, str. 161.
[409] Janko Rupnik, Rafael Cijan, Božo Grafenauer, *Ustavno pravo Republike Slovenije-Posebni del*, Maribor 1996, str. 201.
[410] Božo Grafenauer, *Javna uprava*, Pravna fakultete Univerze u Mariboru, Maribor 2006, 142.

кризним ситуацијама), Уставом је предвиђено да одлуке доноси предсједник Републике, на приједлог Владе.

Кад говоримо о овлашћењима Владе, још ћемо истаћи да је Влада један од овлашћених субјеката за покретање поступка измјене Устава, те да има доминантну улогу у предлагању закона. Устав Словеније није предвидио могућност законодавне делегације у било којем облику, па тако Влада може доносити само уредбе за спровођење закона, али не и уредбе са законском снагом. Дакле, законодавну дјелатност Државни збор је задржао за себе.

3.4. Однос Владе и Државног збора

Парламентарни систем, у његовом основном облику, карактерише да влада која ужива повјерење парламента, сама води унутрашњу и спољну политику (влада „влада“). Влада је тако у односу на парламент релативно самостална. Та самосталност зависи и од „страначког састава владе и моћи коалиционих странака владајуће већине, која може бити различита.“[411] У парламентима у којима влада потиче из једне странке (нпр. Енглеска) влада је потпуно самостална и аутономна у односу на парламент. Она има осигурану већину у парламенту у којем су посланици из њене странке па може парламенту диктирати своју политику. Ако је влада коалиционог карактера, које су уз то различите програмске оријентације, често је неизвјесно да ли ће нека одлука имати довољну парламентарну подршку или не.

Између Владе и Државног збора, са уставноправног аспекта, има више међусобне повезаности, од којих издвајамо двије. Прво, Влада је та која у већини случајева предлаже законе, друге прописе и политичке акте Државном збору. Влада је имала утицај на Државни збор кроз законодавне иницијативе и приједлоге, јер се јављала као најчешћи предлагач закона, који су углавном и усвајани. То се првенствено односи на период испуњавања услова за улазак у ЕУ, када је највише долазило до изражаја јачање егзекутиве, што се наставило и у наредном периоду. Од 1992. године до 15.07.2007. године, од 2221 приједлога закона које је предложила Влада нису усвојена само 73, односно усвојено је чак 2148 закона. С друге стране, посланици су предложили 641 закон (усвојен 190), Државни савјет 28 закона (усвојених 3) и бирачи 5 закона (усвојен 1).[412]

Друго, Влада је изабрана од стране парламента, спроводи законе и одговорна је Државном збору за свој рад.

---

[411] Janko Rupnik, Rafael Cijan, Božo Grafenauer, *Ustavno pravo Republike Slovenije-Posebni del*, Maribor 1996, str. 210.

[412] *Državni zbor Republike Slovenije 1992-2007*, ur. Tatjana Krašovec, Dušan Benko, Igor Zobavnik Ljubljana, 2007. стр.25

3.4.1. Парламентарна контрола Владе

У парламентарној теорији и пракси, прихваћени су инструменти парламентарне контроле Владе: посланичко питање, интерпелација, изгласавање неповјерења односно, питање повјерења владе, истражне комисије. У Словенији су заступљени ови инструменти, утврђени Уставом и Пословником Државног збора.

А) Посланичко питање као инструмент политичке контроле над радом Владе, није предвиђено Уставом, већ Пословником Државног збора.[413] Питање може бити постављено у усменој или писменој форми, а и исто тако и одговори. Влада односно министар дужан је одговор доставити у року од 30 дана. Посланичка питања у првом мандату су била често употребљена средства парламентарног надзора владе. У првом мандату постављено је 1761 питање, првенствено од стране опозиције, док се посланици владајуће коалиције нису питањем често користили.[414] У сљедећем периоду (1996-2000) број се смањио на 1586,[415] али треба истаћи да на 354 питања није одговорено, што је ријеткост у односима владе и парламента. То је био један од разлога и изгласавањем неповјерења Влади 2000. године. У трећем мандатном периоду, (2000-2004) број посланичких питања је порастао на 2340, али се смањио број неодговорених питања (157), што је значило промјену политичке праксе владе у односима према парламенту,[416] у смислу већег степена одговорности. У четвртом мандату од 2004. до 2008. број питања се повећао на 3144, по обичају већина их је поставила опозиција, док се број питања на које није достављен одговор смањио на 54.[417] Та тенденција се наставила и у петом мандату од 2008. до 2011. године, када је примјетан раст питања, јер је у краћем периоду (три године, због ванредних парламентарних избора) постављено 3148 питања (поново највише од стране опозиција), од којих је свега 10 остало неодговорених.[418]

Б) Интерпелација. До престанка повјерења Влади или поједином министру, може доћи и активирањем института *интерпелације*, као начина контроле рада Владе.[419] Интерпелација се подноси у писменој форми и мора да садржи јасно питање и образложење предмета интерпелације. Интерпелацију може поднијети минимално десет посланика, а односи се на појединог министра или Владу у цјелини. Одговор на интерпелацију се доставља посланицима. Прије почетка расправе, представник подносиоца интерпелације представља предмет интерпелације, а министар, односно предсједник Владе износи одговор, након чега слиједи

---

[413] Члан 240-249 Пословника.
[414] *Državni zbor*,Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatu1992-1996, (23. 12. '92 do 16. 10. '96), str. 65-67.
[415] *Državni zbor*,Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatu 1996-2000, Ljubljana, 2000, str 47-49 . Dostupno: http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&sb=1&sd=1&o30#list (31.05.2010)
[416] *Državni zbor*, Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatu 2000 – 2004, Ljubljana str. 41-42. Dostupno: http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&sb=1&sd=1&o20#list (31.05.2010)
[417] *Državni zbor*, Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatu 2004 – 2008, Ljubljana str. 33-34. http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&sb=1&sd=1
[418] *Državni zbor*, Poročilo o delu DZ 2008 – 2011, Ljubljana, str. 38.
[419] Интерпелација је регулисана Пословником Државног збора, чл. 250-253.

расправа. Расправа о интерпелацији се може окончати без посебног закључка, или са закључком о ставовима о предмету интерпелације. По окончању расправе о интерпелацији о раду Владе, најмање десет посланика може захтијевати да се гласа о неповјерењу Влади, односно предлагати избор новог предсједника Владе. Ако се изабере нови предсједник Владе, изгласано је неповјерење Влади. Исто тако, ако се интерпелација односила на појединo министарство, најмање десет посланика може захтијевати да се гласа о повјерењу министра. У односу на компаративна рјешења може се констатовати висока либерализација инструмента интерпелације, због малог броја посланика који је покреће. Осим тога, из текста Устава произилази да интерпелација, након расправе, подразумијева изјашњавање о повјерењу влади или појединoм министру, тако да интерпелација представља снажан иструмент парламентарне контроле.

Из анализе о поднесеним интерпелацијама у појединим мандатним периодима Државног збора од 1992. до 2010. године,[420] видљиво је да су интерпелације поднесене у сваком периоду, претежно од стране опозиције, те да се након расправе приступало гласању о повјерењу. Поднесено је укупно 25 интерпелација које су у једном случају довеле до изгласавања неповјерења Влади; тројици министара је изгласано неповјерење те су разријешени функције, а тројица министара су поднијели оставке. У осталим случајевима министри су добијали повјерење односно подршку парламента да наставе са обављањем функције.[421]

В) Изгласавање (не)повјерења Влади. Устав Словеније предвидио је механизме и инструменте тзв. „рационализованог“ парламентаризма са циљем да спријечи олако „рушење“ владе, уколико не постоје услови за избор нове, и тако изазову политичке кризе. Тако је предвидио тзв. конструктивно *изгласавање неповјерења*, јер приликом изгласавања неповјерења већ мора бити извјестан избор нове владе. Прецизније, приједлог за изгласавање неповјерења је условљен приједлогом за новог предсједника Владе. Наиме, најмање 10 посланика може предложити да се у Државном збору изгласа неповјерење предсједнику Владе, а за то је неопходна апсолутна већина гласова свих посланика, и то на начин као када се бира нови предсједник – предлаже се избор новог предсједника Владе, а уколико се то догоди, истовремено је исказано неповјерење и престаје функција претходном предсједнику Владе. Прописан је и рок који мора протећи између поднесеног приједлога за избор новог предсједника Владе и гласања – најмање 48 часова, осим ако је земља у ратном или ванредном стању, или ако Државни збор, двотрећинском већином гласова посланика, не донесе другачију

[420] Jure Gašparič, *Državni zbor Republike Slovenije 1992-2012*, Ljubljana 2012, стр. 126-133.

[421] Интерпелације у периоду од 1992-2010: *„Период 1992-1996*: интерпелација (министри) – 7; изгласано неповјерење - 1; оставка – 1; *Период 1997-2001*: интерпелација (Влада) – 1; изгласано неповјерење /; оставка – / интерпелација (министри) – 6; изгласано неповјерење -2; оставка – 1, *Период 2001 – 2005:* интерпелација (министри) – 3; изгласано неповјерење - / оставка – интерпелација Влади- 1; Државни збор није одлучивао; *Период 2006 – 2008:* интерпелација (министри) – 3; изгласано неповјерење - / оставка – /; *Период 2008 – 2010:* интерпелација (министри) – 4; изгласано неповјерење - / оставка – 1.“ *Исто*.

одлуку[422] Пословником Државног збора[423] прецизирано је да се избор обавља најкасније у року од седам дана од дана предлагања, с тим да Државни збор може одлучити да се тај рок и продужи, максимално до 30 дана. Ако је предсједник Владе изабран простом већином гласова онда је за његово разријешење тј. за избор новог предсједника потребна иста већина. Из ове одредбе се наслућује да су у питању „политички мотиви, усмјерени на то да земља буде што краће без извршне власти.“[424]

У Уставу је видљива замисао уставотворца да се неповјерење Влади изриче само тако да се изабере нови предсједник Владе. Та замисао усмјерена је ка очувању стабилности извршне власти, по узору на њемачки модел у којем је након избора новог канцелара, практично изабрана и нова Влада. Међутим у Словенији, као што смо већ рекли, Државни збор именује министре на основу мишљења надлежних тијела, што се може окончати и појединачним изјашњавањем о сваком министру. То може закомпликовати избор нове Владе што може довести и до распуштања парламента. Именовање министара је повећало утицај страначке структуре у парламенту на остваривање владине одговорности у парламенту и на утицај важног уставног института неповјерења влади. Именовање министара у Државном збору је зависно од јачине коалиционих односа и дисциплине посланика коалиционих странака, што може закомпликовати избор владе, па чак да и до избора ни не дође. То практично поништава идеју конструктивног изгласавања неповјерења, а то се односи у погледу повјерења и у погледу интерпелације када се она заврши гласањем о повјерењу“.[425] Неке специфичности у Словенији посебно, именовање министара у Државном збору „у извјесној мјери угрожавају основну идеју њемачког модела, који је био узор и исходиште норми за организацију, стабилност Владе, института цензуре гласања о повјерењу и неповјерењу. Велик број политичких странака у Државном збору и потреба за обликовањем вишестраначких коалиционих влада све то још више наглашава.“[426]

Када предсједник Владе захтијева у Државном збору *гласање о повјерењу*[427] Влади, па Влада не добије подршку већине гласова свих посланика, Државни збор мора у року од 30 дана изабрати новог предсједника Владе (или да дотадашњем поново изгласа повјерење), јер, ако се

---

[422] Овај институт у теорији је назван „конструктивним гласањем о повјерењу“ и њиме се штити стабилност система од олаког и неодговорног обарања владе, уколико не постоје услови за избор нове. У прилог томе иде и утврђивање рока од 48 часова. Оба инструмента припадају тзв. „рационализованом парламентаризму“ који је прихваћен у низу држава послије првих сличних рјешења садржаних у Вајмарском уставу којима су на наведени начин модификована основна рјешења класичног парламентаризма, а са циљем да се у вишестраначким системима постигне већа стабилност владе. Осим Њемачке, ова рјешења садрже и Устави Шпаније, Аустрије.

[423] Члан 256 Пословника. Према члану 94 Устава, Пословник Државног збора се усваја двотрећинском већином. Пречишћени текст Пословника Државог збора обајвљен је у Службеним новинама (Uradni list) бр. 92/07, а измјене и допуне бр. 105/10.

[424] Александар Фира, *цит. дј*. стр. 105.

[425] Franc Grad, *Sistem organizacije državne oblasti,* v: 15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije, ur. Igor Kavčič29-39, Ljubljana 2007, str. 38-39.

[426] Franc Grad, *Parlament in vlada*, Ljubljana 2000, str. 68-69.

[427] О питањима (не)повјерења влади више у : Franc Grad, *исто*, стр. 309-310

то не догоди, предсједник Републике мора распустити Државни збор и расписати нове изборе.[428] Питање повјерења Влади, предсједник Владе може везати за прихватање неког закона или друге одлуке Државног збора. Недоношење таквог закона или одлуке, сматра се истовременим изгласавањем неповјерења Влади. У сваком случају, од захтјева за гласање о повјерењу до самог гласања мора проћи најмање 48 сати.[429]

Питање изгласавања неповјерења Влади је у узрочно - посљедичној вези са избором нове Владе, о чему је раније било ријечи, кад смо говорили о избору Владе. Стога ћемо на овом мјесту истаћи да је све до последњих неколико година, Влада углавном остајала до краја мандата захваљујући стабилним политичким околностима и дефинисаним парламентарним већинама које су је подржавале. Тачније, у периоду од 1991. до 2011. године није долазило до изгласавања неповјерења Влади, односно губљења повјерења Влади, осим у два случаја: 1992. након распада коалиције Демос, и 2000. године, када је Влада поставила питање повјерења.[430] У оба случаја је то било неколико мјесеци пред одржавање редовних парламентарних избора, тако да није било кризе у функционисању власти. Посљедњих година ситуација је доста другачија, јер је за само 16 мјесеци у два наврата дошло до изгласавања неповјерења Влади: крајем 2011. године, а затим и почетком 2013. године. Исто тако, због стабилних политичких односа, до 2011. године, није долазило ни до распуштања Државног збора (и пријевремених избора) које је у надлежности предсједника Републике, а које је у узрочно-посљедичној вези са (не)избором Владе.

Као и други парламенти у свијету, и словеначки Државни збор може да обавља истрагу о питањима од јавног значаја (тзв. *парламентарна истрага*), преко комисије коју сам именује[431] и која, према уставној одредби[432] има „овлашћења правосудног органа. Иако је овај парламентарни инструмент контроле познат у компаративној уставности, неуобичајено је да она има правосудних овлашћења. Циљ и сврха постојања комисија јесте политичка контрола, при чему комисије прикупљају податке и узимају изјаве од лица, али не би требало да врше друге кривичнопроцесне радње, јер је то у надлежности правосудних органа. Осим тога, поставља се питање и стручне оспособљености комисије да врши правосудне послове.У пракси

[428] Члан 117 Устава. И ово рјешење је из рационализованог парламентаризма са истим циљем као и претходна.
[429] Занимљиво је што Устав ту не помиње крајњи рок у којем се то мора учинити, што отвара простор за могуће манипулације. Да се то не би десило, Пословником Државног збора (чл. 257) прописано је да се о повјерењу Влади гласа најкасније седам дана након поднесеног приједлога, те да прије гласања предсједник Владе може образложити свој захтјев.
[430] Предсједник Владе Јанез Дрновшек је предложио нове министре у Влади, вежући њихов избор за повјерење Влади. Будући да Државни збор није прихватио његов приједлог, то је значило и губљење повјерења Владе.
[431] У шест сазива Државног збора у периоду од 1992 – 2010. биле су формиране 24 комисије по разним основама. Више о томе: Jure Gašparič, *Državni zbor Republike Slovenije, 1992-2012*, Ljubljana, 2012, стр. 133-155.
[432] Члан 93 Устава.

се показало да поједине комисије нису постигле неке резултате, „много политичког циркуса, времена и новца“[433]

Г) Одговорност предсједника Владе и министара. Устав Словеније, аналогно одговорности предсједника Републике, познаје и одговорност предсједника Владе одн. министара поводом кршења Устава и закона, што је такође од утицаја на трајање мандата. Иницијативу за покретање поступка за утврђивање одоговорности предсједника Владе има десет посланика Државног збора, а Државни збор одлучује о покретању поступка. О утемељености оптужбе одлучује Уставни суд. Ако Уставни суд утврди да је предсједник Владе (или поједини министар) у свом раду и вршењу функција прекршио Устав или закон, предсједнику Владе се одузима функција,[434] а самим тим „одлази“ и Влада, што се у досадашњој пракси није догодило. Поступак пред Уставним судом је исти као за предједника Републике (члан 109 Устава). Међутим, чини се да је у овом случају, за разлику од предсједника републике који је непосредно биран, непотребно уведен Уставни суд. Наиме, члан владе може бити разријешен и у самом Државном збору који га је и изабрао, и без Уставног суда, ако то сматра потребна већина и то из сваког разлога, па тако и због „кршења устава и закона“.

3.4.2. Однос између Државног збора и Владе у оквиру питања из надлежности ЕУ

Уласком Словеније у ЕУ отворен је још један *сегмент односа између Државног збора и Владе у оквиру питања из надлежности ЕУ.* Уставни закон о промјенама I поглавља и 47. и 68. члана Устава Републике Словеније, којег је усвојио Државни збор у фебрару 2003. представљао је уставни основ за чланство у ЕУ и преношење суверених права на међународне организације. Уставним законом извршена је допуна Устава додавањем још једног члана, (члан 3а), којим је утврђен уставни основ за пренос дијела суверених права на међународне организације односно ЕУ. Истим чланом дефинисана је и валидност правних аката и одлука међународних организација у Словенији, те дефинисан и однос између Државног збора и Владе у поступцима прихватања правних аката и одлука у тим организацијама.

На основу оснивачких уговора Европске заједнице и на основу Уговора о Европској унији (УЕУ), „државни парламенти немају могућност да непосредно учествују у извршавању оних суверених права које су државе чланице пренијеле у извршавање на ту Европску заједницу односно Европску унију. У ЕУ у извршавању тих права учествују, прије свега, оне институције које се формирају од влада и шефова држава (Француска), као носилаца извршне

[433] Lubej Gašper: *Parlamentarne preiskovalne komisije. Veliko političnega cirkusa, časain denarja – malo učinka*
(dostopno:PlanetSiol.net:http://www.siol.net/novice/slovenija/2010/09/parlamentarne_preiskovalne_komisije.aspx, 28. 5. 2012).
[434] Franc Grad, *Parlament in Vlada*, Ljubljana, 2000, str. 226.

власти у тим државама.“[435] Носиоци извршне власти држава чланица имају у институцијама ЕУ политички (Европски савјет) и нормативни примат (Савјет ЕУ). Државни парламент код извршавања тих права има другоразредну функцију. Национални парламенти могу непосредно да учествују „само, као прво, у ратификацији оснивачких уговора и уговора о приступању (акти о приступању,) као и у њиховим промјенама и допунама, као друго, о усвајању оних правних аката који су потребни за остваривање циљева директива као секундарних аката Европске заједнице, које нису непосредно правно употребљиве у државама чланицама (хармонизација), и, као треће, могу политички да надгледају владе држава чланица при обављању послова из надлежности ЕУ.[436]

Специфичност Уставног закона у Словенији је у томе што је однос између Државног збора и Владе у вези са пословима ЕУ утврђен општом нормом у којој се и не спомиње ЕУ,[437] али њен циљни смисао се тиче односа између Државног збора и Владе у оквиру овлашћења ЕУ. Уставна одредба разрађена је Законом о сарадњи Државног збора и Владе у пословима Европске уније.[438]

С обзиром на то да је ЕУ организација sui generis у којој велику улогу имају национална извршна тијела (сматра се чак неком врстом федерације извршних тијела), а не национални парламенти чији је утицај у процесима одлучивања на нивоу ЕУ понајприје посредан, од пресудне је важности било већ унапријед одредити нову улогу Државног збора и начине његовог утицаја преко Владе у процесу обликовања политике и доношења одлука, нарочито у Савјету ЕУ кад засједа у различитим саставима. Могло се очекивати да ће Државни збор настојати себи осигурати што јачи утицај, јер је у прилог томе, како то истиче проф Д. Зајц, „говорило више фактора, који су иначе утицали на улогу свих националних парламената у ЕУ. Међу њима је свакако важан системски фактор: то је јак положај словенског парламента у уставном систему.“[439] Већ је нови чл. 3а словеначког Устава одредио да влада мора континуирано обавјештавати Државни збор о свим важним питањима која су у поступку разматрања и усвајања у институцијама ЕУ-а, да би могао утврдити ставове о којима би Влада РС водила рачуна у свом дјеловању. У истом је члану записано да се однос између Државног

---

[435] Rudi Kocjančić, *Vloga nosilcev izvršilne oblasti in parlamentov držav članic v Evropski uniji (EU*), Uprava, letnik I, 1/2003,Ljubljana, 2003, str. 34.

[436] R. Dahl, *The democracysourcebook, Cambridge (Mass), London, MIT, coop. 2003, p. 4*, наведено према: Руди Коцјанчић, *Улога носиоца извршне власти и парламената држава чланица у Европској унији*, Правни живот бр.7-8/2005, Београд, стр. 39.

[437] У члану 3а став 4 Уставног закона стоји: „У поступцима прихватања правних аката и одлука у међународним организацијама , на које Словенија преноси извршавање дијела суверених права, Влада сваки пут, одмах обавјештава Државни збор о приједлозима аката и одлука и о својој дјелатности. Државни збор може у вези с тим да заузима ставове, а Влада их узима у обзир у свом дјеловању. Односе између Државног збора и Владе, детаљније уређује закон, који се прихвата двотрећинском већином гласова присутних посланика“.

[438] Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU), „Uradni list RS“, št. 34/2004 in 43/2010, 107/2010

[439] Драго Зајц, *Улога словенског парламента у процесу транзиције, прилагођавања законодавства и учлањивања у ЕУ*, Политичка мисао бр. 1/2005, Загреб, 2005.

збора и Владе РС, кад су посриједи питања повезана с одлучивањем на нивоу ЕУ-а, уреди посебним законом (на исти начин тај однос Њемачка и Мађарска уређују посебним законом).

Закон који је био усвојен гласовима посланика свих клубова (с изузетком посланика СНС-а) на редовној сједници 25. марта 2004. осигурао је влади потребну самосталност при обављању њезиних функција (чл. 3), истовремено омогућивши Државном збору да судјелује у утврђивању ставова о питањима повезанима с ЕУ која би била у његовој надлежности (чл. 4). Законом се прописује јасна одговорност Владе РС да обавијести Државни збор о свим питањима која су у поступку одлучивања на нивоу ЕУ-а од самог почетка поступка, тј. од стављања приједлога на дневни ред до коначног усвајања аката. Влада мора прослиједити Државном збору све приједлоге аката које добија од тијела ЕУ-а, уз информацију о начину њихова разматрања, главним рјешењима и сврси приједлога. Мора га оцијенити и с обзиром на посљедице по словеначки буџет, економију, државну управу и околину, па и потребу за промјеном прописа. Најважније је то што Влада мора донијети и приједлог става о приједлогу који се разматра на нивоу ЕУ (чл. 9). Тако Државни збор на најкраћи начин може проучити питање, провјерити Владино стајалиште и допунити га или га промијенити. Своје мишљење и допуне одмах мора саопштити Влади.

Државни збор расправља о свим приједлозима ставова Словеније које припрема Влада РС, судјелује у обликовању ставова о свим питањима која су, у зависности од њиховог садржаја, према словеначком уставу и законима, у надлежности парламента. Државни збор може и сам обавити расправу о тим документима и питањима, и то на захтјев четвртине посланика, Одбора за послове ЕУ-а и Колегија Предсједника. Тај захтјев мора садржавати разлоге и дати приједлог става Словеније о одређеном питању ЕУ-а (чл. 11). Државни збор дужан је своја опредјељења одмах прослиједити Влади РС, која тако релативно брзо долази до провјерених ставова које је дужна заступати у процесима одлучивања у ЕУ. Ако процијени да заступање тих ставова, с обзиром на прилике, не би било у корист Словеније, Влада одмах мора обавијестити Државни збор и навести своје разлоге (члан 10).

Влада може да одлучи другачије у договору на нивоу Уније, онда кад сматра да словеначки интереси не могу бити у потпуности реализовани, или у случају процјене да то не би користило и за Словенију. Међутим, она мора одмах о томе да обавијести Државни збор и објасни околности и образложења за одлуке. Влада има много аутономије по закону за учествовање у доношењу одлука у ЕУ, али је дужна да у поступцима прихватања правних аката и одлука у ЕУ обавјештава Државни збор о приједлозима тих аката и одлука. Државни збор може да прихвати ставове о приједлозима тих аката и одлука, али и да утиче на опредјељивање и гласање Владе у законодавном поступку ЕУ својим ставовима. Влада је дужна да те ставове узима у обзир при обављању своје, дјелатности, али ти ставови не утичу на

валидност гласања Владе (министра).[440] Не треба заборавити да Влада има одређени утицај самим тим што врши селекцију докумената и грађу која долази од институција ЕУ, те да има посебан положај због своје улоге на нивоу ЕУ-а, гдје њезини представници – министри – судјелују у различитим саставима Европске комисије.

С обзиром на то да представничко тијело не може у цјелини обављати ту нову функцију, Државни збор је своје надлежности у погледу извршавања тих права пренио на два посебна тијела – у случају ЕУ-а понајприје на Одбор за послове ЕУ, а кад су посриједи друга ванъско политичка питања, на Одбор за ванъску политику. Нови Одбор за послове ЕУ „обавља контролу над свим подручјима с којих је надлежност обликовања политика и доношења одлука била пренесена на ЕУ. Одбор мора придобити мишљења других радних тијела која покривају поједина подручја односно у чијем дјелокругу се налазе садржаји на које се односе поједина европска питања. Због свога страначког система обавља и друге функције, а његова је посебна одговорност у томе што помаже код постизања консензуса у погледу словенских националних интереса, а предност у односу на друга радна тијела му је у томе што се његов рад одвија на затвореним сједницама.“[441]

Кад је у мају 2004. Словенија примљена у пуноправно чланство, установљен је први прави Одбор за послове ЕУ-е (Odbor za zadeve EU-a), који је замијенио Комисију за европске послове, а послије избора крајем 2004. године нови Одбор који је дјеловао доста динамично и аутономно, те је већ на својој првој сједници, док нова коалициона влада још није била формирана, заузео став у погледу предсједавања Словеније Европском Унијом 2007. и 2008. године. Став је иначе припремила већ бивша влада која је обављала послове до именовања нове владе. На темељу те одлуке Државни је збор усвојио став Републике Словеније дјелујући са свом легитимношћу и правном моћи за доношење таквих одлука у тим околностима.[442] Одбор је или преузимао ставове компетентних других радних тијела која су провела расправу о различитим документима, или је обликовао властите ставове кад друга тијела то нису учинила. Послије разматрања материјала и приједлога, Одбор је углавном подржавао ставове Владе РС што их је заступала на сједницама Савјета ЕУ-а у различитим системима. Очекујући да га Влада РС одмах обавијести о планираним акцијама ЕУ-а, упозоравао ју је да узме у обзир

[440]Ако Државни збор не интервенише тј. не изрази намјеру да о неком питању расправља, нити разговара о томе, став Владе аутоматски постаје званичан став Словеније.

[441] Drago Zajc, *Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v procesu odločanja na ravni EU*, Uprava br. 1/2006, Ljubljana 2006, стр. 12.

[442] Одбор је од октобра 2004. до јула 2005. одржао 36 сједница (20 редовних и 16 ванредних), од чега су три биле сазване заједно с Одбором за ванъску политику. На темељу својих овлашћења, Одбор је пратио рад Савјета ЕУ-а и одобравао ставове које су заступали представници Владе РС на сједницама тих савјета (Савјета за опште и спољне послове ЕУ-а, Савјета за економске и финансијске послове ЕУ-а, Савјета за пољопривреду и рибарство ЕУ-а, Савјета за околину ЕУ-а, Савјета за правосуђе и унутрашње послове ЕУ-а, Савјета за омладину и културу ЕУ-а, Савјета за конкуренцију ЕУ-а и Савјета за запошљавање, социјалну политику, здравље и заштиту потрошача ЕУ-а). Види: Tatjana Krašovec, *The cooperation between the National Assembly of Slovenia and the Slovenian government after EU accession – first experiences*, referat na međunarodnoj konferenciji *Internacionalizacija parlamentov – vloganacionalnih parlamentov v EU*, Državni zbor, Ljubljana, 2005, стр. 7-9.

ставове Државног збора.[443] Облици дјеловања и сарадње између Државног збора и Владе РС, осим што су дефинисани Уставом из 1991. године и промјенама тог устава из 2003. године, прописани су и законом о међусобној сурадњи из 2004. Регулисани су и промјенама пословника из исте године.[444] Допуна Пословника је донијела поступак обликовања националних ставова, које ја на нивоу ЕУ заступа Влада... Главну улогу при утврђивању ставова о питањима из ЕУ има Одбор за питања ЕУ и Одбор за вањску политику, о чему одлучује Државни збор.[445]

Стога, формалноправно, имајући у виду уставне и законске норме о положају Владе у систему власти Словеније, нарочито односа са Државним збором, (избор предсједника и министара, одговорност владе и министара, контрола и надзор у односима са ЕУ) може се рећи да Државни збор има јак, чак и доминанатан однос према Влади, који у извјесној мјери одступа од класичног парламентарног система. То истичу многи уставноправни теоретичари у Словенији који се критички односе према таквим уставним рјешењима. Тако проф. Ф. Град, М. Брезовшек, сматрају да односи између Државног збора и Владе у значајној мјери одступају од класичног парламентарног система, какав је успостављен у свијету, истичући да су у законодавној области уведени и елементи бившег скупштинског система, а посебно је пренаглашена изборна функција државног збора.[446]

Влада је дефинисана као институција која представља и заступа ставове у име Републике Словеније у институцијама ЕУ, независно и одговорно обавља своје функцијеу оквиру Устава, Закона о Влади и Закона о сарадњи између Народне скупштине и Владе. Дакле, Влада је самостална и при обављању законодавне функција у ЕУ, али истовремено сноси и одговорност пред Државним збором. Државни збор својим ставовима политички обавезује Владу, која му је политички и одговорна. Међутим, с обзиром на комплексност и захтјевност задатака из надлежности ЕУ и с обзиром на потребу за преговарачким овлашћењима Владе, „превише уски ставови Државног збора били би неупотребљиви. Уставна теорија утврђује да би строжи надзор националних парламената над током законодавног поступка у Европској унији, у виду крутих упутстава, ограничио преговарачка овлашћења влада“.[447]

Уласком Словеније у ЕУ, тешко је рећи колико је Државни збор заиста ефикасан и успјешан у утврђивању словенских интереса у тој сарадњи, колики је утицај на коначне ставове Словеније које заступа Влада. Заправо то зависи и о томе колико ће сама Влада бити

---

[443] Tatjana Krašovec, *исто*.

[444] Државни збор је усвојио и Допуне Пословника Државног збора (Uradni list Republike Slovenije br. 60/2004) које посебно уређују поступак третирања послова ЕУ у том органу.

[445] Одбори су састављени сразмјерно броју посланика, с тим да свака посланичка група има загарантовано једно мјесто. На сједницама одбора су присутни представници Владе, словенски посланици у ЕУ.

[446] Види: F. Gra, I. Kaučič, *Ustavno ureditev Slovenije, Ljubljana 1999,* str. 17-33, Marjan Brezovšek, *Funkcije in oblike parlamentarrnega nadzora nad vlado,* V: Slovenski parlament – izkušnje in perspektive (zbornik referatov), Slovensko politološko društvo Ljubljana, 1996, str. 137-154.

[447] Руди Коцјанчић, *Уставни основ за одлучивање о приступању Словеније Европској унији*, Анали Правног факултета у Београду, год. LIII, бр. 1, Београд 2005, стр. 127 и 128.

успјешна, без обзира на то колико су квалитетни сами ставови. Влада произилази из парламентарне већине, па су, према томе, њени ставови и интереси у великој мјери идентични са ставовима и интересима те већине. Након прикључења Словеније ЕУ, страначке коалиције која према својој политичкој вољи формирају Владу и којој је Влада у суштини и одговорна, одлучиваће и о политичкој природи становишта Државног збора у вези са законодавним приједлозима ЕУ и одговорношћу Владе за учествовање у обављању законодавне функције у тој организацији.

Да би разумјели у цијелости однос између парламента и владе односно дјеловање извршне власти, неопходно је размотрити и моделе обликовања страначких коалиција. Наиме, „без познавања обликовања страначких коалиција и обликовања коалиционих влада, не можемо добро разумјети предности парламентарног система, нити дјеловање извршне власти и у цијелости однос између парламента и владе“.[448] То подразумјева анализирање и политичке праксе у Словенији и функционисања поличког система у протеклих двадесетак година.

4. ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПРАКСИ УСТАВНОГ И ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СЛОВЕНИЈЕ

Када говоримо о уставно-политичкој пракси Словеније, треба имати у виду резултате парламентарних избора у Словеније, у периоду од 1990. односно 1992. године до данас, обликовање владајућих коалиција у парламенту из које су произашле и коалиционе владе,[449] а што се одражавало и на функционисање извршне власти и односе са Државним збором. Од самосталности Словеније, до данас, политички систем и анализа извршне власти би се могао посматрати кроз неколико периода.

4.1. Период од 1990. до 1992. године (самосталност и независност Словеније)

Крајем 80-тих година, појавиле су се нове странке што је значило дефинитиван крај дотадашњег једнопартисјког система. Шест странака, у новембру 1989. године, сачиниле су коалицију - Демократска опозиција Словеније (ДЕМОС). Та „прва модерна словеначка

[448] Ian Budge min Hans Keman, Parties and Democracies - *Coalition formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford University Press, Oxford, 1990, str. 1, наведено према: Drago Zajc**,** *Modeli oblikovanja koalicij in koalicijskih vlad v Sloveniji*, Teorija i praksa, br. 4/2009, Ljubljana, str. 446.

[449] О томе види: Jure Gašparič, *Državni zbor Republike Slovenije 1992-2012*, Ljubljana 2012, str. 29-103; Dokumentacijsko-knjižnični odelek Državnega zbora RS, *Dobesedni zapisi sej Državnega zbora: I. – VI. mandat : 1992 – 2012. (*dostopno na Državni zbor RS:http://www.dz-rs.si).; *Državna volilna komisija, Poročilo o izidu rednih volite v poslancev v Državni zbor z dne 3.10.2002.* (dostopno na: Državna volilna komisija: http://www.dvk.gov.si/DZ2008/dokumenti/porocilo_o_izidu_dz.pdf, 6. 6. 2012); *Državna volilna komisija: Poročilo o izidu rednih volitev poslancev v Državni zbor z dne 13. 10. 2004*. (dostopno na: Državna volilna komisija:http://www.dvk.gov.si/volitve_DZ2004/index.html, 6. 6. 2012); *Državni zbor 1992 – 2007*. Ljubljana: Državni zbor, 2007. 218; *Državni zbor.* Ljubljana: Državni zbor, 2000. *Uradni rezultati volitev* (dostopno na: Državna volilna komisija:vhttp://www.dvk.gov.si/volitve).

коалиција странака“,[450] на првим вишестраначким изборима за републичку *скупштину априла 1990.* године, освојила је већину у парламенту, а осим њих изборни праг су прошле још три странке[451] које су чиниле опозицију. Заслуге те прве коалиције у парламенту и владе, изабране 16. маја 1990. године, (чији је предсједник био А. Петерле, лидер Странке хришћанских демократа - СКД), а која је произашла из те коалиције, јесте доношење закона којима је Словеније прекинула са дотадашњим социјалистичким системом, као и доношење Декларације о суверености Републике Словеније јула 1990. године. Потпомогнута и опозицијом, ДЕМОС је организовао плебисцит о самосталности Словеније, а затим усвојио и нови Устав децембра 1991. године.

Дакле, као и друге посткомунистичке државе, Словенија се приликом обликовања новог институционалног оквира и доношења устава, нашла у дилеми избора између парламентарног и полупредсједничког система власти.[452] Уставотворци су били наклоњени непосредном избору шефа државе са широким овлашћењима, тако да донекле „можемо поуздано оцијенити да је уставна институција предсједника Републике у тренутку настанка новог Устава у многоме била „прилагођена“ конкретној особи Милана Кучана,“[453] тадашњег предсједника Предсједништва Републике Словеније, а прије тога вишегодишњег вођу Савеза комуниста Словеније. Због његове улоге у процесу стварања независне државе Словеније, било је за очекивати да би на непосредним изборима остварио побједу и постао први шеф државе Словеније као самосталне државе. Због извјесног успјеха М. Кучана, поједине политичке странке су заговарале избор предсједника у парламенту, али у томе нису успјеле због неспорне подршке јавности непосредним предсједничким изборима.[454] Стога је ДЕМОС настојао умањити уставна овлашћења шефа државе, односно да одређивањем слабих предсједничких овлашћења смање утицај будућег предсједника Кучана који је децембра 1992. године, већ у првом кругу заиста и изабран, те тако постао први словеначки предсједник.[455]

Међутим, сложили би се са оцјеном проф. Рибичича да „уставни положај и обим овлашћења предсједника Републике, не би смјели зависити од тога ко је тренутно био или није био изабран на ту функцију.“[456] То се ипак десило. Будући да је тадашњи шеф државе М.

---

[450] Janko Prunk, *Tranzicijske poti v Sloveniji in v srednjeevropsih državah od 1989. do 1992/93, v.* Fink-Hafner D. In Haček M. (ur); Demokratični prehodi I, FDV, Ljubljana 2002, str. 221.

[451] Међу њима и Савез комуниста Словеније- Странка демократске промјена (ЗКС-СДП).

[452] Комисија која је била установљена за израду новог устава, у првој фази је обликовала два приједлога-једног са обиљежјима полупредсједничког система, (са непосредно изабраним предсједником који би имао одлучујућу улогу у формирању владе јер би именовао предсједника владе и министре на приједлог предсједника владе) и другог, са елементима парламентарног система. Више о томе: R. Kocjančič, C. Ribičič, F. Grad, I. Kaučič, *Ustavno pravo Slovenije*, Ljubljana 1998, str. 188.

[453] Ciril Ribičič, *Predsednik republike kot element stabilnosti v parlamenternem sistemu*, X Dnevi javnega prava (zbornik referatov) Portorož, 2004, str. 83-93.

[454] Наиме, јавност Словеније давала је велику подршку М. Кучану, те је била опредјељења да се шеф државе у Словенији бира непосредно, на општим изборима.

[455] На изборима у децембру 1992. у односу према седам предсједничких кандидата М. Кучан је већ у првом кругу имао 63,9 гласова.

[456] Ciril Ribičič, *Mozaik ustavnih sprememb:od slovenske ustavnosti k evropski*, Ljubljana 2003, str. 64.

Кучан био друге политичке оријентације, (Савез комуниста Словеније – Странка демократсих промјена - ЗКС-СДП), то релевантне политичке странке нису биле за варијанту јаког предсједника Републике, који би доминирао у извршној власти, већ су се опредјелиле да извршну функцију власти врши влада коју бира парламент и којем је она одговорна. Другим ријечима, политичка воља је била усмјерена за успостављање парламентарног, а не полупредсједничког система власти.

Дакле, у расправама о уставу у раздобљу од 1990. до 1991. године превладавало је стајалиште да предсједник Републике треба бити изабран непосредним путем, али са рестриктивним овлашћењима и репрезентативном функцијом.[457] Разлог овом, помало контрадикторном рјешењу, представља и то да „словенска јавност односно већина грађана има углавном одбојан и неповјерљив однос према харизматичним лидерима нарочито ако они заступају различите политичке опције. То је у расправи око Устава био додатни разлог за брзо достизање консенсуса за успостављање парламентарног система и за одбијање полупредсједничког система који би узео француски модел као узор.[458] Сматрало се опасним да би у тренуцима транзиције, али и послије, појединац у функцији снажног предсједника могао надвладати остале полуге власти. Такав преовладавајући „опрезан“ менталитет словенских грађана Словеније такође одваја од неких других бивших југословенских република, нпр. Србије и Хрватске, које су одмах након распада СФРЈ сачувале односно развиле „херојски тип вође“. [459] Предсједник нема велика правно - политичка овлашћења, већ је истакнута његова репрезентативна улога. Милан Кучан је у свом првом мандату, уз обављање државних и протоколарних обавеза судјеловао у бројним сусретима и био политички активан, успостављајући идентификацију људи са државом, а такву праксу је наставио и у другом мандату који се завршио 2002. године.[460]

У уставном систему Словеније, главна полуга извршне власти јесте Влада која бира Државни збор којем је и одговорна. Влада тако мора имати подршку у Државном збору од странке или коалиције странака које чине парламентарну већину. Након постизања главног циља-осамостаљивања Словеније, долази до несугласица унутар коалиције ДЕМОС одмах послије доношења новог Устава 23. јануара 1991. године. Почетком 1992. године долази до распада те коалиције, слично распаду неких других демократских коалиција које су биле у функцији превладавања бившег реалсоцијалистичког поретка (Пољска, Чешка, Мађарска).[461]

---

[457] R. Kocjančič, C. Ribičič, F. Grad, I. Kaučič, *Ustavno pravo Slovenije*, Ljubljana 1998, str. 190.

[458] Једини елемент полупредсједничког система који је уграђен у Устав, јесте непосредан избор предсједника.

[459] Миро Церар, *Улога предсједника републике у словенском (уставно)правном и политичком систему,* Политичка мисао вол XLII, бр. 4, Загреб 2005, стр. 48. О томе више: Boštjan Markič, *Politične stranke, volilna kultura, volilni sistem,* Teorija in praksa, br. 29, 1992, str. 748-752.

[460] Милан Кучан, упркос ограниченим уставним овлашћењима, имао је велик стварни политички утицај и популарност међу грађанима, која му је, уосталом, и донијела други мандат.

[461] Драго Зајц, *Улога словенског парламента у процесу транзиције, прилагођавања законодавства и учлањивања у ЕУ,* Политичка мисао бр. 1/2005, Загреб 2005, стр. 114. Након распада коалиције ДЕМОС

Распад коалиције значио је и крај владе којој је априла 1992. године изгласано неповјерење. Наиме, 22. априла 1992. године, ЛДС је за новог предсједника Владе предложила, Јанеза Дрновшека који је у Државном збору изабран, чиме је дотадашњи предсједник разријешен (конструктивно изгласавање неповјерења), да би 14. маја 1992. била изабрана и нова Влада. Влада Ј. Дрновшека више је била прелазног карактера имајући у виду предстојеће парламентарне изборе, који су се одржали крајем године.

4.2. Период од 1992. до 2004. године - период транзиције и евроинтеграција

На првим вишестраначким изборима од самосталности Словеније, одржаним децембра 1992. године, због ниског изборног цензуса велик број странака је освојио мандате у парламенту. Највише гласова на изборима добила је Либерално-демократска странка (ЛДС) Јанеза Дрновшека, којег је предсједник Републике М. Кучан, предложио за мандатара нове Владе. Коалициона Влада је изабрана 25. јануара 1993. године са 55 гласова при чему је ЛДС имала реалан програме развоја, међу којима је и укључивање у ЕУ. Опредјељење Владе и парламентарне већине биле су евроатланске интеграције, па иако је било несугласица у коалицији и појединих иступања из Владе,[462] захваљујући прагматичности, ЛДС је успјела сачувати Владу до краја свог мандата односно до *нових парламентарних избора одржаних 23. новембра 1996. године*, на којима ЛДС остварује још бољи резултат. Предсједник Милан Кучан је мандат за састав Владе поново повјерио Ј. Дрновшеку, што је, 9. јануара 1997. године, прихватио и Државни збор. Другу Владу Словеније од самосталности, 27. фебруара 1997. године подржало минималних 49 посланика различите програмске и идеолошке оријентације. Коалициона Влада је имала успјехе у економском развоју као и у усклађивању слованачког законодавства са правном стечевином ЕУ, што је доприносило приближавању ЕУ.

Практичне потребе у модернизацији законодавства ипак су давале влади „голему иницијативу, а Скупштина, послије и Државни збор, претворили су се – слично као и други парламенти држава Источне и Средње Европе– у `творницу закона`“[463]. Томе је допринијела чињеница да је послије потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању између Словеније и ЕУ у јуну 1996. године, требало вршити прилагођавање законодавства праву ЕУ.

Напредак у евроинтеграцијама донио је М. Кучану побједу и на изборима 1997. године.[464] На парламентарним изборима одржаним 15.10.2000. године, изборни праг је био

крајем 1991. године, дошло је до формирања нове, мање коалиције које су чиниле три странке, са Либерално демократском странком (ЛДС) као водећом странком, и њеним лидером Јанезом Дрновшеком.

[462] У априлу 1994. године, Државни збор је разријешио министра одбране Ј. Јаншу, након чега је СДС иступила из коалиције. У јануару 1996. године и ЗЛСД је иступио из коалиције.

[463] Драго Зајц, *исто*, стр. 116.

[464] М. Кучан је у првом кругу освојио 55,5% гласова и тако освојио нови мандат.

повећан на 4%, умјесто дотадашњих 2,5%,[465] а прешло га је осам странака, међу којима је поново највише гласова добила ЛДС (36% односно 34 посланичка мјеста), што јој је био најбољи успјех до тада. Стога предсједник Републике М. Кучан за манадатара поново предлаже Јанеза Дрновшека. Обликована је широка коалиција са укупно 58 посланика. Коалициону Владу састављену од министара из ових странака, Државни збор је изабрао 30 новембра 2000. Коалициона Влада је уложила много труда у процесу прилагођавања законодавства праву ЕУ, што се може рећи и за сљедећу, изабрану у децембру 2002, због избора Ј. Дрновшека за предсједника Републике.[466] Према томе, од првих демократских избора 1990. године, обликовале су се коалиције које су биле веома различите, а странка - носилац коалиције, по правилу, била је Либерална демократија Словеније (ЛДС).

Уз прилагођивање законодавства 2002. године појачао се и рад на промјени словеначког Устава у смислу преношења дијела суверености на ЕУ, што је други услов за пријем државе у пуноправно чланство. Истовремено, била је то и прилика за дефинисање улоге Државног збора за дјеловање у новим приликама пуноправног чланства. На приједлог Владе, Државни збор 27. фебруара 2003. усваја Уставни закон о допунама Устава (нови члан 3а) који омогућује да Словенија ступи у ЕУ и друге међународне организације. Државни збор „осигурао је себи јаку улогу у односу према Влади у контексту бављења питањима ЕУ. Таква улога дефинисана новим чланом 3а, насталим измјеном Устава Словеније, настала је као посљедица јаке позиције у процесу израде Устава Словеније.“[467] Државни збор има јаку улогу на основу Устава и представља значајно мјесто гдје се формирају словеначки ставови према ЕУ.[468]

При крају мандата, међу коалиционим партнерима долази до одређених несугласица у погледу појединих закона,[469] али и подношења интерпелације против појединих министара, и то од стране посланика владајуће коалиције. То се негативно одразило на Владу и коалицију. Упркос великих сукоба између партија, консолидација демократије ближила се крају, чему је

---

[465] Важан сегмент парламентарног и политичког система је пропорционални изборни систем и низак изборни праг који је на парламентарним изборима 1992. и 1996. износио 2,5%, а касније, од 2000. године, подигнут на 4%. То је омогућило већем броју странака, са релативно малим бројем освојених мандата, да уђу у парламент, али које су, потом, у успостављању коалиција играле значајну улогу и од којих је често зависило стварање парламентарне већине.

[466] Наиме, Ј. Дрновшек, 2. децембра 2002. бива изабран за предсједника Републике, те је одступио са мјеста предсједника Владе. Потпредсједник ЛДС А. Роп, 11. 12. 2002. године, изабран је са великом већином, као и Влада 19. 12. 2002.

[467] Drago Zajc, *Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v procesu odločanja na ravni EU*, Uprava letnik IV, 1/2006, Ljubljana 2006, str. 24.

[468] Добро познавање садржаја преговора Државном збору је олакшало усклађивање словеначког законодавства са законодавством ЕУ. То је ојачало увјерење у потреби за одговарајућим уставним и законским дефинисањем јаке улоге парламента након што је Словенија ушла у ЕУ. О томе више: Drago Zajc, *Dejavnost državnega zbora RS v zvezi z zadevami EU po vstopu Slovenije v EU in v prvem letu četrtega mandata,* str. 269, V: Slovenija v Evropski družbi znanja in razvoja, (ur. Miro Haček in Drago Zajc, 267-284), Ljubljana, 2007.

[469] У новембру 2003. године, Државни збор је прегласао суспензивни вето Државног свјета, након чега је СДСС са потписима 30 посланика захтијевао расписивање накнадног референдума о закону на којем је преко 90% бирача гласало против закона.

допринијело укључивање Словеније у ЕУ, чија је чланица постала 1. маја 2004. као и НАТО-а,[470] чиме је ојачао међународни положај Словеније.

Иако је уставноправни положај предсједника Републике слаб, без значајних овлашћења у погледу дјелатности Владе, треба имати у виду јак политички утицај предсједника Милана Кучана. Одласком Милана Кучана са функције предсједника, према мишљењу Д. Зајца, „завршен је период транзиције".[471] Са тим би се могли дјелимично сложити, али би ипак могли рећи да је завршетак транзиције био средином 2004. године, уласком Словеније у ЕУ, чему осим М. Кучана који је био шеф државе десет година, значајно допринио и Ј. Дрновшек лидер ЛДС и вишегодишњи предсједник Владе, односно шеф државе у години прикључивања. ЛДС је био носилац коалиција у власти 12 година, са јасним циљевима и прагматичним ставовима успијевао је ступати у коалиције са странкама различите оријентације, али након тога није имао спреман програм и нове циљеве којима би убиједио бираче да и даље гласају за њих. Осим тога, Влада није имала успјеха на унутрашњем плану. То се показало на сљедећим изборима 2004. године.

4.3. Период од 2004. године

На четвртим парламентарним изборима октобра 2004, долази до великог преокрета на политичкој сцени Словеније. Неуспјех коалиционе владе на домаћој политичкој сцени довео је до промјена. Странке које су чиниле коалицију у Влади у претходном периоду су доживјеле пад. Релативну већину осваја Словенска демократска странка (СДС) Јанеза Јанше, која формира владајућу коалицију са укупно 49 посланика.[472] Јанез Јанша је изабран за мандатара 9. новембра 2004. године (добио је 57 гласова), да би нова Владе Словеније била изабрана 3. децембра 2004. године. На предсједничким изборима децембра 2002 године побиједио је Јанез Дрновшек, као кандидат странке ЛДС који је у периоду од од маја 1992. до јуна 2000. године био предсједник Владе. Тада је наступио период кохабитације, јер је ЛДС у парламенту дјеловао опозиционо. Та чињеница у почетку није била примјетна у функционисању извршне власти, јер, за разлику од шефа државе М. Кучана, предсједник Владе Ј. Дрновшек се у првој половини мандата није нарочито ангажовао у политичком смислу. Међутим у другој половини 2005. године и касније је интензивирао своју политичку дјелатност, али „без довољне претходне политичке координације са словеначком Владом и Државним збором, те у држави, али и у страним земљама изразио нека одлучна политичка стајалишта која нису изражавала стајалишта Владе и Парламента. Са таквим самосталним (солистичким) односно изразитим

[470] Укључење у НАТО је подржало 66% бирача.
[471] Drago Zajc, *Predsedniške volitve 2002 v Sloveniji – pomen volilnih opravil in vloga osebnosti*, U: Predsedniške volitve 2002, ur. Danica Fink-Hafner in Tomaž Boh, Ljubljana 2003, str. 190.
[472] СДС је освојио 29% гласова, односно 29 посланичких мјеста, а коалицију је формирао са странкама НСи, СЛС, ДеСУС. Послије вишегодишње владавине ЛДС је остала у опозицији.

политичко активистичким понашањем, које, како у словеначкој, тако и страној јавности, добило бројне критике, Дрновшек је показао да предсједник државе с једне стране може такође преузети политичку иницијативу, док с друге стране, подстакао је питања о одговарајућем уређењу положаја предсједника Републике у односу према Влади и Државном збору.“[473]

Коалициона Влада је обављала функцију до краја свог четворогодишњег мандата, што се може рећи и за владе у цијелом протеклом периоду. Наиме, у протеклом периоду, од стицања независности државе до краја 2008. године Владе су биле коалиционог карактера и углавном стабилне. Преовладавале су углавном стабилне политичке прилике, па зависност Владе од парламента није била толико изражена, односно Влада није била у великој мјери изложена опасностима изгласавања неповјерења. Поједине Владе нису дочекале крај редовног мандата, али треба имати у виду да главни узрок томе није било изгласавање неповјерења влади, парламентарне кризе и сл. већ из других разлога (избор предсједника Владе за шефа државе, прелазне владе до редовних избора).[474] Стабилности влада су допринијела „различита формална и неформална правила... стабилности колициони влада су допринијела уставне норме у погледу начина избора Владе које омогућавају различите субјекте који могу предложити мандатара за састав Владе и различите већине за његов избор као и Владе у цјелини. Стабилности Владе је посебно доприносио и институт конструктивног изгласавања неповјерења Влади, односно постављање питања повјерења.“[475] Иако су Владе биле састављене од министара из странака често супротног профила и оријентације, што је разумљиво у процесу транзиције, постојали су заједнички циљеви, око којих су странке постизале сагласност. Тако је деведесетих година постојала општа сагласност странака о самосталности и независности Словеније. Друго, око чега је постојала општа сагласност су биле евроатланске интеграције. Владе су имале подршку у Државном збору што се видјело и у законодавној активности. Владе су подносиле велик број закона у циљу уласка у ЕУ, односно измјенама и допунама истих у циљу прилагођавања са правном стечевином ЕУ. У том погледу постојао је висок степен сагласности између Владе и опозиције што се види у броју гласова приликом усвајања суштинских одлука везаних за чланство у ЕУ, као што су допуне Устава и ратификација Уговора о приступању.[476]

Међутим, тај степен сагласности није постојао у унутрашњим питањима Словеније, што је нарочито дошло до изражаја у периоду од 2008. године. Упркос успјесима повезаним за

[473] Миро Церар, *цит. дј.,* стр. 42.

[474] Најчешћи разлог завршетка мандата Владе су били парламентарни избори (четири пута). Једном је Влада завршила мандат због изгласавања конструктивног неповјерења (1992. године), а једном (2000. године), Влада је поставила питање повјерења у Државном збору, па га није добила. Једном је предсједник Владе одступио али због избора на нову функцију па будући да је нови предсједник Владе, који га је замијенио, био из исте странке, може се рећи да је Влада наставила у истом саставу

[475] Drago Zajc, *Modeli oblikovanja koalicij in koalicijskih vlad v Sloveniji,* Teorija in praksa br. 4/2009, Ljubljana 2009, стр. 461

[476] Успјешност коалиција и коалиционих Влада на спољном плану могао би се поредити са оним у новим демократским државама (Пољска, Чешка, Мађарска), па чак и са државама са дужом парламентарном традицијом (Аустрија, Италија).

успјешно предсједавање Словеније ЕУ, ауторитативним управљање државом и разни скандали узроковали су губитак повјерења јавности[477] што се видјело на следећим изборима одржаним у септембру 2008.[478] Економска криза која је захватила европске земље није мимоишла ни Словенију, што је био додатни притисак на коалиционе владе састављене од више политичких странака. Економска криза али и сумња у законитост дјеловања појединих министара па и предсједника Владе, утицале су негативно ња њихову стабилност.

Распади коалиција имали су за посљедицу губљење повјерења Влади тј. изгласавању неповјерења и настанку парламентарне кризе која је 2011. године довела и до распуштања парламента и првих ријевремених избора од самосталности Словеније. Наиме, у 2011. години наступила је криза Владе у парламенту након одбијања законских приједлога Владе у области пензионе реформе. Владу су напустила два од четири коалициона партнера. Осим тога, више законских приједлога Владе одбили су и грађани на референдуму.[479] Предсједник Словеније Д. Тирк почетком јуна изјављује да: „Кад бих имао могућност распустити парламент, данас бих био јако близу таквој одлуци“,[480] потврђујући тиме величину политичке кризе у држави, која је трајала више мјесеци. Наиме, предсједник Владе је од парламента затажио потврду именовања нових министара, вежући гласање о повјерењу својој Влади. Одбијањем именовања министара, словеначки парламент је тако влади ускратио повјерење,[481] чиме се отворио једномјесечни рок за обликовање нове парламентарне већине која би именовала мандатара за састав нове владе. Међутим, у томе се није успјело, тј. у уставном року се нису успјеле формирати коалиције странака које би чиниле парламентарну већину из које би произашла и нова Влада. Стога је у Словенији, први пут од њене самосталности, дошло до распуштања Државног збора[482] и расписивања ријевремених избора, што је предсједник Републике био дужан учинити.

Будући да је парламентарна криза трајала више од пола године, могло би се рећи да би у оваквим ситуацијама била „на мјесту нека дискреција предсједника републике, који би у таквим примјерима својом интервенцијом (распуштањем Државног збора и расписивањем нових избора) недвосмислено помогао лакшем и бољем дјеловању државе...лакшем и бољем

[477] Драго Зајц , *исто,* стр. 458.

[478] Наиме, партија лијевог центра СД је имао највећи успјех са 30,4 % гласова, а будући да је СДС освојио 29,2% гласова, може се рећи да је дошло до поларизације унутар словеначког друштва, јер су ове двије странке добиле близу 60% гласова. Предсједник државе Д. Тирк, за мандатара предлаже лидера СД Борута Пахора, који је од стране Државног збора изабран 3. новембра, док је коалициона Влада изабрана 21. новембра 2008.

[479] О томе више: Zajc, Drago, *Kako zamenjati vlado*?. *Finance (Online)*, 23. 8. 2011, št. 162, fotograf. http://www.finance.si/321315/Drago-Zajc-Kako-zamenjati-vlado?src=pj230811.

[480] *http/www.jutarnji/hr.slovenija*-danilot-rk.politicka-kriza-potresa-zemlju-nakon-propasti referendum/951703/

[481] Словеначки парламент је 20. септембра изгласао неповјерење Влади премијера Борута Пахора. (Извор: Дневни лист „Глас српске“, Бања Лука, од 21.09.2011). Ова Влада је била трећа у самосталној Словенији која није завршила свој пуни мандат.

[482] У словеначкој стручној и политичкој јавности поставило се питање правних посљедица распуштања Државног збора у смислу да ли може вршити законодавна овлашћења. О томе више: Matej Avbelj, *Ustavnopravne posledice razpusta Državnega zbora,* Pravna praksa br. 19/2012.

разрјешавању спора између владе и парламента и омогућила већи утицај избора на та дешавања.“[483]

Друго, треба истаћи, да „Влада, по Уставу Словеније, нема могућности да распусти Државни збор, нити Државни збор има уставни основ да се сам распусти.“[484] Предсједник Републике, осим што нема никакве важније улоге у законодавном поступку и у процесу обликовања државне политике, нема ни могућност распуштања парламента по својој дискреционој оцјени у случају парламентарне кризе настале због сукоба Владе и Државног збора.

Институција конструктивног неповјерења, што га је словеначки Устав преузео од њемачког уставног уређења у правилу онемогућује кризе владе,[485] међутим криза је била таквих размјера, да ти механизми нису били искоришћени. Стога, годину дана прије редовног истека мандата, дошло је до распуштања парламента, и одржавања пријевремених избора. Пријевремени избори одржани су 4.12.2011. године, а Државни збор одбија приједлог предсједника Републике за избор мандатара за састав нове Владе.[486] То показује да актуелни шеф државе нема ту снагу и политичку моћ да може стварно до краја да утиче на формирање Владе, а да у парламенту има доста манервисања и тактизирања између политичких партија. Наиме, након одбијања мандатара којег је предложио шеф државе, те још једног неформалног приједлога мандатара, пет странка десног центра потписује коалицију и користећи своје уставно право, предлажу Јанеза Јаншу за мандатара за састав нове владе. Он је био једини кандидат у другом кругу, јер је предсједник Словеније одлучио да не предлаже свог кандидата, иако није подржавао избор Ј. Јанше.

Тако је први пут у историји Словеније изборни губитник добио могућност да формира владу, иако је предсједник Републике сматрао да не би могао бити мандатар због оптужби за корупцију. Упркос таквом ставу предсједника, Државни збор, 26. јануара на ванредној сједници, за предсједника Владе бира Јанеза Јаншу[487], а 10. фебруара 2102. године, са 52 гласа

[483] Janez Pogorelec, *Politična odgovornost*, Ljubljana, 2006, стр. 240 и 241.
[484] Miha Ribarič**:** *Institucija predsednika Republike ob 10- letnici Ustave*, Zbornik Inštituta za javno upravo Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi 1/2001 - VII. Dnevi javnega prava: "10 let slovenske ustave", Portorož, 4. - 6. junij 2001.
[485] У протеклих 20 година у Словенији је било случајева изгласавања неповјерења Влади, али није долазило до распуштања парламента и пријевремених избора, јер се у уставном року успијевао изабрати нови премијер који је водио Владу до редовних избора. Парламент је 1992. године изрекао неповјерење премијеру Алојзу Петерлеу и изабрао новог предсједника, Јанеза Дрновшека, који је Владу водио до редовних избора крајем исте године. Иста ситуација се поновила и 1999. године када је Дрновшек изгубио већину у парламенту, па је Владу у наредних шест мјесеци, до нових избора водио Андреј Бајук, чија је коалиција десног центра, након тога, изгубила редовне изборе, па се Дрновшек опет нашао на челу Владе.
[486] На изборима којима највише гласова добија Позитивна Словенија (28%) чији је лидер Зоран Јанковић, те СДС Ј. Јанше, са 26 гласова. Предсједник Републике је предложио З. Јанковића за мандатара за избор нове владе, међутим, парламент је то одбио, јер је умјесто неопходних 46, добио је 42 гласа.
[487] За његов избор гласао је 51 посланик, док је 39 било против. Ј. Јанша, предсједник Словенске демократска странке (СДС), водио је коалицијску владу десног центра од 2004. до 2008. године.

бира и Владу.[488] Тако је у 2012. години у Словенији настала кохабитација, јер је предсједник Владе, политички противник предсједника Словеније. Међутим, кохабитација нема значајних реперкусија на функционисање извршне власти, јер је њен носилац Влада на челу са премијером. А када је Влада формирана, она ради свој посао, при чему предсједник нема уставноправних надлежности да значајно утиче на њен рад.

Опстанак претходних Влада у Словенији, па тако и ове, зависио је од њених потеза и подршке странака из коалиције које је подржавају и из које је произашла. Имајући у виду искуства претходне Владе Б. Пахора, шансе да Влада опстане до краја мандата биле су мале, нарочито ако странке, поготово опозиционе али и из владајуће коалиције, буду захтијевале одржавање законодавног референдума.[489] Ако парламент изгласа закон, опозиционе странке, прецизније 30 посланика, могу лако посегнути за референдумом чији исход може бити негативан за поједине законе.[490] Политичка пракса последњих година указује и на све чешћу употребу референдума на којима су се грађани изјашњавали о појединим законима усвојеним у Државном збору. За разлику од периода када су се закони усвајали због европских интеграција, последњих година у вријеме велике економске кризе, нема политичке сагласности по питању законских пројеката усмјерених за њено превазилажење. Будући да се не уважавају ставови опозиционих странака, њихови посланици захтијевају одржавање референдума о предложеним законима Владе, што је постала све чешћа пракса нарочито у 2011. и 2012. години. То умногоме отежава и оспорава рад Владе, утиче на њену ефикасност. Тако проф. М. Церар истиче да је немогуће да било која влада ефикасно ради ако опозиција или друге групе у парламенту или ван њега, о сваком реформском закону, могу олако да захтијевају одржавање референдума. Овај демократски инструмент политичке странке у Словенији злоупотребљавају и користе га да међусобне политичке сукобе рјешавају преко грађана.[491] Рјешења проблема у односима између Владе и Државног збора, прецизније између парламентарних странака, све више се пребацивало на саме грађане у виду (не)потврђивања усвојених закона. У парламентарним демократијама, грађани - бирачи су арбитри у рјешавању сукоба између Владе и парламента, али превасходно путем избора, редовних или ријевремених, а не путем референдума о низу закона око чијег усвајања не постоји шира сагласност, као што је то постала пракса у Словенији претходних година. У стручној јавности Словеније све више су била присутна мишљења да се измијене уставне и законске одредбе о законодавном

[488] Након што је на власт дошао постизборним инжењерингом након изборног пораза, Ј. Јанша је измјенама Закона о Влади којег је усвојио Државни збор у 2012. години укидањем или спајањем смањио број министарстава на 13.

[489] Законодавни референдум утврђен је Уставом Словеније (чл. 90). Државни збор је обавезан расписати законодавни референдум ако то захтијева најмање трећина посланика Државног збора, Државни савјет или 40. 000 бирача.

[490] О законодавном референдуму у Словенији више: Igor Kaučič, *Referendum in sprememba ustave*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1994, str. 196-199.

[491] Miro Cerar, *Pri nas so predčasne volitve leteoretična možnost*, (intervju), www.dnevnik.si/objektiv/intevjuji/1042438552.

референдуму.[492] Доласком проф. Мире Церара на мјесто предсједника Владе, покренута је иницијатива за промјену Устава у погледу одредби о референдуму које је Државни збор и усвојио.[493] Утврђени су строжији услови за његово одржавање и утврђена материја која би била изузета из могућности референдумског одлучивања.

Да ли ће Државни збор подржавати или блокирати Владу, зависи од странака и страначких инструкција које добију посланици. Стога од почетка мандата Владе, било је отворено питање хоће ли Влада бити ефикасна у провођењу реформи, јер је за њих требала политичка сагласност свих, како парламентарних странка тако и самих грађана. Одговоре на питања и дилеме функционисања владе и њеног опстанка, стигли су веома брзо, почетком 2013. године, када је због сумње у корупцију, тражена оставка предсједника Владе. Предсједник Владе је одбио да поднесе оставку, због чега је владајућа коалиција почела да се распада. Влада је остала без подршке три коалиционе странке чиме је изгубила подршку парламентарне већине, али предсједник Владе, изложен још и притиску јавности, није поднио оставку, већ је наставио да води мањинску владу.

На овом мјесту треба скренути пажњу на политичку праксу која се успоставила за вријеме претходне Владе, а наставила и у овој, а која није у складу са уставним нормама. То је пракса по којој предсједник Владе, у случају оставке министра, његов ресор повјерава другом министру, или га чак сам предсједник Владе преузима, а правно упориште за те поступке су биле одредбе члана 11. Закона о Влади. Одредба Закона из члана 11 предвиђа да одређени ресор предсједник Владе може повјерити другом министру или га сам преузети, али ово законско правило односи се на ситуације, непосредно послије избора, када приликом формирања Владе, неки од министара који је предложио предсједник Владе, не буде изабран од стране Државног збора. Када је Влада формирана, па након извјесног времена један или више министара, поднесе оставку, што се десило и у претходној и садашњој Влади, преовладало је мишљење да се аналогно примјењује члан 11 Закона о Влади, па је и таквим систуацијама предсједник Владе преузимао ресор министра који је дао оставку или га повјеравао другом. Међутим, оваква пракса заснована на аналогној примјени законске одредбе, у супротности је са чланом 115 Устава који у том погледу предвиђа да министри који су разријешени дужности или поднијели оставку морају обављати текуће послове до именовања другог (новог) министра на његово мјесто, а према Уставу, министре именује Државни збор. То значи, дакле, да предсједник Владе не може да „привремено преузме“ ресор од министра

[492] Проф. Ц. Рибичич истиче релативно мали број бирача који гласају на референдуму, због чега се поставља питање легитимитета резултата. Стога предлаже да би требало утврдити строжије услове за постављање захтјева за његово одржавање. *Ciril Ribičič, O treh oziroma štirih nujnih in za sprejem zrelih spremembah ustave,* http://www.razgledi.net/2011/06/26/ciril-ribicic-o-treh-oziroma-stirih-nujnih-in-za-sprejem-zrelihspremembah-ustave/. Слично размишља и И. Каучич, који рјешењима о којима говори Рибичич, додаје да би требало размишљати и у правцу утврђивања правне материје, која би била изузета из могућности референдумског одлучивања. Igor Kaučič, *O ustavi, ustavnem sodišču in referendumski demokraciji*,
http://www.razgledi.net/2012/01/14/igor-kaucic-o-ustavi-ustavnem-sodiscu-in-referendumski-demokraciji

[493] Uradni list Republike Slovenije, br. 47/13.

који је поднио оставку или га повјери другом, већ да тај министар и даље обавља текуће послове до избора новог. Треба истаћи да Устав не садржи одредбе о статусу Владе у ситуацији ако је напусти више министара, а избор нових министара не подржи Државни збор. Практично може се десити ситуација да Влада има мање од двије трећине министара које је својевремено изабрао Државни збор, односно да има мање од половине министара са пуним овлашћењима и легитимитетом. Оваква ситуација је и правно и политички неприхватљива, али тренутна пракса показује да је и могућа, те би зато требало размотрити доношење бар законске одредбе која би рјешила такве дилеме и проблеме.

Будући да предсједник Владе није поднио оставку, иако је изгубио подршку коалиционих партнера, већ наставио да води мањинску владу која није имала подршку и шире јавности, поставило се питање рјешавања парламентарне кризе у Словенији. Устав садржи механизме за рјешавање политичких проблема у односима између Државног збора и Владе, о чему је раније било ријечи (оставка владе, постављање питање повјерења Владе односно конструктивно изгласавање неповјерења), те је рјешење кризе зависило од политичке воље и активности парламентарних странака и њених лидера, за коју опцију ће се одлучити. Имајући у виду да предсједник Владе није поднио оставку у складу са чл.111 Устава, нити је поставио питање повјерења Владе у Државном збору (нпр. вежући га избор нових министара сходно чл. 117 Устава), парламентарне странке, у складу са чланом 116 Устава, приступиле су изгласавању неповјерења Влади, истовремено предлажући новог мандатара за састав Владе, да би убрзо била изабрана нова Влада.[494] У Словенији, поред фрагментације парламента која је присутна током цијелог периода, од 2008. године, на сцени је разноликост формалних и неформалних коалиција, које се нису показале стабилним. То је имало за посљедицу и нестабилност влада тако да су од краја 2008. године до прве половине 2013. године, изабране три владе, од којих једна након ванредних парламентарних избора.[495]

Након анализе уставних норми и уставноправног положаја Владе и предсједника Републике Словеније, а затим и политичке праксе и фактичких дешавања и дјеловања извршне власти у наведеном периоду, покушаћемо дати одређене закључке о извршној власти Словеније и правце њеног будућег дјеловања.

[494] Позитивна Словенија је склопила коалицију са још три странке, па је Државни збор 27.02.2013. године именовао Аленку Братушек, из Позитивне Словеније за новог предсједника Владе, а 20.03.2013. године, изабрана је и нова Влада коју чини 13 министара. Парламент је са 52 гласа „за“ изгласао нову Владу, једанаесту по реду, од 1990. године и првих парламентарних избора.

[495] Нова коалициона Влада изабрана након ријевремених избора 2012. године, већ након годину дана постала је мањинска због губљења подршке коалиционих парнтера из разлога економске кризе и оптужбе јавности за корупцију, да би јој убрзо било изгласано и неповјерење. Почетком децембра 2012. године, на петим изборима шефа државе од њеног осамостаљења, Словенија је добила четвртог предсједника. Након Милана Кучана, који је био изабран у два мандата, Јанеза Дрновшека (мандат од 2002. до 2007) и Данила Тирка (од 2007. до 2012. године), на мјесту шефа државе долази Борут Пахор.

5. ИЗВРШНА ВЛАСТ У СИСТЕМУ ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СЛОВЕНИЈИ - ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

1. У стручним и политичким круговима преовладава мишљење да Словенија има парламентарни систем[496] у којем се тежиште одлука налази у сфери парламента и Владе. Међутим, за разлику од „чистог парламентаризма“, словенско државно уређење више припада „осталом“ парламентаризму због непосредно изабраног предсједника државе, на једној страни, која јача његов положај, а на другој страни, рестриктивно утврђених овлашћења које га ограничавају. У том смислу сложили би се са мишљењем проф. Јанеза Погорелца који истиче да словеначки Устав одступа од других устава парламентарног типа „у двије карактеристике: у погледу непосредног избора предсједника републике и у погледу одсутности института сапотписа предсједникових аката од стране предсједника владе или надлежног министра...положај шефа државе се тако удаљује од положаја шефа државе у типичним парламентарним системима“[497]

2. Непосредан избор шефа државе (без утврђене посебне старосне границе, уз изједначено активно и бирачко право) и ванредна овлашћења која му омогућавају доношење уредби са законском снагом, могла би навести на закључак да се ради о јаком шефу државе. Међутим, имајући у виду превасходно редовна овлашћења[498] словеначког предсједника доћи ћемо до сасвим другог закључка. Улога непосредно изабраног предсједника је релативно мала, прије свега због уставом одређених овлашћења која значајније не излазе из традиционалног дјелокруга послова шефа државе у парламентарном систему. Имајући у виду спектар снажних овлашћења која имају предсједници држава у свијету[499] можемо видјети да словеначки предсједник већину тих овлашћења нема. Ако покушамо оцијенити положај словеначког предсједника у оквиру Шугартових, пет основних типова уставних система (чисти предсједнички, премијерско - предсједнички; предсједничко-парламентарни; парламентарни са „предсједником“; чисти парламентарни), онда га можемо сврстати у категорију парламентарног система са „предсједником“.[500] Словенија нема јаког предсједника, као нпр. у Француској, или предсједника чији би положај био у равнотежи са владом, већ предсједника чији је положај симболичан и који није у хијерархијском односу према Влади. У односу према парламенту, нема права предлагања закона ни суспензивног вета, а поједини елементи међусобне повезаности постоје у редовним и ванредним приликама.

---

[496] Нпр. Миро Церар, види у: *Semi-Presidentialism in Europe,*ed. Robert Elgie, 232-259. Oxsford University Press, New York, 1999,

[497] Janez Pogorelac, *Politična odgovornost*, Ljubljana, 2006, str. 233. О томе и: Saša Zagorc, *Institut protipotpisa aktov šefa države,* u: Janez Pogorelec, Politična odgovornost, Ljubljana 2006, str. 234.

[498] Ванредна овлашћења „не могу бити пресудна за одређивање природе једног система власти, будући да је њихово коришћење везано искључиво за изузетне ситуације које су ријетке у животу сваке државе“. Д. Симовић, *цит. дј*. стр. 247.

[499] О томе више види: Matthew S. Shugart, John M. Carey, *Presidents and Assemblies, Constituional Design and electoral Dynamics*, Cambridge Universitz Press, str. 148-158

[500] Shugart, S. Matthew, *President and Parliaments*, East European Constitutional Review, Fall 1993winter/ 1994, str. 30-32.

3. Модел расподјеле власти између парламента и Владе те уставног положаја предсједника видљиво је да Словенија, упркос непосредно изабраном предсједнику, има парламентарни систем власти, са наглашеном улогом парламента тј. Државног збора. Према проф. М. Церару, постоје два разлога за то: „прво, словеначка јавност је опредјељена за централну улогу парламента због наслеђа из бившег комунистичког режима. Друго, у вријеме када је нови Устав рађен, парламентарна већина којој М. Кучан није припадао, није жељела да утврди значајна овлашћења предсједника, знајући да ће Кучан, због своје популарности у јавности, побиједити на непосредним изборима“.[501] Иако је улога предсједника формалноправно слаба, то не онемогућује конкретној личности предсједника да преко неформалног дјеловања интезивније политички утиче на друге гране власти и на јавност (нпр. М. Кучан и Ј. Дрновшек).[502] Значајнију улогу у политичком животу могао би имати само ако је истовремено лидер јаке парламентарне странке, односно ако је лидер стабилне парламентарне већине. Међутим, политичка пракса (нарочито у задњих десетак година) нам показује да у Словенији, изузев Милана Кучана и Јанеза Дрновшека, шеф државе није био значајнији политички актер. Устав Словеније садржи таква институционална рјешења која предсједнику Републике не омогућавају активнију улогу у политичком животу, а које у стварности у задњој деценији, није ни било. Предсједник може, силом његовог демократског легитимитета, повремено утицати на стварање владине политике, али у случају сукоба са премијером и владом, предсједник не може побиједити. Међутим, предсједник Републике нема никакве важније улоге у законодавном поступку и у процесу обликовања државне политике. Због скромнијих уставних овлаштења, предсједник и не сноси непосредну одговорност за већину политичких одлука.[503]

4. У одређеним ситуацијама, улога предсједника Републике, који има овлашћење првог предлагача кандидата за предсједника Владе, може доћи до већег изражаја.[504] иако и тада мора да се консултује са парламентарним странкама, док у погледу рада владе, нема утицаја. По

---

[501] Миро Церар, *Улога предсједника републике у словенском (уставно)правном и политичком суставу*, Политичка мисао, XLII, бр. 4, Загреб 2005, стр. 171.

[502] Кучан и Дрновшек су имали значајнију улогу у политици Словеније, колико им је то Устав дозвољавао. „Два су разлога за то: први, обојица су били политичари од каријере и прије вршења функције шефа државе, обављали су друге важне политичке функције; дуги, изабрани су непосредним општим изборима. Њихов утицај био је већи у односима са другим државама, него у обликовању унутрашње политике“. Davor Boban, *„Minimalist" concepts of semi-presidentialism: areUkraine and Slovenia semi-presidential states*?, Politička misao, Vol. XLIV, (2007.), No. 5, str. 172.

[503] Устав Словеније није предвидио институт сапотписа на акте предсједника, што је, заједно са његовим непосредним избором, доводило до несагласности између владе и предсједника тј. различитих ставова у вањској политици и приликом именовања дипломатских представника. Зато је по мишљењу Ј. Погорелц, потребно извршити уставне промјене тако да предсједник Републике буде биран посредно, у парламенту, те да се за његове акте предвиди буде неопходан сапотпис. Ј. Погорелец, Политична одговорност, стр. Исто сматра и проф. Игор Каучич у:*Predsednik republike med ustavo in politično prakso*, Podjetje in delo, br. 7, 2006, стр. 1615-1628.

[504] Нпр. ситуација након парламентарних избора у децембру 1996. године, кад се догодила пат-позиција у Државном збору који има 90 чланова, јер је однос посланика двају политичких „блокова“ био посве симетричан, тј. 45:45) због чега се више мјесеци није могла саставити Влада.

мишљењу М. Рибарича,[505] са којим би се сложили, моћ и утицај предсједника Републике на избор предсједника Владе, зависи од релативне моћи политичких странака у Државном збору. Уколико у Државном збору преовладава тј. има већину једна странка или чврста коалиција неколико странака, улога предсједника Републике се своди на потврђивање кандидата владајуће (доминирајуће странке) односно коалиције. У случају већег броја једнако моћних странака и разуђености политичких странака у парламенту, онда долази до изражаја предсједникова улога посредника и медијатора. Приликом предлагања кандидата за предсједника Владе, предсједник Републике није правно везан, међутим, у интересу предсједника јесте предлагање кандидата који има највише реалне могућности да буде изабран.[506] У случајевима када се након избора формира више коалицијских опција, предсједничка би функција предлагања могла бити знатно важнија. У другим случајевима, када су у процесу преговора о кандидату за предсједника Владе могуће веће „прерасподјеле" страначких гласова, може се десити да приједлог предсједника не буде прихваћен, већ да се предсједник Владе изабере, из друге „против предсједничке", опције на приједлог појединачног посланичког клуба или најмање десет посланика.[507] Ако је предсједник државе члан или присталица било које од парламентарних странака, у правилу му то не омогућује већинску парламентарну подршку.[508] Шеф државе, уопште гледано, представља кохезиони фактор у смислу зближавања политичких странака и њихових лидера те обезбјеђивању боље комуникације између њих. У Словенији је то могуће само ако предсједник ужива углед и повјерење политичких странака и њихових лидера, па да јавно израженим погледима чини снажан притисак на парламентарне политичке странке, јер му његова скромна уставна овлашћења дају мало могућности да своју улогу „наметне" странкама.

5. У Словеније се прво бира предсједник Владе, који, након избора, предлаже министре тј. саставља Владу о чијем избору одлучује Државни збор. Државни збор и разријешава министре, јер предсједник нема овлашћење да замијени неког од министара са којим није задовољан, без одобрења парламента. Влада је заштићена инструментима као што је

[505] Miha Ribarič, *Status predsednika Republike Slovenije v sistemu vladanja*", National report for the Round Table Conference „Ten years of the Demokratic Constitutionakism in Central and Eastern Europe", Poland, 2000. Доступно на http:/www.2.gov.si/up-rs_slo.nsf

[506] Предсједник Републике, дакле, има формално право самосталног предлагања кандидата за предсједника Владе, иако је притом, ограничен актуелним распоредом моћи у Државном збору. Тако је у Словенији, средином 2000. године, Влада Јанеза Дрновшека изгубила повјерење парламента, па је предсједник Републике Милан Кучан по чијем приједлогу је Влада била изабрана 1997. године, заузео став да је боље да не предлаже новог предсједника када нема реалне могућности за његов избор, те је тако нови предсједник Владе Андреј Бајук изабран на приједлог групе посланика, након чега је формирана и Влада која је функцију вршила неколико мјесеци јер су се у јесен одржали редовни парламентарни избори.

[507] Такав случај се десио 2012. године, када је предсједник Данило Тирк, који је, побиједио на предсједничким изборима 2007. године, за мандатара за састав Владе предложио лидера Позитивне Словеније Зорана Милановића, што Државни збор није прихватио.

[508] Наиме, у Државном збору је врло тешко очекивати преовладавање само једне странке. Појединачна странка може бити само релативни побједник избора. Могуће савезништво или неслагање између парламентарне и владине колаиције те предсједника Републике формално је релевантно у мањој мјери, у оквиру њиховог ограниченог међусобног утицаја и ограничених овлашћења предсједника.

конструктивно изгласавање неповјерења. У цјелини, Устав Словеније је утврдио велик број инструмената рационализованог парламентаризма, те пријетњу распуштањем Државног збора уколико послије изгласаног неповјерења није у стању да изабере нову Владу. Оваква рјешења су важна и корисна за политичке системе, као што је слованачки, са већим бројем уједначених партија које не могу или ријетко могу да самостално освоје парламентарну већину и гдје би владе због тога биле кратког вијека и нефункционалне (као нпр. у Италији). Институција конструктивног неповјерења, што га је словенски устав преузео од њемачког уставног уређења, у правилу, онемогућује кризе владе. И предсједник Владе може пред Државним збором поставити питање повјерења при чему то може бити везано за доношење одређених закона или одлука. Влада је носилац извршне власти и генератор приједлога закона и доношења других одлука. Владе су у правилу биле коалиционе, при чему је доминирала странка која је имала релативну већину на изборима и из чијих редова су били предсједници влада.[509]

6. У Словенији постоји тенденција јачања извршне власти према законодавној, при чему Влада, у правилу, већ унапријед има осигурану већинску (коалициону) подршку у Државном збору, с чиме је практично снажно релативизирано уставно начело подјеле власти. Наиме, у модерним парламентарним системима, у којима парламент и влада зависе од односа снага политичких странака, у парламенту је у извјесној мјери превазиђено и начело подјеле власти у класичном смислу. Будући да је за доношење одлука у парламенту потребна већина гласова посланика, политичка странка или коалиција која има већину у парламенту, има превласт и у влади. Политичка надмоћ страначких олигархија над парламентом и владом може чак и да доведе до јединствености власти у некој држави. Тако је и у Словенији. Страначка коалиција која има већину у Државном збору, има превласт и над Државним збором, преко њега и над Владом. Иако, Државни збор има бројна важна овлашћења, одлуке парламентарне (коалиционе) већине врло су честе само „продужење“ политике, коју детерминише Влада. Међутим, овакав закључак изводимо имајући у виду политичке односе и праксу до 2008. године када су владале стабилне коалиције.

7. Током 2011. године у Словенији се десила највећа парламентарна криза од самосталности државе, која је по први пут довела до распуштања парламента, по сили устава, и до расписивања ријевремених избора. Распуштање Државног збора, може се десити у два случаја, утврђена Уставом, а односе се на образовање Владе. Устав не предвиђа друге могућности за распуштање Државнога збора, што такође значи да се Државни збор не може распустити сам од себе, по властитој одлуци. Предсједник Републике, у случају политичке кризе, не може самостално, на основу властите дискреционе оцјене, или на приједлог Владе,

[509] У периоду транзиције и консолидације словеначке државе, од 1992. до 2004. године, носилац извршне власти је била ЛДС потпомогнута са коалициним партнерима, а касније СДС. Коалиције десног центра формиране послије избора 2004. године, односно лијевог центра након избора 2008. године, показују конкуренцију два политичка блока, али и извјесну трговину и зависност од мањих странака.

процјењивати и одлучивати о томе хоће ли распустити Државни збор и расписати нове изборе, тј. нема дискреционо право да распусти парламент и распише нове изборе, већ је дужан то учинити ex constitutionem. Оваквим уставним рјешењима, нарушен је принцип подјеле власти, јер извршна власт, која је одговорна парламенту, нема повратне механизме утицаја на парламент у виду његовог распуштања, чиме је нарушена равнотежа у корист парламента.[510] Ту нарушену равнотежу у корист парламента, у извјесној мјери, ублажава, институт конструктивног изгласавања неповјерења влади.

8. Последњих година у Словенији је примјетно непостојање чврстих и стабилних коалиција што доводи до нестабилности Владе и стварању парламентарних криза. Проблеме у функционисању Владе и политичка пракса задњих неколико година, указују да садашњи уставни положај предсједника има недодстатака и да би требало размислити о уставним промјенама које би биле корисне. Без намјере да иницирамо или предлажемо промјене Устава у Словенији, чини се да би се промјене устава требале десити у погледу органа извршне власти.

Међутим, проф. М. Церар сматра да је Словенија у другој половини 2012. године и почетком 2013. године више у политичкој него ли у уставној кризи.[511] Наиме, Устав садржи механизме за рјешавање криза Владе и њеног односа са Државним збором (изгласавање неповјерења Влади, оставка предсједника Владе, избор новог предсједника и Владе у цјелини), а политичке партије и лидери, ако желе да се понашају одговорно, треба да се опредјеле за неку од уставних опција. Сличног је мишљења и проф. Ц. Рибичич који узрок проблема у Словенији види у томе што су „политичке елите у Словенији доста затворене и изгубиле су прави контакт са грађанима. С једне стране имамо стабилизоване и етаблиране политичке елите чији поједини припадници не размишљају о опозивима, оставкама, и поред вођења кривичног поступка, покренутих истрага, притиска јавности, и с друге стране, на маргини обичне људе без правог утицаја. Политичке странке су постале ограничавајући фактор за даљи развој уставности, демократије, владавине права и економског раста. У циљу проналажења рјешења, осим кориштења могућности опозива, смјена, предлаже промјену система у циљу стварања могућности независним и нестраначким кандидатима да буду изабрани у парламент.“[512]

Начин повезивања политичких партија ће наставити да се мијења и допуњује, да утиче на структуру националног парламента и управљања владом, а нарочито на њихов међусобни однос. Стога се и критички однос бирача према политичким

[510] Непосредан избор шефа државе чини институцију предсједника Словеније фактором стабилности у функционисању уставноправног и политичког система Словеније. Међутим, немогућност предсједника да распусти парламент на основу властите процјене, а на приједлог владе, онемогућава боље и лакше разријешавање парламентарне кризе, настале из сукоба Владе и парламента.

[511] Miro Cerar, „Ali Ustava omoguča razplet politične krize?“, Forum Pravniki (Kolumna), Ljubljana, 04.02.2013.

[512] Цирил Рибичић, Словенци су с правом љути на своје политичаре, Побједа, 15.12.2012. године, http://www.pobjeda.me/2012/12/15/prof-dr-ciril-ribicic-slovenci-su-s-pravom-ljuti-na-svoje-politicare/

институцијама усмјерава углавном према Влади и Парламенту односно против политичких парламентарних странака и њених лидера. Зато је могуће закључити да се у цјелини гледано, трансформација уставног, политичког, али и партијског система наставља. Евентуална ревизија устава или изборног система, са нормативног аспекта, или начин повезивања и понашања политичких партија, са практичног аспекта, и убудуће ће одређивати и утицати на положај извршне власти у Словенији, нарочито на стабилност коалиционих влада, њихов учинак и однос према Државном збору.

VII ИЗВРШНА ВЛАСТ У РЕПУБЛИЦИ ХРВАТСКОЈ

1. УСТАВ И УСТАВНИ РАЗВОЈ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ КАО САМОСТАЛНЕ ДРЖАВЕ

Хрватска је, након сецесије Словеније, кренула путем осамостаљивања и стварања самосталне и независне државе, чиме се наставио процес распада СФРЈ. Доношењу Устава Републике Хрватске којим је утврђен њен политички систем и организација власти, претходили су бурни политички догађаји крајем осамдесетих година и одређене промјене Устава тадашње Социјалистичке Републике Хрватске. Те промјене нису биле довољне, те је Предсједништво Републике предложило Сабору доношење одлуке о изради новог Устава.

Устав Републике Хрватске прогласио је Сабор Одлуком о проглашењу Устава Републике Хрватске и ступио на снагу с даном проглашења од 22. децембра 1990. године.[513] Након пропасти покушаја реорганизације СФРЈ, хрватски Сабор је 1991. године донио Декларацију о проглашењу суверене и самосталне Републике Хрватске.[514] Недуго затим, чланице ЕУ и велика већина земаља у свијету признале су Хрватску као суверену и самосталну државу. Пуноправним чланом Организације Уједињених нација, Република Хрватска је постала 22. маја 1992. године.

Уставом од 1990. године[515] (у хрватској литератури називан „Божићни устав“), утврђене су и обликоване институције државне власти. Законодавну власт обавља Хрватски државни сабор који је имао дводомну структуру, Заступнички дом и Жупанијски дом. Извршна власт је бицефална, с тим да је предсједник Републике био организационо и функционално надређен Влади. Предсједник Републике био је врховни државни поглавар са великим бројем уставних овлашћења, због чега се може рећи да је систем власти Хрватске, до 2000. године, био полупредсједнички.[516]

Прва ревизија Устава извршена је доношењем Уставног закона о измјенама и допунама Устава Републике Хрватске у децембру 1997. године, чија је сврха била укинути, односно промијенити само оне уставне одредбе које су биле условљене чињеницом да је у тренутку проглашења Устава 22. децембра 1990. године, Хрватска још, формалноправно, била у саставу бише југословенске федерације. Ова промјена Устава није промијенила организацију државне власти, али зато јесте друга и трећа ревизија Устава од 2000. односно 2001. године. Овим промјенама, напуштен је полупредсједнички систем организације власти и успостављен парламентарни систем.

---

[513] Народне новине бр. 56/90.
[514] Народне новине бр. 31/1991.
[515] Устав Републике Хрватске (Народне новине бр. 56/90, бр. 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010). Хрватски сабор је утврдио пречишћени текст Устава Републике Хрватске (Народне новине бр. 85/10) од 09.07.2010. године) који је обухватио све наведене промјене и који се користи у службене сврхе.
[516] О предсједнику Републике Устав је говорио у дијелу IV под насловом „Устројство државне власти“. Предсједнику Републике су биле посвећене одредбе тачке 2. тог дијела Устава (чланови 94 - 106 Устава).

2. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ ИЗ 1990. ГОДИНЕ И ПОЛУПРЕДСЈЕДНИЧКИ СИСТЕМ ВЛАСТИ (1990- 2000)

Уставним одређењем извршне власти конституисана је бицефална (дуална) структура извршне власти, са јаким уставним положајем и надлежностима предсједника Републике. Предсједника Републике је народ бирао на непосредним изборима, те није политички одговоран ниједној другој институцији. Он је био одговоран једино за повреде Устава, и то само ако их учини у обављању дужности. Поступак одговорности могао је покренути Представнички дом двотрећинском већином гласова свих посланика.

Предсједник Републике је представљао и заступао државу у међународним односима. Одлучивао је о оснивању дипломатских и других представника, постављао је и опозивао дипломатске представнике, односно примао акредитивна писма дипломатских представника других држава. У одбрани земље, предсједник Републике је био врховни командант оружаних снага, именовао је чланове Вијећа одбране и националне безбједности којем је и предсједавао, именовао је и разријешавао војне фицире. Поред тога, објављивао је рат, закључивао мир, а имао је право и предузимати ванредне мјере у случају ратног стања или непосредне угрожености Републике. У нормативној дјелатности, предсједник је доносио уредбе са законском снагом, бринуо се о поштовању Устава и осигурању јединствености постојања Републике.

Предсједник Републике је имао значајних оввлашћења према Сабору и Влади. У односу према Сабору, предсједник Републике је расписивао изборе за оба дома Сабора; сазивао је прву сједницу Сабора; упућивао му посланице, једном годишње подносио извјештај о стању нације и државе. На приједлог Владе и уз сапотпис њеног предсједника, а након консултација са предсједником Сабора, могао је распустити Заступнички дом, и то ако овај изгласа неповјерење Влади, или ако у року од мјесец дана од дана предлагања није усвојио буџет. У односу према Влади, шеф државе је именовао и разријешавао мандатара за њен састав, постављао је предсједника Владе, а на његов приједлог именовао је и разријешавао потпредсједнике и министре у Влади. Имао је право да сазове сједницу Владе, утврђује њен дневни ред као и да предсједава сједници на којој је био присутан. Стога се може закључити да је Влада била подређена предсједнику Републике, да је њему била одговорна, те да је самостално могла рјешавати само она питања која јој је Устав давао у искључиву надлежност.

Влада Републике Хрватске од 1990. до 2000. године представљала је онај дио извршна власти који Уставом није био повјерен предсједнику Републике. Влада[517] је могла доносити уредбе, предлагати законе, буџет, проводити законе и друге прописе које је доносио Сабор. Њена уставна одговорност је била двострука, према предсједнику и према Сабору. Међутим, Влада је била само продужена рука шефа државе.

[517] О Влади Хрватске устав је говорио у дијелу IV под насловом „Устројство државне власти“. Влади су биле посебно посвећене одредбе тачке 3. тог дијела Устава (чланови 107-114 Устава.)

Дакле, имајући у виду овлашћења предсједника Републике и положај Владе, може се закључити да се Република Хрватска Уставом од 1990. године, између парламентарног и полупредсједничког система власти, опредијелила за полупредсједнички систем.

Устав Републике Хрватске, донесен 22. децембра 1990. године, „изразит је примјер прихватања концепције уставног избора при успостављању новог уставног поретка. То је сасвим разумљиво, јер је писан и прихваћен у преломном и прекретничком историјском тренутку, кад су се, унутар процеса убрзаног распада комунистичког система у средњој и источној Европи, стекли услови и за распад тадашње комунистичке творевине СФРЈ.“[518] У вријеме великих промјена почетком деведесетих година у земљама социјалистичког блока и када су многи парламенти приступили уставним промјенама, односно доношењу устава, А. Лајпхард (Arend Lijphart) изнио је становиште да у процесу уставног избора, најважнија је одлука о избору између већинског и пропорционалног изборног система и одлука о избору између парламентарног и предсједничког система организације власти.[519] Хрватска је Уставом 1990. године увела полупредсједнички систем, који је трајао до 2000. године, да би уставним промјенама из 2000. године, био уведен „чистији“ парламентарни систем власти. Уставним промјенама од 2001. године, осим промјене система власти, укинут је и бикамерализам, те је Хрватски сабор постао једнодоман парламент.

Сматрамо да је „одлука о прихватању полупредсједничког система у Републици Хрватској донесена из три разлога, које наводимо по важности за конкретну одлуку у процесу уставног избора: прво, политичка концепција управљања државом Фрање Туђмана, предсједника странке која је побиједила на првим вишестранчким изборима, чему је теорија спремно дала свој прилог нудећи француски примјер полупредсједничког система; друго, непостојање демократске традиције и преовладавајућа склоност политичких елита систему концентрације и персонализације власти и треће, оцјена уставотвораца како будућност доноси такве проблеме и опасности, који захтијевају централизацију политичког одлучивања.“ [520]

Међутим, у уставнополитичкој пракси дошло је до деформација функционисања институција државне власти због велике концентрације овлашћења у рукама предсједника Републике и његове политичке моћи, због чега су се јавиле и постепено јачале тежње за елиминисањем полупредсједничког система власти и увођењем парламентарног система власти са непосредно изабраним предсједником Републике, „какав су модел примјењивале многе релативно успјешне транзицијске државе“.[521]

---

[518] Смиљко Сокол, *Хрватска као демократска уставна држава*, Политичка мисао број 3/1998, Загреб 1998, стр. 113.

[519] Arend Lijphart, *Constituional Choices for New Democracies*, Journal of Democracy, 1991, br. 1

[520] Смердел Бранко, *Парламентарни сустав и стабилност хрватског устава - слиједе ли након предсједничких избора нове промјене устројства власти?,* Зборник Правног факултета у Загребу, број 60 (1), 2010, Загреб, 2010, стр. 13.

[521] Арсен Бачић, *Уставно уређење у Републици Хрватској (1990 – 2002),* у: Између ауторитаризма и демократије, Србија, Црна Гора, Хрватска – књига I Институционални оквир (ур. Д. Вујадиновић, Лино Вељак, В. Гоати, В. Павићевић), Београд, 2002, стр. 56.

Крајем деведесетих година, дошло је до уједињавања опозиционих странака које добијају локалне изборе најављујући тако крај доминације једне странке, Хрватске демократске заједнице, и њеног лидера на мјесту предсједника Републике, Фрање Туђмана којем је Устав дао велика овлашћења. Стога су све релевантне странке, осим владајућег ХДЗ, сматрале да се Устав мора промијенити „јер управо он омогућује свемоћ државног поглавара".[522] Као средишње питање уставних промјена постављено је увођење нове организације власти и "замјењивање полупредсједничког `чистим` парламентарним системом. Дакако, у суштини се није радило о теоријској чистоћи и складности система који би се имао промијенити, већ о политичком захтјеву да се, колико је то могуће учинити, уставним одредбама успоставе институционалне препреке обнављању високо централизованог система персонализоване власти било у рукама предсједника Републике или, пак, у рукама било којега другога државног функционера."[523]

3. ПРОМЈЕНЕ УСТАВА ХРВАТСКЕ И ХРВАТСКИ ПАРЛАМЕНТАРНИ СИСТЕМ НАКОН 2000. ГОДИНЕ

Након парламентарних и предсједничких избора почетком 2000. године, владајућа коалиција (шест странака) је послије изборног успјеха промијенила Устав којим је укинула полупредсједнички систем. И новоизабрани предсједник Републике, Стјепан Месић, иако није био кандидат владајуће коалиције у Сабору, у јануару 2000. године, заговарао је и подржавао измјене Устава којим би се смањила овлашћења предсједника Републике и увео парламентарни систем. Главно питање уставних промјена било је „увођење новог система организације власти. Обично се говорило о замјењивању полупредсједничког `чистим` парламентарним системом. Али у суштини...и о политичком захтјеву да се, колико је то могуће учинити уставним одредбама, успоставе институционалне препреке обнављању високо централизованог система персонализоване власти предсједника Републике, какав је развијен током последњих десет година, и којем је, по преовладавајућем мишљењу, битно придоносио, полупредсједнички систем успостављен Уставом из 1990. године."[524] Циљ уставних промјена је био успоставити систем одговорне, али и ефикасне извршне власти.

Иако је било и стручних мишљења да промјене устава нису неопходне односно да треба задржати полупредсједнички систем,[525] те уставне промјене су извршене 2000. године,[526] и

[522] Драгутин Лаловић, *Хрватска Друга република и њене државотворне кушње*, Политичка мисао број 1/2001, Загреб 2001, стр. 17.
[523] Бранко Смердел, *цит. дј*. стр. 20
[524] Бранко Смердел, *Нови систем устројства власти и његови изгледи*, Зборник Правног факултета у Загребу, Загреб, 2001, стр. 1. Циљ уставних промјена је био успоставити систем одговорне, али и ефикасне извршне власти.
[525] Тако нпр. С. Сокол сматра да се ништа битније не би промијенило уколико би данашњи хрватски полупредсједнички систем уставно измијенио у чисти састав парламентарне владе...да је полупредсједнички систем као варијанта парламентарне владе врло адаптиран на све могуће промјене

њима је знатно измијењена организација власти, што ћемо и доказати анализом уставних одредби које се односе на уставни положај и овлашћења предсједника Републике и Владе, и њиховог међусобног односа.

Последње промјене Устава извршене су 2010. године, а биле су нужне, прије свега, због завршетка приступних преговора и уласка Републике Хрватске у Европску унију (ЕУ).[527] За измјене Устава, у парламенту су гласала 133 посланика, четири су била против, а један уздржан што говори о високом степену политичке сагласности о извршеним измјенама. Због чланства у ЕУ ублажени су услови за доношење референдумске одлуке о приступу Хрватске у ЕУ. Умјесто натполовичне већине свих уписаних бирача, што је било до тада,, убудуће ће бити довољна већина бирача који приступе референдуму. Једнака већина тражи се и за доношење других референдумских одлука. Значајна промјена се односи на додавање посебне главе VIII „Европска унија“, а представља надоградњу Устава услијед потребе за уставним уређењем односа између два уставноправна и организацијска поретка: Републике Хрватске и Европске уније. У овој глави је утврђен правни основ чланства Хрватске у ЕУ и судјеловање у европским институцијама. Хрватски бирачи су на референдуму 22. јануара 2012. године, подржали улазак Хрватске у ЕУ. Наиме, 66,3% оних који су изашли на референдум гласало је „за“.[528]

Међутим, треба истаћи да уставне промјене нису значајније утицале ни у организацију власти, државно уређење, односно на темељна обиљежја организације државноправног поретка Републике Хрватске како је он дефинисан Уставом – подјела власти, организација власти, изборни систем итд.[529] Прецизније речено, промјене су извршене у домену судске власти и другим областима, што није предмет нашег рада, док у погледу уставноправног положаја органа извршне власти – Владе и предсједника Републике - није било битних и значајних промјена. Међутим имајући у виду да предсједник Републике и Влада „сарађују у обликовању и провођењу спољне политике“, треба истаћи да је позиција шефа државе, али и Владе, у том сегменту, другачија након уласка Хрватске у ЕУ, о чему ће бити ријечи касније.

итд. Види: Смиљко Сокол *Хрватска као демократска држава*, Политичка мисао број 3/1998, Загреб 1998, стр. 118 и 119.

[526] Народне новине бр. 113/2000.

[527] Хрватски сабор је донио Одлуку о приступању промјене Устава 15. јуна 2010. године.

[528] Међутим, одазив на рефендум је био само 43,5%. Више о овом; Дејан Јовић, *Хрватски референдум о чланству у Европској унији и његове посљедице за смањени западни Балкан,* Анали хрватског политиколошког друштва 2012, Загреб, 2012, стр. 163 – 180.

[529] Шире: *Уставне промјене Републике Хрватске и Европска унија*, Зборник радова са научног скупа, Сплит, 2010.

4. ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ

4.1. Избор и мандат предсједника Републике Хрватске

Предсједник Републике Хрватске бира се на основу општег и једнаког бирачког права, непосредно на изборима, тајним гласањем на мандат од пет година.[530] Изборе за предсједника Републике, расписује Влада, што је у компаративној уставности неуобичајено.[531] Према уставним одредбама, рок у којем они треба да се обаве је најмање 30, а највише 60 дана прије истека мандата. Једно лице не може бити бирано за предсједника више од два пута.

Кандидате за предсједника Републике могу предлагати регистроване политичке странке, при чему није нужно да свака политичка странка предлаже кандидата, већ двије или више странака могу предложити једног кандидата. Кандидата могу предложити и бирачи, појединачно или збирно.[532] Предсједник Републике бира се већинским изборним системом. За предсједника Хрватске изабвран је онај кандидат који на изборима добије више од 50 % гласова бирача који су гласали. Ако ниједан кандидат не добије у првом изборном кругу потребну већину, након 14 дана избор ће се проводити у другом изборном кругу између два кандидата који су добили највише гласова. У случају одустанка неког од тих кандидата, право да буде поново биран стиче кандидат који је сљедећи по броју добијених гласова. Након избора, а прије преузимања дужности, предсједник полаже заклетву[533] пред предсједником Уставног суда Републике Хрватске, којом се обавезује на вјерност Уставу.

Предсједник Републике не може обављати ниједну другу професионалну или јавну дужност, па чак ни бити члан политичке странке. Наиме, Устав изричито одређује да након избора предсједник Републике подноси оставку на чланство у политичкој странци о чему обавјештава Хрватски сабор.[534]

Уставни суд надзире уставност и законитост избора за предсједника Републике и ријешава изборне спорове. Исто тако, Уставни суд је тај који одлучује и о одговорности предсједника Републике и то двотрећинском већином свих судија. Наиме, предсједник Републике је одговоран за повреду Устава коју почини у обављању својих дужности. (чл. 105). Поступак за утврђивање његове одговорности може покренути Хрватски сабор двотрећинском

[530] Избор предсједника Републике Хрватске утврђен је чланом 95. Устава. Мандат предсједника је дужи од посланичког који траје четири године.

[531] Члан 3. Закона о избору предсједника Републике (Народне новине бр. 22/92; 42/92; 71/97; 69/04; 99/04; 44/06; 24/11; 128/14). Изборе за предсједника расписује обично предсједник парламента, што у Хрватској није случај.

[532] Предложени кандидат мора имати најмање 10.000 потписа бирача који подржавају његову кандидатуру (чл. 7 и 8 Закона).

[533] Будући да се заклетва полаже прије преузимања дужности, произилази да је тај чин конститутивне природе, иако то Уставом није изричито утврђено.

[534] Члан 96 Устава. Оваква одредба је рјеђа у компаративној уставности, а имајући у виду праксу, више је декларативне природе и без стварног значаја. Насатала је као израз концепције о предсједнику „свих грађана“, коју прихвата и хрватски Устав. Предсједник је тако формално ставља изнад партија и руководи интересима свих грађана.

већином свих посланика, а о томе, истом већином, одлучује Уставни суд.[535] Ако Уставни суд утврди одговорност, предсједнику престаје дужност по сили Устава.

У том случају, као и у случају смрти или оставке предсједника Републике, Влада ће расписати изборе тако да се исти могу обавити у року од 60 дана од дана кад је бивши предсједник престао обављати дужност. Овдје се поставља питање: ко ће обављати функцију шефа државе док се не обаве нови избори? Уставом је предвиђено да дужност привременог предсједника Републике, преузима предсједник Хрватског сабора.[536]

Предсједник Републике може повјерити предсједнику Хрватског сабора да га замјењује у случају краће спријечености због одсуства, болести, годишњег одмора. Колики је тај период тј. када се предсједник враћа на дужност, одлучује он сам. У случају дуже спријечености усљед болести или неспособности, а нарочито ако предсједник није у стању да одлучи о повјеравању дужности, предсједник Хрватског сабора ће преузети дужности, али на основу одлука Уставног суда, који о томе одлучује на приједлог Владе. Устав из 1990. године није садржавао ове одредбе, већ су оне донесене измјенема Устава 2000. године. Разлог за рјешење овакве ситуације се десио у Хрватској када предсједник Републике Фрањо Туђман због болести није био у стању да пренесе овлаштења на предсједника Сабора, а Устав није утврдио ко га мијења и од којег момента. Политички фактори у Хрватској су се сагласили да функцију предсједника Републике, до избора новог, врши предсједник, Сабора, а овакво рјешење је 2000. унесено и у Устав. У парламентарним системима у којима не постоји институција потпредсједника, уобичајено је да у оваквим приликама надлежности предсједника републике обавља предсједник парламента. Дакле, за разлику од првог случаја када је замјењивање предсједника зависило од његове воље, у овом случају није битно какава је воља предсједника „ни да ли је он претходно већ повјерио вршење функције, већ је ријеч о објективном и трајном разлогу“[537] чије се постојање утврђује у предвиђеном поступку. Из наведеног, може се закључити да је Устав детаљно утврдио рјешења замјењивања предсједника Републике,[538] одређујући да га, у сваком случају, замјењује предсједник Сабора.[539]

---

[535] Члан 105 Устава. „Наведени разлог смјене и орган надлежан за одлучивање указују да је ријеч о правној одговорности, а не о одговорности за цјелисходност вршења функције, иако термин `повреда устава` није прецизан и може упућивати и на материјалне радње и акта, или њихово пропуштање, што није сфера стручне, организационе и процесне оцене Уставног суда.“ Владан Кутлешић, *Организација власти - упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе,* Београд, 2002, стр. 154. Предвиђање двотрећинске већине у Сабору, спречава олако покретање поступка за одговорност предсједника, а прописивањем рока од 30 дана од дана запримања приједлога у којем Уставни суд мора одлучити ограничава се трајање политичке кризе која је настала покретањем поступка утврђивања одговорности предсједника

[536] Члан 97 Устава.

[537] Владан Кутлешић, *цит.дј.,* стр. 154.

[538] Детаљно утврђивање начина замјене предсједника Републике је логично за предсједничке или полупредсједничке системе власти, због обима и важности надлежности предсједника. Иако је Хрватска напустила полупредсједнички систем, ипак је доста пажње посвећено замјењивању предсједника у случајевима када није у могућности обављати функцију.

[539] Обављање функције предсједника Републике од стране предсједника Скупштине је уобичајена у парламентарним системима у којима не постоји функција предсједника. Међутим, када предсједник

Према томе, предједнику Републике *функција престаје прије истека мандата*, смрћу, трајном неспособношћу, оставком и опозивом. Код подношења оставке треба истаћи да она није формално везана за неке услове, већ представља лични чин шефа државе. Подноси се предсједнику Уставног суда, а предсједник Сабора се о томе само обавјештава. Предсједник Републике Хрватске има имунитет.[540]

4.2. Овлашћења предсједника Републике

Кад говоримо о предсједнику Републике Хрватске, његовим овлаштењима и уставном положају, треба истаћи да је у уставном развоју Хрватске, након 2000. године, дошло до значајних промјена. Устав Републике Хрватске из 1990. године утврђује да се организација власти заснива на начелу подјеле власти, што је и данас на снази. Међутим, имајући у виду организацију извршне власти, неспорно је да је до уставних промјена 2000. године, био заступљен полупредсједнички систем.

До уставних промјена 2000. године, предсједник Републике је био носилац извршне власти, те је организационо и функционално био надређен Влади, као другом носиоцу извршне власти. То је видљиво из тадашњих одредби 4 Устава,[541] према којима је предсједник Републике именовао и разрјешавао дужности предсједника Владе, као и да је на приједлог предсједника Владе, именовао и разријешавао дужности њене потпредсједнике и чланове. Та два овлаштења предсједника Републике, повезана са одредбама Устава (члан 111) према којој је Влада одговорна предсједнику Републике и Сабору, „чине једну од темељних разлика између уставног модела чистог парламентарног и полупредсједничког система“.[542] Влада је тако била двоструко одговорна, поред Сабора и предсједнику Републике. Овакав однос између предсједника Републике и Владе, односно положаја извршне власти у систему власти Републике Хрватске, представља карактеристику и специфичност полупредсједничког система власти. Овом иде у прилог чињеница да тадашњим одредбама Устава, у начелу није предвиђена институција сапотписа аката предсједника Републике[543] од предсједника Владе, осим у два случаја. У првом случају, предсједник Владе сапоптисује акт предсједника Републике о распуштању Хрватског сабора; у другом, сапотписује акт којим, на приједлог

Сабора, као привремени предсједник, доноси акт о проглашењу закона, не чини то самостално, већ је утврђено да тај акт сапотписује предсједник Владе.

[540] Члан 106. Устава. Против њега не може покренути кривични поступак без претходног одобрења Уставног суда. Само ако је затечен да чини кривично дјело за које је прописана казна затвора више од пет година, предсједник може бити притворен и без одобрења Уставног суда, с тим да је орган који је притворио предсједника, о том одмах мора да обавијести предсједника Уставног суда.

[541] Члан 98 Устава. Ријеч је о уставним нормама које су биле на снази до 2000. године.

[542] Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *цит. дј.*, стр. 262.

[543] Сапотписивање аката шефа државе представља карактеристику чистог парламентарног система. Чином сапотписивања шеф државе, без обзира да ли је монарх или предсједник републике, постаје политичка фигура, јер о свим питањима из његовог дјелокруга одлучује влада.

Владе, расписује референдум о приједлогу промјене Устава или о другом питању за које сматра да је важно за независност, јединственост државе.

Међутим, промјенама Устава, 2000. године, положај и овлашћења предсједника Републике су знатно измјењени. То се види већ из чињенице да је из Устава брисана дефиниција по којој је он државни поглавар, али и из другачијих односа предсједника и Владе Хрватске, као и односа предсједника према Хрватском Сабору. Предсједник Републике, генерално говорећи, има мања овлашћења него раније.[544] То је посебно видљиво у погледу извршне власти, јер је уведен надзор над његовим радом у виду сапотписа предсједника Владе, а у појединим пословима учествује и Сабор.

Осим наведена два случаја за које је Устав и раније предвиђао сапотпис Владе (распуштање Сабора; расписивање референдума за промјену Устава, и то на приједлог Владе), промјенама Устава утврђена је неопходност сапоптиса предсједника Владе за пуноважност већине аката Предсједника. Тако је *претходан сапотпис предсједника* Владе потребан приликом оснивања, (на приједлог Владе), дипломатских мисија и конзулата у иностранству, те доношења одлуке о постављању и опозиву шефова дипломатских мисија Републике у иностранству. Одлуку о постављању и опозиву шефова дипломатских мисија предсједник доноси на основу приједлога Владе и уз мишљење надлежног одбора Сабора.[545]

Предсједник Републике, на основу одлуке Сабора, *објављује рат и закључује мир*.[546] За вријеме трајања ратног стања, предсједник Републике може доносити уредбе са законском снагом, али на основу и у оквиру овлаштења које је добио од Сабора. Ако Сабор није у засједању, предсједник има овлашћење да уредбама са законском снагом уређује сва питања која захтијева ратно стање. У вријеме ратног стања или непосредне угрожености независности и јединствености државе, те великих природних непогода, предсједник Републике може одлучити, под условом да се Хрватски сабор не може састати,[547] о *ограничавању права и слобода* зајамчених Уставом, али на претходни приједлог Владе и уз сапоптпис предсједника Владе. У вези с тим, када није проглашено ратно стање, али постоји непосредна опасност за државу у погледу независности и јединствености, или када су органи државне власти онемогућени да редовно обављају уставне дужности, предсједник Републике, на приједлог предсједника Владе и уз његов сапотпис, може *доносити уредбе са законском снагом*. Овдје се Влада тачније, предсједник Владе јавља као фактор ограничења моћи и самосталног уредбодавног одлучивања предсједника Републике. У складу са парламентарном теоријом и праксом, предсједник је обавезан уредбе са законском снагом поднијети на потврду Сабору

[544] Надлежности предсједника Републике утврђене су члановима 98-104 Устава.
[545] Члан 99 став 3 Устава.
[546] Овлашћења предсједника Републике у ванредним стањима утврђена су чланом 100, 101 и 17 Устава.
[547] О ограничавању права и слобода у овим ситуацијама, одлучује Хрватски сабор двотрећинском већином.

чим се буде могао састати., јер у супротном, ако то не учини, уредбе ће престати важити.[548] Исто тако, може наредити и *употребу оружаних снага,* иако није проглашено ратно стање, али такође, уз сапотпис предсједника Владе.

Предсједник Републике, заједно са Владом и у сарадњи са њом, *усмјерава рад* безбједоносних служби, а за именовање челних људи у безбједоносним службама, поред сапотписа предсједника Владе, неоходно је и претходно прибављање мишљења надлежног одбора Сабора.[549]

Инструменти сапотписа, као и захтијевање мишљења или консултација, имају за сврху да носиоце државних функција натјерају на међусобно договарање, усаглашавање, и по потреби, компромисе. Захтјев за сапотписом подразумијева и правно овлаштење да он може бити и ускраћен, а политички циљ, свакако, није изазивање блокаде одлучивања, него подстицање на договор и компромис. Са тим значењем се ова институција и користи у Уставу Хрватске.

Међутим, са инструментом сапотписа не треба претјеривати нити неки поступак компликовати, као што се чини да је то учињено у одредбама става 5 члана 110 Устава. Овом одредбом уведен је сапотпис при доношењу рјешења о именовању предсједника и чланова Владе. Наведена норма одређује, да на основу исказаног повјерења Влади од стране Сабора, рјешење о именовању предсједника Владе доноси предсједник Републике уз сапотпис предсједника Хрватског сабора, а рјешење о именовању чланова владе доноси предсједник Владе, такође уз сапотпис предсједника Сабора. Овдје није у питању „само непотребно компликовање, ваљда ради симболичног наглашавања улоге појединих уставних фактора. Ради се о потпуном искривљавању смисла институције сапоптиса (премапотписа, контрасигнатуре) како је развијен у пракси парламентарних држава и утврђена још у класичној уставноправној теорији.“[550]

У сваком случају, наведени послови предсједника Републике, везани су давањем приједлога, сагласности или изражавањем мишљења, било Владе односно њеног предсједника, било Сабора, што значи да радње других органа, представљају услов за извршење послова које формално обавља предсједник. У читавом низу овлаштења предсједник Републике „сарађује са Владом и Сабором. Ограничавање његових овлаштења и надзор над њиховим обављањем нужна су, с обзиром на снажни политички положај непосредно изабраног предсједника Републике“.[551] Стога и код овлаштења предсједника у ванредним стањима и ситуацијама, која су посебно уређења, у доношењу одлука судјелује Влада, а када је то могуће и Сабор. Отуд и

[548] Подразумијева се да ће уредбе са законском снагом предсједника престати важити ако их Сабор не потврди.
[549] Члан 103.
[550] Бранко Смердел, *Нови сустав устројства власти*, Зборник Правног факултета у Загребу, 2001, стр. 7. Успореди нпр. A. V. Dicey, *The Law of the Constituion, London, 1960*, str. 325-327, A. Esmein, *Elements de droit constituionnel, tome I*, Paris, 1928, str. 166-128, Јован Стефановић, *Уставно право ФНРЈ и компаративно, Загреб*, 1956, том II, стр. 23-25. итд.
[551] Бранко Смердел, *цит. дј*., стр. 20 и 21. Као разлог треба додати и чињеницу да не постоји његова политичка одговорност пред Хрватским сабором.

обавеза предсједника Републике да уредбе са законском снагом које је донио, поднесе на потврду Сабору чим се буде могао састати. [552]

Рестриктивна надлежност предсједника Републике се огледа и у чињеници *да нема право предлагања закона, па чак ни права суспензивног вета* на усвојене законе у парламенту, које компаративно гледано, обично имају шефови држава. Предсједник, дакле, у року од осам дана доноси акт промулгације закона, без права вета, а једино може, ако сматра да изгласани закон није сагласан Уставу, да покрене поступак оцјене уставности пред Уставним судом.[553]

Предсједник Републике је самосталан у пословима која се односе на основне функције и овлашћења предсједника Републике, а то су:

- представљање и заступање Републике у земљи и иностранству;[554]
- брига за редовно и усклађено дјеловање те за стабилност државне власти;
- именовање и разрјешавање војних заповједника;[555]
- расписивање избора за Сабор и сазивање његове прве сједнице,
- давање одликовања, помиловања и признања;[556]
- пријем акредитивних писама страних шефова дипломатских мисија;[557]
- именовање привремене владе.[558]

Од послова који се односе на *именовања*, предсједник Републике предлаже Сабору предсједника Врховног суда. Уставно право предсједника јесте и именовање мандатара за састав Владе, али притом мора имати у виду скупштинску већину. Предсједник Републике, на основу обављених консултација на које га Устав обавезује,[559] са парламентарним политичким партијама и расподјелом посланичких мјеста у Сабору, предлаже мандатара за састав Владе, који саставља владу тј. предлаже министре за поједине ресоре, а о избору Владе, једино и искључиво, одлучује Сабор. Ако погријеши у процјени тј. да мандат за састав Владе повјери неком ко нема обезбјеђену парламентарну већину, предсједник неће претрпјети последице те своје одлуке, али доприноси развоју парламентарне кризе, која може довести и до распуштања Сабора.

Наиме, у Републици Хрватској *институт распуштања парламента* је у узрочно-посљедичној вези са избором Владе и њеним статусом у парламенту. Ако након проведених избора и конституисања Сабора, Влада из два покушаја не буде изабрана, у предвиђеним

---

[552] Ако предсједник Републике не поднесе уредбе на потврду, или Сабор исту не потврди, уредба са законском снагом престаје важити.
[553] Члан 89 Устава.
[554] Међутим, у Европском вијећу, Републику Хрватску заступају и Влада и предсједник Републике.
[555] Члан 100 Устава.
[556] Члан 98 Устава.
[557] Члан 99 Устава.
[558] Члан 112 устава.
[559] Члан 98 став 1 тачка 3 Устава утврђује да предсједник Републике „повјерава мандат за састављање Владе лицу, које на темељу заступничких мјеста у Хрватском сабору и обављених консултација, ужива повјерење већине свих заступника.“

роковима, предсједник Републике ће именовати привремену нестраначку Владу[560] и истовремено расписати пријевремене изборе за Хрватски сабор.

Сходно парламентарној уставности и пракси, предсједник Републике може *распустити парламент* у случају настанка парламентарне кризе због проблема у односима између Владе и Сабора. Парламент може изгласати неповјерење предсједнику Владе или Влади у цјелини, након чега долази до њихове оставке. Међутим, Устав је предвидио[561] конструктивно изгласавање неповјерења, јер у року од 30 дана парламент је дужан изгласати повјерење новом мандатару и члановима које он предложи за састав Владе, односно Сабор мора изабрати нову Владу у року 30 дана од изгласавања неповјерења претходној. Ако у томе не успије, предсједник Сабора је дужан да о томе обавијести предсједника Републике који је обавезан *одмах донијети одлуку о распуштању* Сабора и истовремено расписати нове парламентарне изборе.

Међутим, треба истаћи да Сабор не може бити распуштен због чињенице што је изгласао неповјерење Влади, већ због тога што није у одређеном року изабрао нову Владу. Другим ријечима, распуштање Сабора је посљедица његове немогућности да изабере Владу, у редовном поступку или послије изгласаног неповјерења. Одлуку о томе самостално доноси предсједник Републике, али на основу уставне обавезе, тако да се може рећи да предсједник својим актом само констатује наступале чињенице.

За разлику од тога**,** ако Влада постави питање свог повјерења у Сабору, па Сабор изгласа неповјерење Влади, тада предсједник, на приједлог Владе и уз сапотпис предсједника Владе а након савјетовања са представницима клубова заступника парламентарних странака *може* распустити Хрватски Сабор.[562] На исти начин предсједник Републике може распустити Сабор и у случају када у року од 120 дана од дана предлагања не донесе буџет.[563] У ова два случаја, до распуштања не долази аутоматски, њиховим наступањем „већ су они претпоставка да се до одлуке о распуштању дође, при чему су наведене консултације у парламенту, нарочито са владајућом већином, кључ одлуке“.[564] Имајући у виду да је потребан приједлог Владе и сапотпис предсједника Владе, може се рећи да су ова два случаја инструмент Владе, а не предсједника који је више формални доносилац акта. Дакле, ако је до утврђивања чињенице неповјерења дошло на захтјев Владе, може доћи до распуштања Сабора, док, Сабор не може,

---

[560] Члан 112 Устава.
[561] Члан 116 Устава.
[562] Члан 104 Устава.
[563] Члан 104 ст. 1 Устава. Када је у питању рок за доношење буџета од 120 дана, проф. Смердел истиче да је унесен као „резултат непотребног и недопустивог уступка оним посланицима који не разумију основна начела функционисања система власти...наиме, сабирајући рокове за одржавање избора, објављивањем резултата и првог засједања долази до закључка да би држава могла остати без буџета чак и пола године. Стога сматра да је такве одредбе недопустиво уписивати у Устав јер уносе збрку око самог појма и намјене буџета и велику дозу забринутости, Бранко Смердел, *Парламентарни сустав и стабилност хрватског устава-слиједе ли након предсједничких избора нове промјене устројства власти?,* Зборник Правног факултетеа у Загребу, број 60/2010, Загреб, 2010, стр. 12
[564] Владан Кутлешић, *цит.дј.,* стр. 150.

као што смо већ рекли, бити распуштен кад је по својој иницијативи изгласао неповјерење влади.[565] У процесу распуштања Сабора, предсједник има најважнију улогу, али се механизам распуштања може активирати испуњавањем одређених услова односно у садејству са другима.

4.3. Однос предсједника Републике према Влади

Анализи односа Владе са предсједником Републике претходи подсјећање на раније уставне одредбе које су биле на снази до 2000. године. Према изворним нормама Влада је била потпуно подређена предсједнику, који је предсједавао сједницама и утврђивао дневни ред и којем је Влада била одговорна.

Након 2000. године, однос између ова два органа је промијењен, а суштина је смањивање овлашћења предсједника Републике и прелазак носиоца извршне власти на Владу.

Овлашћења Предсједника су суштински измијењена по питању избора Владе и односа предсједника Републике према њој. Док је раније предсједник Републике именовао и разријешавао предсједника Владе као и његове замјенике и министре, сада повјерава мандат за састављање Владе лицу које има повјерење већине у Хрватском сабору, што се утврђује на основу расподјеле представничких мјеста у Сабору и обављених консултација. О избору Владе, једино и искључиво, одлучује Сабор, а исто тако, Влада више није одговорна Предсједнику, већ једино Хрватском сабору. Међутим, предсједнику су остала поједина овлашћења која га ипак, не чине потпуно инфериорним у односу на Владу. Остао је непосредан избор и мандат дужи од мандата Владе, а и одлука о распуштању Сабора је формално акт шефа државе.

На основу уставних и законских одредби, Влада је, ипак, носилац овлашћења у пословима извршне власти, а инструментом сапотписа ограничава и утиче дјеловање предсједника Републике. Сапотпис Владе, односно предсједника Владе је инструмент владања шефом државе, али истовремено захтјева и сарадњу. Стога је у односима између Владе и предсједника Републике, неопходан висок степен сарадње и координације, јер за већину аката и одлука предсједника, неопходан је премапотпис предсједника Владе. Влада води ванјску и унутрашњу политику, али са предсједником Републике заједно одлучују о оснивању дипломатских мисија и конзулата у иностранству и постављању и опозиву дипломата.[566]

Та сарадња предсједника Републике и Владе, неопходна је и код склапања међународних уговора. Наиме, међународне уговоре који не подлијежу потврђивању

[565] „Ово представља сужавање и ограничавање стандардног модела односа владе и парламента у парламентарном моделу, и то на штету владе, односно олакшавање парламенту да покреће питање повјерења влади или њеном члану, без страха у виду владине реакције у виду распуштања.“ Владан Кутлешић , *исто,* 150.
[566] Члан 99 Устава

Хрватског сабора[567] склапа предсједник Републике, али на приједлог Владе или пак, Влада самостално, из чега се може закључити да је Устав у овом случају дао предност Влади. Дакле, у питањима спољне политике, нема прецизне подјеле послова између Владе и предсједника Републике. Оваква, релативно непрецизна формулација о дужностима и одговорностима, у погледу спољне политике, оставља простор за креативност и сарадњу ове двије институције, што је неопходно након уласка Хрватске у ЕУ. Сигурно је да и личности предсједника Републике и предсједника Владе могу утицати на афирмацију функционисања извршне власти, превасходно Владе, или о одређеном дерогирању Владине улоге претпостављеног носиоца извршне власти, што показује и пракса ова два органа и њихов однос према Сабору.

Устав одређује да предсједник и Влада, у складу са уставом и законом, сарађују у усмјеравању рада обавјештајних служби. Именовање челних људи у обавјештајним службама, уз претходно прибављено мишљење надлежног одбора Хрватског сабора, сапотписују предсједник Републике и предсједник Владе. С друге стране, надзор над оружаним снагама и безбједоносним службама остварује Сабор.[568]

Уставним промјенама 2010. године, утврђено је да је сарадња предсједника Републике и Владе неопходна и код одлучивања о употреби оружаних снага Републике Хрватске ван њених граница односно омогућавања уласка оружаних снага других држава (савезника) на територију Републике Хрватске.[569] Одлуку о томе доноси Хрватски сабор, већином гласова, али на приједлог Владе и уз претходну сагласност предсједника Републике. Ако предсједник Републике ускрати сагласност, Хрватски сабор одлуку доноси двотрећинском већином. Дакле, коначну одлуку о прелазу војника ван границе доноси Сабор који може надјачати вето предсједника. Међутим, ако је дјеловање оружаних снага Републике Хрватске односно неке друге државе - савезника у сврху обуке, вјежбе, или пружања хуманитарне помоћи, одлуку доноси Влада, али уз претходну сагласност предсједника Републике. Дакле, било да доноси одлуку Сабор или Влада, неопходна је сагласност и предсједника Републике.[570]

У редовним ситуацијама, Предсједник задржава право иницијативе према Влади, али не и доминацију над процесом њеног одлучивања. Предсједник може предложити Влади да одржи сједницу и размотри одређена питања,[571] те може присуствовати сједници Владе и

[567]Хрватски сабор потврђује међународне уговоре који траже доношење или измјене закона, међународне уговоре војног или политичког карактера и међународне уговоре који финансијски обавезују државу, а предсједник Републике потписује акте о ратификацији, приступу, одобрењу или прихватању међународних уговора које је Сабор потврдио (члан 140 Устава).

[568] Члан 81 Устава. Након уставних промјена 2010. године, Сабор такође има одлучујућу улогу код употребе оружаних снага ван граница државе.

[569] Република Хрватска је у NATO ушла у мају 2009. године, када је ова војна алијанса обиљежавала 60 година од свог настанка.

[570] Члан 7 Устава. Ни у једним другим пословима и случајевима није неопходна толика политичка сагласност између легислативе и егзекутиве у Републици Хрватској, као што је у случају употребе оружаних снага Републике ван граница државе, односно уласка и дјеловања оружаних снага других држава-савезница на територији Републике Хрватске, а у складу са склопљеним међународним уговорима.

[571] Члан 102 Устава.

судјеловати у расправи, али не и да предсједава сједницама Владе. Да сазове сједницу владе, и предсједава истом, предсједник Републике може само у рату и ванредном стању. Међутим, објективно Влада утиче на низ послова предсједника Републике и при таквом стању ствари „остаје без већег значаја право предсједника да влади предложи одржавање сједнице, њен дневни ред, да буде присутан и учествује у расправи на тој сједници. Иако ово овлашћење није безначајно, оно је ипак у сјенци наведених формалних условљавања рада предсједника од стране владе.“[572]

Из укупности односа предсједника Републике и Владе, *можемо закључити да је тежиште и значај на страни Владе, односно да је Влада носилац извршне власти*. Наиме, већи број послова предсједника Републике условљен је не само приједлогом Владе, већ и сапотписом њеног предсједника[573], а у двјема областима (спољна политика, усмјеравање рада безбједоносних служби), ова два органа државне власти су обавезна на сарадњу.

Стога истичемо да је у пракси ријетко виђена испреплетеност и условљеност два дијела извршне власти, као што је то случај у Хрватској.

4.4. Однос предсједника Републике према Сабору

Хрватски сабор је уставотворни и законодавни орган у Републици Хрватској, који редовно засједа два пута годишње. Предсједник Републике може захтијевати ванредну сједницу Сабора. За разлику од ранијег периода, предсједник Републике, више не може упућивати посланице за доношење закона, а као предлагач закона пред Сабором, поред посланика и радних тијела, појављује се Влада.

Предсједник Републике проглашава законе које донесе Сабор, што је уобичајено овлашћење шефа државе. Међутим, треба истаћи да предсједник *нема могућност улагања вета*, јер, према Уставу обавезан је прогласити законе у року од осам дана од када су изгласани у Хрватском сабору. Дакле, предсједник не може одбити проглашење закона, а ако сматра да проглашени закон није у складу са Уставом, може покренуту поступак за оцјену уставности пред Уставним судом. У компаративној уставности, чести су случајеви да предсједник републике има право коришћења суспензивног вета, па и предлагања закона или бар упућивања посланица. У Републици Хрватској, та овлашћења предсједник нема, што смањује његов утицај на рад и активности Сабора.[574]

Међутим, треба истаћи да предсједник може распустити Сабор, док Сабор нема могућност да смијени предсједника већ само да покрене поступак његовог опозива, што даје

[572] Владан Кутлешић, *цит.дј*. стр. 157.
[573] Сапотпис утиче на интезитет односа између Владе и предсједника Републике и „тјера“ на сарадњу“, али исто тако може довести и до отежаног доношења важних политичких одлука.
[574] Иако нема овлашћење да подноси приједлоге закона, предсједник Републике може предложити промјену Устава.

предсједнику извјесну предност у односу на Сабор. Предсједник може распустити Сабор или по сили устава, наступањем одређених чињеница (нпр. немогућност избора владе) које он својим актом само констатује, или на приједлог Владе уз сапотпис предсједника Владе (изгласавање неповјерења; недоношење буџета). Стога је искључена његова потпуна самосталност у коришћењу овог инструмента и дискрециона оцјена потребе распуштања.

Сабор је према предсједнику овлашћен да покрене поступак утврђивања његове посебне одговорности тј. његове смјене, и то 2/3 већином, о чему одлучује Уставни суд; да га консултује у вези са избором владе; да тражи његову сагласност о упућивању оружаних снага ван граница Хрватске. У нормативној дјелатности, Сабор може овластити предсједника Републике да у условима ратног стања доноси уредбе са законском снагом.

Дакле, када је ријеч о односу између Сабора и предсједника Републике, може се рећи да се ради о малобројним, али и процедурално сложеним овлашћењима, која онемогућавају значајнији утицај једног органа на други, осим у ријетким и изузетним стањима као што је нпр. ратно стање. На крају закључујемо да је однос између ова два органа власти избалансиран тако да нема поремећаја надлежности на било чију штету.

5. ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ

Влада Републике Хрватске обавља извршну власт у складу са Уставом и законом, а чине је предсједник, један или више потпредсједника и министри.

5.1. Избор и мандат Владе

Мандатара за састав Владе предлаже предсједник Републике[575] након обављених консултација у Сабору. Консултовање је уставна обавеза предсједника Републике, али је она и неопходна, нарочито ако је послије парламентарних избора нејасна парламентарна већина. Стога ће предсједник, на основу расподјеле посланичких мјеста у Сабору и обављених консултација, повјерити мандат особи која ужива повјерење већине у Сабору.

Мандатар за састав Владе у року од 30 дана од прихватања мандата (који може бити продужен за још 30 дана) саставља владу и програм Владе те их представља Сабору. Владу бира Хрватски сабор, односно, указује повјерење, већином гласова посланика. Чланови Владе се не бирају појединачно, односно Сабор се о њима не изјашњава појединачно, већ као цјелина, заједно са програмом. На основу те одлуке, предсједник Републике, уз сапотпис предсједника Хрватског сабора, доноси рјешење о именовању предсједника Владе, а предсједник Владе, такође уз сапотпис предсједника Сабора, доноси рјешење о именовању министара. Ова одредба о доношењу рјешења, као појединачног акта о именовању владе је нетипична а, рекли бисмо и непотребна, нарочито увођење сапотписа при доношењу рјешења о именовању предсједника и

[575] Члан 110 Устава.

чланова владе.[576] Ако мандатар не успије да у предвиђеном року састави Владу, предсједник Републике му може продужити рок за још 30 дана. У случају да Сабор не изабере предложену Владу, предсједник Хрватске ће мандат за састав Владе повјерити неком другом.[577] То ће се исто десити и у случају ако мандатар није успио ни након 60 дана од дана прихватања мандата да састави Владу. Ако Влада ни из другог покушаја не буде изабрана, предсједник Републике ће именовати привремену нестраначку Владу[578] и истовремено расписати ријевремене изборе за Хрватски сабор.

Ова одредба о именовању привремене Владе ствара одређене недоумице. Наиме, до избора нове Владе, функцију обавља претходна Влада,[579] што је општи парламентарни принцип. Међутим, поставља се питање, због чега онда именовање привремене нестраначке владе, ако већ претходна обавља дужност. Разлог за овакво рјешење јесте вјероватно у чињеници да је неизбором нове владе у два покушаја, наступила парламентарна криза, а да је претходна влада својевремено била изабрана као резултат политичких договора и коалиција која не одговарају тренутном распореду снага политичких партија, те се зато из функционалних и практичних разлога јавља потреба да се формира нестраначка влада која би вршила извршну власт, до завршетка поновних избора и профилисања односа политичких партија у новом сазиву Хрватског сабора. Дакле, неспособност и немогућност парламента да изабере Владу ни након више мјесеци, разрјешава се именовањем привремене владе, ad hoc карактера, од стране предсједника Републике и уставне обавезе за распуштањем парламента[580] које прати и расписивање ријевремених избора. Устав ограничава број покушаја избора Владе на само два, и то у року од 60 дана, што је прилично рестриктивно имајући у виду број парламентарних странака.[581]

Влада има *мандат* који траје четири године, колико и парламенту односно изборном новог парламента, Влади престаје мандат, с тим што претходна Влада остаје на функцији обављајући текуће послове до избора нове. Овај разлог престанка мандата владе је уобичајен,

---

[576] Види: Бранко Смердел, *Нови сустав устројства власти и његови изгледи*, Зборник Правног факултета у Загребу, Загреб, 2001, преузето са http www.pravo.hr.str. 8. Примјетићемо да је нелогичан и распоред доносилаца рјешења. Предсједник Републике који је предлагач кандидата за предједника Владе се јавља као „главни“ потписник аката, а предсједник Сабора који је изабрао предсједника Владе, као споредни.

[577] Члан 111 Устава.

[578] Члан 112 Устава.

[579] У литератури налазимо теоријску конструкцију да је то влада у „техничком мандату“.

[580] „Умјесто рјешења примјереног парламентарном систему гдје се процјени државног поглавара оставља коришћење права на распуштање парламента, ако тај није у стању изњедрити своју владу, овдје налазимо стање могуће кризе владе у трајању од више мјесеци.“ Бранко Смердел, *цит. дј*. стр. 8 и 9.

[581] У Хрватском парламентаризму до оваквих кризних систуација није долазило. Разлог за то је што је до 2000. године је чињеница да је парламентарну већину чинила једна странка чији шеф је био на челу државе. Од 2000. године, када ХДЗ више није била доминанатна странка, као што је то била раније, треба истаћи да су предсједници Републике одговорно вршили уставно овлашћење да предложе мандатара за састав владе, повјеравајући мандат лицу које је имало потребну подршку у Сабору. Тако је предсједник Републике 2000. године повјерио мандат лицу из супарничке странке која је у коалицији са другим странкама имала већину у Сабору, чиме је настао период кохабитације. У периоду од 1990. године до 2015, Република Хрватска је имала 12 Влада.

јер влада је израз парламентарне већине у сваком саставу парламента и дијели судбину његових промјена. Влади престаје мандат и прије протека четири године, наступањем више сутуација. Прије свега, Влади престаје мандат, престанком функције предсједника Владе, било његовом оставком, или из других разлога (смрт, трајна неспособност и сл.) , а његов утицај на мандат владе настаје због његове улоге у избору њених чланова. Влада је одговорна Сабору за спровођење политике државе, за извршавање закона и других прописа као и за цјелокупно дјеловање државне управе. За институцију владе, као и приликом њеног избора, важност има и постојање повјерења (подршке) влади у парламенту. Током трајања мандата владе и парламента, провјеру повјерења увијек могу да затраже, било сама влада, било посланици у парламенту. Устав Хрватске институту повјерења владе наводи као разлог за престанак мандата Владе. Питања повјерења односно неповјерења Владе у Хрватској, анализираћемо касније, у дијелу који се односи на однос између Сабора и Владе.

5.2. Састав Владе

Владу Републике Хрватске чине предсједник,[582] један или више потпредсједника и министри,[583] с тим да је законом[584] прописано да ужи кабинет Владе чине предсједник и потпредсједници Владе. Ужи кабинет Владе предлаже провођење политике Владе, прати остваривање програма рада Владе, претходно расправља одређена питања из надлежности Владе те усклађује рад чланова Владе у обављању појединих дужности. Ужи кабинет фактички доноси најважније политичке одлуке, и управо у њему утицај предсједника Владе највише долази до изражаја. Наиме, на сједницу Ужег кабинета Владе могу се позвати и остали чланови Владе као и друга лица која одреди предсједник Владе. Тако је у контексту преговора о чланству у ЕУ, главни преговарач, који иначе није члан Владе, имао право бити присутан на сједницама Ужег кабинета и Владе. Ужи кабинет Владе је имао значајну улогу приликом преговора о чланству у ЕУ јер се, у случају отворених питања или различитих стајалишта више ресорних министарстава, коначна одлука доносила на Ужем кабинету владе односно сједници Владе. Изузетно, када се Влада не може састати у вријеме ванредних ситуација или непосредне угрожености државе, Ужи кабинет одлучује о питањима из дјелокруга Владе, с тим да се те одлуке потврђују на првој сљедећој сједници Владе.[585]

Предсједник Владе представља Владу, сазива сједнице и предсједава истим, управља радом Владе и потписује акте које она доноси. Влада на сједницама одлучује натполовичном већином гласова свих чланова владе, а у случају да су гласови подијељени одлучује глас

[582] Хрватски Устав шефа владе назива предсједником, а не премијером, што сматрамо исправним имајући у виду природу његовог односа са предсједником Републике.
[583] Владу Републике Хрватске чини 20 министарстава.
[584] Закон о Влади Републике Хрватске, Народне новине бр. 150/11
[585] Чланови 16 и 17 Закона.

предсједника Владе.[586] Пажњу привлачи чињеница да Устав не садржи одредбе о имунитету чланова Владе, а обично чланови владе такав вид заштите имају. Стога је Закон о Влади прописао да се против члана не може водити кривични поступак за вријеме трајања мандата због кривичног дјела за које је запријећена казна затвора до пет година, без претходног одобрења Владе.[587] Занимљиво је да за чланове Владе ни Уставом и законом није одређен круг функција или послова који су неспојиви са функцијом у Влади, већ је то препуштено одобрењу односно допуштењу Владе за сваки конкретан случај. Оваква одредба омогућава Влади да сама одлучује да ли је неки од њених чланова у сукобу интереса,[588] што ствара простор за извјесне злоупотребе које могу штетити јавном интересу.

За обављање стручних послова Влада оснива уреде, који су законом прописани,[589] с тим да Влада може за поједине послове основати и друге уреде.[590] Поред Уреда, Влада уредбом оснива и агенције, дирекције и друге стручне службе ради обављања послова из свог дјелокруга и одређује њихову организацију. У периоду када је Хрватска приступала ЕУ, законом је истакнуто да Влада оснива Одбор за послове ЕУ којим предсједава потпредсједник Владе. Одбор разматра питања те доноси одлуке и друге акте који се односе на усклађивање правног система Хрватске са правним системом ЕУ, те усклађивање и потврђивање стајалишта која ће заступати представници органа државне управе у раду институција и органа ЕУ.[591]

5.3. Надлежности (овлашћења) Владе

Положај Владе Републике Хрватске је одређен у првој одредби поглавља Устава који се односи на Владу,[592] тако што је утврђено да она обавља извршну власт у складу са Уставом и законом.[593] То је видљиво из одредби који се односе на надлежност владе, а које се налазе у границама извршне функције у парламентарним моделима:

- предлаже законе, буџет, завршни рачун и друге акте Хрватском сабору;

---

[586] За обављање стручних и административних послова за потребе предсједника Владе по његовом налогу, у Влади постоји Уред предсједника Владе.

[587] Члан 34 Закона. Међутим, може се поставити питање да ли се институт имунитета, због своје природе, може уводити законом који се односи на организацију и начин рада Владе, а да није предвиђен Уставом?

[588] „Без одобрења Владе предсједник и чланови Владе не могу обављати ниједну другу јавну или професионалну дужност". (члан 109 Устава, члан 3 Закона)

[589] Закон о Влади (члан 27) предвиђа сљедеће уреде: уред за законодавство, уред за људска права и националне мањине, уред за равноправност полова, уред за удружења, уред за разминирање, уред за сузбијање злоупотребе дрога, уред за опште послове Хрватског сабора и Владе, уред за протокол.

[590] Тако је 1998. године основан Уред за европске интеграције при Влади Хрватске које ће 2000. године прерасти у Министарство за европске интеграције. Почетком 2005. године ово Министарство се спојило са Министарством спољних послова, те тако настаје Министарство спољних послова и еврпских интеграција. Имајући у виду да су завршени процеси интеграције, Законом о Влади 2012. године, Министарство мијења назив, те се сада назива Министарство спољних и европских послова.

[591] Члан 25 Закона о Влади. Пословником се детаљније прописују начин рада и надлежност Одбора.

[592] Поглавље 3 Устава, члан 108.

[593] И прије уставних промјена 2000. године тј. ранијим уставним одредбама, било је утврђено да Влада обавља извршну власт, али је у пракси дошло до поремећаја власти у правцу шефа државе.

- проводи законе и друге одлуке Сабора доносећи прописе (уредбе) за извршење закона;
- води ваньску и унутрашњу политику;
- усмјерава и надзире рад државне управе и усмјерава дјеловање јавних служби;
- брине о економском развоју државе
- и обавља друге послове одређене Уставом и законом.

У одјељку Устава који се односи на Владу, других одредби који се односе на надлежност Владе и нема, али су у том погледу релевантне одредбе које су везане за надлежност Сабора и предсједника Републике, које се морају узети у обзир када се говори о положају и о надлежностима Владе. Влада поједина овлашћења обавља самостално, али код једног броја послова неопходна је и сарадња са предсједником Републике.

За положај и надлежност Владе указаћемо на једну необичну одредбу према којој Уставни суд, ако утврди да надлежни орган управе, иако је то био дужан, није донио пропис за извршавање закона и других прописа, о томе обавјештава Владу, а о прописима које је била дужна донијети Влада, обавјештава Сабор.[594] Из ове одредбе произилази да се и Влада и други извршно-управни органи „налазе под специфичним видом правног надзора који се односи на нормативну, политичку и процесну цјелисходност, односно оправаданост доношења прописа.“[595] Установљавањем категорије обавезних извршних прописа и контролом њиховог доношења, органи извршне функције се ограничавају тј. губе самосталност.

а) Нормативна надлежност Владе. У вези са нормативном надлежношћу Владе напомињемо да Устав предвиђа могућност да Сабор овласти Владу да уредбама уређује поједина питања из његове надлежности. Дакле, Устав *предвиђа делегирање законодавне надлежности*, с тим да Устав предвиђа да Сабор може овластити Владу да доноси уредбе најдуже на годину дана а које се не могу односити на питања из дјелокруга: права и слобода, националних права, изборног система, организације и начина рада државних органа и локалне самоуправе.[596]

Институт делегиране надлежности се рјеђе среће у уставима (нпр. у Уставу Француске), али га Устав Хрватске предвиђа уз узвјесна ограничења и у садржајном и временском смислу. Негативном енумерацијом Уставом је утврђено да се уредбама не може регулисати питање из надлежности тзв. органских закона, а уредбе престају важити истеком рока од годину дана од дана делегације односно добивеног овлаштења. Међутим, Устав је оставио могућност да Сабор одлучи и другачије, што значи да донесене уредбе могу и остати на снази послије истека године дана. Из Закона о овлаштењу Владе Републике Хрватске да уредбама уређује поједина питања из дјелокруга Хрватског сабора, које је Сабор донио претходних година може се закључити да су постављена још нека ограничења у садржајном смислу. Влада се овлашћује да

[594] Члан 130 Устава.
[595] Владан Кутлешић, *цит.дј.*, стр. 161.
[596] Члан 88 Устава. О делегирању законодавне надлежности види шире: Сања Барић, *Законодавна делегација и парламентаризам у суврeменим еуропским државама,* Ријека 2009.

уредбама уређује питања економске политике из надлежности Сабора, али не и да мијења буџет државе и регулише порезе. Влада уредбе може доносити у преиоду од 15. децембра текуће године, до 15. јануара слиједеће године и од 1. јула до 15. септембра исте године, те изузетно и у раздобљу од распуштања Сабора или истека мандата па до првог засједања новоизабраног Сабора.

Осим уредби са законском снагом, Влада доноси и уредбе за провођење закона, што је сасвим уобичајено у парламентарној пракси. Међутим, Влада има законско овлашћење да доноси и уредбе о оснивању уреда, агенција, дирекција и других служби, што представља специфичност.[597] О питањима која се не уређују уредбама, Влада доноси одлуке, рјешења и закључке.[598]

Класично овлашћење владе у парламентарним системима, јесте *предлагање закона.* Влада Хрватске је главни предлагач приједлога закона односно измјена и допуна у Хрватској, што је нарочито дошло до изражаја отварањем преговора о приступању ЕУ октобра 2005. године. Носилац цјелокупног процеса и предлагач свих закона и преговарачких стајалишта била је Влада.[599] Тако је нпр. 2007. године према Владином Плану усклађивања хрватског законодавства са правном стечевином ЕУ, којег је Сабор прихватио у фебруару 2007. године, требало ускладити 54 закона, што је и учињено,[600] док је у 2008 години Сабор усвојио више од 120 законских приједлога усклађених са европском правном стечевином, а подносилац тих приједлога такође је била Влада.[601] Ако Сабор није у засједању, Влада може тражити и ванредну сједницу ради разматрања одређеног приједлога акта или иницијативе. Дакле, Хрватски Сабор је дјеловао као машина за усвајање европских закона који често нису били предмет расправе. Као и у већини других земаља - кандидата, Сабор је, на захтјев Владе, користио скраћени поступак усвајања закона усклађених са правном стечевином. У том смислу Сабор припада категорији националних парламената који су у литератури означени као „ударачи печата“ (институције са знатним овлашћењима de iure, али de facto, малим утицајем).[602] Након што приједлози буду усвојени, Влада их и спроводи.

---

[597] Члан 30 Закона. Уредбе и Пословник се објављују у „Народним новинама“, а ступају на снагу осмог дана од дана објављивања, ако тим актима није одређен други рок њиховог ступања на снагу (члан 32). Од општих аката, Влада још доноси и Пословник којим уређује организацију начина рада и одлучивања као и врсте аката које доноси.

[598] Члан 31 Закона о Влади.

[599] Улога Хрватског сабора и Владе у процесу преговора о приступању Хрватске ЕУ дефинисана је у Изјави Хрватског сабора и Валде Републике Хрватске о заједничком дјеловању у процесу преговора за чланство у ЕУ од 19. јануара 2005. године.

[600] Хрватски правни портал Legalis, www.legalis.hr/modules/news преглед за 2007. годину.

[601] Влада је била главни предлагач закона и у периоду петог сазива Сабораа (2003-2007) када је усвојено 568 закона, а шестом сазиву чак 815 закона. Наведени подаци преузимани са сајта Владе www.vlada.hr/, Хрватског сабора www.sabor.hr и хрватског правног портала Legalis www.legalis.hr/modules/newsпреглед за 2008. годину.

[602] Malova D. I Haughton T, „*Making Institutions in Central and Eastern Europe and the Impact of Europe*“, West European Politcs, 44/2, str. 101-120.

Влада, као носилац унутрашње политике, осим предлагања закона, предлаже Сабору и буџет, завршни рачун, друге акте (резолуције, декларације) све до приједлога за промјену Устава.

б) *Спољна и унутрашња политика.* Спољна и унутрашња политика је у надлежностиа Владе, а можемо рећи да је њено главно обиљежје било чланство у ЕУ. Промјене потребне за чланство у ЕУ су почеле потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању 2001. године, да би Хрватски Сабор 18. децембра 2002. године усвојио Резолуцију о приступању Републике Хрватске Европској унији. Хрватска је у Атини 21. фебруара 2003. године поднијела захтјев за чланство у Европској унији. На самиту у Бриселу 18. септембра 2004. године, Европско вијеће Хрватској додјељује статус кандидата за чланство у ЕУ, а билатералном Међувладином конференцијом ЕУ-Хрватска, 3. октобра 2005., свечано су отворени приступни преговори за улазак Хрватске у ЕУ који су успјешно окончани 2011. године.[603]

Деведесетих година активности на спољнополитичком плану биле су у надлежности Министарства спољних послова, које је било у сјенци предсједника Републике. Због односа унутар владајуће странке и тадашње Владе, 1998. основан је Уред за европске интеграције при Влади Републике Хрватске. Политичким промјенама након избора у јануару 2008. године и формирањем коалиционе владе дошло је до транформације тадашњег Уреда за европске интеграције у новоосновано Министарство за европске интеграције. Циљ нове Владе је био је послати снажну политичку поруку о усмјерењу хрватских власти према приближавању у ЕУ па је стога и створена нова институција. Министарство ванъских послова било је задужено за развој политичких односа са ЕУ, а бавило се свим аспектима везаним за Заједничку ванъску, безбједоносну, и одбрамбену политику ЕУ. Министарство спољних послова је сарађивало са Министарством европских интеграција, нарочито кроз вођење преговора о Споразуму о стабилизацији и придруживању.[604]

Наведена министарства, али и Влада у цјелини, били су носиоци активности у спровођењу политике чији је циљ био приступање ЕУ. Влада је за сваку годину унапријед планирала рјешавање питања везаних за приступање ЕУ (усклађивање законодавства, институционално јачање, други програми и обавезе садржани у Националном програму за приступање ЕУ), а тај годишњи план је усвајао и Сабор. Влада је активности разрађивала и по кварталима, а у оквиру кварталних планова, министарства су наводила тачну седмицу у којој

[603] Детаљни хронолошки преглед развојног пута између ЕУ и РХ види на:www.sabor.hr.

[604] Министарство ванъских послова имало је важну улогу у свим пословима везаним за подношење захтјева за чланство у ЕУ 2003. године, као и касније и за стицање статуса државе кандидата 2004. године односно отварању преговора о приступању 2005. године. Почетком 2005. године долази до спајања двају министарстава у Министарство спољних послова и европских интеграција. Завршетком преговора и процеса интеграције потписивањем уговора у чланству у ЕУ, Министарство мијења назив у Министарство спољних и европских послова.

ће се одређени приједлог упутити у процедуру.[605] Дневна координација европских питања на политичком нивоу била је у надлежности министра спољних послова и европских интеграција који је предсједавао посебним радним тијелом Владе - Координацијом за преговоре о приступању Републике Хрватске ЕУ. Након добијања статуса кандидата, Влада Хрватске је основала Преговарачки тим за вођење преговора о приступању ЕУ.[606] Цјелокупан посао завршен је 2011. године окончањем преговора и потписавањем Уговора о приступању Републике Хрватске Европској унији. [607]

в) *Надзор над радом органа државне управе.* Органи државне управе у Републици Хрватској су министарства, државни уреди Владе Републике Хрватске, државне управне организације и уреди државне управе у жупанијама, а послови државне управе су непосредна провођење закона, доношење прописа за њихово провођење, обављање управног надзора, те други управни и стручни послови.[608]

Влада обично усклађује, усмјерава и надзире обављање послова државне управе, па ни Влада Хрватске у том погледу није изузетак. Влада у односу према управи обавља „директивне функције усмјеравања рада органа државне управе, координативну функцију усклађивања рада централне управе те контролну функцију надзора над радом управе.“[609]

Влада у погледу усмјеравања и усклађивања[610] дјелује према органима управе *нормативним инструментима*: уредбама које доноси у провођењу закона и политике, закључцима којима се утврђују ставови Владе у питањима провођења утврђене политике и којима се одређују задаци органима управе.[611] Влада дјелује и *организационим инструментима* јер: уређује унутрашњу организацију органа државе управе; називе унутрашњих организационих јединица органа државене управе и дјелокруг њиховог рада; начин планирања послова итд. Осим тога, одлучује и о персоналним именовањима и разрјешењима. У провођењу надзора над обављањем послова Влада може: укинути прописе органа државне управе и јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе у повјереним им пословима државне управе; поднијети захтјев за оцјену сагласности прописа, правних лица која имају правна овлаштења у повјереним им пословима државне управе с Уставом и законом; расправити стање у поједином органу државне управе, одредити мјере које је тај орган дужан предузети ради извршења послова државне управе из свог дјелокруга. Исто тако Влада може и

---

[605] Види: Извјештај SIGMA Croatia, Public Service and Administrative Framework ASSessment 2008, Paris, OECD.

[606] Преговарачки тим је одговарао Главном преговарачу који је надаље одговарао Влади и министру ањских послова и европских интеграција као шефу Државне делагације Републике Хрватскке за преговоре приступању РХ ЕУ. Исто, тачка 4 Извјештаја.

[607] Текст Уговора о приступању Републике Хрватске Европској унији заједно са додацима објављен је на сајту Владе (www.vlada.hr) и Министарства спољних и европских послова.

[608] Закон о суставу државне управе, Народне новине број 150/11., чл. 1 и 3.

[609] Ј. Крегар, Б. Смердел, И. Шимуновић, *Нови Устав Хрватске: настанак, основне идеје и институције*, Зборник Правног факултета у Загребу, бр 2-3, Загреб, 1991, стр. 147.

[610] Усклађивање рада се најбоље видјело у провођењу реформи неопходних за европске интеграције.

[611] Члан 31. Закона о Влади.

разријешити односно предложити разрјешење руководиоца органа управе, те покренути поступак против службеника и намјештеника.[612]

Будући да смо раније већ анализирали однос предсједника Републике и Владе, сада ћемо анализирати однос Владе и Сабора.

5.4. Однос Владе и Сабора

5.4.1. Парламентарна контрола Владе

Инструменти парламентарне контроле у теорији и пракси су посланичка питања, интерпелације, гласање о повјерењу влади, анкетни одбори и истражне комисије. Хрватска не одступа у том погледу од осталих парламентарних земања, те тако посланици у Сабору имају на располагању наведене механизме контроле, при чему су посланичка питања, интерпелација и гласање о повјерењу Влади уставне категорије,[613] док су остали механизми парламентарне контроле, (истражни одбори, извјештаји Владе) одређени пословником Сабора. Стога се може рећи да је са уставноправног аспекта „политичка одговорност Владе пред Сабором, као најважнија карактеристика система парламентарне владе, ријешена добро“.[614]

Сабор Владу уводи у дужност изгласавањем повјерења[615] па је Влада за свој рад и одговорна Сабору, с тим да предсједник и министри заједнички одговарају за одлуке које доноси Влада.[616] Другим ријечима, на основу уставних одредби, хрватској Влади колективно престаје мандат изгласавањенм *неповјерења* предсједнику или цијелој Влади и подношењем оставке предсједника[617] или цијеле Владе. Могућност да се питање неповјерења може покренути и предсједнику и цијелој Влади није логично у односу на компаративну уставност и парламентарну праксу, јер судбина владе у парламентарним системима је увијек везана за судбину предсједника.

Исто тако Устав предвиђа да и предсједник Владе и Влада у цјелини подносе *оставку*. Док је оставка предсједника владе, компаративно општеприхваћен разлог престанка мандата цијеле владе, то се не може рећи и за предвиђање оставке цијеле владе.

---

[612] Исто, члан 65.

[613] Члан 86 Устава утврђује право посланицима у Сабору да постављају питања Влади и појединим министрима, те да најмање једна десетина посланика у Сабору може поднијети интерпелацију о раду Владе Републике Хрватске или појединог њезиног члана. Постављање посланичких питања и подношење интерпелације поближе су уређени Пословником Хрватског сабора (Народне новине бр. 81/13) члановима 131 – 151. Одговорност Владе и гласање о (не)повјерењу је утврђена члановима 115 и 116 Устава.

[614] Бранко Смердел, *цит.дј*., стр. 9

[615] У компаративној пракси овакав се поступак именовања владе назива инвеституром.

[616] Члан 115 Устава.

[617] У 2009. години дошло је до изненадне оставке предсједника Владе Хрватске Иве Санадера коју је објавио 1. јула на конференцији за новинаре, при чему му је опозиција замјерила што оставку није дошао образложити у Сабор, који га је и именовао за предсједника Владе. Већ након шест дана иста већина (коалиција странка) која је чинила ту Владу, дала је повјерење новом предсједнику Владе, Јадранки Косор.

Као што је уобичајено у парламентарној теорији и пракси, у Сабору се може покренути питање повјерења Влади,[618] било предсједнику, било појединoм министру или Влади у цјелини, на приједлог најмање једне петине посланика у Сабору, што је претјерано велик број.[619] Исто тако, и предсједник Владе може захтијевати гласање о повјерењу Влади. Треба истаћи да Устав не дозвољава да се расправа и гласање о повјерењу Влади обавља прије протека од седам дана од дана достављања приједлога Сабору, а да се поступак мора окончати најкасније у року од 30 дана. Исто као и код избора Владе, Сабор одлуку о неповјерењу доноси већином гласова од укупног броја посланика. Ако Сабор одбије приједлог за изгласавање неповјерења[620] Влади, посланици који су га поставили не могу поново поднијети исти приједлог прије истека рока од шест мјесеци од дана гласања.

Ако се изгласа неповјерење предсједнику Владе односно Влади, предсједник Владе и Влада подносе оставку. Устав Хрватске је предвидио конструктивно изгласавање неповјерења Влади, што је видљиво из чињенице да је Сабору остављен рок од 30 дана да изгласа повјерење новом мандатару и члановима које он предлаже за састав Владе. У супротном тј. ако Сабор у уставном року не изабере нову Владу, предсједник Сабора је дужан о томе обавијестити предсједника Републике, који по пријему обавјештења, одмах доноси одлуку о распуштању Сабора и истовремено расписује изборе за Сабор.[621] Дакле, ако жели да „сруши“ Владу, у Сабору, готово истовремено, већ мора бити дефинисана одређена већина за избор новог мандатара и нове владе, јер им пријети распуштање од предсједника Републике који има уставну обавезу да то учини.

У случају изгласавања неповјерења Влади и поднесене оставке, новог мандатара именује предсједник Републике, на основу „процјене страначког распореда у Сабору и обављених консултација,“ а нови мандатар има рок од 30 дана да састави владу и за њу добије повјерење у Сабору. Ако се то не деси, предсједник Републике, доноси одлуку о распуштању Сабора. Према томе, поступак гласања о повјерењу Влади садрже неколико инструмената „рационализованог парламентаризма“ који спречавају олако и исхитрено „рушење“ владе: *прво*, рок од седам дана од подношења приједлога до гласања; *друго*, гласање се мора одржати у року од 30 дана од подношења приједлога за гласање; *треће*, нова влада се мора изабрати у року од 30 дана од изгласавања неповјерења претходној или ће предсједник Републике

[618] Члан 116 Устава.

[619] Толики број је једнак као за предлагање уставних промјена. Осим тога овај број је несразмјеран у односу на број посланика – једна десетина - потребан за покретање интерпелације која такође може довести до постављања питања повјерења Влади.

[620] У Хрватском сабору 29. јуна 2007. године одбијен је приједлог ХНС-а и СДП о исказивању неповјерења Влади због корупцијског скандала у Хрватском фонду за приватизацију. За смјену Владе гласала су 37 затупника ХНС-а, СДП-а и ИДС-а, али је 70 заступника ХДЗ-а и његових колаиционих парнтера подржало Владу. Исто тако, у септембру 2008. године, опозициона СДП је тражила одговорност предсједника Владе, али му је саборска већина изгласала повјерење.

[621] Устав није предвидио могућност да, као у теоретски чистом парламентарном систему који су, по британском узору, преузеле поједине европске државе, влада одмах захтијева од шефа државе да распусти парламент, већ је уведен додатни рок од тридесет дана за покушај формирања нове владе из постојећег сазива Сабора.

распустити Сабор; *четврто*, исти приједлог од истих посланика не може се поновити у року од шест мјесеци од одбијања претходног.

У случају изгласавању неповјерења појединoм члану Владе,[622] предсједник Владе ће предложити другог члана Сабору,[623] или, ако се не слажу са таквом одлуком Сабора, односно ако предсједник и Влада и даље подржавају министра којем је изгласано неповјерење, могу поднијети оставку.[624] У том случају, као и у свим другим случајевима када предсједник или Влада поднесу оставку, Сабор опет има обавезу да у року од 30 дана изабере нову Владу, под пријетњом распуштања. Дакле, и приликом изгласавања неповјерења појединoм министру, Сабор може доћи у незгодну позицију ако предсједник Владе не предложи другог министра, односно поднесе оставку у знак подршке свом министру и неслагању са одлуком Сабора о његовој смјени. Стога Сабор мора добро размислити прије него што се упусти у изгласавање неповјерења појединoм министру јер га то може довести у ситуацију да у року од 30 дана (неплански) буде морао бирати Владу у цјелини.

Закон о Влади Републике Хрватске[625] је прописао да *министри подносе оставку*[626] предсједнику Владе, који, ако је прихвати, доноси рјешење о његовом разрјешењу. Предсједник Владе о томе обавјештава предсједника Хрватског сабора којем затим, предлаже нове министре тражећи од Сабора да их изабере (изгласа повјерење) на првој наредној сједници. Међутим, у Хрватској као и у многим другим европским државама, влада доминација странака у парламентарном животу, па питање политичке одговорности и даље је отворено, јер од страначке дисциплине и зависи (не)одговорност министара и Владе у цјелини. Захваљујући дисциплини већинске странке и солидарности њених коалиционих партнера у Сабору, долази до останка појединих министара на функцијама, односно Владе,[627] иако је било покретано питање њихове одговорности.

Оставка појединог министра зависи од три кључна фактора: њега самог, предсједника владе те његове странке, па ће до оставке само доћи онда када сва три фактора заједно дјелују у

---

[622] Такав случај се десио у септембру 2008. године, када је дошло до смјене министра унутрашњих послова и министра правосуђа. У децембру 2009. године, опозиција је тражила смјену министра мора промета и инфраструктуре међутим, ХДЗ и њени парнтери су чврсто стали уз свог министра.

[623] Устав не предвиђа експлицитно да у случају изгласавања неповјерења члану Владе, исти подноси оставку, као што је то случај са предсједником Вледе односно Владом у цјелини. Међутим имајући у виду да је утврђено да предсједник предлаже новог члана влади, неспорно је да „старом“ члану престаје мандат.

[624] У парламентарној пракси је логична и могућа појава да предсједник вледе и влада у цјелини стану уз свог појединог министра и поднесу оставку. Прописивање ове одредбе у хрватском Уставу значи извјесно упозерење Сабору да се то може десити што неминовно доводи до политичких криза.

[625] Народне Новине бр. 150/11. Закон у чл. 3 происује да предсједник Владе и чланови Владе морају бити хрватски држављани, из чега произилази да мандат предсједника Владе односно чланова престаје и са губитком држављанства.

[626] Члан 6 и 7. Такав случај се десио у октобру 2009. године кад је министар привреде и потпредсједник Владе поднио оставку.

[627] Чврста и дисциплинована већина одбила је захтјев за одговорношћу обје Владе предсједника Иве Санадера (2003-2009), а у априлу 2010. и Владе Јадранке Косор. Види: *http /metro-portal.hr/vijesti/hrvatska/kosor-ne-zno-šta-je-politička-odgovornost/.*

том правцу.[628] Питање политичке одговорности остаје, „међутим, и даље отворено. Дапаче, оно је посебно заоштрено у хрватској политици и јавности крајем десетљећа. Примјери су бројни и понекад заиста гротескни“.[629]

Устав ни закон не садрже експлицитне норме о смјени појединих министара од стране предсједника Владе, или да постави питање повјерења појединoм члану своје владе, што је, чини се, значајан пропуст. Стога се поставља питање *о реконструкцији Владе* када предсједник није задовољан радом министара. Међутим, законском нормом[630] је прописано да током трајања мандата Владе, предсједник новог члана Владе представља на првој следећој сједници Хрватског сабора и тражи гласање о повјерењу том члану. Поставља се питање у којим случајевима ће предсједник Владе представљати „новог члана“ и тражити гласање о њему. До предлагање новог члана може доћи због изгласавања неповјерења у Сабору појединoм министру у складу са чланом 116 Устава, затим, његовог подношења оставке предсједнику Владе у складу са законом, али се може рећи да би се такав поступак одвијао и у случају смјене појединог министра од стране предсједника Владе. Иако то није изричито предвиђено, не би требало сумњати да предсједник Владе има могућност да смјени појединог министра, имајући у виду да је прије свега предсједник Владе, али и Влада у цјелини одговорни за свој рад пред Сабором. Или да се, имајући увиду да нема експлицитне норме по том питању, „рачуна на парламентарни обичај да ће сваки члан владе поднијети оставку онда када предсједник владе то од њега затражи.“[631] Могућност да предсједник Владе може извршити реконструкцију тако што ће умјесто неког члана Владе Сабору представити новог члана Владе и тражити од Сабора да му/им искаже повјерење се потврдила и у пракси крајем 2010. године.[632] Подсјећамо да Сабор ипак може „срушити“ Владу у свако доба, док, с друге стране, Влада не може самостално одлучити о распуштању Сабора, јер ту значајну улогу има предсједник Републике.

Постоји тенденција да се „положај националних парламената држава чланица у односу на законодавни поступак на европском нивоу побољшава и изједначава без обзира на

[628] Samuel E. Finner, *The individual Responsibiliti of Ministers*, Public administration, 1956, str. 15.

[629] Бранко Смердел, *Парламентарна одговорност: закључци након три десетљећа истраживања*, Политичка одговорност, ХАЗУ, Загреб, 2012. Наводи примјере: министар позван да поднесе оставку због тешких пропуста у ресору, изјављује како је његов ресор превелик да би могао знати шта се у њему догађа, бивши министар друге политичке опције, упитан о озбиљним сумњама на корупцију власти у вријеме када је та опција носила власт, одговара да како би он могао знати, кад је у то вријеме био само министар унутарњих послова; трећи министар одбија сваку одговорност у случају судски утврђене озбиљне корупције у државном тијелу, с образложењем како је он био „само предсједник надзорног одбора“, а сви заједно сложно тврде како не признају „заповједну одговорност“, као да се не ради о средишњем питању одржања и развоја демократског парламентарног политичког сустава.

[630] Члан 7 Закона о Влади.

[631] Владан Кутлешић, *цит.дј.* стр. 159.

[632] Предсједник Владе Јадранка Косор, 27. децембра предложила је Сабору четири нова министра умјесто дотадашњих, те тражила за њих повјерење Сабора, који им је и дао повјерење на ванредној сједници, 29. децембра, сазваној тим поводом. Преузето са www.vlada.hr/hr /naslovnica /novosti I najave /2010/ prosinac

конкретне механизме надзора успостављене у појединим уставним системима и пракси.“[633] Стога треба јачати улогу Сабора у поступку контроле и надзора нарочито у контексту одлучивања о питањима ЕУ. Након уласка у ЕУ показаће се у којем правцу ће се развијати односи између легислативе и егзекутиве у Хрватском уставном систему: да ли у раширеној појави „парламентаризма у поремећене равнотеже у корист извршне власти“ или ће Сабор вршити контролну улогу у правом смислу те ријечи у циљу постизања равнотеже, коју и актуелна Влада истиче у свом програму.[634]

Поред нормативног оквира „ваља имати на уму и потребу фактичког побољшања парламентарног надзора којег до сада Сабор није исказивао у односу на Владино делегирано законодавство, а које ће бити од изузетног значаја за даљњи развој хрватског парламентаризма, нарочито у скорој будућности чланства РХ у ЕУ.“[635]

5.4.2. Однос између Сабора и Владе у оквиру питања из надлежности ЕУ

У парламентарним системима однос владе и парламента прије свега треба да се заснива на сарадњи. Компаративно гледано, Хрватска ту не представља изузетак. Сарадња тих органа се очитовала у законодавним иницијативима односно приједлозима Владе, а све у циљу европских интеграција. Влада је својим актима уређивала све односе према стандардима ЕУ, подносила приједлоге, водила политику, а Сабор, уз мање или веће критике, прихватао Владине приједлоге и иницијативе, прије свега кроз форму закона.

Сарадња између Владе и Сабора по питању европских интеграција је била на високом нивоу. Будући да је Влада била носилац процеса преговора и предлагач закона, улога Сабора се односила на правну и политичку контролу процеса интеграције. Стога је Сабор 19. јануара 2005. основао тијело задужено за парламентарни надзор над преговарачким процесом-Национални одбор за праћење преговора Републике Хрватске са ЕУ**.** Главни задатак одбора је био да анализом и давањем одобрења, мишљења и смјерница у име Сабора на сваки Владин приједлог преговарачког стајалишта у поједином поглављу преговора, оцијени ток преговора. Дакле, Национални одбор је једино парламентарно тијело које је директно и обострано комуницарало са Владином Координацијом за преговоре о приступању Републике ЕУ и имало корективну улогу.

Приступањем ЕУ, главни задатак Сабора више није усклађивање националног законодавства, већ законодавна и контролна функција. Сабор ће морати извршавати надзор

---

[633] Сања Барић, Лена Ружић „*Секундарно законодавство ЕУ и парламентарни надзор над националном егзекутивом“,* Зборник Правног факултета у Ријеци, бр. 2/2008, Ријека, стр. 822.

[634] У Програму Владе Републике Хрватске за мандат 2011 – 2015. године, у дијелу под називом „Чланство у ЕУ и вањска политика“ стоји: Односе извршне и законодавне власти у дефинисању ставова за дјеловање хрватских представника у институцијама ЕУ уредићемо на начин који ће осигурати равнотежу између одговарајућег утицаја Хрватског сабора на дефинисање мандата извршној власти и потребе одговарајуће флексибилности и правовремености дјеловања извршне власти при усаглашавању у институцијама ЕУ.“ Програм Владе види: www.vlada.hr.

[635] Сања Барић, Лена Ружић, *исто,* стр. 822.

активности владе тј. вршити поступак контроле законодавног рада Владе у Савјету ЕУ, какве ће ставове заузети Влада по неком питању, те истовремено обављати и провјеру супсидијарности – је ли нацрт закона који долази из Европске комисије у националној надлежности.

Ако Сабор жели задржати свој утицај на доношење закона на европском нивоу мораће успоставити обавезујући модел контроле и надзора над активностима Владе у Савјету ЕУ. Поступак надзора рада Владе мора бити на јасном правном оквиру, са јасно постављеним односима између Сабора и Владе.[636] Природа процеса доношења одлука у ЕУ погодује националним извршним властима. Наиме „примјена секундарног законодавства често се одвија законодавном делегацијом. Она укључује два проблема: методе и ефикасност парламентарног надзора над дјеловањем националне владе у европском законодавном поступку те и испуњавање обавезе примјене усвојених европских опште нормативних аката у домаћим правним порецима.“[637] Брзина доношења уредби на основу законског овлашћења је главни аргумент којег Европски парламент наводи у прилог употребе института законодавне делагације у примјени секундарног законодавства ЕУ.[638] Провођење директива је везано за одређене рокове, обично 18 или 24 мјесеца од дана објављивања у Службеном гласнику ЕУ. У случају да државе не донесу мјере за спровођење директива, унутар назначеног рока, и она може имати директне учинке.[639] Истичемо да и у доношењу уредби и директива ЕУ тј. секундарног законодавства, судјелују искључиво представници влада чланица, а не и парламената. Наиме, најважнију улогу у доношењу секундарног законодавства,[640] има Савјет ЕУ (неформални назив ове институције је Савјет министара ЕУ) којег чине ресорни министри држава чланица. Они представљају своје владе.[641] Тиме се отвара питање надзора над владом као креатором правних прописа ЕУ надређених у односу на акте парламената држава чланица, односно питање надзора над владиним судјеловањем у европском законодавном поступку. „Будући да национални парламенти немају директне могућности утицаја на доношење коначне политике одлуке у Бриселу, њихова се најважнија могућност надзора домаће егзекутиве

[636] Осим надзора над радом Владе и корективне улоге, Сабор ће морати користити изворе Владе у процесу доношења одлука у ЕУ како не би изгубио контролу над великим дијелом својих законодавних надлежности које преноси даном приступања на законодавна тијела ЕУ. Да би задржао утицај представничког тијела над темама од заједничких интереса нужна је обострана и правовремена комуникација Сабора и Владе.

[637] Сања Барић, Лена Ружић, *цит.дј.,* стр. 821.

[638] Извјештај Dehousse, Doc. AN br. 38 od 3. маја 1967, према Сања Барић, *Законодавна делегација и парламентаризам у суврeменим еуропским државама,* Ријека, 2009. стр. 168.

[639] Миле Дмичић, *цит. дј.,* стр. 223.

[640] Законодавство ЕУ усвајају Европски парламент заједно са Савјетом ЕУ (Савјетом министара), сам Савјет ЕУ министара и Европска комисија са правом законодавне иницијативе односно предлагања аката.

[641] Дакле, парламент државе чланице, који нема могућност директног утицаја на садржај аката ЕУ, има само слободу одлучивања хоће ли секундарно законодавство ЕУ примијенити својим актом (законом) или ће тај задатак делегирати влади, будући да је она и учествовала (преко свог представника) у европском законодавном поступку.

састоји у претходном изрицању смјерница којих се владе морају придржавати приликом судјеловања у европским законодавним поступцима“.[642]

Стога је промјенама Устава 2010. године, утврђена обавеза Владе да извјештава Сабор о приједлозима правних прописа и одлука у чијем доношењу учествује у институцијама ЕУ.[643] Хрватски сабор може о тим приједлозима доносити закључке на основу којих Влада дјелује у европским институцијама. Захтјев који се поставља Влади јесте да дјелује „на основу закључака Хрватског сабора“. Дискреција Владе зависиће од њихове прецизности и опширности.

Даљњи надзор Сабора и облик надзора над дјеловањем Владе у ЕУ, уређен је Законом о сарадњи Хрватског сабора и Владе Републике Хрватске у европским пословима.[644] Према законским нормама Сабор у обављању европских послова, између осталог, прати и надзире рад Владе у институцијама ЕУ, разматра документе ЕУ и ставове Републике Хрватске и којима може доносити закључке. Влада на темељу годишњих радних програма Европске комисије и програма предсједништава Савјета Европске уније најкасније до 15. јануара текуће године доставља Сабору попис приједлога законодавних аката Европске уније о којима се предвиђа расправа на нивоу Европске уније током текуће године.[645] Овлашћења Сабора из овог Закона извршава Одбор за европске послове (у даљњем тексту: Одбор), осим у питањима заједничке спољне и безбједоносне политике Еуропске уније за које је надлежан Одбор за спољну политику. Одбор разматра документе Еуропске уније и стајалишта Републике Хрватске о документима Европске уније у складу с овим Законом и Пословником Сабора.

Сједница Одбора на којој се разматрају ставови Републике Хрватске одржава се по пријему ставова Републике Хрватске, водећи рачуна о роковима за усвајање у институцијама Еуропске уније. Стајалиште Републике Хрватске о документу Европске уније образлаже представник којег одреди Влада. О документима Европске уније и ставовима Републике Хрватске Одбор проводи расправу и може донијети закључак о ставу Републике Хрватске на основу којег Влада дјелује у институцијама Еуропске уније. Влада је дужна извијестити Сабор ако одступи од његових закључака.

Одбор може затражити од Владе извјештај о одржаном састанку Савјета Европске уније и припремама за сљедећи састанак Савјета, о чему се проводи расправа. Предсједник Владе једном годишње на почетку првог годишњег засједања Сабора подноси извјештај Сабору о одржаним састанцима Европског вијећа у протеклој години.[646]

У низу подручја Влада и Сабор неће више имати овлашћења директно тј. да домаћим прописима уређују и нормирају поједина питања и подручја која ће прећи у надлежност Уније. Та ће питања бити уређивана законодавним актима Уније у чијем ће доношењу Влада и Сабор

[642] Сања Барић, Лена Ружић, *цит.дј.* стр. 822
[643] Члан 141 став 3 Устава.
[644] Народне новине бр. 81/13.
[645] Члан 3 и 5 Закона о сарадњи Хрватског сабора и Владе Републике Хрватске у европским пословима.
[646] *Исто*, члан 10 и 11

учествовати заједно са Европском комисијом и Европским парламентом, те осталим државама чланицама у Савјету и то свака институција у складу са својим овлашћењима.

Након нормативне анализе извршне власти узећемо у обзир и положај и функционисање извршне власти у пракси да бисмо дошли до што исправнијих закључака и слике реалног функционисања извршне власти Републике Хрватске, а чињеница да успјешно функционисање извршне власти зависи и од карактера и утицаја политичких партија, заступљених у парламенту, намеће потребу коришћења политоколошког метода у анализи коалиција које чине парламентарну већину.

6. ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПРАКСИ УСТАВНОГ И ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ

6.1. Период од 1990. до 2000. године – доминација шефа државе

Након првих вишестраначких избора са почетка 1990. године, на којима је побиједила Хрватска демократска заједница (ХДЗ), први предсједник Републике Хрватске је био Фрањо Туђман, лидер ХДЗ-а, који је ту функцију обављао[647] до првих организованих предсједничких избора 1992. године на којима је побиједио већ у првом кругу. Исто лице је поново изабрано за предсједника и на изборима 1997, али је тај други предсједнички мандат прекинут његовом смрћу 1999. године.

Већ смо рекли да је предсједник Републике, према уставним одредбама из 1990. године имао велика овлашћења, али у практичном обављању предсједничких овлашћења била је видљива концентрација власти и моћи у рукама првог хрватског предсједника, што се може рећи за цијели период до 2000. године. До 2000. године, предсједник Републике је имао значајна уставна овлашћења, нарочито у домену извршне власти, али и политичке моћи. Предсједник Хрватске је био на челу партије која је убједљиво побиједила на парламентарним изборима 1990, 1992. и 1995. године и имала већину у парламенту,[648] а и сам је убједљиво побиједио на предсједничким изборима 1992. и 1997. као кандидат те странке. Према томе, „захваљујући не само уставним овлаштењима већ понајприје чињеници што његова странка – Хрватска демократска заједница – има чврсту радну већину у Заступничком дому

[647] Први предсједник је на ту функцију дошао без избора, на основу Уставног закона за провођење Устава Републике Хрватске, према којем „до избора Предсједника Републике у складу са уставом, садашњи предсједник РХ има све дужности одређене Уставом“ .

[648] У првом сазиву сабора (1990 – 1992) ХДЗ је, као владајућа странка заузимала 68,8 % мјеста, а СДП је као друга странка по броју мандата распослагала са 25% мјеста. У другом сазиву /1992-1995) ХДЗ је са заступљеношћу од 61,6% био доминантна странка, док је најјача опозициона странка - ХСЛС- располагала са само 9,4% мандата. У трећем сазиву (1995 – 2000) ХДЗ је освојио 59,1% мандата, а три су најјаче опозиционе странке (ХСЛС, ХСС и СДП) заједно освојиле 24,5% мандата. Према: Власта Илишин, „Хрватски сабор 2003: обрасци политичке регрутације парламентарне елите“, *Политичка мисао бр. 4/2007*, Загреб, стр. 65.

Сабора...предсједник Републике Хрватске има не само велика уставна овлашћења већ и врло велику политичку моћ, док је Влада само тијело које по његовим смјерницама обавља текуће односно дневне послове извршне власти.“[649]

Резултати избора омогућили су формирање једностраначке Владе ХДЗ-а. Иако је овлаштење предлагања министара у Влади имао предсједник Владе, заправо је шеф државе био тај који је је имао одлучујући утицај на састављање Владе. Стога је долазило до честих промјена у саставу Владе, било да се ради о министрима или о предсједнику Владе. У раздобљу од 1992. до 1995. године, односно до нових ријевремених избора, измијениле су се двије једностраначке Владе.[650]

Томе је допринијела и чињеница ратних околности деведесетих година, јер у вријеме рата и озбиљних криза, власт се у демократијама, формално или неформално концентрише у врху извршне власти, најчешће у рукама врховног команданта оружаних снага.[651] У Хрватској је формално гледајући постојало Вијеће одбране и националне безбједности (касније преименовано у Врховно државно вијеће) чији је члан предсједник Републике који не доноси коначне одлуке. Међутим, „нити се радило о координацији као што је то случај у демократским земљама, него предсједници сабора, Владе, Уставног и Врховног суда, заједно са министрима државних министарстава и шефовима тајних служби као и други службеници, без обзира на уставне одредбе били су обједињени у подложности ауторитету `врховника`, како се уобичајило називати предсједника Републике“.[652]„Потпуно је јасно „ да такав развитак није био утемељен у Уставу Републике Хрватске из 1990. године, него је значио изневјеривање свих темељних уставних начела, од подјеле власти до тржишне привреде. Десет година уставни је систем циљно потискиван и замјењиван системом персонилизације власти“.[653]

Са почетка 90-тих година, та централизација моћи и власти и није толико неочекивана имајући у виду ратне околности.[654] Међутим, у Хрватској, режим се одржао и након окончања рата те је „посебно након предсједничких избора 1997. године, добивао све више карактеристика прерастања из империјалног ратног предсједништва, у састав изборне монархије. Осим концентрације и персонализације власти такав режим обиљежава непотизам, одсутност комуникације с јавношћу и парламентом, огромна неформална моћ предсједничке обитељи, клијената и пријатеља, схваћање о предсједнику као суверену, који је изнад закона и

[649] Смиљко Сокол, *Хрватска као демократска уставна држава*, Политичка мисао бр. 3, 1998, Загреб, 1998, стр. 118.
[650] Предсједници Владе су били Хрвоје Шаринић односно Никица Валентић.
[651] То је империјално предсједништво у смислу књиге Arthur F. Schlesinger Jr, *Imperial Presidency*, Houghton-Mifflin, Boston 1973, а тај термин у својим чланцима користи и проф. Смердел.
[652] Бранко Смердел, *Парламентарни сустав и стабилност хрватског Устава*, Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 60/2010, Загреб, 2010, стр. 17. Више о томе од истог аутора: *„Организација власти према новом Уставу Републике Хрватске, уставне норме и политичка збиља у пријелазном раздобљу“,* Законитост, бр. 7-8,Загреб, 1991. стр. 775.
[653] Бранко Смердел, *исто*, стр. 18.
[654] У вријеме рата и озбиљних криза власт се у демократијама, формално или неформално концентрише у врху извршне власти, најчешће у рукама врховнох команданта оружаних снага, о чему је писао Arthur F. Schlesinger Jr., *Imperial Presidency*, Houghton-Mifflin, Boston 1973.

неодговоран закону, нетранспарентност доношења политичких одлука и схваћање устава као инструмента дневне политике.“[655]

Својевољност и занемаривање уставних норми, према проф. Арсену Бачићу, видљива је из првих поступака првог изабраног предсједника, већ приликом давања свечане заклетве на предсједничкој инаугурацији, када је текст заклетве својевољно допунио. Та његова „арбитрарна и својеглава допуна текста свечане заклетве током предсједничке инаугурације, која је окупљене судије Уставног суда оставила без ријечи..била је и остала сигнификантна појава – рјечити симбол комплекса дестабилизације устава.[656]

Исто тако и Ненад Закошек упозорава на све већа занемаривања постојања устава и значења његових одредби наводећи примјере који су негирали уставно начело подјеле власти:„1) предсједникове манипулације страначком већином ХДЗ, 2) дјеловања предсједникових савјетника преко којих се испреплићу државне и страначке функције, 3) уставно сумњиво проширење предсједничких овлаштења појединим законима којим је шеф државе практично, као што је то показао случај са блокирањем избора загребачког градоначелника, кршио демократска уставна права хрватских грађана, 4) формирања координативних извршних тијела власти - ВОНС – која су негирала уставно начело подјеле власти“. [657]

Концентрација и политичке и стварне моћи била је у рукама предсједника Хрватске, захваљујући не само уставним овлашћењима већ понајприје чињеници да је његова странка (Хрватска демократска заједница) имала чврсту већину у Представничком дому,[658] те тако и Влада коју бира предсједник Републике има стабилну већину у Сабору. „Да би предсједник републике унутар полупредсједничког система могао заиста бити самостално, влади надређено, политички од ње моћније, тијело извршне власти, није довољно да има непосредним избором од народа изборни легитимитет...нужно је да постојање троструке сагласности односно консензуса: прво, сагласности између владе и већине у парламенту ; друго, сагласности између предсједника републике и владе, јер је влада одговорна и предсједнику републике и парламенту. Но, да се те двије сагласности не би међусобно искључивале, потребно је да постоји и трећа сагласност – између предсједника и већине у парламенту односно дома парламента којем је влада одговорна.“[659]

---

[655] Бранко Смердел, *цит. дј.,* стр. 17.

[656] Арсен Бачић, *Предсједнички избори, учинци, селекције и промицање културе уставнодемократске републике*, Политичка мисао, бр. 1, Загреб, 2005, стр. 29. Устав Републике Хрватске садржи текст заклетве коју предсједник полаже прије преузимања дужности. Текст свечане заклетве није говорио о Богу, а Ф. Туђман га је током давања свечане заклетве својевољно споменуо.

[657] Ненад Закошек, *„Политички систем Хрватске“,* Загреб, 2002, стр. 113-115.

[658] „Кад нека странка оствари већину у парламенту, тада свака дискусија постаје само декорација или како каже C. Schmitt `само слика жара на радијатору за централно гријање`. Одлучује већина, а не бољи аргументи!“ Давор Родин, *Два проблема хрватског парламентаризма*, Анали хрватског политиколошког друштва, Загреб, 2005, стр. 27.

[659] Смиљко Сокол, *Хрватска као демократска уставна држава*,Политичка мисао, бр.3, Загреб, 1998, стр. 117.

Дакле, иако је у Хрватској, са уставноправног аспекта, био полупредсједнички систем власти, узрок концентрације и централизације власти у рукама предсједника није био само у тој чињеници већ и у ванинституционалном стицању моћи предсједника јер је било јасно да је „Туђман био концентрисао огромну моћ не захваљајући Уставу него мимо Устава и против њега; стога је тај устав требало бранити од њега, а не нападати га заједно с њиме. Изгледи демократске државе у Хрватској императивно су налагали да се одбрани суверености Устава против утјеловљене власти масовног покрета и његовог лидера.“[660]

Иако је Уставом било утвђено да се власт заснива на подјели власти, у пракси се догодила свеопшта централизација власти. И страначки и изборни систем свједоче да је хрватска држава првенствено била ауторитарна држава, али да су у њој тоталитарне карактеристике стално биле изразитије и јаче од демократских. Прецизнија анализа тока и смјера кретања хрватске државе....се ипак гибала према демократској држави, у том смјеру.“[661] Тај процес је започео 2000. године, након парламентарних и предсједничких избора.

6.2. Период од 2000-2003 - период кохабитације и промјена Устава

У 2000. години када је на парламентарним изборима побиједила коалиција странака која је тражила промјену Устава и полупредсједничког система власти, на предсједничким изборима, одржаним исте године, побиједио је Стјепан Месић, којем је успјело да освоји и други мандат 2005. године.

Након парламентарних избора почетком 2000. године и побједе коалиције странака које су заговарале уставне промјене отворио се „пут демократизације и на плану институције предсједника Републике.“[662] Томе је допринио и „избор С. Месића за предсједника**...**Док је учинак предсједничких избора 1995. и 1997. године био кристалисан у недодирљивост ауторитета само једне од глава бицефалне егзекутиве – предсједника републике тј. Фрање Туђмана – чија је институција оцртавала апекте хрватског политичког живота готово потпуно независно о политичком режиму, учинци предсједничких избора 2000. и 2005. године показују покушај обнове демократских – републиканских врлина.“[663]

Наиме, у јануару 2000. године изабран је нови предсједник Републике Хрватске који је и сам истицао захтјев за смањивањем овлаштења шефа државе и увођења парламентарног система. „Изабором Стјепана Месића за предсједника Републике, почео је дјеловати за хрватски политички систем историјско нов и непознат систем учествовања различитих актера у обављању дужности носиоца извршних функција. С. Месић се обавезао да неће користити сва

[660] Драгутин Лаловић, *Хрватска Друга република и њене државотворне кушње*, Политичка мисао бр. 1/2001, Загреб 2001, стр. 18.
[661] Драгутин Лаловић, *исто*, стр. 17.
[662] Арсен Бачић, *Предсједнички избори, учинци селекције и промицање културе уставнодемократске републике*, Политичка мисао бр. 1/2005, Загреб, стр. 30.
[663] *Исто*, стр. 30

своја уставна овлаштења, све док Устав не буде измијењен у складу са његовим изборним обећањем, као и популарним захтјевом за смањивањем овлаштења предсједника и увођењем парламентарног система.“.[664] И заиста, до уставних промјена је и дошло.[665]

Усвајањем уставних промјена почео је и формално дјеловати систем односа између предсједника Републике и предсједника Владе, „који већина аутора назива специфичним обликом уставно регулисане кохабитације.“[666] Од 12 парламентарних странака у четвртом сазиву Сабора, шест странака коалиције,[667] чинила је парламентарну већину у Сабору а самим тим из те коалиције је настала Влада,[668]док је предсједник Републике био супарнички кандидат. Упркос томе, постигнута је политичка сагласност за промјенама Устава[669] којима је напуштен концепт полупредсједничког система и уведен, „чистији“ парламентарни систем. Хрватска је 2001. године потписала Споразум о стабилизацији и придруживању, а спољнополитичке одлуке су се доносиле у троуглу: Министарство спољних послова, предсједник Владе и предсједник Републике уз повремено судјеловање Сабора.

Међутим, било је и проблема у функционисању власти у тим условима. „Кључни проблем функционисања кохабитације у условима владајуће коалиције шест (касније пет) странака у Хрватској у прве три године дјеловања новог система, били су, прво, преспора рецепција захтјева што их пред креаторе и проводиоце владавинских политика поставља сложени уставни систем подјеле власти и саодлучивања темељних владавинских институција, успостављеним промјенама 2000. године и друго, централизована организација политичких странака владајуће коалиције, наглашена улога страначких вођа и уопште низак ниво политичке културе, којој је страна идеја о подјели власти, што битно отежава усклађено дјеловање уставних институција.“[670]

Новим уставним моделом 2000. године дошло до јачања улоге Сабора, и наглашенијем дефинисањем политичке одговорности Владе и министара,[671] јер је „циљ уставних промјена

---

[664] Бранко Смердел*, цит. дј.,* стр. 34.

[665] У сврху уставних промјена предсједник Републике је формирао Радну групу састављену од стручњака која је израдила Стручне основе могућег приједлога уставних промјена. Види: *Зборник Правног Факултета у Загребу, вол. 50, бр. 3,* 2000, стр. 378-379.

[666] Бранко Смердел*, цит.дј*., стр. 34

[667] У изборима 2000. насупрот ХДЗ састављене су двије опозиционе коалиције. Те двије коалиције су на изборима наступиле одвојено, али су склопили договор о постизборној коалицији. Види: Mirjana Kasapović, “*Coalition Governments in Croatia: First Experience 2000-2003*”, Croatian Political Science Review, 05/2003, 40, str. 58.

[668] Странке владајуће коалиције имале су већину од 60,9% гласова, а до тад, владајући ХДЗ освојио је само 30,5% гласова, али још увијек појединачно највише, те је постао најјача опозициона странка. „Тај распоред политичких снага није значио само другу мирну смјену власти, чиме је Хрватска задовољила минимални критериј за сврставање у ред постсоцијалистичких земаља у којима је започела консолидација демократије, него и успостављање умјереног страначког плурализма у Сабору, те почетка владавине страначких коалиција.“ Власта Илишин, *„Хрватски сабор 2003: обрасци политичке регрутације парламентарне елите“,* Политичка мисао бр. 4, 2007, Загреб, стр. 62. и 63.

[669] Види шире: Стјепан Месић, *Политичка подлога уставних промјена*, Зборник Правног факултета Загреб, вол. 50, бр. 4., 2000, стр. 551-554.

[670] Бранко Смердел, *исто*, стр. 34.

[671] Интерпелација је постала уставна категорија.

успоставити систем одговорне, али истовремено и ефикасне извршне власти".[672] У пракси нису долазили до изражаја ти механизми контроле, првенствено због дисциплине већинске странке и солидарности њених коалиционих партнера. То је видљиво из чињенице да је Влада Ивице Рачана у периоду од 2000. до 2003. била више пута изложена расправи и гласању о повјерењу, уз одбијања захтјева или интерпелације опозиције.[673] Међутим, и сама опозиција није дјеловала конструктивно већ више са циљем блокаде рада највише институције представничке власти.[674]

Комплексни састав подјеле власти захтијева различите облике претходних консултација и договарања око одлука које морају бити донесене заједнички. Сврха и циљ уставно постављених ограничења није изазивање сукоба и блокада у одлучивању, већ онемогућавању концентрације власти у једним рукама. „На проблеме прве кохабитације утицале су слабости коалиционе владе, узроковане природом хрватских политичких странака....према мишљењу неких лица из предсједникова окружења, проблем је била и дубока лична нетрпељивост предсједника Републике и предсједника Владе, као политичара супротних политичких оријентација, тактичких приступа и темперамената.[675] Због сталних унутрашњих сукоба, заснованих на „идеолошко-културним и интересним разликама, странке коалиције доживјеле су пад подршке те је на изборима у новембру 2003. године, ХДЗ поново освојио власт, а СДП је остао друга најјача странка."[676] Те двије странке су постале кључни фактори, али ниједна није имала подршку да самостално може формирати власт, па је била потребна коалиција са другим странкама, што је ХДЗ и учинио и формирао Владу. Међутим, важно је истаћи да је промјенама Устава из 2000. године, дошло до јачања улоге Владе, нарочито предсједника Владе у подручју спољне, па тако и европске политике у односу на раздобље деведесетих година када су доминантну улогу имали предсједник Републике и Министарсво спољних послова на челу са потпредсједником Владе и министром.

6.3. Период од 2004. до 2010. - конструктивна кохабитација

ХДЗ се након изборне побједе 2003. године и освајања „43,4% саборских мјеста, вратио на власт и формирао практично једностраначку владу, али уз склапање постизборних

---

[672] Бранко Смердел, *Нови састав устројства власти и његови изгледи*, Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 6/2001, Загреб, 2001, стр. 1.

[673] Види: Арсен Бачић, *Парламентарно право: хрватске поредбене парламентарне процедуре*, Сплит, 2004, стр. 68-69.

[674] Показало се како без „контролно способне опозиције", која би своју улогу требала играти унутар заданих уставних и парламентарних правила игре, долази до блокаде рада Сабора као институције представничке власти." Драгутин Лаловић, *Хрватска друга република и њезине државотворне кушње,* Политичка мисао, бр. 1/2001, Загреб, 2001, стр. 12-25.

[675] Бранко Смердел, *Парламентарни састав и стабилност хрватског Устава*, Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 60/2010, Загреб, 2010, стр. 36.

[676] Славен Равлић, *Трансформација представничке функције политичких странака,* Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 6/2007, Загреб, 2007, стр. 1000.

коалиција које му осигуравају парламентарну већину.“[677] Избори 2003. године довели су до промјене власти. Влада је на изглед била коалициона, а у суштини једнопартијска. Пети сазив Сабора је распуштен 12. октобра 2007, а 17. октобра, предсједник Републике је расписао изборе за посланике у Сабор који су се одржали 25. новембра. На тим парламентарним изборима у шести сазив Сабора изабрана су 153 посланика, а Сабор је конституисан почетком 2008. Парламентарну већину оформила је коалиција од четири странке[678] коју је предводио ХДЗ, те је предсједник Владе био Иво Санадер.

За разлику од Владе формиране након избора 2003. године, Влада након избора 2007. године може се сматрати правом коалиционом владом четири парламентарне странке које заједно у парламенту располажу са минималном већином од 77 мандата. Након промјене власти и формирања Владе 2003. године предсједник Републике и предсједник Владе приступили су грађењу узајамних односа и сарадње.

У мандату Иве Санадера (2003-2009) Влада је поново преузела иницијативу у погледу унутрашње и економске политике,[679] али је у погледу спољне политике прихваћено договарање са предсједником С. Месићем. У међусобном односу предсједника Републике и предсједника Владе, нужна су „два консензуса или сагласности: први, о оправданости и прихватљивости `правила игре` успостављених Уставом и, други, о темељним националним интересима као и путевима и начинима артикулисања тих интереса кроз уставно предвиђене институције система.“[680]

Стога закључујемо да је у овом периоду дјеловање предсједника и премијера примјер „успјешног дјеловања система у условима кохабитације носиоца различитих политичких оријентација, сагласних о дугорочним стратешким циљевима земље, као што су прикључење европским интеграцијама...развијање демократије и владавине права.“[681]Иако је повремено долазило до разлика у одлучивању о приоритетима спољне политике[682] и предсједник Републике и Влада су дефинисали два стратешка циља спољне политике: улазак у ЕУ и у НАТО. Хрватска је заиста и ушла у НАТО 2009. године, али за мандата предсједника Месића и Владе Иве Санадера нису успјели ући у ЕУ, што је остао приоритет спољне политике и 2010. године.

---

[677] Власта Илишин, *Хрватски сабор 2003: обрасци политичке регрутације парламентарне елите*, Политичка мисао, бр. *4*, 2007, Загреб, стр. 64.

[678] Избори 2007. године били су сведени на натјецање за власт двије странке, СДП-а и ХДЗ-а. Остале странке нису ни имале изгледе остварити значајније изборне резултате јер је тренд јачања ове двије странке настављен.

[679] Чврста и дисциплинована већина отупјела је оштрицу парламентарног надзора и контроле над Владом, јер је одбијала захтјеве за одговорношћу обје Владе И. Санадера у периоду од 2003. до 2009. године, као и Владе Ј. Косор.

[680] Бранко Смердел, И*сто*, стр. 37.

[681] *Исто*, стр. 38.

[682] Предсједник Републике је инсистирао на повезивању са медитеранским и земљама Трећег свијета, док је Влада за то показивала мање интереса.

Међутим, има и другачијих мишљења по питању ефикасности и функционалности система власти према уставним промјенама и дјеловању предсједника Републике и Владе у условима кохабитације. Тако проф. С. Сокол, називајући систем власти у Хрватској након 2000. године, „четвртпредсједничким“ суштину проблема види „у уставној кохабитацији предсједника Републике и Владе...тражење сагласности односи се на сва питања међународних односа и вањске политике, те државне безбједности која су у надлежности извршне власти...устав не даје одговор односно не предвиђа како поступити у случају ако се предсједник Републике и Владе не сложе о питањима о којима, према уставу, морају заједно одлучивати.“[683] Успјешно дјеловање система тих година, С. Сокол види више у личним особинама предсједника Републике него у уставним рјешењима. Зато је 2008. године био заговорник уставних промјена у којима би се даље умањивале извршне функције предсједника и Влада била искључиво носилац извршне власти односно да „када смо већ 2000. одбацили полупредсједнички систем, учинимо још један корак и напустимо четвртпредсједнички систем...предсједник Републике у чистом парламентарном систему имао би уставни положај и овлаштења као што то имају, нпр.. предсједници Њемачке, Италије, Чешке..“[684] Сличних мишљења био је и проф. Жарко Пуховски који се такође залагао за смањивање овлаштења предсједника републике након завршетка мандата предсједника 2010. године. Међутим, наведене иницијативе нису наишле на ширу подршку стручне јавности, а ни политичке, тако да до уставних промјена није дошло. Другим ријечима, правни положај предсједника Републике се до данас није мијењао у смислу промјене организације власти у Хрватској.

На предсједничким изборима почетком 2010. године, изабран је кандидат СДП Иво Јосиповић, који је дужност преузео 18. фебруара, тако да је настављен период кохабитације и након 2010. године, јер је, као што смо већ рекли, у шестом сазиву Сабора већину чинила коалиција са ХДЗ на челу, која је дала и Владу. Будући да се по питањима уласка Хрватске у ЕУ успоставио консензус свих политичких странака, по том питању нису се уочиле разлике након промјена на челним дужностима у Влади.[685]

6.4. Период од 2011. године – чланство у ЕУ

Предсједник Владе и предсједник Републике су од почетка мандата имали идентичне ставове у односу на политику придруживања ЕУ. Процес европских интеграција претпоставља укљученост свих институција извршне власти, и у хоризонталном и у вертикалном смислу, праћену подршком легислативе (парламента), при чему је кључни фактор координација и сарадња. Коодинација је неопходна на свим нивоима власти, како у периоду придруживања

[683] Смиљко Сокол, *Четврт предсједнички или парламентарни сустав*,„Вечерњи лист“од 09.04.2008. Шире о томе, Б. Смередел, *цит. дј*. 24-32.
[684] исто.
[685] Предсједник Владе Иво Санадер изненада је дао оставку 1. јула 2009. године, али је на основу исте парламентарне већине формирана нова Влада са Јадранком Косор на челу.

тако и након приступања у ЕУ када ће требати дефинисати националне приоритете и презентовати националне ставове приликом доношења одлука на нивоу ЕУ. Тај однос сарадње би се додатно могао ојачати након парламентарних избора 2011. године када на парламентарним изборима побједу за седми сазив Сабора[686] односи коалиција окупљена око СДП са освојених 80 мандата. Окосницу коалиције чини СДП чији лидер странке је и предсједник Владе, а да подсјетимо да је и предсједник Републике, припадао истој политичкој опцији. Међутим, након ових избора мијењају се карактер и циљеви спољне политике Хрватске. Наиме, за Хрватску је ЕУ до сада била циљ, а сада ће спољна политика постати средство за остваривање њених националних интереса. Стога ће за ванјску политику бити неопходна нова стратегија што ће умногоме зависити од односа и сарадње предсједника Републике и Владе. С обзиром на релативно конструктиван однос између институција Владе и предсједника Републике у протеклом периоду, мало је вјероватно да би било која од ове двије институције иницирала уставне промјене и тиме покушала промијенити досадашњи однос равнотеже у одлучивању у ванјској политици. Влада ће, по логици својих надлежности, бити више укључена у вођење појединих јавних политика , али ће у одбрамбеној, безбједоносној и ванјској политици сарађивати са предсједником.

Будући да је изабран на непосредним изборима и има изворни легитимитет, предсједник Републике ће и даље имати снажан утицај на политичка збивања као и на подручја која нису у његовој непосредној надлежности. Функција предсједника у Хрватској и даље је важна у Хрватској, дијелом због искуства са лицима која су била бирана на ту функцију, а дијелом што се та функција сматра надстраначком, те сматрамо да ће тако остати и у непосредној будућности.[687]

7. ИЗВРШНА ВЛАСТ У СИСТЕМУ ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ ХРВАТСКОЈ – ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

1. Уставом Републике Хрватске утврђено је да је систем власти заснован и организован на начелу подјеле власти. Извршна власт је организована као бицефална, састављена од два органа: предсједника Републике и Владе. Наиме, хрватски уставотворци, 1990. године, су хрватску државу начелно одредили као парламентарну, уз уградњу уставних норми којима је инсталиран полупредсједнички систем владавине. Уставноправна рјешења, а још више праксом успостављени односи моћи у троуглу Сабор – Влада - предсједник Републике показују

[686] Седми сазив Сабора (151 посланик) конституисан је 22.12.2011. године, након одржаних избора 4.12.2011. године.

[687] Ипак, и улога Уреда предсједника Владе засигурно неће слабити. Улога Уреда биће од посебне важности у дефинисању националних приоритета у оквиру европских политика, давању стратешких смјерница за рад сваког ресорног министарства, а биће пресудна и у доношењу коначних одлука и ставова о свим отвореним питањима. Укључивање предсједника Републике у одлучивање о питањима ЕУ не може се дешавати независно од улоге предсједника Владе.

да је у периоду од 1990. до 2000. године, присутна значајна неравнотежа моћи између легислативе и егзекутиве, при чему се Сабор препознаје као слаб и маргинализован,[688] а предсједник Републике као институција у којој је концентрисана највећа моћ. Такав однос снага произилази, прије свега, из Устава Републике Хрватске из 1990. године који је и „формално остварио надмоћ предсједника Републике у односу на други дио егзекутиве, али и над осталим органима власти“.[689]

2. Увидом у нормативна рјешења, али и успостављену уставно - политичку праксу процијењено је да учвршћење позиције предсједника државе као стабилног органа власти, може отворити „претварању тоталитарног у ауторитарни, а не у демократски политички поредак“.[690] Томе је допринио и страначки састав Сабора у том периоду у сва три мандата. Наиме, у сва три изборна циклуса, Хрватска демократска заједница (ХДЗ) је освојила натполовичну већину мандата,[691] самим тим и Влада је произишла из исте странке, тј. била је једнопартијска, а шеф странке побиједио је на предсједничким изборима 1992. и 1997. године. Стога је ХДЗ имао политички монопол и начин одлучивања у парламенту, јер је, као најјача странка, имао сигурну (апсолутну) већину у Сабору. Међутим имајући у виду да је Влада имала подршку стабилне већине у Сабору, да је подређена предсједнику Републике којем је по Уставу одговорна и који доминира над њеним радом, а да је предсједник шеф странке која има већину у парламенту, може се закључити да је Сабор у ствари сервис за спровођење политике и воље извршне власти, прије свега, предсједника Републике. Парламент је имао извјесне прерогативе, нарочито према Влади, (механизми контроле, утицај на рад, изгласавање неповјерења), али их у пракси није користио.

3. Уставним промјенама, од 2000. и 2001. године, уведен је „чистији“ парламентарни систем. Влада је постала носиоц извршне власти док су предсједничка овлашћења смањена или условљена сапотписом и сагласношћу владе односно предсједника Владе. Непосредан избор предсједнику даје легитимитет, чини га равноправним и у односу на парламент. Следеће двије чињенице које иду у прилог предсједнику јесте могућност реизбора и мандат од пет година односно, мандат који је дужи од мандата министара и посланика. То га чини стабилним органом власти, јер у случају распуштања парламента насталог услед криза у односима парламент - влада, предсједник Републике опстаје на сцени.

---

[688] Истиче се и „популистички карактер владајуће странке ХДЗ-а који надмоћно доминира у још неразвијеном странчком систему (и који је нарочито слаб у свом парламентарном аспекту)“. Ненад Закошек, *Хрватски парламент у раздобљу демократске транзиције,* Политичка мисао, вол. 30, бр. 4, Загреб, 1993. стр. 18.

[689] Арсен Бачић, *Изборни закони и полупредсједнички систем*, Политичка мисао, вол. 29, бр. *2*, 1992, Загреб, стр. 39.

[690] Мирјана Касаповић, *Изборни и страначки сустав Републике Хрватске*, Загреб, 1993, стр. 61

[691] Притом у сваком новом сазиву удио представника те странке је био нешто мањи. Види: Власта Илишин: *Структурна динамика хрватског парламента*, Политичка мисао, 36, бр. 3, Загреб, 1999, стр. 152-157.

Предсједник Републике је ограничен институцијом сапотписа у доношењу већине својих одлука, односно у низу одредби утврђена је обавеза доношењу одлука о сагласности предсједника Републике и Владе. Тражење сагласности односи се на сва питања међународних односа и вањске политике, те државне безбједности која су у надлежности извршне власти. Предсједник има наглашена овлашћења код појаве кризних ситуација. Тако, кад је ријеч о одбрани, предсједник Републике има у односу на Владу надмоћнији положај.

4. Уставне промјене су значиле прелаз на монистички парламентарни систем, јер Владу сада искључиво бира Сабор којем је Влада једино и одговорна, за разлику од раније када је била одговорна и предсједнику Републике. Ревизијом Устава од јесени 2000. године, Сабор, Влада и предсједник самостално испуњавају своје задатке, али да је за већину одлука потребна међусобна сарадња, договор и сагласност, односно да нико не посједује прекомјерну моћ, што се обезбједило инструментима као што су сапотпис, захтијевање (тражење) мишљења, консултација између главних полуга власти.

5. У новом систему организације власти заступљена су два основна услова успостављања парламентарне владе: одговорност владе пред парламентом уз право распуштања парламента. Дакле, влада не одговара предсједнику републике већ искључиво парламенту, уз право да у садејству са предсједником, издејствује распуштање парламента. Устав Хрватске допушта могућност самораспуштања Сабора, раду расписивања ријевремених избора, ако то одлучи већина свих посланика, што може и да значи - кад год процијени да ће новим ријевременим изборима остварити бољи изборни резултат.

6. Положај Владе је функционално битно ојачан, јер она не само што судјелује у доношењу одлука предсједника Републике, већ задржава иницијативу и предност на низу подручја формулисања унутрашње и вањске политике. Владу именује Сабор и она је искључиво одговорна њему. У парламентарном систему влада, све док ужива подршку парламентарне већине, води и усмјерава парламент. То наглашава и потребу прецизирања и јачања њене одговорности пред Сабором. Стога је Уставом предвиђена интерпелација, као важно и значајно средство остваривања одговорности владе пред парламентом у ефикасним парламентарним системима.

7. Положај Сабора битно је ојачан, проширивањем и прецизирањем његових овлаштења на подручју одбране. У циљу јачања Сабора, 2001. године, укинут је Жупанијски дом (истеком његовог мандата), тако да Сабор, као једнодомни парламент, има јачи утицај и надзор у односу према тијелима извршне власти. Осим општег политичког надзора над Владом и јачања институционалног састава остваривања њезине одговорности, улога Сабора је наглашена и судјеловањем његовог предсједника у доношењу одлука предсједника Републике. У обављању тих овлаштења, предсједник Сабора не наступа као самостални уставни и политички фактор, већ заступа Сабор, те притом, мора водити рачуна о ставовима већине посланика и осигуравати његову подршку. Сабор није највише тијело власти, него само један од фактора који дјелују

унутар уставом утврђеног система сарадње, провјере и одговорности. За постојање парламентарног система битна је равнотежа између парламента и владе. Сабор може изгласати неповјерење влади, али и предсједник Републике, на приједлог Владе, може распустити Сабор. Дакле, у случају сукоба између парламента и Валде, крајњи арбитар је бирачко тијело, јер се сукоб разријешава новим изборима. Тако је у Хрватској успостављен систем „кочница и равнотежа".

8. Кад говоримо о односу законодавне и извршне власти у Хрватској морамо имати у виду не само уставна рјешења у погледу организације и међусобних односа између Сабора Владе и предсједника Републике, већ и праксом успостављени односи моћи између наведених органа. Ти односи зависе и од заступљености политичких странака у парламенту и расподјели мандата, јер од тога зависи њихово право да конституишу тијела извршне власти. И у Републици Хрватској, као и у већини демократских земаља постоји тенденција да се на власти измјењују двије најјаче странке, а за то им је потребна подршка мањих странака. Управо код састављања владе долазе до великог утицаја странака које су освојиле мали број мандата, јер су потребне за стварање владајуће већине у парламенту.[692]

9. Гледајући са теоријског али и емпиријског аспекта, може се закључити да уставна рјешења система организације власти, након реформе из 2000. и 2001. године указују на „постепену стабилизацију релативно ефикасног и разборитог система односа провјера и равнотежа између предсједника Републике и предсједника Владе. Стога су видљива позитивна искуства функционисања хрватског система и условима кохабитације. То је не само резултат уставних рјешења већ и „типова личности који су се налазила на функцијама предсједника Републике односно предсједника Владе" , како то истиче проф. Б. Смердел. Међутим, проф. Смердел се 2009. године изричито залагао да се уставне промјене не врше зависно од избора или смјене појединих личности на мјесто предсједника Републике, односно предсједника Владе, већ да се задржи постојећи систем равнотежа и организације власти уз њихово даље развијање.[693] Такав став се показао исправним, јер током 2010. и 2011. године, у условима кохабитације, Република Хрватска је успјешно завршила све активности везано за прикључење ЕУ. Систем провјере и равнотеже, односно организација власти се није промијенио ни након предсједничких избора 2010. године, ни након парламенарних избора одржаних 2011. године.

10. Међутим, истичемо да предсједник Владе односно Влада, у условима дисциплиноване коалиционе парламентарне већине, и ако је предсједник Републике истог

[692] С једне је стране утицај мањих странака велик је проблем, јер је несразмјеран броју освојених мандата и омогућује им изузетно повољну позицију у преговорима будући да су нужне за састављање коалиционе владе. Међутим, с друге стране, захваљујући тим странкама онемогућено је задржавање власти у рукама само једне странке која би на тај начин могла створити ауторитарни тип владе. Мале су странке неопходне код формирања коалиционе владе, мада би се могло догодити да у случају нереалних и превеликих захтјева мањих странака, владу саставе двије најјаче странке и на тај начин из партиципирања у владању искључе мале странке.

[693] Бранко Смердел: *Устав РХ након уставних промјена*, Хрватска правна ревија, бр. 10/2010, Загреб, 2010, стр. 5-15.

политичког повјерења, може преузети улогу законодавца. У таквим околностима може доћи до поремећаја у корист извршне власти. „Озбиљним проблемом сматрамо то што постоји могућност да предсједничку функцију освоји политичар из снажне владајуће фракције, која држи и премијерско мјесто и контролише и Владу и Сабор. Но, то није аргумент у прилог мијењања система и трајног давања превласти носиоцу једне од двију најважнијих државних функција. Нико не може бити носилац предсједничке функције више од двапут, док за функцију предсједника Владе таквог ограничења нема. Прво и најважније достигнуће сваке младе демократије јесте могућност смјене носиоца власти на демократским изборима. Оно је крхко као и сама демократија и лако га је изгубити. Због тога треба чувати и развијати уставни систем провјера и узајамног надзора носиоца извршне власти.[694] Стога би се сложили са ставом проф. Б. Смердела, да нема разлога да се систем провјера и равнотежа односно организације власти мијења већ да се даље развија и консолидује. Јер „систем власти се показао релативно ефикасним у спречавању персоналазиције власти и превенцији ексцеса, а посебно у ширењу свијести о потреби контроле и ограничавања сваке власти...тај систем провјера и равнотежа би било нужно очувати и када не би било видљивих и трајно присутних тенденција персонализације и концентрације овлаштења“.[695]

11. Као главно питање се може поставити питање надзора и контроле извршне власти, имајући у виду чланство у ЕУ. Наглашени уставни принцип одговорности своди се у пракси на дужност министара да своју политику пред представничким тијелима образлажу и бране, док је изгласавање неповјерења односно оставка на темељу објективне одговорности већ одавно престао бити нормалан дио политичког живота, а конфликти се рјешавају унутар страначких врхова. Стога и у Хрватској можемо говорити о доминицаији странака у парламентарном животу, а као крајња линија одбране од свемоћи страначког апарата који надзиру извршну власт.

Имајући у виду чланство Хрватске у ЕУ, те учествовање и судјеловање Хрватске у одлучивању у институцијама ЕУ, политичка одговорност извршне власти и њена ефикасност, као и однос Сабора и извршне власти, намећу се као главно и отворено питање у блиској будућности, при чему је, осим уставних одредаба, нарочито важан и утицај медија и уопште јавног мишљења. Политичка одговорност извршне власти са централним питањем провођења министарске одговорности пред парламентом, није само проблем и отворено питање дјеловања хрватског парламентарног система, него и кључно питање европских парламентарних система,[696] па тако и држава на простору раније Југославије.

---

[694] Бранко Смердел, *„Парламентарни сустав и стабилност хрватског Устава*“, Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 60, 2010, Загреб, 2010, стр. 38.
[695] *Исто,* стр. 33.
[696] О томе: Бранко Смердел, *Одговорност владе у европским контексту: како европске (парламентарне) институције `раде свој посао`*,“ Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 3-4/2010, Загреб, 2010, стр. 631 – 653.

VIII ИЗВРШНА ВЛАСТ У РЕПУБЛИЦИ МАКЕДОНИЈИ

1. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ ИЗ 1991. ГОДИНЕ

Устав Републике Македоније донесен је 17. новембра 1991. године,[697] а до данас, седам пута је мијењан и допуњаван.[698] Уставом је утврђен вишепартијски македонски парламент – Собрање, конституисан након првих вишепартијских избора одржаних 11.11.1990. године. Доношењу Устава претходила је Декларација о сувереној и самосталној држави Македонији, једногласно донесена у Собрању 25. јануара 1991. године. У Декларацији је изражена воља македонског народа и свих грађана за независном државом, која је и потврђена на референдуму 8. септембра 1991. године, гласањем „за“ 72,16% грађана. Устав, за који је гласало 92 посланика, од укупно 120, представља раскид са претходним уставним и политичким системом Македоније и успоставља демократски организовану државу са вишепартијским системом засновану са начелима парламентарне демократије.

Република Македонија је чланица Уједињених нација од 8. априла 1993. године под именом Бивша југословенска Република Македонија,[699] из разлога што Грчка, као чланица Уједињених нација, Европске уније и НАТО-а има претензије на македонско име и оспорава уставни назив државе, односно употребу имена македонске државе у међународној заједници и Уједињеним нацијама.[700] Неријешени грчко - македонски спор око назива македонске државе одражава се у опструкцији евроатланских тежњи Македоније.[701] Македонија је своју дипломатску активност усмјерила на појединачном признавању држава под њеним уставним именом (Република Македонија), те су је до сада признале 132 државе, укључујући и САД, Кину и Русију.

У организицији власти, напуштено је начело јединства власти, односно скупшински систем и афирмисано начело подјеле власти. Уставом је државна власт подијељена на законодавну, извршну и судску.[702] Уставотворну и законодавну власт врши Собрање (Скупштина), извршну власт врши Влада, а предсједник Републике представља Републику.

---

[697] „Службен весник на Република Македонија“ бр. 52 од 22. новембра 1991. године. Устав је донесен на приједлог предсједника Републике Кире Глигорова, са 92 гласа од 120 посланика. Устав није добио подршку од 22 посланика из албанских политичких партија (ПДП и НДП). Види: *Македонска Енциклопедија, Том 2*, Македонска Академија на науките и уметностите, Скопје 2009, стр. 1539.

[698] „Службен весник на Република Македонија“ бр. 91/01; 1/92; 31/98; 84/03; 107/05; 3/09. Посљедње измјене су биле 2011. године.

[699] На енгл. језику *The former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM).*

[700] Грчка негира македонски идентитет и сматра да има право користити македонско име према називу своје сјеверне покрајине. Сјеверна грчка покрајина, тзв. Егејска Македонија, припала је Грчкој послије Балканских ратова 1912.-1913. године. Данас македонска етничка заједница није призната у Грчкој. Грчка има бојазан да би се признањем македонског идентитета јавила могућност да македонска држава затражи уједињење свих македонских покрајина у једну цјелину.

[701] Зато Македонија није још започела преговоре о придруживању ЕУ, иако је статус кандидата добила још у децембру 2005. године, а одбијено је и њено пуноправно чланство у НАТО-у.

[702] Члан 8 став 1 тачка 4 Устава.

Судску власт врше судови са Врховним судом, као највишом судском инстанцом. Контролу и заштиту уставности и законитости врши Уставни суд.

2. ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ

Предсједнику Републике Македоније, Устав је додијелио функцију представљања државе, што одговара основној функцији коју шеф државе има у парламентарном систему. Међутим, у истом члану,[703] Устав Македоније, слично као и Устав Словеније, одређује шефа државе као врховног команданта оружаних снага. Такво уставно рјешење, по коме се командовање оружаним снагама не наводи као једно од уставних овлашћења, већ као функција, може се оправдати чињеницом да је Македонија независност прогласила на прагу грађанског рата у Југославији, па је било неопходно утврдити ко ће бити на врху командног ланца у оружаним снагама. Осим тога, највиши правни акт Македоније наглашава да шеф државе своја права и дужности обавља у складу са уставом и законом.

2.1. Избор и мандат предсједника Републике Македоније

За положај шефа државе значајан је начин његовог избора, а сви основни елементи избора су непосредно утврђени Уставом.[704] Предсједник Републике Македоније се бира на општим и непосредним изборима, тајним гласањем, што преовлађује у уставима бивших југословенских земаља, али и у многим земљама у транзицији. Будући да добија мандат непосредно од бирача, као што је то случај и са посланицима у Собрању, то га чини стабилним и самосталним органом у систему власти.

Устав Македоније утврђује одређена ограничења и посебне услове које мора да испуни лице, кандидат за шефа државе. Тако за предсједника Македоније може да буде изабран држављанин Македоније, који до дана избора има најмање 40 година старости и пребивалиште у Македонији најмање десет година у последњих 15 година. Оваква и слична ограничења, односно посебни услови за ову функцију, познати су и у уставима других држава. Међутим, примјећујемо да је старосни цензус високо постављен, што је, иначе, ријетко. Захтјев за пребивалиштем, чини се, „директно је условљен политичком ситуацијом насталом послије сецесије Македоније од СФРЈ, мада се и ту мора признати да се слична рјешења срећу и у уставном праву неких других бивших југословенских земаља“[705].

Устав је утврдио да кандидата за предсједника може да предложи најмање 10. 000 бирача или најмање 30 посланика Собрања. Занимљиво је и необично рјешење према којем политичке

[703] Члан 79 Устава.
[704] Избор предсједника Републике Македоније утврђен је чл. 80 и 81 Устава.
[705] Александар Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, том III*, Нови Сад 1999, стр. 396.

партије немају право да непосредно истичу свог кандидата. Међутим, не треба сумњати да се иза оба случаја предлагања кандидата налазе политичке партије, само у другачијој форми. Избор се врши у један, односно два круга гласања. За предсједника Републике у првом кругу изабран је кандидат који је добио већину гласова од укупног броја бирача (апсолутна већина).[706] Ако у првом у кругу ниједан кандидат није добио потребну већину гласова, онда слиједи други круг гласања, који се мора одржати у року од 14 дана, само за двојицу кандидата која су у првом кругу, добили највише гласова. У другом кругу за предсједника је изабран кандидат који добије већину гласова бирача који су гласали, под условом да је на изборе изашло више од половине од укупног броја уписаних бирача. Будући да је постојала опасност да избори буду неуспјешни, приступило се промјени Устава. Тако је 2009. године усвојен амандман којим је измијењен услов у погледу процента изласка бирача у другом кругу на предсједничке изборе. Амандаманом XXXI, од 9. јануара 2009. године, за предсједника у другом кругу изабран је кандидат који освоји већину гласова од бирача који су изашли на изборе, с тим да је изашло 40 одсто. На тај начин се обезбјеђује утицај мањинских и етничких заједница у Македонији. Избори за предсједника Републике морају се одржати у току последњих 60 дана трајања мандата претходног шефа државе. У случају престанка мандата предсједника Републике из других разлога, избори за новог предсједника се обављају у року од 40 дана од престанка мандата претходног. Предсједник Републике прије преузимања дужности полаже заклетву у Собрању којом се обавезује на поштовање Устава и закона.

Примјећујемо да је Устав Македоније потпуно и непосредно утврдио изборни систем за избор предсједника Републике, што значи да би свака промјена у изборном систему предсједника Републике захтијевала измјену Устава. Уставотворац је очигледно желио да истакне значај и улогу предсједника Републике у цјелини уставног система, те је дао велики значај изборном поступку. Стиче се утисак да је уставотворац „имао намјеру да регулисањем овог питања највишим правним актом осујети представничко тијело да законом предвиди исувише благе услове за кандидовање на предсједничким изборима.“[707]

Устав је утврдио да је функција предсједника неспојива са другим јавним функцијама, односно професијама и функцијама у политичкој партији.[708] Инкомпатибилност са вршењем друге јавне функције је уобичајена у компаративној уставности, а представља израз става да обављању функције шефа државе треба бити маскимална посвећеност. Будући да се тежи да изабрани предсједник буде представник свих грађана, а не само оних који су за њега гласали, предвиђена је и инкомпатибилност са функцијом у политичкој партији. Међутим, у политичкој реалности Македоније, инкомпатибилност је само „гола“ форма, јер су предсједници Републике били из врха партије која га је промовисала, без обзира на то да ли је ту функцију

[706] У случају да је за предсједника Републике био предложен само један канидат, а у првом кругу не добије потребну већину, нема другог круга, већ се читав изборни поступак понавља.
[707] Дарко Симовић, *цит. дј*. стр. 218.
[708] Члан 83 Устава.

формално уступио другом или је „замрзнуо“. Шеф државе ужива имунитет, а о одузимању имунитета одлучује Уставни суд, двотрећинском већином гласова од укупног броја судија.[709]

Предсједник се бира на период од пет година,[710] што се разликује од трајања мандата Собрања који је четири године. Изабрано лице може да буде изабрано највише два пута. Ово ограничење реизборности је апсолутно, тј. не односи се само на забрану два узастопна избора, већ уопште на све будуће изборе тог лица.

2.2. Одговорност предсједника Републике Македоније

Предсједник Републике је *одговоран* за кршење Устава и закона у вршењу својих права и дужности, због чега може бити опозван, али не од стране грађана који су га бирали.[711] Поступак покреће Собрање, подношењем приједлога[712] Уставном суду за утврђење кршења Устава или закона којим се тражи разрешење предсједника, а одлуку доноси Уставни суд. Собрање одлуку о покретању поступка, као и Уставни суд одлуку о меритуму, доносе двотрећинском већином од укупног броја својих чланова. Уколико Уставни суд својом одлуком прихвати приједлог Собрања, тј. утврди да је предсједник Републике одговоран за кршење Устава и закона, тада му функција престаје по сили Устава. Из овако утврђених услова опозива може се закључити да је предсједника Републике веома тешко опозвати.

Осим опозива, Устав утврђује да функција предсједника Републике престаје у случају: смрти, оставке, трајне спријечености за вршење функције, као и по сили Устава до избора новог предсједника. Уколико наступи нека од ових ситуација, функцију шефа државе обавља предсједник Собрања.[713] Наступање услова за престанак мандата предсједника Републике утврђује Уставни суд по службеној дужности. Овим овлашћењем Уставни суд добија ванредну важност у македонским политичким приликама, као орган који може стручно и објективно да процијени наступање разлога за престанак мандата предсједника. Уставни суд има и овлашћење да одлучује о одузимању имунитета предсједнику Републике. Предсједнички имунитет обухвата неодговорност предсједника за политичко мишљење и његову неповредивост.

[709] Исто, члан 83.
[710] За вријеме ратног односно ванредног стања, мандат предсједника се пропдужава.
[711] Члан 87 Устава.
[712] Приједлог садржи краћи опис и доказе за повреде које се предсједнику стављају на терет. Уставни суд тражи мишљење и од предсједника Републике за наводе који су садржани у приједлогу.
[713] Устав утврђује да предсједник Собрања, када врши функцију предсједника Републике, учествује у раду Собрања, али без права одлучивања.

2.3. Овлашћења предсједника Републике Македоније

За сагледавање уставног положаја предсједника од највећег значаја је његова надлежност. Исто као и избори, надлежности предсједника су у цјелини утврђени Уставом.[714]

Уставни положај предсједника Републике, у начелу, одређен је у складу са стандардима као и код других бивших југословенских држава. Тако је утврђена његова основна функција да *представља републику,*[715] али без ближег одређења садржаја представљања. Дио функције представљања Републике врше и други органи, па се може закључити да његова функција представљања обухвата све оно што није изричито наведено у надлежности Владе или Собрања. То представљање се не може свести на церемонијално-протоколарне послове. У погледу представљања Републике треба истаћи уставну одредбу *да међународне уговоре у име Републике закључује предсједник Републике.* Влада се у тој улози може појавити само ако је то одређено законом.[716] Све међународне уговоре ратификује Собрање.[717] Закључивање међународних уговора је од великог политичког и уставноправног значаја. Оно не противрјечи потпуно парламентарном моделу подјеле власти, мада несумњиво јача њену егзекутивну грану. Класичном парламентарном моделу власти више би одговарала влада као претпостављени носилац ове функције, док се она у Македонији појављује само по посебном овлашћењу.

Вођење *спољне политике* није у Уставу изричито додијељено било ком органу. Међутим, склапање међународних уговора, које је у надлежности предсједника Републике, интегрални је дио спољне политике. Значајно је и то што предсједник може да *поднесе приједлог парламенту за ступање или иступање у заједницу или савез са другим државама.*[718] Устав ову спољнополитичку иницијативу оставља предсједнику и када је у питању чланство у међународним организацијама.

Устав је одредио да Влада утврђује политику извршења закона и других прописа Собрања и одговорна је за њено извршење.[719] И Собрање има неке значајне елементе спољне политике у својој надлежности – ратификовање међународних уговора, одлучивање о рату и миру, мијењање граница Републике, доношењу одлука о ступању или иступању из савеза или заједнице са другим државама. То нас наводи на закључак да је у једном специфичном смислу, *вођење спољне политике подијељено између највиших органа легислативе и егзекутиве.* Предсједник Републике није само посматрач са протоколарним овлашћењима. Наиме, будући да има овлашћење да буде предлагач за доношење значајне одлуке о ступању или иступању из савеза или заједница са другим државама, као и чланстава у међународним организацијама, могло би се рећи да је он активни фактор спољне политике Републике Македоније. Истинитост

[714] Члан 84 Устава.
[715] Члан 79 Устава
[716] Члан 119 Устава.
[717] Члан 68 Устава
[718] Члан 120 Устава.
[719] Члан 91 Устава.

ове тврдње може показати политичка пракса, јер улога предсједника Републике у спољној политици зависи од односа политичких снага.[720]

Предсједник Републике *указом поставља и опозива амбасадоре* Републике Македоније у иностранству, те *прима акредитивна и опозивна писма* иностраних дипломатских представника. Од протоколарно - церемонијалних функција поменућемо још и додјељивање одликовања и признања и доношења аката помиловања.

На унутрашњем плану, предсједник има ингеренције у законодавном поступку у смислу да *указом проглашава законе*, при чему има *право суспензивног вета*. Македонски предсједник у досадашњој политичкој пракси је ријетко користио право вета на законе усвојене у парламенту. У том случају, да би закон ступио на снагу, потребно је да у поновном гласању буде усвојен већином од укупног броја посланика. О овом овлашћењу шефа државе рећи ћемо нешто више када будемо анализирали његов однос према Собрању.

У Македонији, за разлику од других држава, шеф државе не располаже правом на расписивање референдума; није у кругу овлашћених предлагача закона нити овлашћених предлагача за покретање поступка контроле уставности закона. Стога се може рећи да формалноправно, предсједник Републике нема већег утицаја на креирање унутрашње политике.

Предсједник Републике је *врховни командант оружаних снага Македоније,*[721] што је уобичајена надлежност шефа државе. Уставом је утврђено да је он истовремено и предсједник Вијећа за безбједност Републике Македоније чије је надлежност разматрање питања везаних за безбједност и одбрану Републике и давању одређених приједлога Собрању и Влади.[722] Предсједник Републике предлаже Собрању увођење ратног стања, односно проглашење ванредног стања, а ако Собрање не може да се састане, одлуку о проглашењу ратног стања или ванредног стања доноси шеф државе, с тим да је подноси Собрању на потврђивање чим буде у могућности да се састане.[723] Овоме треба додати и право предсједника Републике да за вријеме ратног стања, под условом да Собрање није у стању да се састане, именује и разрјешава Владу и друге функционере (нпр. судије Уставног суда, чланове Републичког судског вијећа) чији је избор, у редовним приликама, у надлежности Собрања.[724] Дакле, у стањима нужде, предсједник може да се понаша, као да нема Собрања. За вријеме трајања посебнх околности, мандат предсједника се продужава за све вријеме трајања околности.

---

[720] Пракса до 2000. године је показала да је улога предсједника у спољној политици била истакнута.
[721] Члан 79. ст. 2 Устава
[722] Члан 86 Устава. Ово тијело чине и предсједник Собрања, министри унутрашњих послова, одбране и спољних послова, и три члана које именује предсједник. Проф. А.Фира сматра да је „разматрање питања везаних за безбједност од стране једног тако ауторитативног тијела као што је Вијеће у чијем су саставу три готово најважније министра – у ствари нека врста унутрашњег `ужег кабинета`. Ту се, додуше, не доносе одлуке, али је извјесно да се битно утиче на њихово доношење.“ Александар Фира, *цит.,дј.,* стр. 398.
[723] У Македонији је ванредно стање било проглашено у мају 2001. године, али је Собрање било у засједању.
[724] Члан 124 и 125 Устава.

Од *кадровских надлежности* шеф македонске државе предлаже Собрању двојицу (од девет) судија Уставног суда и два члана (од седам) Републичког судског вијећа тројицу чланова Савјета за безбједност Републике Македоније, предлаже чланове Савјета за међунационалне односе.[725]

2.4. Однос предсједника Републике према Влади

Код разматрања односа између шефа државе и предсједника владе односно владе као органа извршне власти, најприје се постављају два питања: која су овлашћења шефа државе; да ли је однос између шефа државе и владе односно премијера, вертикалан (хијерхијски) или хоризонталан?

Устав је Владу одредио као претпостављеног носиоца извршне власти, али за функционасање извршне власти, неопходна је сарадња ове двије институције власти.

Предсједник Македоније именује мандатара за састав Владе Републике Македоније, али избор предсједника Владе и министара врши Собрање. Дакле, шеф државе у Македонији нити поставља премијера нити именује министре, већ се његова улога завршава са предлагањем мандатара. Предсједник Македоније нема овлашћење да сазове сједницу Владе нити да учествује у њеним сједницама. Исто тако, предсједник Владе и министри нису одговорни шефу државе, тј. он их не може смијенити, већ је Влада одговорна парламенту.

Односи између шефа државе и Владе долазе до изражаја код заједничких надлежности, а то су *одбрана и спољна политика*, што укључује и склапање међународних уговора. Наиме, шеф државе има уставно овлашћење да закључује међународне уговоре, а Влада у областима прописаним законом, али њих ратификује Собрање тј. парламентарна већина из које је произашла и Влада. Будући да Собрање ратификује међународне уговоре, то „тјера“ шефа државе да са Владом усагласи ставове у вањској политици, како би исти били прихваћени од стране парламентарне већине. То је нарочито неопходно у случајевима кохабитације тј. када шеф државе и Влада не потичу из истог политичког блока. О томе како је то у пракси, биће ријечи касније, а на овом мјесту треба рећи да је сагласност између Владе и предсједника Републике потребна и у другим областима. Тако Влада Македоније одлучује о признавању држава и влада, успоставља дипломатске и конзуларне послове и доноси одлуку о отварању дипломатско - конзуларних представништава. Предсједник Републике прима акредитивна писма страних дипломатским представника и именује амбасадоре Републике у иностранству, на приједлог Владе. У погледу одбране безбједности, предсједник Републике руководи Савјетом за одбрану, чији су чланови предсједник Владе, министар одбране и унутрашњих послова, у чијем предлагању и избору шеф државе није ни учествовао. Дакле, у свим овим областима, неопходна је сарадња обје главе извршне власти, предсједника Републике и Владе,

[725] Члан 84 Устава.

што се у пракси није увијек дешавало, и то у периодима кохабитације. Ниједан орган власти није прекршио уставне одредбе, али су настајале конфликтне ситуације, што је имало за посљедицу да на међународној сцени, Македонија пошаље супротне поруке и ставове.

Однос Владе и предсједника карактеристичан је код остваривања института суспензивног вета. Шеф државе, употребом вета, сукобљава се са Владом, преко Собрања, јер је Влада најчешће и предлагач закона.

Према Уставу, непосредан утицај на Владу је у случају постојања ванредних околности, када је Влада подређена предсједнику. Међутим то је недовољно да би се донио закључак да је Влада зависна од предсједника.

На питање какав је однос између двају глава органа егзекутиве, хијерархијски или хоризонталан, уставне одредбе показују да је хоризонталан, са нужним степеном сарадње у одређеним областима за добробит државе у цјелини.

Међутим, на који начин и у којем обиму предсједник Републике обавља своја овлашћења, колика и каква ће бити његова моћ, зависи од више фактора, од саме личности предсједника, распореда снага у парламенту, личности премијера, историјских околности, те политичких и економских фактора у то вријеме.[726] Дакле, који је од ова два органа извршне власти престижнији, из Устава се не може са сигурношћу закључити, а одговор би се могао тражити у пракси.

Имајући у виду начин избора предсједника Републике и његове надлежности јасно је да се ради о истакнутом органу који у својој надлежности има значајан дио извршне власти тј. носилац је значајног дијела извршне власти. Непосредан избор, суспензивни вето и impeachment чине елементе предсједничког система, али друге уставне одредбе Влади и Собрању и њиховим међусобним односима, показују да у уставном систему има доста елемената парламентарног система власти. Стога би се организација власти у Македонији могла окарактерисати као комбинација предсједничког и парламентарног модела.[727]

Анализирајући однос ове двије институције власти, прије свега, треба истаћи да је Устав одредио Владу као претпостављеног носиоца извршне власти. Међутим, за успјешно функционисање извршне власти, а самим тиме и државне политике, неопходна је сарадња егзекутивних органа, што, произилази из уставних норми, а што намеће и реална политичка пракса. Са нормативног аспекта, чини се да је утицај предсједника на Владу присутнији - избор Владе, преузета овлашћења Собрања у случају ванредних околности итд. - јер непосредног дејства Владе према предсједнику, по слову Устава, нема. Утицај Владе проистиче из сарадње са шефом државе у одређеним областима, по систему надовезивања овлашћења једног органа (предлагање) на овлашћење другог органа (одлучивање). Који од два органа власти има већи престиж и утицај, зависи од политичког ауторитета носиоца ових функција, односа политичких

[726] Ипак, величина његове функције, треба, прије свега, да се мјери и заснива на уставним одредбама
[727] Овакво мишљење заступају и македонски теоретичари уставног права: С. Шкарик, Гордана Сиљановска-Давкова, Рената Тренеска Дескоска.

снага у парламенту, тј. (не)постојања кохабитације, што нам приказује политичка пракса у парламентарном животу Македоније.

2.5. Однос предсједника Републике и Собрања

Из поступка избора предсједника и његових надлежности произилази да је шеф државе утицајна политичка фигура у уставном систему Македоније и да није занемарљива количина власти са којом располаже. У којој мјери ће уставни капацитети предсједника Републике бити заиста и коришћени у вођењу државе, зависи и од других фактора: харизме личности, амбиција носиоца функције, а нарочито од односа политичких снага на нивоу хоризонталне структуре државне власти.

За односе између предсједника Републике и Собрања карактеристична су два уставна принципа. Према првом, предсједник Републике је дужан да најмање једном годишње обавјештава (извјештава) Собрање о питањима из његове надлежности. Према другом уставном принципу и Собрање може да затражи мишљење предсједника Републике о питањима из његове надлежности. Формулације које су употребљење у уставу у погледу ове надлежности нису најпрецизније, па код теоретичара постоје разлита мишљења о њиховом садржају. Тако проф. А. Фира, користећи се логичким тумачењем, закључује да предсједник Републике обавјештава Собрање о питањима из његове надлежности, док Собрање може затражити његово мишљење о питањима из своје, тј. надлежности Собрања.[728] Исто сматра и проф. Д. Симовић. За разлику од њих, проф. С. Климовски има другачије мишљење, истичући да ова „одредба даје овлашћење предсједнику да у свом обраћању Собрању врши утицај на посланике, на Владу, јавност, односно да даје Собрању сугестије па и конкретне приједлоге за законско уређивање одређених питања и односа, као и у погледу саме политике Собрања.“[729] Слично тврди и проф. В. Митков истичући да је то уставна обавеза шефа државе али да би у њеном остваривању „предсједник могао Собрању давати одређене сугестије, па и конкретне приједлоге за законско уређивање одређених питања и односа, као и приједлоге у погледу политике Собрања“[730]. Овај увид у рад предсједника, необичан за парламентарне демократије, јача улогу парламента, а могао би се објаснити као рецидив ранијег скупштинског система изграђеног на начелу јединства власти.

Према Уставу Македоније, закони се проглашавају указом. За разлику од других земаља у којима је указ акт шефа државе, у Македонији је *указ заједнички акт предсједника Републике*

[728] Александар Фира, *цит.дј.,* стр. 398 и додаје да би „свака друкчија интерпретација ове надлежности била супротна самом појму надлежности као и права и дужности органа који их врши, па чак и принципу подјеле власти и односима који се на тој основи успостављају између предсједника Републике, као шефа државе, и Собрања, као носиоца законодавне власти.“

[729] С. Климовски, Р. Дескоска, Т. Каракамишева, *Уставно право,* Скопље, 2011, стр. 430.

[730] Владимир Митков, *Претседателот на Републиката во системот на државната власт во Република Македонија,* Зборник на Правниот факултет Јустинијан Први во Скопје, Скопје 2011, стр. 48.

и предсједника Собрања и они га потписују. Предсједник Републике има уставно право да не потпише указ о проглашењу закона. У том случају Собрање поново разматра тај закон и уколико га усвоји апсолутном већином гласова од укупног броја посланика, предсједник Републике је дужан да потпише указ. Дакле, предсједник Републике има право суспензивног вета, међутим, ако се закон доноси двотрећинском већином гласова, онда је предсједник Републике у сваком случају дужан да потпише указ о проглашењу тј. тада нема право суспензивног вета.[731] Значи, у македонском мјешовитом систему не постоји могућност да суспензивни вето постане „цепни“, нити апсолутни. Предсједник Републике нема право на селективни вето тј. вето на дио закона.

Треба истаћи да македонски устав није експлицитно утврдио рок у којем је предсједник Републике дужан да потпише указ или да врати закон Собрању на поновно разматрање. Овај недостатак Устава се показао већ при првом уложеном вету предсједника Републике на Закон о склапању, ратификацији и извршењу међународних уговора. Закон је усвојен у Собрању, међутим, предсједник се мјесецима о истом није изјаснио: нити је потписао указ за проглашење закона, нити је изричито ставио вето и вратио закон Собрању на поновно разматрање.[732] Не предвиђањем рока, Устав је оставио простор за одуговлачење поступка и немогућности да се неко подручје нормира и законски уреди. То је довело до тога да су се поједини закони проглашавали и након мјесец дана „размишљања“ шефа државе. Временом, систематским тумачењем Устава и повезивањен норме из 75. члана са нормама садржаним у другим члановима, може се рећи да је уставотворац ипак предвидио уставни рок у којем може да буде стављен вето на одређени закон тј. у којем би се шеф државе требао изјаснити о предложеном закону. Тако, члан 52 Устава утврђује да се закони, други прописи објављују у службеном гласилу Републике Македоније, најкасније у року од седам дана од дана њиховог усвајања.[733] Овдје се поставља питање, да ли се може рок који се спомиње у овом члану Устава, сматрати и роком у којем може да буде стављен вето предсједника Републике? Сматрамо да то може. Наиме, закон којег усваја Собрање, мора бити објављен у службеном гласилу најкасније у року од седам дана од дана његовог доношења, а да би био објављен, мора претходно бити проглашен указом којег потписују предсједник Собрања и предсједник Републике. Значи овај рок од седам дана треба да буде сматран као рок у којем предсједник треба да потпише указ. Ако истеком рока од седам дана закон није објављен, то може бити једино зато што предсједник Републике није потписао указ за његово проглашење. А ако указ није потписан, то значи да је предсједник Републике ставио вето. На тај начин, интегралним читањем Устава долази се до рока од седам дана у којем предсједник треба да се изјасни.

[731] Члан 75 Устава.

[732] Устав САД за такав случај има рјешење: уколико предсједник не потпише и не врати закон на поновно разматрање и одлучивање, закон ће ступити на снагу након десет дана, уколико Конгрес није завршио засједање у том периоду. Супротно америчкој пракси, у Македонији шутња предсједника не значи прихватање закона.

[733] Ова одредба је смјештена у дијелу Устава који се односи на људска права и слободе.

Овакво схватање прихваћено је и у пракси, договором предсједника Собрања и предсједника Републике да указ о проглашењу закона потпишу у року од седам дана, с тим што је предсједник Собрања дужан да донесени закон достави предсједнику истог дана када је изгласан у Собрању. На тај начин се створила уставна конвенција према којој је рок за вето предсједника седам дана.[734] Предсједник може ставити вето из разлога што није сагласан са садржајем закона, али и ако није сагласан са процедурим његовом доношења. Тако је нпр. предсједник Б. Црвенковски стављао вето на законе који су донесени по хитном поступку, сматрајући да су требали бити донесени у редовном поступку, тј. да нису постојали разлози за усвајање по хитном поступку. У начелу, предсједник треба да образложи због чега одбија да прогласи закон, али то није неопходно. Предсједник једноставно може да одбије да потпише указ без образложења. Истовремено, предсједник одбијајући проглашење закона указује и на правце у којима треба да се десе промјене у законодавној области. Но, да би добио своје истинско значење, овај инструмент треба да буде ојачан тако што би за његово обарање, требала бити утврђена двотрећинска већина у Собрању.

Собрање може да покрене поступак за утврђивање одговорности предсједника Републике због кршења Устава и закона у вршењу својих права и дужности, а о одговорности одлучује Уставни суд. Предсједник Републике нема право на дисолуцију, као ни Влада, већ Устав садржи одредбу према којој се Собрање распушта властитом одлуком,[735] што је ријеткост у парламентарним системима. Овакво уставно рјешење доводи у питање и карактер модела подјеле власти, који се тешко може сматрати варијантом парламентаризма. Наиме, парламентарни модел власти одликује равнотежа власти, тј. могућност законодавне власти да смијени извршну, али извршне да распусти парламент (законодавну власт). У Уставу Македоније, умјесто равнотеже власти, има елемената скупштинског система, који се оправдано сматра моделом јединства власти. На то посредно указује и принцип сталног засједања Собрања.[736] Постојање елемената јединства власти је ријетка појава међу земљама у транзицији.

Шеф државе нема овлашћење предлагања закона, што одговара традиционалном парламентарном моделу, али има право да предложи покретање поступка за промјену устава.[737]

Македонски предсједник Републике и Собрање имају и кадровских надлежности. Наиме, шеф државе предлаже, а Собрање бира, двојицу (од девет) судија Уставног суда и два члана (од седам) Републичког судског вијећа, тројицу чланова Савјета за безбједност Републике Македоније, предлаже чланове Савјета за међунационалне односе.[738]

[734] Саво Климовски, Р. Дескоска, Т. Каракамишева, *Уставно право,* Скопје 2011, стр. 432-433.
[735] Члан 63 Устава. За ту одлуку тражи се апсолутна већина посланика.
[736] Члан 66 Устава.
[737] Члан 130 Устава
[738] Члан 84 Устава.

Предсједник Републике је незаобилазан фактор цјелокупне државне политике и носилац дијела извршне власти. Еволуција положаја шефа државе може се спознати на основу политичке праксе од самосталности Македоније до данас.

3. ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ

Влада Републике Македоније уставно је одређена као носилац извршне власти. Међутим, имајући у виду уставне надлежности и предсједника Републике, може се рећи да је оваква формулација дјелимично тачна. Стога би се прије могло рећи да овако формулисан став значи претпоставку надлежности у извршној власти у корист Владе. Устав изричито утврђује и наглашава да Влада права и дужности врши на основу и у оквиру Устава и закона.[739] Инсистирање Устава на принципу уставности и законитости у њеном раду искључује постојање делегираног законодавства у редовним условима. Такво овлашћење Владе утврђено је само у случају ратног и ванредног стања.[740]

3.1. Избор и мандат Владе

Предсједника Владе тј. мандатара за њен састав предлаже (искључиво) предсједник Републике, а он то мора учинити у року од десет дана од конституисања Собрања, дакле послије сваких избора. Предсједник Републике има обавезу да мандат повјери кандидату партије која има већину у Собрању. Ако ниједна партија нема апсолутну већину од укупног броја посланика, онда се мандат повјерава оним партијама које, као коалиција могу створити апсолутну већину. Мандатар је обавезан да у року од 20 дана предложи Собрању састав и програм Владе. Собрање и о саставу и програму Владе одлучује апсолутном већином посланика.

Устав није предвидио ситуацију која се у пракси може ријетко десити, али није и немогућа, а то је случај да Собрање не прихвати мандатара и састав Владе. Исто тако није предвидио распуштање Собрања, као санкцију, ако Влада у одређеном року од дана конституисања парламента, не би била изабрана. Распуштање парламента од стране шефа државе је управо механизам који утиче на парламент да у одређеном року изабере Владу. Будући да је по Уставу Македоније право распуштања Собрања везано за одлуку самог Собрања,[741] односно да шеф државе нема уставно овлашћење за тај чин, преостаје да се цијели поступак понови, тј. да предсједник Републике поднесе нови приједлог и да се поново одлучује у Собрању. Овакво тумачење, као једино могуће има „врло танку политичку заснованост. Наиме, могуће је да приједлог буде одбијен због неслагања са личностима или програмом који

[739] Члан 88 Устава.
[740] Члан 126 Устава
[741] Члан 63 Устава

су предложени. Но, с обзиром на односе у политичким партијама и уставну обавезу да приједлог потиче из парламентарне већине, готово је невјероватна претпоставка да то одбијање није проузорковано промјенама у саставу и структури саме већине. Зато би извјесно било најбоље кад би сам Устав разријешио могућу правну ситуацију.“[742]

3.2. Састав Владе

У погледу састава Владе, Устав предвиђа само да њега чине предсједник и министри.[743] О саставу Владе нема других уставних одредаба, већ је Устав утврдио да се организација и начин рада уређују законом.[744] Према томе, састав Владе, укључујући и број и надлежности министарстава, уређује се законом. Устав је још само посредно, утврђујући састав Вијећа за безбједност Републике Македоније, предвидио да постоје министри у области безбједности, а то су министри одбране, унутрашњих послова и спољних послова.[745] У Влади Македоније нема потпредсједника Владе. Предсједник Владе руководи радом Владе, сазива сједнице и представља Владу. Већина министара су чланови Владе који руководе управним ресором, а постоје и министри без портфеља. Предсједник Владе може министрима повјерити вршење одређених послова за чије обављање су му и одговорни, али не може да их смијени. Наиме, ако је незадовољан радом министра, предсједник Владе може да предложи Собрању да га разријеши дужности. Стога Влада Македоније није кабинетског типа.

За уставни положај Владе значајно је истаћи да је Устав утврдио да предсједник Владе и министри не могу бити посланици Собрања.[746] Када као посланици буду изабрани у извршну власт, министри су обавезни да врате посланички мандат. Исто тако, утврђена је неспојивост функција предсједника Владе и министара са вршењем других јавних функција и професија. Начело инкомпатибилности иде дотле да док су на власти, за предсједника Владе и министре је искључена обавеза служења у оружаним снагама.[747]

Устав не утврђује изричито дужину трајања мандата Владе, али је општепознато да влада у редовним околностима егзистира током трајања мандата парламента, односно у Македонији, четири године. У случају да дође до самораспуштања Собрања, престаје мандат и Влади. Мандат Владе престаје и раније у случају изгласавања неповјерења Владе, оставком Владе односно предсједника Владе, када је Влада дужна да поднесе оставку. Исто тако, у случају смрти предсједника Владе или његове трајне неспособности за вршење функције, аутоматски

[742] Александар Фира, *цит. дј.,* стр. 404-405.
[743] Члан 86 Устава.
[744] Члан 89 Устава . Закон о Влади Републике Македоније (Закон за Владата на Република Македонија), „Сл. весник на РМ“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 82/08.
[745] Члан 86 Устава.
[746] Члан 89 Устава. Од новонасталих држава, бивших југословенских република, непосланичке владе су владе Словеније и Црне Горе.
[747] Исто важи и за посланике Собрања (чл. 64 Устава). Александар Фира сматра да се овакво рјешење може и правно и политички оправдати са становишта примјене начела једнакости грађана, али и бранити позивом за велики друштвени и политички значај ових функција. А. Фира, *цит. дј.,* стр. 391.

повлачи обавезу Владе да поднесе оставку. У свим случајевима када Влади престаје мандат, она остаје на дужности до избора нове Владе.

Предсједник Владе и министри уживају имунитет, али у самом Уставу није прецизирана садржина тог имунитета нити његове правне посљедице. Само је утврђено да о имунитету и његовој примјени и укидању, одлучује Влада, док о имунитету предсједника Владе одлучује Собрање.

3.3. Надлежности Владе

Надлежности Владе утврђене су Уставом,[748] али и законом, јер је Уставом тако утврђено.

а) Спољна и унутрашња политика. Попут других органа извршне власти у системима подјеле власти, највећи дио послова у надлежности Владе су извршног карактера. Тако Влада утврђује и политику извршавања закона и других прописа Собрања и одговорна је за њихово извршење, те доноси уредбе и друге прописе о извршењу закона. Влада има и предлагачко-иницијаторску дјелатност која се манифестује у предлагању закона, буџета, просторног плана и предлагање тужиоца. Док су буџет, просторни план и предлагање тужиоца у искључивој надлежности Владе, предлагање закона, осим Владе, може учинити и сваки посланик и 10.000 бирача. У том случају Устав даје право Влади да се изјасни о поднесеном приједлогу закона и на тај начин утиче на одлуку Собрања. Међутим, у стварности и пракси, о чему ће бити ријечи касније, највећи дио законодавне дјелатности остварује се на приједлог Владе. То је условљено њеним положајем као носиоца надлежности за извршавање закона и, сходно томе, органа који је у положају да најпотпуније сагледава дјеловање закона у пракси. То је истовремено и израз универзалне тенденције јачања егзекутиве и фактичког успостављања највише моћи у њој. Након усвајања закона, Влада, на основу утврђене политике извршавања закона, доноси подзаконска акта и тако регулише примјену законских норми.

Устав није дао изричит одговор на питање утврђивања и вођења политике земље. Имајући у виду надлежност највиших органа власти у Македонији, могло би се рећи да ни Собрање, ни предсједник Републике ни Влада немају ову надлежност у цјелини, већ сваки од ових органа има у оквиру својих надлежности и оних чија је суштина политичка. У том погледу, постоји очигледна разлика између Устава Републике Македоније и устава неких других бивших југословенских земаља. Наиме, Устав Црне Горе, Србије вођење унутрашње и спољне политике повјеравају Влади, док словеначки и хрватски Устав такође не дају изричит одговор. По теоријском моделу парламентаризма прихватљивије је рјешење да је Влада креатор политике, међутим у стварности то и не изгледа тако тј. у пракси креирање политике

[748] У члану 91 Устава таксативно су наведени најзначајнији послови из оквира њене надлежности. Надлежности Владе утврђени су још и члановима 71, 93, 119, 120, 121, 124-128.

зависи и од моћи и харизме било предсједника Владе било шефа државе и ти фактори имају већу улогу од чистих нормативних рјешења.

На спољнополитичком плану[749] Влада има значајних ингеренција. Прије свега, треба истаћи овлашћење Владе да доноси одлуку о признавању других држава и влада, те и успостављању дипломатско - конзуларних односа и отварању дипломатско - конзуларних представништава Републике у иностранству. Међутим, именовање амбасадора и конзуларних представника је у надлежности предсједника Републике који о томе одлучује на приједлог Владе. Закључивање међународних уговора је у надлежности предсједника Републике, али законом и Влада може добити овлашћење да закључи међународни уговор. Влада има право да предложи Собрању да донесе одлуку о ступању или иступању из савеза или заједница са другим државама, односно међународних организација.

б) Организација и дјелатност управе. Влада има овлашћење и дужност да подзаконским актима утврђује унутрашњу организацију управе, укључујући ту и министарства, да их усмјерава и контролише њихов рад. Право надзора Владе подигнуто је на уставни ниво, а активира се било да је ријеч о пословима које државна управа врши самостално на основу уставних и законских надлежности,[750] било да се ради о пословима пренесене надлежности. Влада има потпуно овлашћење да именује и разријешава носиоце јавних функције у органима управе, управним организацијама.

в) Надлежност Владе у ванредним околностима. Ако Влада процијени да су наступиле ванредне прилике и околности које представљају опасност за државу и угрожавају њену егзистенцију, предложиће Собрању да прогласи ванредно или ратно стање. Собрање је у сталном засједању, али ако се деси да не може да одржи сједницу, онада Влада предлаже предсједнику Републике да прогласи ванредно односно ратно стање. Дакле, Влада је у овим ситуацијама у улози предлагача, али ако дође до проглашења ванредног или ратног стања, Влада је овлашћена (а не шеф државе, како је то обично у компаративној уставности) да донесе уредбе са законском снагом, наравно, ако Собрање не може да се састаје. Влада може доносити ове уредбе све док трају ванредне околности. Треба истаћи да Устав не садржи одредбе да се уредбе, по окончању ванредних околности, упућују парламенту на одобравање, тако да Влада у кризним ситуацијам доноси уредбе са законском снагом које нико не контролише.

Осим уставом утврђених надлежности, Устав је оставио могућност да се законом омогући Влади вршење и других државних послова.

[749] Чланови 119-121 Устава
[750] Члан 96 Устава.

3.4. Однос између Собрања и Владе Републике Македоније

Кад говоримо о односу Владе и Собрања, треба имати у виду двије ствари. Прва је да Собрање бира предсједника Владе односно Владу, а друга је да Собрање може смијенити Владу и користити инструменте њене контроле, док, с друге стране, Влада нема утицаја ни могућности распуштања парламента.

Устав је утврдио да Собрање бира Владу. Мандатар за састав Владе мандат добија од шефа државе, а потом у року од двадесет дана подноси Собрању програм и састав Владе. Собрање бира Владу већином гласова од укупног броја посланика, што значи да је за формирање Владе Македоније потребно да се добије инвеститура од Собрања. То на извјестан начин ограничава слободу мандатара у избору чланова Владе. Да подсјетимо, у одређеним државама (нпр. Француској) није потребна инвеститура односно, именовање чланова Владе врши шеф државе на приједлог премијера. Ограниченост предсједника Владе постоји не само у односу на избор чланова, већ и њихово разрјешење. Предсједник Владе не може разријешити члана Владе, већ само може Собрању да поднесе приједлог за разрјешење члана Владе, о чему одлучује Собрање на првој наредној сједници.[751] Уколико предсједник Владе предложи разрјешење више од једне трећине чланова Владе у односу на првобитни састав, Собрање одлучује као о избору нове Владе.

Овако постављени односи између Владе и Собрања могу да доведу до нарушавања јединства Владе и слабљења улоге предсједника, јер, теоретски гледано, постоји уставна могућност да се Собрање супротстави приједлогу предсједника Владе да се разријеши члан чијим радом није задовољан.

3.4.1. Парламентарна контрола Владе

Посланици у македонској Скупштини врше контролу рада Владе преко института посланичких питања, интерпелације, анкетних комисија и гласања о неповјерењу Влади.[752]

Посланичка питања се постављају једном мјесечно, на посебној седници, последњег четвртка у мјесецу.[753] На усмено постављено питање се усмено одговара, а само по изузетку и писмено, у року од 10 дана. Писмени одговор се доставља предсједнику Скупштине и он је дужан да га одмах достави подносиоцу као и свим посланицима. Посланици имају право да дају коментар на одговор на постављено питање, али се не води расправа по добијеном одговору. Међутим, како истиче македонски професор Гордана Силјановска-Давкова „question time у македонском парламентарном амбијенту није добило заслужено мјесто у парламентарној демократији, ни као инструмент контроле, ни као средство за добијање

[751] Члан 94 Устава.
[752] Посланичко питање и интрепелација су утврђени Уставом (чл. 72), као и изгласавање неповјерења Влади и министрима (чл. 92-94). Начин и поступак коришћења ових инструмената предвиђени су Пословником,
[753] Посланик може да постави највише три питања на истој сједници

неопходних информација. О томе говори и број постављених питања. Током 1992. године постављено је 166, а током 1996. године - 485 питања. У периоду од 2000. до 2003. године број посланичких питања износио је 197, односно од 16 до 52 питања на једној сједници. Ситуација је слична и у периоду 2003–2007. године. Ако македонске бројке упоредимо са британским (до 50.000 питања годишње) или француским (око 12.000 питања Националној скупштини и 4.700 питања Сенату, годишње) видјећемо утицај демократске традиције на употребу демократских механизама.“[754]

Интерпелација је предвиђена Уставом Републике Македоније. Питање, напад или протест, како се преводи ова латинска ријеч, у парламентарним системима се уобичајено односи на рад Владе и њених чланова, а у македонском случају и на носиоце јавних и државних функција. Интрепелацију може поднијети најмање пет посланика у писменом облику и са образложењем.[755] Циљ интерпелације је покретање расправе о питању које је у фокусу интерпелације. Претрес се завршава закључком, којим се изражава став Скупштине о наводима интерпелације. Устав Републике Македоније не утврђује како завршава поступак поводом интерпелације, нити предвиђа посљедице њене примјене. Устав није утврдио овлашћење Собрања да самостално одлучује о одговорности министра и разријеши га дужности. Дакле, улога Собрања се своди на то да се изврши увид у рад министра, да евентуално констатује постојање одговорности министра, али не и да га разријеши. Собрање не може директно да одлучује о његовом статусу, већ једино и ако предсједник Владе поднесе приједлог за разрјешење министра. Дакле, разрјешење министра зависи од приједлога предсједника Владе. Уколико предсједник Владе то не учини, Собрању, незадовољном радом министра, једино преостаје могућност да постави питање одговорности и повјерења цијеле Владе. Треба истаћи да „до сада ниједна интерпелација није била усвојена. Уобичајено, парламентарна опозиција је у свим случајевима била њен подносилац.“[756]

Анкетна комисија, као институт македонског парламентарног права, може бити, као и у другим системима, моћно оружје опозиције, посебно у ери јаке извршне власти и пораста манипулација. По Уставу могу се формирати за сваку област и свако питање од јавног интереса. Приједлог за оснивање анкетне комисије може поднијети најмање 20 посланика. Налази анкетних комисија су основ за покретање поступка за утврђивање одговорности носилаца јавних функција. Досадашње функционисање Собрања „није показало посебан интерес да заживи институт анкетних комисија као форме за остваривање политичке контроле

[754] Гордана Силјановска -Давкова, *За македонскиот модел на организација на власта*, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, Скопје 2010, стр. 290.

[755] Подноси се предсједнику Скупштине, који је доставља ономе коме је упућена. Субјект на који се односи има право да достави писмени извештај предсједнику скупштине у року од 15 дана од пријема интерпелације. Интерпелација се ставља на дневни ред на првој седници Скупштине, по истеку 10 дана од дана достављања извештаја посланицима.

[756] Гордана Сиљановска -Давкова, Рената Тренеска- Дескоска, *Македонска (не)демократска сага: Давид (Скупштина) против Голијата (Влада)?,* у : Искушења парламентаризма (ур. Славиша Орловић), Београд 2013, стр. 84.

и надзора над владом и над другим носиоцима јавних функција."[757] Скупштина Македоније „није активирала овај институт ни када је то требало односно када је то морала да учини".[758]

Гласање о неповјерењу Владе, као облик политичке одговорности пред Собрањем је двострука: солидарна или колективна и министарска (лична или индивидуална). Колективна одговорност се покреће на захтјев двадесет посланика.[759] Гласање се врши по истеку три дана од покретања питања.[760] Тај рок даје „могућност Влади да се консолидује и остави простор за смиривање страсти, те да посланици приступе гласању хладне главе".[761] Устав садржи неспретну формулацију, из које би се могло закључити да се гласање врши у поноћ, када истиче трећи дан. Међутим, у два наврата постављања питања повјерења Влади 1993. године, установила су праксу да расправа почиње трећи дан од постављања питања повјерења, а прије истека дана се приступило гласању. Одлука о неповјерењу се доноси апсолутном већином од укупног броја посланика. Ако је Влади изгласано неповјерење, дужна је да поднесе оставку. У супротном, Влада остаје на функцији, а поновно питање повјерења не може се поставити прије истека рока од 90 дана од последњег гласања о повјерењу, осим ако питање повјерења не постави већина од укупног броја посланика.

До опозива Владе може доћи и иницијативом саме Владе. Наиме, Влада може поставити *питање повјерења* у Собрању[762] тј. да од Собрања затражи подршку и провјери свој статус. Уколико не добије натполовичном већином повјерење парламента, Влада је приморана да поднесе оставку. Осим ове изнуђене оставке, Влада може самостално одлучити да се повуче са власти подношењем оставке. Оставка предсједника Владе такође значи оставку Владе. Влада подноси оставку и у случају његове смрти, или трајне спријечености да врши предсједничку функцију.

Предсједник Владе још једним актом може произвести избор нове Владе. Ако предложи реконструкцију Владе којом тражи разрјешење више од једне трећине министара, Собрање ће актом о разрјешењу, истовремено одлучити о избору нове Владе.

Влада, којој је изгласано неповјерење, која је поднијела оставку или је њен мандат престао због самораспуштања, остаје на функцији до избора нове Владе.

Министарска одговорност може бити „политичка, материјална, кривична и морална. У македонској парламентарној пракси било је мало примјера свих видова одговрности".[763] Иако

---

[757] Марика Ристовска, *Политичка контрола на законодавната власт врз извршната власт*, Годишник на Правниот факултет во Скопје, том 38, 1996/98, 728.
[758] Гордана Силјановска -Давкова, *За македонскиот модел на организација на власта*, in: Reform of the institutions and its significance for the development of the Republic of Macedonia, Book 5, Makedonian Academy of Sciences and arts, Скопје 2009, 369
[759] Члан 92 Устава.
[760] Устав је пропустио да утврди вођење расправе након постављеног питања повјерења
[761] Рената Дескоска, *Облици на парламентарна контрола над владата,* Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први" во Скопје, Скопје 2011, стр. 159.
[762] Члан 93 Устава.
[763] Gordana Siljanovska-Davkova, *Parliamentary system(s) or/and presidential system(s): Dilemmas and challenges*,www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/14/266/pdf, Mexsico Sity, 2010, str. 20

Устав утврђује постојање личне одговорности министара, истовремено „не утврђује правни инструмент за њену реализацију,“[764] јер гласање о повјерењу је везано само за Владу, а не и појединачно за министре. Тако може да се закључи да практично Устав прокламује одговорност министара као индивидуалну одговорност, а у суштини се своди на солидарну одговорност Владе. До сада, само у једном случају Влада није добила повјерење у Парламенту. То се догодило на почетку транзиције, 1992. године, када је Собрање одлучило да не подржи експертску Владу која је била замијењена партијском Владом.

Собрање пријети предсједнику Владе не само изгласавањем неповерења, већ и мијешањем у његову кадровску политику. Дакле, он нема слободу политичке реконструкције свог кабинета. То релативизује и проблематизује сам принцип подјеле власти. У овом контексту не можемо говорити о равноправности легислативе и егзекутиве, нити о одговорности Владе у духу парламентарног система. У условима када не постоји уставна и законска могућност за пријевремене изборе, Собрање (без обзира на (не)ефикасност остаје недодирљиво четири године, не само за извршну власт, већ и за бираче, као извор њеног легитимитета. Међутим, у пракси је долазило до самораспуштања парламента.

У Републици Македонији, ни предсједник државе нити било који други орган, осим самог Собрања, нема могућност да „разријеши ситуацију када је прекинут тројни консензус између парламента, владе и шефа државе. Генерално посматрано, са аспекта начела подјеле власти, извршна власт нема основно средство за равнотежу моћи у односу на Собрање, а то је могућност распуштања Собрања.“[765] Иако нема овог механизма уставне равнотеже ова два органа, поједностављено би било закључити да Собрање заузима централно мјесто у односу са Владом. У Македонском парламентаризму, Владина овлашћења према Собрању су бројна. Влада у квантитативном и квалитативном смислу има неприкосновену нормативну дјелатност (приједлози закона, буџета, просторног плана), међународне активности у смислу односа са другим државама. Влада има право да постави питање повјерења, што представља извјестан вид притиска на Собрање у смислу да јој пружи подршку за извјесне политичке мјере. Ако има чврсту и стабилну већину у Собрању, извјесна је ситуација да Собрање постане покриће Влади за њену политику вођења земље.

Дакле, постојање смјенљиве Владе, а несмјенљивост Собврања, са фрагментисаним партијским саставом, може за посљедицу имати честу употребу механизама парламентарне контроле и нестабилности Владе. Да ли је заиста тако било, или је стабилна парламентарна већина и партијска дисциплина учинила Владу моћнијим органом власти, одговор нам може дати пракса.

---

[764] Марика Ристовска, *цит.дј*., стр. 734.

[765] Рената Тренеска, *Мешовитиот модел на организација на власта: Француска и Македонија*, Мегународната конференција „македонско – француски денови на правото – 2000. години од Code Civil“, Скопје 2005, 367.

4. ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПРАКСИ УСТАВНОГ И ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ

Од 1990. до 2014. године, Република Македонија је прошла кроз седам парламентарних избора на којима су примјењивани различити модели расподјеле мандата. На парламентарним изборима 1990. и 1994. године примијењен је већински изборни модел. Током 2002. године, Република Македонија је увела пропорционални изборни модел са затвореним кандидатским листима. Земља је подијељена на шест изборних јединица у којима се бира по двадесет посланика. Овај модел је показао изборне резултате сличне оним са већинским моделом, тако да је на изборима 2006. године у Парламент ушло: осам коалиционих листа, а 2008. и 2011. године – пет кандидатских листа.[766]

У периоду од првих вишепартијских избора, па до 2006. године, постојала је смјењивост политичких блокова и коалиција на власти. Од 2006. године на власти је идентична коалиција из које је произилазила Влада и парламентарна већина као и предсједник Републике.

4.1. Период од 1990. до 2006. године

Од 1990. до 2006. године одржани су четири пута парламентарни избори и четири пута избори за предсједника.

Крајем 1989. године, у времену када се завршавало социјалистичко уређење и започео процес распада СФРЈ, у Републици Македонији се утемељивао вишестраначки плурализам. Први парламентарни вишестраначки избори одржани су 11. новембра 1990. године, те се конституисао први вишестраначки парламент Републике Македоније. На првим парламентарним изборима 1990. године примјењен је већински изборни модел, те је девет политичких партија и три независна кандидата добило мандате у парламенту. Најбројнији посланици су из редова Унутрашње македонске револуционарне организације – Демократске партије за македонско национално јединство (ВМРО - ДПМНЕ), затим, слиједе Социјалдемократска партија Македоније (СДСМ, насљедник Савеза комуниста Југославије односно Савеза комуниста Македоније, СКЈ-СКМ); Социјалистичке партија (СП); ПДП-НДП (Партије македонских албанаца) итд. Према важећим уставним одредбама, предсједник Републике[767] се бирао у Собрању и то двотрећинском већином, са мандатом од четири године. Након усвајања Декларације, Собрање је 27.01.1991. године, за предсједника самосталне и суверене Републике Македоније изабрало Киру Глигорова.

[766] Од 2011. године у Скупштини се бирају и три посланика из дијаспоре, по један из три изборне јединице, на основу већинског система.
[767] Функција инокосног шефа државе уведена је уставним амандманима од 1990. године.

Прва Влада, позната под именом „експертска“ или „компромисна“ влада, формирана је 21.03.1991. године, а премијер је био Никола Кљусев. Према Декларацији о суверенитету Македоније, главни циљ Владе и предсједника Републике је доношење Устава. Након одржаног референдума и проглашене независности, на приједлог шефа државе у новембру 1991. године, у Собрању је усвојен нови Устав Републике Македоније, који је утврдио непосредан избор шефа државе.[768] Због међустраначких сукоба Влада није дуго потрајала. Влада је припремила пакет економских реформи, за који није имала подршку у парламенту, због чега је и изгубила повјерење, 17.08.1992. године. Друга Влада формирана је 4. 09. 1992. године, а предсједник Владе је Бранко Црвенковски, лидер СДСМ. Влада је била страначка, коалиционог карактера.[769]

Грађани Македоније су 1994. године, на непосредним изборима, по први пут, бирали предсједника Републике, а по други пут, на парламентарним изборима, бирали посланике у Собрање. На општим предсједничким изборима 16.10.1994. године, неколико мјесеци прије истека четворогодишњег мандата, Киро Глигоров поново је изабран за предсједника Републике.[770] На парламентарним изборима одржаним 1994. године, које је главна опозициона партија ВМРО-ДПМНЕ и остале опозиционе партије бојкотовала, пет политичких партија и коалиција и седам независних кандидата су добили посланички статус. На изборима је побиједио СДСМ. Трећа Влада конституисана је 20.12.1994. године, са предсједником Бранком Црвенковским.

Парламентарни избори 1998. године, трећи по реду, били су организовани на основу мјешовитог изборног модела, при чему је 85 посланика изабрано на основу већинског изборног модела, а 35 на основу пропорционалног изборног модела, а цијела земља била је једна изборна јединица. Политичко искуство је довело до стварања коалиција, тако да је пет партија/коалиција ушло у Скупштину. Изборну побједу је остварила ВМРО-ДПМНЕ и албанска странка Демократска алтенартива (ДА). Дакле, ВМРО-ДПМНЕ, са 49 посланика у парламенту, освојила је власт, а за предсједника Владе изабран је њен лидер Љупчо Георгијевски који је формирао коалициону владу са албанским партијама. Четврта Влада коју су чинила 24 министра конституисана је 1.12.1998. године. Предсједник Владе је у непуних годину дана три пута вршио реконструкцију Владе. Замијењено је осам министара што представља једну трећину Владе. Према Уставу, ако предсједник Владе предложи разрјешење

[768] Македонија се одмах на почетку самосталности суочила са проблемом назива државе којег оспорава Грчка. Наиме, велики сјеверни дио Грчке се зове Македонија, па је Грчка изнијела тврдњу да назив „Македонија“ имплицира претензије на грчку покрајину. Двије земље су од почетка биле у сукобу и годинама су се спориле око македонске заставе, све док Македонија није пристала да је промијени 1995. године. Македонију је признало преко 100 земаља и примљена је у УН 1993. године, али тамо, као и у већини других међународних организација, носи назив, „Бивша југословенска република Македонија“.

[769] Осим СДСМ-а, Владу су чиниле још и Социјалистичка партија (СП) и македонске партије ПДП-НДП

[770] Мандат у трајању од пет година започео је 17. новембра 1994. године. Предсједник Републике, 13. 09. 1995. године, у ОУН је потписао Привремени споразум за нормализацију односа са Грчком, који се односио и на коришћење имена. На предсједника К. Глигорова 3. октобра 1995. извршен је неуспјешан атентат, а 10. јануара 1996. се вратио обављању функције шефа државе.

више од једне трећине Владе, Собрање одлучује као да се ради о избору нове Владе.[771] Међутим, то се није десило, односно предсједник Владе није вратио мандат предсједнику Републике, са аргументацијом да Влада ради у програмском континуитету и да се не мијења структура партијских субјеката, што је скупштинска већина, (поред уставних одредби), и прихватила.[772]

Будући да је предсједник Републике Киро Глигоров, био друге (супротне) политичке оријентације, наступио је период кохабитације. У таквим околностима сарадња двије главе извршне власти била је „на испиту", у смислу постизања договора и консензуса у областима у којима, према Уставу, имају надлежности. У Македонији сарадња између шефа државе и Владе је неопходна у заједничким, подијељеним надлежностима као што су питање одбране и безбједности и спољне политике. Међутим, у условима кохабитације постојао је сукоб и различити ставови шефа државе и Владе, нарочито у домену спољне политике. Спољна политика је у заједничкој надлежности Владе и предсједника, но њезино вођење је углавном у домену шефа државе. Устав је утврдио да предсједник закључује међународне споразуме, а Влада само ако је то утврђено законом. Влада, као предлагач закона, екстезивним тумачењем ове уставне норме, исту трансформише кроз закон у сасвим другом правцу. Влада је кроз законске норме, могла себи да омогући да постане орган за закључивање међународних уговора у бројним областима. Наиме, Законом о закључивању, ратификацији и извршавању међународних уговора, којег је усвојило Собрање на приједлог Владе, Влада је себе промовисала као субјекта за закључивање међународних уговора у преко 20 области друштвеног живота.

Да би се спријечила дисхармонија у вршењу заједничке надлежности и осигурало нужно партнерство између шефа државе и Владе, према Закону о Влади, Влада је дужна да информише предсједника Републике о остваривању њених права и дужности у питањима од заједничке надлежности. У пракси, међутим, за вријеме кохабитације то информисање тешко функционише или не функционише никако. Примјер овакве тврдње је дипломатско признавање Тајвана из 1999. године.[773] Република Македонија је са оваквим односом и спором

[771] Члан 94 став 4 Устава.

[772] Гордана Силјановска – Давкова, *Современи „модели" на организација на власта: дилеми и предизвици*, Зборник Правног фалултета у Загребу бр. 61/2011, Загреб 2011, стр. 387

[773] Један од конфликата између предсједника Владе и предсједника Македоније, настао је у спољној политици, признавањем Тајвана. Предсједнк државе, К. Глигоров, користећи своје уставно право да склапа међународне уговоре, склопио је договор са Кином, по којем се Македонија обавезала да неће признати Тајван. Тај уговор је и ратификован у Собрању, сагласно уставним одредбама. Након промјене власти, нова Влада, користећи уставно овлашћење да признаје државе и владе, тајно признаје Тајван са намјером да оствари дипломатско представништво у Тајвану, а и да Тајван отвори представништво у Македонији. Влада је о томе „заборавила" да информише предсједника, заборавивши да је шеф државе надлежан за примање акредитивних писама страних дипломатских представника, што значи и тајванског. Тако се догодило да предсједник државе који именује амбасадоре на приједлог Владе, одбије да именује амбасадора у Тајван и не прими акредитивно писмо од тајванског представника, што је био услов за успостављање дипломатских односа. Дакле, Влада са премијером Љ. Георгијевским је признала Тајван, занемарујући чињеницу да су у спољној политици надлежности подијељене између ње и шефа државе.

између предсједника Владе и предсједника Републике, показала супростављене ставове према међународној заједници, и нестабилност у вођењу кохерентне спољне политике.[774] И Закон о одбрани конкретизујући уставне норме о одбрани, проширује функције Министарства одбране у сфери командовања и опреме оружаних снага, заборављајући да је предсједник Републике, по Уставу, врховни командант оружаних снага. Овлашћења шефа државе и непосредни избори за његов долазак на власт „отварају могућност појаве тзв. Бермудског троугла у односима између шефа државе Владе и Собрања, посебно у периодима кохабитације,“[775] што се и дешавало. Долазило је до блокаде процеса одлучивања због изостанка сарадње.

Током 2001. године дошло је до оружаног сукоба у Републици Македонији[776] између македонских снага безбједности и албанских организација, што је имало огроман утицај на уставни и политички систем Македоније. Сукоб се завршио под притиском Европске уније и потписивањем Охридског мировног споразума 13.08.2001. године. Одредбе споразума су, највећим дијелом, унесене у текст Устава. Због примјене овог Споразума, поред промјена Устава, дошло је и до територијалне реорганизације и промјене у државном уређењу: од држава - нација у државу етничких заједница, што се у македонским стручним круговима сматрало одступањем од европског модела: држава – нација.[777] Охридски мировни споразум није само мировни уговор „већ инструмент уставног инжењеринга, односно политичко-правни оквир новог модела македонске државе, с обзиром да садржи амандмане на Устав Републике Македоније (IV-XVIII)“.[778] Македонија након Охридског споразума има одређених елемената консоцијативне демократије.[779] Албанска мањина ужива велика права, што потиче од броја албанског становништва у Македонији, организованости албанских политичких партија и подршке многих западноевропских држава. Уведен је механизам тзв. „двојне већине“, односно већине посланика, при чему мора да постоји и већина посланика која припадају заједници[780] која није већинска у Македонији. Иако у Уставу није употријебљена ријеч „вето“, захтјев за двојном већином има функцију вета. Двојну већину Устав предвиђа као механизам за заштиту

[774] Рената Тренеска, *Мешовитиот модел на организација на власта: Франција и Македонија*, Мегународнота конференција „македонско – француски денови на правото – 2000. години од Code Civil“, Скопје 2005, 368

[775] Рената Тренеска, *цит. дј.,* стр. 367.

[776] У 2000. години одржани су локални избори који су били испуњени бројним изборним неправилностима, насиљем и употребом ватреног оружја.

[777] *Македонска Енциклопедија, Том 2,* Македонска Академија на науките и уметностите, Скопје 2009, стр. 367. О томе види: Светомит Шкарик, Промени на државата – нација во Европа во почетокот на 21 век: Случајот на Република Македонија, Годишњак Правног факултета у Скопљу, Том 37, 1996/98, Скопје, 1998, стр. 321 -343. Споразум у Охриду је потписао предсједник Владе Љупче Георгијевски.

[778] Гордана Сиљановска-Давкова, *Македонски модел парламентаризма и демократије*, У: Дилеме и изазови парламентаризма, (ур. В.Павловић, С. Орловић), Београд, 2007, стр. 347.

[779] Консоцијативна демократија је „модел демократије у плуралним друштвима која су снажним вјерским, језичким, етничким, расним, идеолошким и регионалним расцјепима подијељена на посебне сегменте што их је нужно држати на окупу скупом посебних друштвених правила и институција“. Мирјана Касаповић, *Изборни лексикон*, Загреб, 2003, стр. 203. Консоцијална демократија није само теоријски, већ је и емпиријски модел, успјешно примијењен у Белгији, Швајцарској, Холандији и Аустрији.

[780] Синтагма „заједница“ је уведена Охридским споразумом.

етничких заједница од мајоризације у питањима (законима) која су витална за културу и етнички идентитет заједнице, али и много шире.[781] Осим тога утврђена је адекватна заступљеност грађана свих заједница у органима државне власти и другим јавним институцијама на свим нивоима, као нова темељну вриједност уставног поретка. У пракси се она своди на пуку пропорционалну заступљеност.

Елемент консоцијативне демократије у македонском политичком систему наилазимо код састава Владе. Македонске Владе су коалиционе владе у којима партиципирају партије етничких заједница, прије свих албанских. Наиме, албанске партије су у постизборним коалицијама улазиле у састав Владе. Етнички сукоби су имали одраз на састав и функционисање Владе у смислу да је због конфликта Албанцима, на ванредној сједници Собрања одржаној 16 маја 2001. године, формирана широка коалициона Влада или Влада политичког јединства, под притиском међународне заједнице. Собрање Македоније је са 104 гласа "за" и само једним гласом "против" дало подршку новој влади премијера Љупчета Георгијевског.[782] Проф. Гордана Сиљановска - Давкова се критички односила на начин избора Владе, истичући да „и у овом случају предсједник Владе није вратио мандат предсједнику државе. То је требала да буде велика коалиција, једна од основних елемената консоцијативне демократије у коју улазе представници свих значајнијих сегмената подијељеног друштва, али у суштини, то је била македонско - албанска коалиција.“[783] Кључни актери процеса одлучивања су македонске и албанске партије, тачније партијски лидери. Главни задатак нове Владе била је стабилизација безбједносне ситуације у земљи, при чему је посебно била важност учешћа двију "албанских партија" у власти, као и припрема пријевремених парламентарних избора.

Пракса македонског парламентаризма показују да стварна моћ и односи између институција не зависе само од уставних норми. За вријеме трајања мандата (до 1998. године) „харизматичног предсједника Кире Глигорова, мјешовити систем је de facto, функционисао као предсједнички. И обрнуто, за вријеме трајања мандата предсједника Б. Трајковског, мјешовити систем у реалности је функционисао као парламентарни. Природно, стварни положај предсједника је тијесно повезан са његовом партијом којој припада, и поред тога што Устав утврђује инкомпатибилност обављања предсједничке функције са вршењем било које друге функције, професије или партијске функције.“[784] Ако је предсједникова партија на власти,

[781] Tako je нпр. Амандманом XVI утврђено да се Закон о локалној самоуправи доноси двотрећинском већином гласова свих посланика, при чему мора да постоји већина гласова посланика који припадају заједницама које нису већина у Македонији.

[782] У нову Владу су ушли донедавно опозициони Социјалдемократски савез Македоније (СДСМ), представници донедавно највеће опозиционе партије Албанаца у Македонији, Партије демократског просперитета (ПДП), ВМРО-ДПМНЕ, Демократска партија Албанаца (ДПА) и још неколико мањих парламентарних странака као што су Либерална партија (ЛП), Либерално-демократска партија (ЛДП) и ВМРО-ВМРО.

[783]Gordana Siljanovska-Davkova, *Parliamentary system(s) or/and presidential system(s): Dilemmas and challenges*, www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/14/266/pdf, Mexsico Sity, 2010, str. 21

[784] Гордана Силјановска – Давкова, *Современи „модели“ на организација на власта: дилеми и предизвици,* Зборник Правног фалултета у Загребу 61/2011, Загреб 2011, 377.

постоји реална могућност да он неформално буде кључна фигура система власти. Тако је социјадемократска парламентарна већина у периоду од 1992- 1998, те јака личност Кире Глигорова, омогућила да шеф државе буде, како то назива проф Г. Сиљановска, „доносилац одлука“. Са доласком ВМРО-ДПНЕ на власт 1998. године, мјешовити систем се манифестује као парламентарно - предсједнички систем, у условима конфликтне кохабитације.[785] У ситуацији када је предсједник државе доминантна личност у владајућој партији, он је продужена рука Владе, односно њеног премијера. Предсједник Борис Трајковски,[786] и поред тога што је био на високој функцији у ВМРО-ДПМНЕ, те пред изборе за шефа државе имао већи утицај у странци, био је у сјенци моћног Љупча Георгиевског. Стога је у периоду од 1999. до 2002. године био парламентарни систем. Међутим, он није могао да дође до краја мандата због недовољно јаке парламентарне већине, тзв. Коалиције за промјене.

У Македонији су одржани парламентарни избори 15. септембра 2002. године.[787] Убједљиву побједу је остварила коалиција Заједно за Македонију (СДСМ у коалицији са 12 политичких странака) која је освојила више од 40% гласова, док је коалиција ВМРО-ДМПНЕ и Либерална партија завршила на другом мјесту са 20% освојених гласова.[788] Пета Влада, са 18 чланова формирана је 1.11.2002. године, а предсједник је Бранко Црвенковски, лидер СДСМ. У Владу су ушли и Демократска унија за интеграцију (ДУИ), и ЛДП. Влада је изабрана са 72 гласа, а након гласања опозициони блок окупљен око ВМРО-ДМПНЕ напустио је парламент и нису присуствовали сједницама до краја године. Разлог апстиненције је био исказивање неслагања са чином избора представника албанске ДУИ у Влади, што је по оцјени опозиције недопустиво јер се радило о припадницима армије[789] са којима су македонске безбједоносне снаге ратовале. Говорећи о дилемама везаним за елементе консоцијативне демократије, македонска професорица Г.Сиљановска-Давкова, указује на „неприродну симбиозу еволуциониста и (СДСМ) и револуционара (ДУИ). Док се у свим демократијама радикали маргинализују, у Македонији се толеришу и стимулишу. Како иначе разумјети задњи прилог

[785] Gordana Siljanovska-Davkova, *Parliamentary system(s) or/and presidential system(s): Dilemmas and challenges*,www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/14/266/pdf, Mexsico Sity, 2010, str. 12

[786] Мандат К. Глигорова је истекао 19.11.1999, па је од 19. новембра до 15. децембра функцију шефа државе привремено обављао 1999. године Саво Климовски. На предсједничким изборима је побиједио Борис Трајковски, кандидат ВМРО-ДПМНЕ. Борис Трајковски је функцију шефа државе обављао од 15. децембра 1999. године, па све до 2004. године када је погинуо у авионској несрећи 26. фебруара 2004. Након смрти Трајковског 2004. године, функцију шефа државе привремено је обављао Љупчо Јордановски до избора новог предсједника Републике. На пријевременим изборима у априлу 2004. године за шефа државе изабран је Бранко Црвенковски.

[787] Током 2002. године, Република Македонија је увела пропорционални изборни модел са затвореним кандидатским листима. Земља је подијељена на шест изборних јединица у којима се бира по двадесет посланика. Овај модел је показао изборне резултате сличне оним са већинским моделом.

[788] Септембарски парламентарни избори су први који су одржани по новом Закону о избору посланика објављеног у Службеном листу 25. јуна 2002. године. Његово доношење је било у складу са захтјевима из Охридског мировног споразума.

[789] Национална ослободилачка армија (НОА)

теорији и пракси консоцијације, познат као избор Владе са двојном већином, на чему инсистира Демократска партија за интеграцију. (ДУИ)“.[790]

Будући да је шеф државе био Борис Трајковски, кандидат ВМРО-ДПМНЕ, наступио је период кохабитације,[791] која је опет у пракси тешко функционисала.[792] Након трагичне смрти предсједника Б. Трајковског, 2004. године, одржани су (трећи) предсједнички избори на којима је побиједио Бранко Црвенковски (СДСМ),[793] тадашњи предсједник Владе. Стога је морала бити формирана нова влада са премијером Харијем Костовим, који убрзо подноси оставку, а нови предсједник, седме по реду, Владе је био Владо Бучковски, лидер СДСМ. Ако предсједник Републике и Влада припадају истој политичкој опцији, као што је то било у том периоду, по логици ствари, они ће поступати јединствено и без супростављених ставова. Међутим, и у таквим политичким околностима долазило је до несугласица и супротстављених ставова који су резултат „индивидуалних ривалских амбиција праћених сујетом и ароганцијом, патријархалном балканском политичком културом, унутарпартијских фракцијских борби, притисака коалиционих партнера или међународне заједнице. Тако су нпр. предсједник државе Црвенковски и предсједник Владе Бучковски давали различите изјаве око признања независности Косова“.[794]

У 2005. години Македонија је поднијела молбу за чланство у НАТО-у, у увјерењу да ће бити прихваћена 2008. године, али је Грчка ставила вето на званичан позив. Македонија је стекла и статус кандидата за пријем у ЕУ, али је Грчка 2009. године из истог разлога блокирала и преговоре о приступању Македоније ЕУ.

4.2. Период од 2006. године

Након непуне четири године опозиционог дјеловања, ВМРО – ДПМНЕ и њени партнери у коалицији „За бољу Македонију“ побиједили су на редовним парламентарним изборима одржаним 5. јула 2006. године,[795] освојивши 44 (од 120) мјеста у парламенту. Лидер ВМРО – ДПМНЕ Никола Груевски формирао је коалициону Владу која је обухватила представнике

[790] Гордана Сиљановска-Давкова, *Македонски модел парламентаризма и демократије*, У: Дилеме и изазови парламентаризма, (ур. В. Павловић, С. Орловић), Београд, 2007, стр. 354

[791] Након што је ВМРО-ДПМНЕ у септембру 2002. године изгубила на парламентарним изборима од Социјалдемократске уније Македоније, услиједили су мјесеци унутарстранчаких превирања који су окончани избором Николе Груевског за новог лидера странке у мају 2003. (замијенио Георгијевског).

[792] Проблематично се показало и предлагање и избор чланова Републичког судског сасвјета и Уставног суда. Наиме, предсједник Републике предлаже чланове у два органа, а Собрање их бира. У периоду кохабитације, Собрање је одбило да изабере лица за ове функције која су била предложена од предсједника Бориса Трајковског.

[793] Функцију је почео обављати 12.05.2004. године

[794] Гордана Силјановска – Давкова, *Современи „модели“ на организација на власта: дилеми и предизвици*, Зборник Правног фалултета у Загребу бр. 61/2011, Загреб 2011, 378.

[795] Избори су одржани по пропорциоанлом изборном систему, у шест изборних јединица, исто као и на изборима 2002. године.

четири остале странке. Осма македонска Влада изабрана је 26. августа 2006. године, а подржале су је још неке парламентарне странке.

У свим демократским земљама, парламентарни избори се одржавају сваке четири године, гдје странка са највише освојених гласова на регуларно спроведеним изборима добија мандат за састав Владе. Али, 2006. године, када је владајућа гарнитура ВМРО-ДПМНЕ-а дошла на власт, није пуно чекала до расписивања пријевремених парламентарних избора 2008. године. Пријевремени парламентарни избори су одржани 1. јуна 2008[796] када је коалиција „За бољу Македонију" на челу са владајућом странком ВМРО-ДПМНЕ опет побиједила и обезбиједила 63 мандата у парламенту који има 120 чланова. Укупно је у парламент ушло пет странака, власт су формирале ВМРО-ДПМНЕ и ДУИ, а Никола Груевски је формирао и девету Владу. Иако је ВМРО-ДПМНЕ имао натполовичну већину у парламенту и шефа државе из својих редова,[797] ипак није успио у свим својим плановима. На ванјском плану постигнути су одређени неуспјеси иако се за то не може директно кривити македонска политичка елита. Неуспјех је свакако одбијање чланства у НАТО-у у апарилу 2008. године на самиту у Букурешту. Преговори с Европском унијом нису започети иако је Македонија још почетком децембра 2005. године добила статус кандидата.

Политичка криза и бојкот парламента од стране главне опозиционе странке, те економска стагнација и ванјскополитички неуспјеси резултирали су новим пријевременим парламентарним изборима у Македонији, одржаним 5. јуна 2011. године. На њима је поновно побиједила странка десног центра ВМРО-ДПМНЕ. Очито је да у Македонији постоје изразита политичка превирања с обзиром да владајућа странка не може до краја извршити мандат.[798] Никола Груевски је изабран за мандатара 2011. године односно остао је на функцији премијера.

У цијелом протеклом периоду Владе су показале стабилност. Најнестабилнија влада је она која је имала мандат од 1998. до 2002. године.[799] Стабилност неколико влада у периоду од 2002. године до данас, није резултат сличних идеологија, односно компатибилних програма

[796] Гласање је било поремећено сукобима у којима је једна особа погинула, док је више било повријеђено, па су поновни избори на преко сто бирачких мјеста органитзовани 15. јуна, а треће на 29. јуна.

[797] На предсједничким изборима, у априлу 2009. године, побиједио је Ђорђе Иванов, кандидат ВМРО-ДПМНЕ, који је функцију шефа државе почео обављати 12. маја 2009.

[798] Ово су иначе други пријевремени избори од независности Македоније, и други у низу, када ВМРО-ДПМНЕ поново побјеђује СДСМ, али са мањом разликом у односу на прошле изборе, тачније изгубила је апсолутну већину у парламенту. ВМРО је прије избора имала 63 мјеста у парламенту, а сада ће имати 56. СДСМ је добио 42 мандата.

[799] У току њеног мандата, долази до партијских трансфера посланика. Наиме, подјела и распад Демократске алтернативе, партије која је била дио владајуће коалиције, изазива нестабилност Парламента. Влада је, у покушају да одржи парламентарну већину, користила сва оружја, тако да је овај период био вријеме трансфера и куповања посланика, а тиме и њиховог корумпирања. Али, у вријеме најнестабилније македонске владе, опозиција је била снажна и вољна да обавља контролну улогу, а Парламент је био демократска арена суштинских дебата. О томе: Гордана Сиљановска Давкова, Рената Тренеска Дескоска, *Македонска (не)демократска сага: Давид (Скупштина) против Голијата (Влада)?,* у: Искушења парламентаризма (ур. Славиша Орловић), Београд 2013, стр. 81.

коалиционих партнера, већ се заснива на етнопартијским (македонско-албанским) компромисима консоцијативног карактера. Двије највеће партије, СДСМ и ВМРО -ДПМНЕ редовно улазе у предизборне коалиције са мањим партијама, као и у постизборним коалицијама са неком од албанских партија. До 2008. године, постало је неписано правило да то буде побједничка албанска партија. „Стабилност влада значила је маргинализацију парламента. Данашњи парламент је доживео „залазак сунца“ демократије из 1990. године, какав је био први парламент независне Македоније.“[800] Наиме, Власт не мари за добри уставни обичај из компаративног уставног права да правила о раду парламента и изборна правила требало да буду донесена консензусом, зато што они одређују основна правила политичке игре. То правило је било занемарено у 2008. години, када је владајућа већина промијенила Пословник парламента без сагласности опозиције, иако се радило о ограничавању права. То правило је било занемарено и почетком 2013. године. Македонска Влада, не само што не манифестује политичку вољу да остави/ослободи простор Собрању за вршење његових функција, већ и тражи од Собрања да крши своја правила да би што лакше спровео њену вољу. То се види и по великом броју закона, који се супротно правилима из Пословника Собрања, доносе по скраћеном или хитним поступку, под руководством председника Собрања, који је више човјек Владе, него Собрања.

У Македонији, у периоду од 2002. до 2008. године, већина закона је донесена по скраћеном поступку. Али, у највећем броју случајева за то нису испуњени услови, предвиђени Пословником, па су тако, сложени закони усвајани без икакве дебате. То је утицало на (не)квалитетност закона и довело до тога да неки од њих буду мијењани по неколико пута у једној години. Скраћени поступак за доношење закона је био масовно коришћен крајем јула и почетком августа 2008. године када је по скраћеном и хитном поступку усвојено 172 закона. „У јавности се то коментарисало као процедура брзих прстију, због тога што је од тренутка читања назива законског текста у Парламенту, до његовог усвајања било потребно од 35 до 40 секунди. Већина ових законских измјена не само да имају проблема са квалитетом рјешења које садрже, већ садрже и нека небулозна рјешења. Тако на примјер, усвојена је измјена једног члана Закона о финансирању политичких партија, који је био укинут од стране Уставног суда 2006. године. Усвојени законски текст је унио измјене у тај члан као да он постоји. У оквиру законске измјене брзих прстију без икакве дебате, Собрање је усвојило и одређене законске одредбе које су исте или сличне са одредбама које су раније биле укинуте од стране Уставног суда. На крају оваквог непарламентарног понашања Парламента, предсједник истог се само извинио јавности, без преузимања било какве политичке или правне одговорности.“[801]

[800] Гордана Сиљановска Давкова, Рената Тренеска Дескоска, *Исто*, стр. 81

[801] Гордана Сиљановска Давкова, Рената Тренеска Дескоска, *Македонска (не)демократска сага: Давид (Скупштина) против Голијата (Влада)?,* у: Искушења парламентаризма (ур. Славиша Орловић), Београд 2013, стр. 82.

Послије тог процедуралног инцидента из 2008. године скраћени и хитни поступци су били у мировању све до краја 2012. и почетка 2013. године. И 2008. и 2013. године када се користила процедура „брзих прстију“ опозиција је бојкотовала Собрање. То је био случај и крајем 2012. године, кад је парламентарна већина усвојила буџет по поступку који није био у складу са Пословником парламента. Опозиција је напустила Скупштину, позивајући на отпор, те је и дошло до демонстрација. Тако је „македонско Собрање доживјело свој *сумрак* 24. децембра 2012. године, дан када су посланици водеће опозиционе коалиције присилно одстрањени из скупштинске сале за пленарне сједнице, да би се донио буџет Републике. Парламентарна драма је резултирала политичком кризом и бојкотом парламента од стране опозиције.“[802]

Када се говори о редовном законодавном поступку и законодавству уопште, у периоду од 2006. до 2010. године, може се рећи да је била доминација Владе и премијера. Наиме, владајућа коалиција, предвођена са ВМРО-ДПНЕ, чији је лидер Никола Груевски био предсједник Владе, имала је двотрећинску већину у прламенту, док је шеф државе, Г. Иванов, иако кандидат владајуће коалиције на изборима, био без политичког искуства и утицаја. Доминација владе у законодавном процесу је редовна и уобичајена пракса у Републици Македонији. У периоду од 2006. до 2011. године већина усвојених закона (више од 96%) су предложени од Владе, а осталих, 4% су припремљени од стране Владе, а формално су предложени од стране посланика из владајуће већине.

Предлагачи закона у Скупштини Републике Македоније у периоду од 2006. – 2011. године[803]

Предлагачи усвојених закона	Пети сазив Скупштине (2006-2008)	Шести сазив Скупштине (2008-2011)
Влада	289	818
Посланици	4	30

За *подређеност* парламента, одговорни су и влада и сам парламент. Проф. Гордана Сиљановска - Давкова подсјећа да се не смије заборавити „да и предсједник Скупштине има кључну улогу у релацијама са Владом, али и са предсједником државе. Предсједник Скупштине, по Уставу Републике Македоније, замјењује предсједника државе у случају његове спријечености да врши функцију. Досадашњи предсједници македонске Скупштине више су наликовали америчком, него енглеском спикеру. Они, поред овлашћења утврђених Пословником Скупштине, имају и сва овлашћења која поседује сваки посланик, односно: да учествују у скупштинској расправи и да гласају. Далеко су од тога да буду *neutral like a pope,*

[802] *Исто,* стр. 86. Испред Парламента у Скопљу је дошло до физичког сукоба присталица Социјалдемократске уније (опозиција) и присталица ВМРО-ДПМНЕ (странке на власти).

[803] Гордана Сиљановска Давкова, Рената Тренеска Дескоска, *исто,* стр. 82. Дискусија по законским приједлозима била је формална, без икаквог суштинског утицаја на предложене тектстове, а усвојени амандмани више су козметички него суштински.

што би рекли за британског спикера. Чини нам се да су у свим сазивима предсједници македонске скупштине били више у функцији владе него посланика. То посебно важи за однос предсједника Скупштине према парламентарној опозицији.“[804]

Међутим, односи у владајућој колацији су нарушавани, прије свега, због политичких сукоба македонских владајућих партија. То је довело до пријевремених избора у априлу 2014. године, у периоду када су се одржавали и предсједнички избори. Предсједник Владе Никола Груевски расписао је пријевремене парламентарне изборе за 27. април након сукоба с коалицијским партнерима из албанске Демократске уније за интеграцију.[805] На петим предсједничким изборима 13.04.2014. године поново је побиједио кандидат ВМРО-ДПНЕ, Ђорђе Иванов.

Послије ванредних избора, двије највеће странке у земљи македонски ВМРО-ДПНЕ и албански ДУИ, чине власт имајући у Собрању већину са 80 од укупно 123 посланичка мјеста. Нова влада, изабрана 10. маја 2014. године. Највећа опозициона страна - Социјалемократски савез Македоније /СДСМ/ не учествује у раду Собрања, незадовољна изборним процесом. Бојкот учествовања у раду парламента се наставио и током 2014. године, чиме се политичка криза наставља, уз пораст етничких тензија.

5. ИЗВРШНА ВЛАСТ У СИСТЕМУ ВЛАСТИ РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ - ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Устав Републике Македоније из 1991. године, утврђује принцип подјеле власти као темељну вриједност уставног поретка. С обзиром на уставни положај органа изввршне власти, македонски уставни модел организације власти припада групи мјешовитих система, али у њему доминирају парламентарна обиљежја: Влада произилази из парламентарне већине и одговара парламенту (Собрању) за свој рад; постоји двоглава (бицефална) извршна власт; шеф државе је стабилан, а Влада нестабилан елемент егзекутиве и постоји сарадња између законодавне и извршне власти.

Међутим, недостају неке стандардне карактеристике парламентарног система: не предвиђа се распуштање парламента од стране извршне власти и не постоји институт министарског премапотписа на акта шефа државе; нема компатибилности између посланичке и министарске функције. Према томе, јасно је да се не ради о *чистом* парламентарном систему,

[804] Gordana Siljanovska -Davkova, *Za makedonskiot model na organizacija na vlasta*, in: Reform of the institutions and its significance for the development of the Republic of Macedonia, Book 5, Makedonian Academy of Sciences and arts, Скопје 2009, str. 366

[805] Челник ДУИ-ја Али Ахмети желио је да Македонија промијени Изборни закон како би се предсједник државе бирао у Парламенту, што би омогућило да етнички Албанац буде изабран за македонског предсједника. Непосредним изборима то је немогуће, јер етнички Албанци чине између трећине и четвртине становништва. Када су Ахметијеви захтјеви одбијени, позвао је етничке Албанце да бојкотују предсједничке изборе. Предсједник Владе му је одговорио расписивањем парламентарних избора годину прије истека мандата.

већ о мјешовитом моделу. Елементе полупредсједничког система налазимо у уставним нормама: у непосредном избору шефа македонске државе; у праву предсједника на суспензивни вето; у одговорности предсједника за кршење устава и закона.

Флексибилну подјелу власти као карактеристику парламентарног система можемо сагледати у међусобном мијешању трију власти. Скупштина у односу на извршну власт има утицај преко: посланичких питања иинтерпелације; гласања о (не)поверењу Влади; избора и разријешења предсједника и чланова Владе; права да тражи од предсједника Републике мишљење о питањима из његове надлежности; права да покрене питање одговорности за предсједника Републике у случају кршења устава и закона. Влада Републике Македоније на законодавну власт утиче: предлагањем закона, (97% приједлога закона), буџета и других прописа; давањем обавезног мишљења на приједлог закона и других прописа предложених од овлашћених предлагача; учешћем у раду Скупштине и њених радних тијела; правом да тражи сазивање сједнице Скупштине. Предсједник Републике утиче на законодавну власт преко: права на суспензивни вето на законе које Скупштина доноси релативном или апсолутном већином; извјештаја Скупштини о стварима из његове надлежности који подноси најмање једном годишње; преко именовања и разрјешења Владе и именовања и разрјешења функционера, чији је избор у надлежности Скупштине, за вријеме ратног и ванредног стања, ако Скупштина не може да се сазове.

Дакле, имајући у виду уставни положај шефа државе и Владе и њихов међусобни однос, може се закључити да је систем власти Македоније мјешовитог карактера. Ипак, улога шефа државе је прескромна да би се могло говорити о постојању полупредсједничког система власти. Наиме, у односу на доминантни модел мјешовитог система у облику полупредсједничког система француског типа,[806] уставни модел македонске организације власти разликује се по томе што: шеф државе нема доминантну улогу, односно не именује предсједника владе, не предсједава сједницама владе, нити потписује владина акта; извршна власт не располаже правом на распуштање Скупштине; македонски предсједник државе нема право да расписује референдум, као француски; македонски предсједник није овлашћен предлагач закона, али је овлашћени предлагач промјена Устава.

Изборна већина којом се бира шеф државе треба да буде пропорционална збиру и количини овлашћења које предсједник има у Уставу. Ако су његова овлашћења већа и положај јачи, то је и изборни цензус за његов избор већи и обрнуто. У Македонији, имамо обрнуту ситуацију. Предсједник Републике се бира на основу високог изборног цензуса, иако су његове надлежности не баш јаке и ограничене. Отуда се јавља потреба за смањивање изборног цензуса и довођењем у склад његовог легитимитета са количином овлашћења која посједује.

[806] „У Републици Македонији недовољно постоје ванјски и унутрашњи услови за стабилност мјешовитог система.“ Рената Тренеска, *Мешовитиот модел на организација на власта: Франција и Македонија*, Мегународнота конференција „македонско – француски денови на правото – 2000 години од Code Civil“, Скопје 2005, стр. 368.

Односи шефа државе са Владом су постављени на хоризонталној основи. Не може се рећи да постоји хијерархијска подређеност између ова два органа. Уставне одредбе дају основ да ова два органа функционишу у тандему. Међутим, уставне одредбе су само почетна тачка у анализи улоге државних органа у политичком систему. Њихов истински однос зависи од многих других фактора који означују конкретне пириоде њиховог функционисања. То се, прије свега, односи на припадност истој или различитој политичкој опцији, а пракса је показатељ функционисања органа власти у таквим околностима.

Треба напоменути да Устав не утврђује институт распуштања Собрања од стране органа извшне власти, већ само институт самораспуштања. Додајмо да македонски предсједник Владе не може самостално разријешити поједине министре и тако вршити реконструкцију Владе, већ му за то треба сагласност Скупштине којој предлаже разрјешење. Стога је Влада, по слову устава, инфериорна у односу на Собрање, тј. не може се говорити о равноправности легислативе и егзекутиве нити да је одговорност Владе у духу парламентаризма. Избор и разрјешење предсједника Владе и чланова Владе од стране Скупштине и немогућност распуштања Скупштине, односно могућност самораспуштања дају „македонском парламентарно - предсједничком хибриду организације власти“[807] и елемент скупштинског система.

Раскорак између уставног и стварног положаја законодавне и извршне власти у Македонији види се, не само у концентрацији истинске ефективне моћи у рукама Владе, што јој омогућава да доминира у политичком систему, већ и у поступању Скупштине по наредбама Владе, као њен егзекутор, понекад кршењем правних норми (уставних, законских и пословничких) од стране саме законодавне власти. У стварности, посланици су само обична гласачка машинерија у односу на Владу и доводи у питање истинску реализацију начела подјеле власти и постојање двоструких стандарда у погледу овлашћења политичких институција: стандарди који је утврђен Уставом Македоније, и други, који се у пракси своди на силу. У досадашњем парламентарном животу Републике Македоније присутна је тзв. агресивна политика Владе која буквално моделира пареламентарно (не)расположење у зависности од сопствених потреба.

Киро Глигоров је први предсједник Републике Македоније као самосталне државе,[808] а функцију шефа државе обављао је у два мандата. У периоду од 1998. година парламентарну већину је чинила његова странка тј. у том периоду је побиједила социјалдемократска већина. Република Македоније од своје независности па до 2014. године, промијенила је десет Влада на челу са шест премијера. Све досадашње Владе од 1991. године до данас, биле су владе широке коалиције, формиране или од/око СДСМ или од /око ВМРО-ДПМНЕ. У њима увијек

[807] Гордана Силјановска-Давкова, *За македонскиот модел на организација на власта*, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, Скопје 2010, стр. 282

[808] Ту функцију је напустио 19. новембра 1999. године. Био је дугогодишњи члан Савеза комуниста, а потом Социјалдемократске партије Македоније

партиципирају партије етничких заједница, преко предизборних коалиција, односно путем заједничких изборних листа, када су у питању Турци, Роми, Срби, Власи и Бошњаци, или преко постизборног коалицирања када се ради о албанским политичким партијама. Коалиционе Владе, ипак, су већином биле „македонско - албанске“, чак и онда када је побједничка коалиција имала апсолутну већину па није ни имала потребе за албанским партнерима. Овакве коалиције наликовале су на „мијешање уља и воде, неријетко функционисале као двије у једној“.[809] Владе су претрпјеле реконструкцију више пута, а највеће су оне из 1997, 2001. и 2003. године.

Стабилност владајуће већине је битан фактор који утиче на улогу парламента и владе. Стабилност и нестабилност владе,[810] истовремено имају предности и недостатке. Кад Влада има стабилну већину, парламент може постати њен обичан привезак. Владина нестабилност, опет, може изазвати општу политичку нестабилност.

Партијска дисциплина у македонском Собрању је почела да јача од 1994. године, па све до данас, када достиже кулминацију. Научна и стручна јавност је сагласна у оцјени да македонски посланици не представљају грађане из којих извире њихов легитимитет, већ партије, то јест партијске камариле, на чијим су листама. Њихово Уставом загарантовано право да гласају по свом увјерењу је демократски декор, јер се они понашају као послушни партијски војници. Скупштина нема никаквог утицаја на рад и политику Владе. Она је занемарила чак и своју делиберативну функцију јер ње нема без дијалога између власти и опозиције. Њена основна функција је сведена на верификацију/акламацију владине политике, у ствари политике владајућих партија, јер је македонска држава партократска. Македонска скупштина дијели судбину савременог парламентаризма. Она је мјесто гдје се легитимишу и легализују већ донесене одлуке у оквиру Владе, односно од стране партијских руководстава. Тешко се може доказати теза да је „Скупштина Републике Македоније јавна арена гдје се креира политика и рјешавају политички проблеми.“[811]

Супердоминација Владе, односно партија на власти подрива вршење представничке, законодавне и контролне функције парламента, остављајући га на маргини.[812] Растућа доминација носилаца извршне власти у односу на носиоце законодавне власти, према проф. Тањи Каракамишевој, је из неколико разлога: јачање снаге партијске дисциплине; повећане

---

[809] Гордана Силјановска – Давкова, *Современи „модели“ на организација на власта: дилеми и предизвици*, Зборник Правног фалултета у Загребу бр. 61/2011, Загреб 2011, стр. 387

[810] У овом смислу, најнестабилнија влада је она која је имала мандат од 1998. до 2002. године.

[811] Gordana Siljanovska -Davkova, *Za makedonskiot model na organizacija na vlasta*, in: Reform of the institutions and its significance for the development of the Republic of Macedonia, Book 5, Makedonian Academy of Sciences and arts, Скопје 2009, стр. 364

[812] Тако, у оквиру класификације парламената на: 1. оне које креирају политику (енг. *policy making parliaments*), као Конгрес САД , на примјер; 2. парламенте које имају утицај на креирање политике Владе, односно који реакцијом на владине иницијативе могу трансформисати политику (енг. *policy influencing parliaments*) и 3. парламенте под владином доминацијом – македонски припада трећој групи.

потребе за креирањем слике „велике, моћне владе“; организацијске слабости Собрања; развој утицаја интересних група на процес доношења политичких одлука; јачање улоге медија.[813]

Већ смо констатовали да је пад моћи парламента општа тенденција, која се односи и на западне полијархије са дуготрајном демократском традицијом. Доминација извршне власти у односу на законодавну у европским земљама није нешто ново и чудно, али оно што се мора урадити у Македонији јесте јасно правно и политичко дефинисање границе власти у односу на парламент.[814] Да македонска Скупштина није институционализована може се закључити анализом рада парламента од 1991. године до данас. Бројни су примјери кршења устава и пословника од стране саме Скупштине. То говори о озбиљним проблемима са владавином права.

Пракса је показатељ вриједности и недостатака уставног положаја органа власти. Кохабитација, кад у оквиру извршне власти функционишу двије (различите) политичке опције, има своје добре и лоше стране. С једне стране, успоставља се систем „кочнице и равнотежа“ у оквиру извршне власти, а, с друге стране, носи у себи и потенцијалну опасност нестабилности и неефикасности која излази на површину уколико не постоји консензус око одређених питања у областима у којима овлашћења имају и шеф државе и влада.

У Македонији, у сфери безбједности и спољне политике постоји подијељена надлежност између предсједника државе и Владе. У вријеме кохабитације, долазило је до блокада у процесу одлучивања и одсуства сарадње, што се објашњава неспремности превазилежења партијских интереса у циљу постизања консензуса у заједничким надлежностима. Иако кохабитација није функционисала на потребном нивоу, проф. Гордана Силјановска - Давкова не сматра да би за њено превазилажење требало мијењати Устав тако што би се шеф државе, умјесто на непосредним изборима, бирао у Собрању, односно да се пређе у „чист парламентарни систем“. Она с правом сматра да у амбијенту партикратије од које болује демократија у Македонији, избор шефа државе од стране парламентарне већине представља велику опасност од етно-партијско-олигархијске лицитације, уцјена и трговине за (не)блокаде. Осим тога, у условима посредног избора шефа државе, када би обје главе извршне власти бирало исто партијско тијело, можда би се добила ефикасна власти али би се суочили и са апсолутном власти/партијском моћи.

У Македонији је присутна партократија, због чега је незамисливо да побиједи нестраначка личност, која би на основу своје независности, била баланс између Собрања и Владе. У условима партократије тешко би се разграничило шта је партија, а шта држава односно, кад завршава партијска сфера а започиње државна. Пропорционални изборни систем са затвореним листама и одсуством унутарстанчке демократије, искривио је и парламентарну

[813] Тања Каракамишева, *Основне забелешки за системите на организација на власти и за потребата од реформирање на политичките интитуции во Републике Македонија*, у: Реформата на институциите и нејзиното значење за развојот на република Македонија, Македонска академија на науките и уметностите Скопје, 2009, стр. 401.
[814] Тања Каракамишева, *Исто,* стр. 401.

демократију.[815] Стога Т. Каракамишева с правом истиче да је потребно да се повећа интерна партијска демократија, јер ако у партијама нема дијалога, размјена мишљења и различитих мишљења, то се дефинитно одржава и на демократски капацитет и квалитет политичких институција.[816]

С друге стране, уставом утврђени инструменти за контролу рада Владе од стране Скупштине треба да почне, да истински заживи, насупрот досадашњој парадерској улози у пракси и која није доносила квалитет у демократском систему. Постављање питања одговорности носилаца јавних функција, интерпелација, посланичко питање, треба да нађу право мјесто у систему у циљу јачања одговорности носиоаца јавних функција. Партијска дициплина не смије да буде основни и једини механизам у функционисању институција система. Европска искуства треба користити, нпр. њемачка или финска у којима постоје посебни парламентарни одбори формирани за постављање интерпелације министрима. De iure и de facto партије у Македонији имају централизовану структуру са дисциплинованим чланством које се буди сваке четврте године. Поданичка политичка култура је modus vivendi партијског живота.[817]

[815] Гордана Силјановска -Давкова, *За македонскиот модел на организација на власта*, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, Скопје 2010, стр. 286.
[816] Тања Каракамишева, *исто,* стр. 402.
[817] Гордана Силјановска – Давкова, *Современи „модели“ на организација на власта: дилеми и предизвици*, Зборник Правног фалултета у Загребу бр. 61/2011, Загреб 2011, стр. 381.

IX ИЗВРШНА ВЛАСТ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ОД 2006. ГОДИНЕ - НАСТАНАК САМОСТАЛНЕ ДРЖАВЕ

Устав Републике Србије од 2006. године је највиши правни акт самосталне српске државе након више од једног вијека. Посљедни свој устав, Србија је као самостална држава, донијела 1903. године. У међувремену, она је била у саставу југословенске унитарне краљевине, социјалистичке вишечлане, а затим и двојне федерације, те чланица Државне заједница Србија и Црна Гора.

Након сецесије Словеније и Хрватске, Србија и Црна Гора су одлучиле да остану у заједничкој, федералној држави, под називом Савезна Република Југославија (СРЈ). Нова Југославија конституисана је Уставом Савезне Републике Југославије од 27. априла 1992. године. Устав је усвојило и прогласило Савезно вијеће СФРЈ, на основу приједлога и сагласности парламената Србије и Црне Горе. На Устав је уложено девет амандмана, један крајем 1992. године, а преосталих осам 2000. године. Након тога је започео процес удаљавања Црне Горе од Србије, што ће довести до укидања федералног уређења и новим уставним актом, стварања државног савеза. Наиме, Устав је важио до 2003. године када је Савезна Република Југославија, у складу са Београдским споразумом из 2002. године,[818] преуређена и претворена у државну заједницу под називом Србија и Црна Гора. Споразум о принципима односа Србије и Црне Горе, у оквиру нове државне заједнице, представљао је крај постојања СР Југославије и стварање Државне заједнице Србије и Црна Горе. Уставну повељу нове државне заједнице Савезна скупштина СРЈ прогласила је 4. фебруара 2003. године, а претходно су је усвојили парламенти република чланица. Нова државна творевина, Србија и Црна Гора, била је „орочена“ на три године. Наиме, по истеку тог рока, државе чланице су имале право да на референдуму одлуче да ли ће остати заједно или постати независне.

Државна заједница Србије и Црне се тако показала као „прелазно рјешење“, али није престала раздруживањем, већ вољом једне стране. Након истека мораторијума на одржавање референдума о државноправном статусу, договореног Београдским споразумом, Црна Гора је одржала референдум којим је повратила међународноправни субјективитет, што је довело до краја државне заједнице. Скупштина Црне Горе, 1. маја, расписала је референдум о независности, а послије изјашњавања грађана о самосталности на референдуму одржаним 21. маја 2006. године, Црна Гора је прогласила независност 3. јуна 2006 године. Србија је распадом

[818] Усвајањем документа Полазне основе за уређење односа Србије и Црне Горе (скраћено зване „Београдски споразум“) створена је нова државна творевина Србија и Црна Гора са роком трајања од три године. Споразум о принципима односа Србије и Црне Горе, у оквиру нове државне заједнице, (без провјеравања воље грађана) потписали су у Београду, 14. марта 2002. године, предсједник Владе Србије Зоран Ђинђић, предсједник Владе Црне Горе Филип Јовановић, предсједник СР Југославије Војислав Коштуница, предсједник Црне Горе Мило Ђукановић, потпредсједник Владе СР Југославије Мирољуб Лабус и високи представник Европске уније за спољну политику и безбједност Хавијер Солана.

државне заједнице наслиједила међународноправни субјективитет државне заједнице.[819] У таквим околностима, нови устав је израз нове политичке реалности и правно средство преношења надлежности државне заједнице на Републику. Неколико мјесеци од поновног успостављања државне независности Србије, Народна скупштина је 30. септембра 2006. године, једногласно, од стране свих 242 присутна посланика, усвојила Приједлог новог Устава Србије и донијела одлуку о одржавању уставног референдума 28. и 29. октобра 2006. године. Већином од 53,4% од укупног броја бирача, грађани су потврдили, односно усвојили нови Устав Републике Србије, а Народна скупштина га свечано прогласила на Митровдан, 8. новембра 2006. године, због чега се у јавности и литератури назива и Митровдански устав.

Међутим, у проучавању извршне власти и организације државне власти у цјелини, мора се имати у виду и Устав од 1990. године, као и уставнополитичка пракса прије и након доношења новог Устава Србије. То је неопходно из разлога, што је Устав од 1990. године означио раскид са социјалистичком уставношћу и прелаз из једнопартијског система у период партијског плурализма тј. означава промјену уставног и политичког система. За разлику од старог скупштинског система који је почивао на јединству власти, Уставом од 1990. године успостављена је подјела власти на законодавну, извршну, судску, те је конституционализован однос равнотеже и контроле органа поменутих власти.[820] Устав од 2006. године исто је утврдио да „уређење власти почива на подјели власти на законодавну, извршну и судску. Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли. Судска власт је независна,“[821] предвиђајући исте органе државне власти.[822] Равнотежа власти и међусобна контрола карактеристични су за односе између легислативе и егзекутиве у парламентарним системима власти, што ће бити предмет анализе у овом раду.

У наставку рада ћемо анализирати положај шефа државе и владе у систему власти Србије, са нормативног аспекта (на основу анализе Устава од 2006. године, као и Устава од 1990), али и са аспекта праксе ових институција, да би и утврдили у који систем власти (полупредсједнички или парламентарни) се може сврстати систем власти у Србији.

Извршна власт је припала влади и шефу државе, међутим, питање је у којој мјери и на који начин је извршена подјела извршне власти између њих, да ли је уставом створен чист

---

[819] Видјети: *Одлука о обавезама државних органа Републике Србије у остваривању надлежности Републике Србије као следбеника државне заједнице Србија и Црна Гора,* „Службени гласник Републике Србије“, бр. 18/06.

[820] Законодавна власт је повјерена Народној скупштини, послови извршне власти су у надлежности органа егзекутиве (Влада и предсједник Републике), а судску власт врше судови (опште и специјализоване надлежности).

[821] Члан 4 Устава. Проф. Маријана Пајванчић запажа контрадикторност у увим уставним нормама јер „независност судства није остварљива уколико односе између све три власти (законодавне, извршне и судске) карактерише међусобна контрола“. Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд, 2009, стр. 17.

[822] Стога Миодраг Радојевић сматра да Устав од 2006. године, у поређењу са Уставом од 1990. године, „није нови основни правни акт, већ више прилагођени, редизајнирани стари устав“. Миодраг Радојевић, *Прилог за расправу о уставном питању у Србији – Митровдански устав*, Српска политичка мисао, број 1/2009, Београд, стр. 231.

парламентарни систем са снажном владом и предсједником са симболичним овлашћењима, или је, као што је случај са више других источноевропских посткомунистичких држава, значајан дио извршне власти припао шефу државе. Подједнако важно питање јесте питање каква је уставнополитичка пракса посткомунистичке Србије. Она ће бити анализирана почев од 1990. године, јер то је година доношења „првог српског Устава којим је конституисан вишепартијски политички систем са републиканским обликом владавине, али је истовремено и почетак новог периода у развоју српске уставности, обиљеженог кроз егзистенцију два устава (1990, 2006)“.[823]

Анализом ових питања, доћи ћемо да закључка о положају егзекутиве у Србији и истаћи који облик система власти је конституисан и успостављен у Србији.

2. ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Устав Републике Србије, у оквиру петог дијела „Уређење власти“, институцији шефа државе посвећује, посебан дио који носи назив „Предсједник Републике“.[824] Нормативном цјелином ”Председник Републике“, Устав Србије регулише положај предсједника Републике, питање надлежности шефа државе, његових овлашћења, права и обавеза; као и проблем његовог мандата и одговорности, избора и опозива. Ова засебна нормативна цјелина групише 11 уставних чланова[825] који се односе на насловљену институцију.[826] Треба истаћи да положај предсједника Републике није дефинитивно нормативно уређен само уставним нормама, већ и законским прописима, прије свега, Законом о предсједнику Републике и Законом о избору предсједника Републике.[827]

Позиција шефа државе нормирана је начелно уставом да „предсједник Републике изражава државно јединство Републике Србије“.[828] Формулацином изражавања државног јединства шеф државе добија на свом правном и политичком значају. Тиме се наговјештава могућност да он постане личност која ће снагом сопственог ауторитета, у својим рукама концентрисати државно јединство – категорију која је неопходна квалификација стабилности државног поретка. Термин државно јединство, заправо означава недјељивост државне

[823] Срђан Ђорђевић, *Инкомпатибилитет функције предсједника Републике Србије од 2012. године*, Гласник права, (електронскин научно-стручни часопис Правног факултета у Крагујевцу), бр. 1/2012, Крагујевац, 2012, стр. 48 и 49, доступно на www.jura.kg.ac.rs/gp.

[824] Устав Србије норме које регулишу статус предсједника Републике, групише на другом мјесту, у оквиру цјелине којој претходи „Народна скупштина“.

[825] Од члана 111. до 122. Устава.

[826] Овим члановима су назначени оквири и границе надлежности предсједника Републике, тако да свако њихово нарушавање (неиспуњавањем неке обавезе у случају када су се за њу испунили уставни услови или прекорачењем граница наведених овлашћења) значило би повреду Устава, што за свој правно – политички ефекат може имати покретање института одговорности и разријешења.

[827] Осим наведених закона, у погледу овлашћења и положаја предсједника Републике, релевантни закони су и Закон о одбрани, Закон о Војсци Србије, Закон о спољним пословима, Закон о одликовањима, Закон о помиловању итд.

[828] И према старом и према новом Уставу „предсједник Републике изражава државно јединство Републике Србије“. (Чл. 9 ст. 2 Устава из 1990. године и члан 111 Устава из 2006. године).

територије и компактност њеног целокупног интегритета (правног, политичког, економског). У складу с тим, шеф државе постаје и носилац одговорности за спречавање нарушавања те цјеловитости. Осим уставног положаја, уставни капацитет предсједника Републике анализираћемо кроз начин избора, опозива и мандата, обима и карактера његових овлашћења и односа према другим органима власти.

2.1. Избор и мандат предсједника Републике Србије

Устав Србије од 2006. године, слиједио је, уз извјесна одступања, одредбе о начину избора и мандату предсједника Републике из Устава од 1990. године. Митровдански устав се опредијелио за непосредан избор и петогодишњи мандат предсједника Републике.

Предсједник Републике Србије се бира на непосредним изборима, тајним гласањем. У складу с принципима функционисања уставом устројеног система власти Републике Србије, предсједник Народне скупштине је уставом предвиђени чинилац који расписује изборе за шефа државе. Председник парламента то чини у форми посебног акта – одлуке, којом прецизира датум одржавања избора, као и датум од којег почињу тећи рокови за извршење изборних радњи.[829] Устав разликује двије ситуације када се расписују предсједнички избори и одређује рокове за њихово одржавање. У редовном поступку изборе за предсједника Републике расписује предсједник Народне скупштине 90 дана прије истека мандата претходног предсједника Републике, тако да се избори окончају у наредних 60 дана.[830] У случају привременог престанка мандата, усљед његове спријечености да обавља дужност (нпр. физичка немогућност, тешка болест, смрт) или због оставке или разријешења, избори се морају одржати најкасније три мјесеца од настанка спријечености предсједника Републике, односно престанка мандата на који је биран. Исто тако, у случају ако је мандат предсједнику био продужен за вријеме ратног или ванредног стања, избори се морају одржати до истека три мјесеца од дана када престане такво стање.

Устав из 2006. године не садржи посебне услове у погледу активног и пасивног бирачког права, као неки други устави у свијету, тако да за предсједника може бити изабран сваки бирач тј. сваки пунољетан и пословно способан држављанин Србије који има пребивалиште у Републици Србији.[831] Устав из 1990. године предвиђао је до када се избори морају „одржати“, али не и до када се морају „окончати“. Ова два језичка израза, како је и пракса предсједничких избора показала, могу имати различита значења. Израз „одржати“, не значи истовремено и „окончати“, јер се дешавало да предсједнички кандидати нису могли испунити законске услове

[829] Чл. 4 и 5 Закона о избору предсједника Републике Србије („Службени гласник Републике Србије“ бр. 111/07; 104/09.)
[830] Члан 114 став 2 Устава.
[831] Чл. 2 Закона о избору предсједника Републике.

за избор тј. да предсједнички избори буду неуспјешни.[832] Нови устав, исто као и претходни, не регулише већину која је потребна да би предсједник био изабран, већ то препушта законским одредбама - Закону о предсједнику Републике Србије. Тако је овим законом из 2007. године,[833] прописана иста већина предвиђена законским нормама из 2004. године - да је за предсједника Републике изабран кандидат који је добио већину гласова бирача који су гласали без обзира колико је бирача изашло на биралишта.[834] Дакле, изборни систем за избор предсједника Републике не подразумијева више цензус излазности. На тај начин отклоњена је могућност да избори за предсједника Републике не буду окончани у уставом утврђеном року. Уколико ниједан кандидат не добије већину гласова бирача који су гласали, гласање се понавља. У другом кругу који се организује у року од 15 дана од дана првог гласања, учествују два кандидата која су добила највећи број гласова или више кандидата уколико су усвојили највећи и истовремено исти број гласова. На поновљеном избору за предсједника Републике, изабран је кандидат који је добио највећи број гласова. Од 1990. године Србија је имала четири предсједника Републике, с тим да је било случајева и неуспјешних избора, због чега су функцију шефа државе привремно обављали предсједници Народне скупштине.[835]

Мандат, као временски период у чијим оквирима долази до реализације функције шефа државе, представља конститутивни елеменат природе и суштине институције шефа државе. Поред степена овлашћења којима располаже, временска димензија функција шефа државе може представљати барометар квалитета власти коју му уставноправни поредак додјељује. Устав Републике Србије се опредијелио за петогодишњи мандат. Мандат који предвиђа Устав Републике Србије се може сврстати у групу дужих мандата, посебно ако се има у виду могућност његовог дуплирања. Уставна могућност од два мандата у укупном једнодеценијском трајању[836] може у пракси за собом оставити и добре, али и лоше ефекте. Овакав мандат

---

[832] То се десило 2002. и 2003. године. Наиме, за пуноважност избора, по законским условима који су важили до 2002. године, било је неопходно да на изборе у првом или другом кругу изађе више од половине бирача уписаних у бирачки списак и да један од кандидата добије апсолутну већину гласова, што се није десило, тако да су избори били неуспјешни. Измјенама Закона о избору предсједника Републике, најприје је укинут цензус у другом кругу (2002. године), а затим и у првом кругу (2004. године). Видјети: Закон о избору предсједника Републике („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 1/90, 79/92, 73/03, 93/03, 18/04).

[833] „Сл. Гласник РС“, бр. 111/07

[834] Резултати избора прописани су члановима 17-22 Закона о избору предсједника Републике.

[835] Предсједници Републике Србије од 1990. године: Децембар 1990. – изабран Слободан Милошевић; Децембар 1992. поново изабран Слободан Милошевић; Децембар 1997. - изабран Милан Милутиновић-мандат истекао децембра 2002. године. Због неуспјелих предсједничких избора, (нико од кандидата није добио 50 одсто плус 1 глас) све до средине 2004. године, вршиоци дужности предсједника Републике, по закону, били су предсједници Скупштине Наташа Мићић, потом Драган Маршићанин, па Предраг Марковић. Измјене Закона о избору предсједника ступиле су на снагу фебруара 2004. године кад је укинут цензус 50 одсто плус један глас. Јула 2004. на дужност је ступио предсједник Борис Тадић који је побиједио на изборима јуна 2004. године. Јануара 2008. године, на мјесто предсједника поново је изабран Борис Тадић, а ступио је на дужност фебруара 2008. У 2012. години, за предсједника Републике изабран је Томислав Николић

[836] Устав из 2006. године (чл. 87. ст. 2) предвиђа да „ нико не може више од два пута да буде биран за предсједника Републике“, а чл. 12 Закона о избору предсједника допуњује уставну одредбу по којој нико не може да буде изабран за предсједника Републике више од два пута „без обзира на то колико су му

гравитира уставној тенденцији да управо председник Републике Србије заузме централно место у уставно-политичком поретку. Добру особину петогодишњег мандата треба потражити и у чињеници његовог разликовања у односу на дужину мандата носилаца функција других органа власти. Краћи, четворогодишњи период на који се бирају посланици Народне скупштине и Влада Републике Србије[837] има своју политичку улогу у стабилности државне власти за вријеме "прелазног" периода. Као гарант те стабилности појављује се управо, за годину дана дужи, мандат председника Републике Србије, јер се њиме осигурава редовно функционисање механизма државних органа.[838] Мандат предсједника почиње да тече од момента полагања његове заклетве пред Народном скупштином, што значи да заклетва има конститутивни значај. Стога је Законом о предсједнику Републике (чл. 10) прописано да су, у случају да Народна скупштина није у редовном засједању или ако јој је престао мандат, посланици дужни да се окупе како би предсједник Републике положио заклетву.

Мандат предсједника *престаје*, осим истеком времена на који је изабран, оставком и разријешењем.[839] Устав не наводи изричито смрт као разлог престанка мандата нити наступање разлога за неспојивост функција (друга функција или професионална дјелатност), као ни престанак мандата у случају када је предсједник спријечен да обавља своје надлежности. Устав није утврдио ко констатује да предсједник Републике није у стању да обавља своје надлежности, као и од којег момента престаје његов мандат у том случају. Предсједнику Републике мандат не може истећи док траје ратно или ванредно стање. У тим случајевима мандат се продужава по сили Устава и траје најкасније три мјесеца од дана када престане ратно или ванредно стање. Предсједник не може поднијети оставку нити бити разријешен у времену када му је мандат продужен из наведеног разлога. Уставне норме о оставци су контрадикторне, јер на једном мјесту је утврђено да предсједник Републике подноси оставку предсједнику Народне скупштине, а на другом, да га само обавјештава о поднесеној оставци.[840] Имајући у

трајали први и други мандат". На тај начин отклоњена је недоумица око вишеструког кандидовања за предсједника Републике, као и могућности да једно лице дуже од једне деценије обавља предсједничку функцију.

[837] Наравно, овдје треба узети у обзир резерву владиног мандата, пошто је уобичајена пракса честих промјена владе у оквиру једне легистратуре.

[838] Напомињемо и ризик потенцијалне опасности, по демократску организацију политичког и правног поретка, дуготрајног задржавања на функцији шефа државе. Полазећи од опасности да власт може кварити људе, а нарочито велика количина власти која се додељује појединцу, тим прије на ово недемократско поимање власти може утицати и дужи мандат. Уз врло тешко остваривy, а фактички заправо не остваривy, политичку одговорност предсједника Републике Србије, једнодеценијски мандат може проузроковати и успостављање персоналне, тј. личне власти.

[839] Члан 116 Устава.

[840] Упор. члан 116 став 5 и члан 117 став 1 Устава. Стога се поставља питање да ли предсједник Републике подноси оставку предсједнику Народне скупштине или само њега и јавност обавјештава да је поднио оставку? Уколико он само обавјештава предсједника Народне скупштине и јавност о томе да је поднио оставку, остаје питање, коме он у том случају, подноси оставку? Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије,* Београд 2005, 151-152. У 2012. години предсједник Републике Борис Тадић је упутио писмо предсједнику Народне скупштине којим га „обавјештава о одлуци да скрати свој мандат", о чему је обавијестио и јавност... Радило се заправо о оставци шефа државе, са циљем одржавања предсједничких избора заједно са парламентарним, покрајинским и локалним расписаним за 6. мај исте године.

виду одредбе Пословника Народне скупштине, може се рећи да шеф државе о оставци обавјештава предсједника Народне скупштине, а он посланике.[841] Устав изричито констатује моменат престанка мандата предсједника Републике у случају када поднесе оставку, а то је дан подношења оставке. Закон о предсједнику Републике (члан 14) прецизира да предсједник Републике оставку доставља у писменој форми и да мандат престаје кад оставка „приспе у Народну скупштину", али није прецизирао да ли предсједник Републике наводи и разлоге оставке. Уважавајући чињеницу да је оставка израз личног убјеђења предсједника, о њој се не расправља у Народној скупштини.

2.2. Одговорност предсједника Републике Србије

Мандат предсједника престаје и његовим разријешењем након утврђивања одворности за повреду Устава. Разријешење[842] предсједника Републике је једна од највећих новина у односу на Устав из 1990. године. По претходном Уставу, опозив предсједника Републике је имао карактер референдума о повјерењу. За престанак мандата предсједника требало је да се кумулативно испуне два услова: да се двије трећине посланика изјасни да је предсједник Републике прекршио Устав и да се на гласању изјасни о неповјерењу више од половине од укупног броја бирача уписаних у бирачки списак. У случају да опозив предсједника буде неуспјешан, дошло би до распуштања Народне скупштине.[843] Имајући у виду наведене норме, опозив према претходном Уставу био је јако тешко примјењљив у пракси. Према Уставу из 2006 године, *основ одговорности* је, као и раније, повреда Устава. Међутим, предсједник Републике више није одговоран грађанима који су га бирали, већ је предвиђена посебна процедура, а коначну ријеч о његовом разријешењу има Народна скупштина. Дакле, предсједника Републике разријешава друго тијело, од оног које га је изабрало, што је „у несагласју са начелом поделе власти".[844] Имајући у виду да су правни аспекти одговорности "од далекосежног значаја за сузбијање политичке самовоље и произвољности"[845] сасвим је извесно да се регулативом овог проблема открива добрим дијелом и суштина односа између

[841] У члану 267. Пословника Народне скупштине прописано је да кад предсједник Републике поднесе оставку и о томе обавијести предсједника Народне скупштине, предсједник Народне скупштине ово обавјештење одмах доставља народним посланицима и обавјештава их да, у складу са Уставом, замјењује предсједника Републике до избора новог предсједника Републике.

[842] Израз „разријешити" и „опозвати" имају другачије значење. Док опозив значи да је мандат повучен од стране тијела које је именовало одређени орган (Устав од 1990), разријешењем орган (лице) губи мандат од стране органа који и није учествовао у његовом избору. Разлог је одређени прекршај (Устав од 2006. године).

[843] Члан 88 Устава из 1990. године.

[844] Миодраг Радојевић, *Институција предсједника Републике у новом Уставу Србије*, Политичка ревија, бр. 2-4/2007, стр. 637.

[845] М. Матић, „Одговорност", *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 772.

државних органа.[846] Поступак разрешења подељен је у три фазе. Прва фаза обухвата покретање поступка, друга одлучивање Уставног суда о постојању повреде Устава, а трећа, изјашњавање Народне скупштине о разрешењу.[847] У погледу покретања поступка, јавиле су се одређене недоумице. У Уставу је наведено да поступак за разријешење може да покрене Народна скупштина на приједлог најмање једне трећине народних посланика. Венецијанска комисија Савета Европе тумачила је ову одредбу тако да поступак може покренути трећина посланика самостално тј. да су за покретање процедуре довољни потписи 84 посланика.[848] Међутим, оправдано преовладава мишљење, да се не може извести овакав закључак, већ да једна трећина посланика само иницира (предлаже) доношење одлуке о покретању поступака, а одлуку о томе доноси Народна скупштина у целини, да би се тек након позитивног изјашњавања у Скупштини, поднио захтев Уставном суду да се изјасни о постојању повреде Устава.[849] Исто тако, имајући у виду уставне и законске норме може се рећи да су недоумице проширене и на питање већине која је потребна за покретање поступка у Народној скупштини. Наиме, Закон о предсједнику Републике Србије, прописује да се о покретању поступка Скупштина изјашњава већином од укупног броја посланика. Међутим, ове законске одредбе су спорне, јер Устав таксативно набраја случајеве у којима се одлуке доносе таквом већином, при чему одлука о покретању поступка није наведена, што значи да за доношење такве одлуке вреди опште правило о одлучивању у Народној скупштини, да се доносе одлуке већином гласова народних посланика на сједници на којој је присутна већина народних посланика.[850]

Уставни суд је дужан да о покренутом поступку одлучи у року од 45 дана од дана покретања поступка. Треба истаћи да Уставни суд одлучује о постојању повреде Устава, а не да даје мишљење. Устав није прецизирао које повреде Устава чине основ одговорности шефа државе, тако да „повреда Устава представља широк појам који обухвата не само изричиту повреду уставне одредбе, већ и повреду оног што се у уставној теорији назива „духом“ устава“.[851] Одлуке Уставног суда су „коначне, општеобавезујуће и извршне“, те да је свако „дужан да поштује и извршава одлуке Уставног суда.[852] Стога би било логично и исправно да одлука Уставног суда обавезује и Народну скупштину, у смислу да, у случају да Уставни суд утврди да је предсједник Републике повриједио Устав, исти буде разријешен од стране

[846] Уставно позиционирање одговорности шефа државе представља један од основних параметара на основу којег се може тумачити и свеукупан статус који државни поглавар ужива у уставном и политичком систему једне земље.
[847] Марко Пејковић, „*О одговорности шефа државе у Србији: два недовршена концепта*“, Гласник Адвокатске коморе Војводине, бр. 7-8/2009, стр. 294.
[848] Видјети: Ратко Марковић, *Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године*, Анали Правног факултетета у Београду, бр. 2/2007, 38-39.
[849] Такво тумачење имају нпр. Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије,* Београд 2009, 153; Павле Јовановић, *„Уставно-правни положај предсједника Републике Србије у компаративној перспективи*“, Зборник радова правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2007, стр. 138.
[850] Члан 105 Устава.
[851] Владан Петров, *„Нови уставни суд Републике Србије*“, Нова српска политичка мисао, Посебно издање, „Устав и искушења“, бр. 2/2008, Београд, стр. 77.
[852] Члан 166 став 2 и члан 171 Устава.

парламента. Међутим, Устав је утврдио да након одлуке Уставног суда о повреди Устава, Народна скупштина доноси коначну одлуку о разрешењу предсједника, што је нелогично рјешење. Имајући у виду да је предсједник Републике непосредно изабран, „у институционалној природи установљеног система власти је да о његовом разрешењеу одлучују они који су га на ту функцију и изабрали, а то су грађани.“[853]

Међутим, имајући у виду да је Устав из 2006. године утврдио да предсједника Републике разријешава орган који га није ни бирао, „установљено је нелогично решење по којем се председник републике лакше разрешава него што се бира, чиме се унеколико слаби његов положај у уставном систему“.[854] Да би предсједник био разријешен, Народна скупштина се мора изјаснити двотрећинском већином од свих народних посланика, што у пракси није лако постићи. Дакле, одлука Уставног суда да је предсједник Републике повриједио Устав нема обавезујући карактер за Скупштину тј. она може, али и не мора да га разријеши. Питање разријешења, ако постоји повреда Устава, „у њеној је дикреционој надлежности и зависи од политичке оцјене разлога за и против разријешења“.[855] Али, одлука Уставног суда има обавезујући карактер у супротном случају. Наиме, ако Уставни суд процијени да предсједник Републике није повриједио Устав, Народна скупштина не може да разријеши предсједника, јер он се не може разријешити ако није било повреде, а суд је установио да није. У погледу правне природе одговорности предсједника, сложили би се са закључком да се може говорити о постојању правно-политичке одговорности шефа државе у Србији, јер се основ одговорности не састоји само у повреди Устава, што утврђује Уставни суд, већ и у политичкој оцјени Скупштине да би предсједника требало разријешити.[856] Устав Србије познаје институцију *имунитета* предсједника Републике, односно његове кривичне одговорности. Предсједник ужива имунитет као и народни посланици.[857] Располаже имунитетом неповредивости и имунитетом неодговорности. Границе имунитета нису неповредиве: о њима одлучује Народна скупштина, самоиницијативно, или уз позив носиоца имунитета на ово своје право заштите.[858]

Функција предсједника Републике у Уставу није експлицитно дефинисана као нестраначка,[859] већ је Устав утврдио (исто као и Устав из 1990. године),[860] да предсједник

[853] Дарко Симовић, *„(Не)довољно рационализовани парламентаризам митровданског уставотворца*“, Зборник радова Устав Србије-пет година после (2006-2011), Ниш 2011, стр. 189.
[854] Дарко Симовић, *Рационализовани парламентаризам Устава Србије из 2006 године,* Правни живот бр. 14/2007, Београд, стр. 860.
[855] Марко Пејковић, *О одговорности шефа државе у Србији: два недовршена концепта,* Гласник Адвокатске коморе Војводине, бр.7-8/2009, Нови Сад, 2009, стр. 298.
[856] Марко Пејковић, *Исто*, стр. 307
[857] Члан 19. Устава.
[858] О имунитету предсједника Републике више у: Марко Пејковић, *цит. дј*., стр. 289-294
[859] Устави појединих држава као нпр. Хрватске, Албаније, Румуније изричито забрањују да шеф државе може бити члан у политичкој партији, а у неким да не може бити члан органа политичке партије (Македонија, Бугарска).
[860] Члан 115 Устава од 2006. године, односно члан 86 Устава од 1990. године.

Републике не може вршити другу јавну функцију или професионалну дјелатност.[861] У стручној (а и политичкој) јавности Србије поставило се питање да ли предсједник Републике, у исто вријеме, може бити и лидер политичке странке,[862] односно да ли се страначка функција може сматрати јавном функцијом у смислу члана 115 Устава. Код многих професора уставног права преовладава мишљење да предсједник не може бити лидер странке,[863] односно да се функција руковођења странком може сматрати јавном функцијом. У пракси примјећујемо да су сви изабрани предсједници задржали позиције у својим политичким странкама, осим Томислава Николића, који је, као лидер Српске напредне странке, побиједио на предсједничким изборима у мају 2012. године. Наиме, четврти по реду предсједник Републике Србије, Томислав Николић, одмах по проглашењу коначних резултата предсједничких избора, поднио је оставку на мјесто предсједника Српске напредне странке, али и на чланство у овој странци.[864]

У случају када предсједнику Републике престане мандат прије истека времена на који је изабран, или ако је привремено спријечен да обавља своје надлежности, дужност предсједника Републике преузима предсједник Народне скупштине. Устав изричито прописује најдужи временски рок у којем предсједник Народне скупштине може *замијењивати предсједника Републике*. Овај период је најдуже три мјесеца и у том року се морају одржати избори за предсједника Републике. Уставну обавезу да донесе одлуку о расписивању избора доноси предсједник Народне скупштине.[865] Дакле, Устав је ограничио вријеме за које предсједник Народне скупштине може замјењивати предсједника Републике, што је добро рјешење. Наиме, Устав од 1990. године није садржавао такву одредбу па се у пракси десило да је то замјењивање трајало дуже од годину дана, „што је била груба деформација система власти

[861] Проф. Срђан Ђорђевић наводи да се „уставном одредбом члана 115 Устава нормира питање инкомпатибилитета функције шефа државе са обављањем неке друге функције јавног карактера или неке друге професионалне дјелатности. Њена основна сврха је спречавање злоупотребе предсједничког положаја на основу могућег утицаја на неку другу јавну функцију, значајну за државно-политички живот Републике.“ Срђан Ђорђевић, *Инкомпатибилитет функције предсједника Републике Србије од 2012. године,* Гласник права, (електронскин научно-стручни часопис Правног факултета у Крагујевцу), бр. 1/2012, Крагујевац, 2012, стр. 52, доступно на www.jura.kg.ac.rs/gp.

[862] Питање ове неспојивости било је проблематизовано због недовољне демократичности владавине Слободана Милошевића. Вјероватно као посљедица притиска стручне јавности и политичке опозиције, у Србији је у једном периоду било дошло до „замрзавања“ лидерске функције С. Милошевића у политичкој партији. Други по реду предсједник Републике, Милан Милутиновић, није био политички активан, те његово чланство у руководству странке и обављање предсједничке функције, није било предмет расправе у јавности. Питање је поново актуелизовано за вријеме обављања функције шефа државе Бориса Тадића у периоду од 2004. до 2012. године, када је истовремено обављао и дужност предсједника Демократске странке.

[863] Такав став заступају М. Јовичић, К. Чавошки, Д. Стојановић, П. Николић, С. Вучетић, С. Ђорђевић О. Вучић. Види: Оливера Вучић, „*Пет година после-примена устава, поштовање устава*“, Зборник радова Устав Србије-пет година после (2006-2011*),* Ниш 2011, стр. 43-49.

[864] Проф. Срђан Ђорђевић истиче да се „2012. године у Србији десио интересантан политички преседан, који је изнова освијетлио институт инкомпатибилитета функције шефа државе у уставном систему... Тиме је још једном потврђен утицај богатог политичког живота на функционисање уставних институција, али и на недовршеност процеса тумачења уставних норми“, те сматра „да је право значење правила из диспозиције садржане у одредби члана 115 Устава Србије, да је предсједнику Републике забрањено да истовремено обавља и функцију предсједника политичке партије или функцију члана органа полтичке странке или члана политичке партије“. Види: Срђан Ђорђевић, *Исто,* стр. 48 и 62.

[865] Члан 120 Устава.

утврђеног у Уставу".[866] Док замјењује предсједника Републике, предсједник Народне скупштине располаже са већином овлашћења које су Уставом утврђене као надлежности шефа државе, што је прецизирано Законом о предсједнику Републике.[867] Истовремено он је дужан да распусти Народну скупштину у свим случајевима у којима је то дужност предсједника Републике[868] и да сваки закон прогласи указом. Дакле, предсједник Народне скупштине, када замјењује шефа државе не располаже суспензивним ветом у поступку проглашења закона изгласаних у Народној скупштини. На тај начин „се избјегава могућност да се у ситуацијама када се функције предсједника Републике и предсједника Народне скупштине концентришу у једној личности спријечи проглашавање закона, односно блокира законодавна функција представничког тијела".[869]

У вези замјењивања предсједника Републике, односно престанка мандата, постављају се одређена питања на која Устав не даје експлицитан одговор, а то се, прије свега, односи на случај привремене спријечености обављања функције. Тако се нпр. може поставити питање: ко констатује да шеф државе није у стању да обавља своје надлежности? Могло би се рећи да предсједник Републике лично обавијести предсједника Скупштине да је спријечен тј. да није у могућности да обавља своје функције нпр. због болести, под условом да је присутан елемент воље и свијести. Затим, након извјесног времена (нпр. једног мјесеца), ко ће одлучивати да ли је предсједник поново у могућности да обавља функцију или не? Ова питања су у вези трајања мандата предсједника Републике, јер Устав није предвидио престанак мандата предсједника Републике услијед спријечености обављања функције. Ако је шеф државе спријечен да обавља функцију дуже од три мјесеца, (уз поновну констатацију да је нејасно ко о томе доноси одлуку) предсједник Народне скупштине је дужан да распише изборе, али се поставља питање шта је са мандатом претходног предсједника тј. од којег момента је престао.

2.3. Овлашћења предсједника Републике Србије

Уставом су детаљно утврђене надлежности предсједника Републике Србије, комбиновањем метода енумерације и општеправне клаузуле као и његов однос према другим државним органима. Због непосредног избора, овлашћења предсједника Републике су већа од овлашћења шефа државе у парламентарном систему. Он је државни орган у представљању државе Србије, државни орган који оличава „стабилну неоперативну егзекутиву, насупрот влади која оличава ефективну егзекутиву и државни орган са посебним овлашћењима у тзв. стањима нужде".[870] Надлежности предсједника Републике су изричито утврђене чланом 112. Устава, а осим њих, предсједник врши и друге послове одређене Уставом. Овлашћења

[866] Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд, 2009, стр. 323.
[867] Члан 17. Закона.
[868] То значи да не може распустити Народну скупштину на приједлог Владе.
[869] Милан Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд 2008, стр. 220.
[870] *Исто*, стр. 220.

предсједника се могу разрадити законима, када Устав то изричито допушта, али се, наравно, не могу повећавати или смањивати.

Овлашћења предсједника Републике се могу разликовати у више група: овлашћења представљања земље у међународним односима; овлашћења у области командовања оружаним снагама, овлашћења у области вршења законодавне власти; овлашћења у поступку конституисања одређених органа; овлашћења предсједника Републике у стањима нужде.[871]

а) Овлашћења представљања земље у међународним односима. У области вођења спољне политике овлашћења предсједника су подијељена између предсједника Републике, Владе и у мањој мјери, Народне скупштине, о чему ће бити ријечи касније. Предсједнику Републике припадају тзв. репрезентативна овлашћења, својствена шефу државе у парламентарном систему. Предсједник Републике, као орган који представља државу, прима стране делегације, посјећује стране представнике, учествује у међународним преговорима и разговорима, прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника. Предсједник републике указом поставља амбасадоре, али на приједлог Владе.[872]

б)Овлашћења у области командовања оружаним снагама. Овлашћења у области командовања оружаним снагама и вођења политике одбране земље подијељена су између Владе, предсједника Републике и Народне скупштине. У надлежности предсједника Републике је командовање војском, постављање, унапређивање и разријешивање официра. Будући да је уставом ордређено да се ово питање детаљније уреди законом,[873] то Народна скупштина има могућност да утиче на обим овлашћења предсједника у сфери одбране тј. да онемогући предсједнику да има доминантну позицију у овој материји.

в) Овлашћења у поступку конституисања одређених органа. У поступку конституисања одређених органа, предсједник Републике има значајна овлашћења, прије свега када је у питању избор владе, а затим и судија Уставног суда. Предсједник Републике има овлашћење да предложи мандатара за састав владе као и да распусти Народну скупштину и распише нове изборе. Овлашћење предсједника Републике да Народној скупштини предложи кандидата за предсједника владе, представља традиционални дјелокруг послова шефа државе. За разлику од уставног рјешења из 1990. године, по којем је предсједник Републике био обавезан да приликом предлагања мандатара саслуша мишљење парламентарне већине, нови Устав из 2006. године га обавезује да предлажи мандатара за састав Владе, након што саслуша

[871] Види: Миодраг Радојевић, *Институција предсједника Републике у новом Уставу Србије*, Политичка ревија, бр. 2-4/2007, стр. 637-640.

[872] Члан 112 став 1. тачка 1, 5 и 6 Устава. Ове надлежности су претежно „симболичног и техничког карактера, будући да приједлоге за именовање амбасадора даје Влада, која преко Министарства спољних послова, суштински одлучује и о пријему страних дипломатских представника. Међутим, чак и такве надлежности могу предсједнику Републике обезбиједити незанемарљив ниво фактичке моћи“. Младен Лишанин, „Нормативни стварни модел креирања и реализације спољне политике у политичком систему Србије (1)“, *Српска политичка мисао, бр. 4/2010*, Београд, 2010, стр. 140.

[873] Закон о Војсци Србије, Закон о одбрани („Сл. гласник Републике Србије“, бр. 116/07).

мишљење представника свих изабраних изборних листа.[874] Мишљење представника изабраних изборних листа има консултативни, али и обавезујући карактер, јер би предсједник Републике, приликом именовања мандатара за састав владе, требао мандат повјерити лицу које обезбједи парламентарну подршку (већину), а не странци која је освојила највећи број мандата на изборима.[875] Наиме, Закон о предсједнику Републике прописује да је „предсједник Републике дужан да Народној скупштини предложи оног кандидата за предсједника Владе који може да обезбиједи избор Владе“.[876]

Предсједник Републике има овлашћење *да распусти Народну скупштину*, с тим да је у четири случаја, према Уставу, дужан да распусти парламент, а да у једном случају то може учинити на основу образложеног приједлога Владе. Устав Србије разликује четири случаја распуштања Народне скупштине, у којима јој мандат престаје по сили устава- чим наступе такви случајеви. Први случај је повезан са конституисањем Народне скупштине и избором Владе. Устав је одредио да се Влада мора изабрати у року од 90 дана од дана конституисања парламента,[877] у супротном, Народна скупштина се распушта.[878] Остала три случаја распуштања парламента су такође повезани са (не)избором Владе: након изгласавања неповјерења од стране Народне скупштине;[879] гласањем о повјерењу Влади тј. неизгласавањем повјерења Влади постављеног на њен захтјев у Народној скупштини;[880] након констатације оставке предсједника Владе.[881] Наиме, у овим случајевима предсједник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе, а ако у року од 30 дана, Народна скупштина не изабере нову Владу, предсједник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе. Осим наведених уставом предвиђених ситуација када предсједник Републике мора да распусти Скупштину и распише нове изборе, (распуштање парламента по сили Устава), Устав предвиђа и распуштање парламента на основу уставног овлашћења шефа државе. Наиме, чл. 109 утврђује да „предсједник Републике може на, образложени приједлог Владе, распустити Народну скупштину.“[882] Из овакве одредбе неспорно се може закључити да „без образложеног приједлога Владе не може бити ни распуштена легислатура, баш као што се парламентарни

[874] Члан 127. став 1 Устава. Устав из 1990. године (члан 83) предвиђао је обавезе саслушавања мишљења представника већине у Народној скупштини.
[875] Тако Српска радикална странка, иако је освојила највећи број посланичких мандата на парламентарним изборима одржаним 2004. и 2007. године, није била у могућности да формира владу.
[876] Члан 18 Закона.
[877] Прву сједницу Народне скупштине заказује предсједник Народне скупштине из претходног сазива, тако да се сједница одржи најкасније 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора. На првој сједници, Народна скупштина потврђује посланичке мандате, те је конституисана потврђивањем мандата двије трећине народних посланика. (члан 101 Устава).
[878] Члан 109 ст. 3 Устава.
[879] Члан 130 ст. 4 Устава.
[880] Члан 131 ст.4. Устава.
[881] Члан 132 ст. 5 Устава.
[882] Члан 109 Устава. И ранији Устав Републике Србије из 1990. године, у члану 89, садржавао је одредбу да „предсједник Републике на образложени приједлог Владе може одлучити да се Народна Скупштина распусти“. Види: Драган Батавељић, *цит. дј*. стр. 319. На основу ове одредбе предсједник Републике је два пута распустио парламент, 1992. и 2000. године.

сазив не може распустити, уколико такву одлуку није донио предсједник Републике.“[883] Устав не наводи разлоге због којих Влада може предложити (тражити) од предсједника Републике распуштање парламента, што значи да је Влада слободна у изношењу разлога у поднесеном приједлогу. Међутим, исто тако и предсједник Републике има слободу да прихвати или одбије Владин приједлог за распуштањем, с тим да је дужан да у року од 72 сата донесе указ о захтјеву Владе.[884] Дакле, за разлику од наведених случајева, у овој ситуацији распуштање Народне скупштине искључиво зависи од одлуке предсједника Републике, његове оцјене приједлога Владе. „У институцији предсједника Републике је концентрисана значајна политичка моћ `вагања`, с обзиром на то да је правило из одредбе о распуштању Скупштине формулисано исказом да он `може одлучити`. Тиме му је остављена могућност да политички процијени, у личној `арбитражи`, хоће ли се ставити на страну Владе или Народне скупштине.“[885] У погледу могућности подношења приједлога Владе за распуштање парламента односно одлучивања предсједника по истом, Устав је поставио и извјесна ограничења. Наиме, Народна скупштина не може бити распуштена за вријеме ратног или ванредног стања... Исто тако, Влада не може предложити распуштање Народне скупштине ако је претходно у Скупштини већ поднесен приједлог да јој се изгласа неповјерење или ако је сама Влада поставила питање свог повјерења.[886] Треба истаћи да „ограничавање права Владе да затражи распуштање Народне скупштине од председника Републике примјењује се само док се одвија поступак покренут подношењем приједлога за гласање о повјерењу“.[887] Предсједник Републике Народну скупштину распушта указом, а истовремено са распуштањем, он расписује и изборе за народне посланике тако да се ти избори окончају најкасније за 60 дана од дана распуштања.[888]

Уставно рјешење о избору судија Уставног суда усклађено је са начелом подјеле власти, јер свака од три власти бира трећину судија. Тако предсједник Републике бира пет судија Уставног суда са листе од десет кандидата Народне скупштине и предлаже листу од десет

---

[883] Рајко Кузмановић, *Нови есеји о уставности и државности*, Бања Лука, 2010, стр. 286.

[884] Члан 21 Закона о предсједнику Републике. Указом он може распустити Народну скупштину или јавност и Владу обавијестити о томе да не прихвата Владин приједлог.

[885] Рајко Кузмановић, *исто*, стр. 286.

[886] Овом одредбом се спречава могућност да Влада предухитри парламент и издејствује његово распуштање прије него што Скупштина одлучи о њеној судбини. „Наведеном уставном формулацијом, по узору на Устав Савезне републике Југославије од 1992. године, спутава се могућност да се злоупотреби институт распуштања парламента као што је то био случај 1993. и 2003. године. Тада је Народна скупштина распуштена упркос покренутом поступку за изгласавање неповјерења Влади.“ Миодраг Радојевић, *Подела власти у Уставу од 2006. године – скица система организације власти,* Правна ријеч, 18/2009, Бања Лука, 342.

[887] Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд, 2009. стр. 172.

[888] Од доношења Устава Србије 2006. године, до данас, на основу наведеног уставног овлашћења предсједника Републике, до распуштања Народне скупштине је дошло 2008. године, при чему је предсједник Републике, истовремено и расписао изборе за народне посланике. Види: Владан Петров, *Парламентарно право*, Београд 2010, стр. 180. И у вријеме важења Устава из 1990. године, до распуштања Народне скупштине дошло је у три наврата: први пу 1993, други 1998. и трећи 2003. године. Види Р. Марковић, *цит. дј*. стр. 316.

кандидата од којих ће пет изабрати Народна скупштина, а пет бира Врховни касациони суд Србије.[889]

г) Овлашћења у области вршења законодавне власти. Начело подјеле власти које се заснива на сарадњи и равнотежи различитих грана државне власти допушта носиоцима једне власти да учествују у вршењу друге власти. Тако предсједник Републике има одређена овлашћења у обављању законодавне власти. Предсједник Републике има право промулгације закона односно он указом проглашава законе.[890] У вези са тим је право предсједника на суспензивни (одложни) вето. Предсједник има право да не потпише указ о проглашењу закона којег је усвојила Народна скупштина. На тај начин он врши контролу уставности и контролу „политичке димензије закона".[891] За разлику од устава из 1990. године, по којем је институт суспензивног вета био ограничен на седам дана и по коме је предсједник могао без образложења вратити закон, садашњи Устав обавезује предсједника да у року од седам дана законе који су донесени по хитном поступку, односно у року од 15 дана од дана изгласавања закона у редовној процедури, донесе указ о проглашењу закона или да, уз писмено образложење врати Народној скупштини на поновно одлучивање.[892] Устав није утвдио разлоге због којих предсједник Републике може привремено обуставити ступање закона на снагу, али је то учињено Законом о предсједнику Републике.[893] Законско прописивање разлога због којих вето може чинити, по свему судећи је „сувишно јер, практично, сваки правни или политички разлог долази у обзир",[894] али „у ствари упозорава да предсједник мора имати образложење зашто закон враћа скупштини на поновно разматрање".[895] Закон прописује и да се не може суспендовати закон којег су бирачи потврдили на референдуму, било прије или послије његовог доношења у парламенту. Устав не налаже Народној скупштини да поново гласа о закону који је предсједник Републике вратио на поновно одлучивање. Устав експлицитно прописује[896] да Народна скупштина одлучује о томе да ли ће приступити поновном гласању о

---

[889] Члан 172 Устава. „Овако снажна улога у избору судија Уставног суда представља важно овлашћење, које потенцијално креира значајну сферу утицаја предсједника на политичке процесе и актере". Радивоје Јововић, *Положај шефа државе у политичком систему Србије*, Право и политика бр. 1/2011, Нови Сад, стр. 38. Уставно рјешење о избору судија Уставног суда преузето је из Устава Италије из 1947. године. У односу на Устав из 1990. године, судије вишу нису постављене за стално већ на одређен период од девет година.

[890] Члан 113 Устава.

[891] Миодраг Радојевић, *Институција предсједника Републике у новом Уставу Србије*, Политичка ревија, бр. 2-4/2007, стр. 638.

[892]Члан 113 Устава. Претходни Устав из 1990. године није разликовао различите рокове за „обичне и хитне законе, већ је предвиђао јединствене рок од седам дана (члан 84 ст. 1) нити достављање писменог образложења Народној скупштини, ако предсједник не донесе указ о проглашењеу закона.

[893] Члан 19. Прописано је да предсједник Републике може, уз писмено образложење, вратити Народној скупштини закон, ако сматра да закон није сагласан са Уставом, или да је у супротности са потврђеним међународним уговорима или општеприхваћеним правилима међународног права, или да приликом доношења закона није поштована процедура која је прописана за доношење закона или да закон не уређује неку област на одговарајући начин.

[894] Марко Пејковић, *Положај шефа државе у политичком систему Србије*, Српска политичка мисао бр. 2/2010, Београд, 2010, стр. 116.

[895] Милан Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд 2008, стр. 222.

[896] Члан 113 став 1 Устава.

закону. Ако Народна скупштина одлучи да приступи поновном гласању о закону,[897] више није довољна обична апсолутна већина посланика, како је то било према уставу из 1990. године, већ апсолутна већина (већина гласова од укупног броја народних посланика). Дакле, за разлику од уставног рјешења из 1990. године, када је за поновно усвајање закона била довољна обична већина, Уставом из 2006. године је отежан поступак поновног усвајања, што значи да је ово право предсједника додатно појачано у односу на Устав из 1990. године. Ако закон добије потребну већину,[898] предсједник је дужан да га прогласи. Нови Устав је ријешио и ранији пропуст уставотворца. То је питање шта се дешава са законом ако предсједник у року нити прогласи закон нити уложи вето. Сада, ако предсједник „ћути", указ о проглашењу закона доноси предсједник Народне скупштине.

Предсједник Републике нема право законодавне иницијативе односно предлагања закона, али може Народној скуппштини поднијети приједлог за промјену Устава.[899]

х) Овлашћења предсједника Републике у стањима нужде. Садашњи Устав, за разлику од претходног из 1990. године, разликује два стања нужде: ванредно стање[900] и ратно стање.[901] Наступањем ратног и ванредног стања „одступа се од редовног начина функционисања органа јавне власти, па су у опасности остваривање начела уставности, законитости и заштите људских права. Стога је неопходно да уставотворац прецизно регулише да трајање стања нужде буде временски орочено, подвргнуто режиму ограничења и накнадне контроле".[902] Устав одређује разлог и начин доношења одлуке, ограничење трајања, детаљније регулише одступања од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању и предвиђа накнадну контролу предузетих мјера.[903]

Треба истаћи да предсједник Републике у стањима нужде нема самостална овлашћења, као што је то било предвиђено Уставом из 1990. године, већ их дијели са Владом и Народном

---

[897] Ако предсједник Републике, у Уставом утврђеном року, закон уз писмено образложење врати Народној скупштини на поновно одлучивање, предсједник Народне скупштине одмах га доставља народним посланицима и о томе се одлучује на првој наредној сједници Народне скупштине. Ако Народна скупштина одлучи да поново гласа о закону закон се изгласава већином од укупног броја народних посланика (члан 265 Пословника Народне скупштине (пречишћени текст), „Службени гласник РС", бр. 20/2012).

[898] Пословник Народне скупштине налаже предсједнику парламента да поново изгласани закон у Народној скупштини одмах доставља предсједнику Републике, ради проглашења.

[899] Члан 203 Устава.

[900] Члан 200 Устава. Ванредно стање се проглашава у случају када јавна опасност угрожава опстанак грађана или државе и Народна скупштина је проглашава својом одлуком која може остати на снази најдуже 90 дана и још једном бити продужена на исти рок (члан 200 Устава)

[901] Члан 201 Устава. Устав из 1990. године је познавао: стање непосредне ратне опасности, ратно стање и ванредно стање (члан 83. тачка 6, 7 и 8).

[902] Миодраг Радојевић, *цит., дј.,* стр. 641.

[903] Видјети чланове 200, 201 и 202 Устава. Претходни Устав из 1990. године је штуро уредио стање нужде, а подробније уређење ове материје препуштено је законодавцу. Начин на који је то учињено довео је у питање остваривање начела подјеле власти и уставности и законитости. Предсједник је имао право да, у случају када скупштина не може да се састане, и без ње прогласи ратно стање или стање ратне опасности, да доноси акта из надлежности скупштине, да ограничава слободе и права и мијења организацију владе и правосудних органа. У уставу није били прецизирано која права и слободе могу бити ограничени у тим ситуацијама, а која не. Слична је ситуација када предсједник прогласи ванредно стање на приједлог Владе.

скупштином, што наводи на закључак да је уставотворац имао намјеру да ослаби улогу предсједника Републике. Наиме, одлуку о увођењу ванредног и ратног стања, ако Народна скупштина не може да се састане, доноси предсједник Републике заједно са предсједником Народне скупштине и предсједником Владе.[904] „Не може се оспорити да је овакво рјешење више демократско....но са друге стране, не треба сметнути са ума чињеницу да је сасвим реално да у условима високофрагментисаног страначког система ова три представника државне власти потичу из различитих политичких странака па би се при доношењу одлуке о увођењу ванредног стања могао поставити проблем пуног консензуса".[905] Стога проф. Ратко Марковић сматра да је предсједнику Републике Уставом требало дати самостална овлашћења у ванредним ситуацијама и током рата јер „обједињавајућа улога предсједника Републике долази до изражаја у најкритичнијим тренуцима у држави".[906] Проблем може представљати и то што су поједина питања требала бити регулисана Уставом, а не законом. Тако нпр. Устав не предвиђа ко предлаже да се уведе ванредно стање, већ је то прописано Законом о одбрани. Према том закону, приједлог за проглашење ванредног и ратног стања подносе заједно предсједник Републике и Влада. Такво рјешење „се може сматрати нерационалним, јер и претпоставља да је и за само подношење приједлога за проглашење ванредног стања неопходна сагласност обе главе егзекутиве..."[907] И у случају ванредног стања и у случају ратног стања, могу се доносити акти contra constitutionem, тј. могу се прописати мјере одступања од људских и мањинских права. Ако Народна скупштина није у могућности да се састане, мјере одступања од Уставом зајамчених људских и мањинских права у случају ванредног стања прописује Влада, уредбом уз сапотпис предсједника Републике, а у случају ратног стања мјере одступања од Уставом зајамчених људских и мањинских права, када Народна скупштина није у могућности да се састане, заједно утврђују предсједник Републике, предсједник Народне скупштине и предсједник Владе. Устав је, дакле, развластио предсједника Републике и приморао га на постизање консензуса и сагласност са другим највишим државним органима у погледу предузимања мјера за вријеме ванредног и ратног стања. Све мјере прописане у периоду ванредног и ратног стања потврђује Народна скупштина чим буде у могућности да се састане. У вршењу својих овлашћења, предсједник Републике

---

[904] Устав није посебно регулисао ко констатује да нема могућности да се Народна скупштина састане. Будући да предсједник Републике, предсједник Скупштине и предсједник Владе заједно одлучују о проглашењу ванредног односно ратног стања, могло би се претпоставити да је у њиховој надлежности и одлучивање о томе да ли (не)постоји могућност да се Народна скупштина састане. О томе види: Наташа Рајић, *Инструменти контроле власти током ванредног стања на примеру Устава Републике Србије из 2006. године*, Зборник радова Правног факултета у Нишу (тематски број посвећен Славољубу Поповићу), Ниш, 2011. стр. 258.

[905] Дарко Симовић, *„(Не)довољно рационализовани парламентаризам митровданског уставотворца"*, Зборник радова Устав Србије-пет година после (2006-2011), Ниш 2011, стр. 191.

[906] Ратко Марковић, *Одговорност предсједника Републике – према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године*, у: А. Фира, Р. Марковић (ур), *Два века српске уставности*, Београд 2010, стр. 33.

[907] Драгутин С. Аврамовић, Дарко З. Симовић, *Ванредно стање и ванредне ситуације у Републици Србији – (не)оправдани дуализам", у:* Култура безбедности у 21. веку (ур. Г. Милошевић, С. Милашиновић), Београд, 2012, стр. 507.

доноси указе,[908] одлуке[909], правила, наредбе, наређења и друге правне акте који су одређени законом.

Моћ шефа државе, у складу са степеном његових овлашћења, мјери се у зависности од тога да ли је он у односу према парламенту и влади мање или више равноправан, неравноправан или надмоћан. Свестраније сагледавање уставне „фотографије“ шефа државе у уставном систему Републике Србије не може се постићи без анализе односа које предсједник Републике заснива према другим државним органима. Ту је, првенствено, ријеч о Народној скупштини и Влади.

2.4. Однос предсједника Републике и Владе

Уставни систем Републике Србије се умногоме разликује од предсједничког модела егзекутиве, али има и својих специфичности како у односу на ”изворни“ парламентаризам тако и у односу на мјешовите системе организовања власти. Сагласно парламентарним принципима бицефалне егзекутиве у систему поделе власти, шеф државе, поред Владе, представља други дио извршне власти у Републици Србији. Основе њихових међусобних односа институционално су уређене уставом и одговарајућим законским прописима.

Слично класичном парламентарном шефу државе, и предсједник Републике представља формалног иницијатора, без чије улоге не може ”настати“ влада. Овлашћење да, након што саслуша мишљење представника политичких странака које имају посланике у Народној скупштини, *предложи кандидата* за председника владе, не открива неку нарочито активну улогу шефа државе у овој ситуацији. Без обзира на чињеницу да га мишљење представника парламентарних политичких странака не обавезује, тј. да има на право сопственог приједлога мандатара, председнику Републике су увијек ”везане руке“ вољом представничког тијела. Предсједник Републике, ипак, мора водити рачуна да личност коју предложи за предсједника Владе добије повјерење парламентарне већине, те се може рећи да самоиницијатива изостаје. Фактички посматрано вољи већине у Народној скупштини мора бити сагласна и воља шефа државе поводом личности којој ће се поверити премијерски мандат.[910] Самим приједлогом кандидата за председника Владе и његовим избором у парламенту, завршава се кадровско право које шеф државе може имати према Влади. Предсједнику не стоје на располагању никаква уставноправна средства којима би он могао утицати на избор министара и састава Владе, тако да је у потпуности елиминисан и из поступка промјене њеног састава. Даља

[908] Указом он проглашава закон, распушта Народну скупштину, поставља и опозива амбасадоре Републике Србије, даје одликовања и поставља, унапређује и разријешава официре Војске Србије.

[909] Одлуком предсједник Републике расписује изборе за народне поланике, предлаже Народној скупштини кандидата за предсједника Владе, даје помиловања, именује шефа Кабинета, генералног секретара, савјетнике итд.

[910] Наравно уз резерву предсједниковог овлашћења да, уз договор са Владом распусти Народну скупштину, чекајући нову која би, можда прихватила његову владу.

политичка судбина Владе препуштена је њој самој и њеној способности да ужива повјерење скупштинске већине. За свој рад Влада одговара искључиво Народној скупштини, дакле, не предсједнику Републике. Поступак изгласавања неповјерења Влади у цијелости се обавља у парламенту.[911]

Предсједник Републике, са нормативног аспекта, нема могућности утицаја на рад и одлучивање Владе, о чему ће бити ријечи у дијелу који се односи на Владу Србије.

2.5. Однос предсједника Републике Србије према Народној скупштини

Сходно начелу о тријади међусобно подијељених власти, однос предсједника Републике према Народној скпштини базира се на принципу независности.[912] Уставни систем у пуној мјери поштује међусобну изборну независност органа о којима је ријеч, утврђујући легитимациони идентитет предсједника Републике и Народне скупштине. Оба државна органа политички основ свог постојања црпе из бирачке воље која је непосредни изражена. Не постоји уставноправна могућност да један од њих утиче на процес изборног конституисања другог државног органа. Са аспекта оваквог утицаја, садржински посматрано, чињеница да је предсједник Народне скупштине овлашћен да расписује изборе за шефа државе, није много битна. Предсједник парламента је, приликом реализације ове своје обавезе везан прецизно утврђеним роковима и строго формализованом процедуром која му онемогућава да на било који начин утиче на избор шефа државе; тако да је дужан поступити у складу са Уставом и законом.[913]

Уз иницијативу Владе, предсједник Републике Србије је овлашћен да донесе одлуку о распуштању Народне скупштине. Међутим, Народна скупштина може иницирати поступак утврђивања одговорности предсједника Републике за повреду Устава, па ако Уставни суд утврди постојање повреде, Народна скупштина може и да разријеши предсједника Републике. Будући да се о опозиву предсједника не изјашњавају грађани који су му дали легитимитет, већ парламент видљиво је „помјерање моћи у односу предсједника и Народне скупштине“.[914]

---

[911] Правне акробације нас могу навести на помисао да предсједник Републике може смијенити себи неодговарајућу Владу, распуштањем Народне скупштине, али би то онда било лишено сваке политичке логике, пошто, по Уставу, Влада је та која мора дати шефу државе приједлог за распуштање парламента. Тако се за један дио активности предсједника Републике, којима се између осталог рефлектују и његови односи према парламенту, Влада појављује у улози обавезног „саучесника“, и то у виду иницијатора.

[912] Овај принцип не треба схватати у апсолутном смислу, јер би такав смисао заправо значио изолационизам. Насупрот томе, процес функционисања државне власти, по основу разноврсних интереса, различитим уставноправним и политичким механизмима ствара тачке међусобног “додиривања“ ова два органа.

[913] Захваљујући истом изборном основу однос предсједника Републике и Народне скупштине требао би бити, заправо однос два ”јака“ и једнака органа. Њихово међусобно одмјеравање политичких снага увијек мора бити праћено добром дозом опреза, јер сваки поремећај осјећаја вриједности другог државног органа може изазвати блокаду у систему функционисања државне власти.

[914] Радивоје Јововић, *Положај шефа државе у политичком систему Србије*, Право и политика бр. 1/2011, Нови Сад, стр. 37.

У својству овлашћеног предлагача промјене Устава, предсједник Републике снагом своје позиције утиче на активирање поступака промјене Устава и, самим тим, нове димензије коју добија Народна скупштина. Предсједников однос са Народном скупштином преплиће се и по питању тока законодавног процеса. Појављујући се у улози незаобилазног чиниоца у поступку коначног обликовања закона, шеф државе може доћи у сукоб са представничким тијелом. Са правом супротстављања вољи Народне скупштине поводом приједлога закона - одбијањем стављања потписа на указ којим би се тај закон имао прогласити - предсједник је у ситуацији да захтијева да се у Народној скупштини поново гласа о истом. Ово право шефа државе је ограниченог и суспензивног карактера, тако да Народна скупштина уколико не промијени своју вољу, сада приморава предсједника да јој се он приволи.

Као што је у претходним дијеловима овог рада истакнуто, овдје се не окончава задирање шефа државе у легислативу. Могућности томе нарочито се отварају у ситуацијама ратног стања и ванредног стања. Предсједник, командује војском, поставља, унапређује и разријешава официре Војске Србије, у складу са законом. „У овом случају је јасна супрематија законодавне власти у односу на шефа државе, будући да она стандардном законодавном функцијом одређује распон и карактер поменутих овлашћења“.[915]

Садејство уставних позиција председника Републике и Народне скупштине долази до изражаја и у односу на избор кандидата за одређене функције које бира представничко тијело. Да би парламент могао обавити своју, Уставом предвиђену функцију избора Владе и председника и судија Уставног суда, неопходно је да приједлози потекну управо од шефа државе. У овој ситуацији може постојати однос сарадње, али то и не мора бити случај. Тако, на примјер, Народна скупштина може одбити предсједников приједлог мандатара за састав Владе. Но, до сукоба ове врсте најчешће не долази,има ли се у виду предсједникова процјена већинског расположења Народне скупштине, коју он врши приликом опредјељивања за личност кандидата којег намјерава предложити, о чему је већ било ријечи.

Треба истаћи да предсједник Народне скупштине има законску обавезу обавјештавања предсједника Републике о одржавању сједница Народне скупштине.[916] Ово обавјештење нема сврху позива, јер Устав не предвиђа изричито могућност да шеф државе присуствује сједницама парламента. Непостојање овакве одредбе,наравно, не треба тумачити као забрану, већ напротив. У зависности од потребе или процјене Народне скупштине, она може упутити позив предсједнику Републике да присуствује њеној сједници како би се изјаснио о неком важном проблему.[917] Предсједник Републике може затражити од Народне скупштине

[915] Радивоје Јововић, *исто*, стр. 37.

[916] Члан 55 став 3 Закона о Народној скупштини („Сл. гласник РС“ бр.9/2010)

[917] На примјер, када су на дневном реду крупни политички догађаји (велике политичке, социјално-економске кризе, безбједност земље и томе слично) позив овакве врсте шефа државе строго формално посматрано-не обавезује, али морално – итекако да. Са моралног аспекта, аргументација оваквом ставу може се пронаћи и у самом Уставу, прецизније речено, у тексту заклетве. Предсједник Народне скупштине може сазвати посебну сједницу на којој се Народној скупштини може обратити предсједник Републике или предсједник Народне скупштине, може поводом државних и међународних празника

обавјештење о питањима из своје надлежности која су битна за остваривање функције предсједника Републике. Исто тако, и Народна скупштина може да затражи обавјештење од предсједника Републике о питањима из његове надлежности, а на позив предсједника Народне скупштине, предсједник Републике може и да се обрати народним посланицима.[918]

3. ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

3.1. Избор и мандат Владе Србије

Парламентарни модел владе је једно од обиљежја Устава Србије. Влада је носилац извршне власти.[919] Њен однос са судском и законодавном влашћу почива на подјели власти, равнотежи и међусобној контроли.[920] Народна скупштина бира и опозива Владу. Избор нове Владе је уставна обавеза након сваког конституисања Народне скупштине.

Кандидата за предсједника Владе предлаже предсједник Републике, након што саслуша мишљење представника изабраних изборних листа,[921] а не мишљење представника посланичке већине, како је то било предвиђено Уставом од 1990. године. Овим рјешењем „сужава се простор дискреционе оцјене предсједника Републике да утврђује посланичку већину. Предсједник само излучује, констатује а не одређује посланичку већину потребну за избор Владе“,[922] притом имајући законску обавезу да Народној скупштини предложи оног кандидата за предсједника Владе, који може да обезбиједи избор Владе.[923]

Кандидат за предсједника Владе Народној скупштини износи програм Владе и предлаже њен састав, а Народна скупштина истовремено гласа о избору председника, чланова и програма Владе, тј. у цјелини („парламентарна влада“). Влада је изабрана ако је за њен избор гласала[924] већина од укупног броја народних посланика,[925] дакле, 126 посланика, а ако не буде изабрана цијели поступак се понавља. Устав је одредио и рокове до када се Влада мора изабрати у различитим ситуацијама и посљедице њеног неизбора. Тако је Народна скупштина дужна да изабере Владу у року од 90 дана од њеног конституисања,[926] у року од 30 дана од дана констатације оставке предсједника Владе,[927] односно 30 дана од дана изгласавања

сазвати свечану сједницу Народне скупштине и позвати предсједника Републике, предсједника Владе, представнике других органа и организација из земље и иностранства да се обрате Народној скупштини. (Члан 119 и 120 Пословника Народне скупштине).

[918] *Исто*.

[919] Члан 122 Устава.

[920] Члан 4 став 2 и 3 Устава.

[921] Члан 127 став 1 Устава

[922] Миодраг Радојевић, *Положај Владе у новом Уставу Србије*, Политичка ревија бр.3/2009, Београд, стр. 48-49.

[923] Члан 18. ст. 2 Закона о предсједнику Републике

[924] Народна скупштина, према члану 270. Пословника, („Сл. гласник РС“ бр. 20/2012-пречишћени текст) одлучује тајним гласањем, осим ако не одлучи да се гласа јавно које се врши прозивком.

[925] Члан 127 став 4 Устава

[926] Члан 109 став 3 Устава

[927] Члан 132 став 5 Устава

(не)повјерења.[928] Ако се не изабере Влада у наведеним роковима, Уставом је утврђена обавеза предсједника Републике да распусти Народну скупштину и распише изборе. Дакле, Народна скупштина има рок од 90 дана да изабере Владу, у супротном биће распуштена. Утврђивање рока за избор Владе је добро рјешење, јер се тиме спречава да прође дужи временски период а да се не изабере носилац извршне власти, као што се то дешавало у парламентарној пракси.[929] Овај рок за образовање Владе, у односу на компаративна рјешења је дуг. Разлог томе је чињеница да је на политичкој сцени Србије велик број политичких партија што доводи до високофрагментисаног парламента и тешкоћа приликом формирања коалиција и парламентарне већине, (о чему ће ријечи бити касније) што је уставотворац имао у виду.

Према Уставу, мандат Владе[930] се поклапа са мандатом Народне скупштине тј. „траје до истека мандата Народне скупштине која ју је изабрала". Међутим, имајући у виду парламентарни живот и праксу, исправније је рећи да влади траје мандат док ужива повјерење већине у парламенту. Наиме, влада се не бира на фиксно одређени пириод, јер њој, у оквиру крајњег рока, може бити изгласано неповјерење. Мандат Владе почиње да тече даном полагања заклетве пред Народном скупштином,[931] чији је текст утврђен законом.

Устав разликује престанак мандата Владе прије истека времена на који је изабрана од престанка мандата члана Владе прије истека времена на који је изабран. Мандат Владе прије истека времена на које је изабрана, престаје изгласавањем неповјерења, распуштањем Народне скупштине, оставком предсједника Владе и у другим случајевима утврђеним Уставом.[932] Међутим, уставне одредбе које регулишу мандат Владе су непотпуне, јер моменат престанка мандата Владе није регулисан за све случајеве. Тако у случају гласања о повјерењу Влади које је покренуто од стране посланика Народне скупштине, Устав није експлицитно утврдио да мандат Влади престаје ако јој је ускраћено повјерење. Да Влади престаје мандат може се индиректно закључити из одредбе према којој је предсједник Републике дужан да покрене поступак за избор нове Владе, уколико Народна скупштина изгласа неповјерење.[933] Међутим, остаје отворено питање у којем моменту престаје мандат Владе. У случају када је иницијатива за провјеру повјерења у Народној скупштини била на иницијативу Владе, Устав је утврдио,[934] да Влади престаје мандат, али опет није прецизиран моменат престанка. Једино је Уставом ексциплитно утврђен моменат престанка мандата Владе у случају подношења оставке

[928] Члан 130 став 4 Устава
[929] Такав случај се десио 1994. и 2004. године.
[930] Почетак и престанак мандата Владе и чланова Владе, утврђен је чланом 128 Устава.
[931] У том моменту престаје и мандат Владе коју је изабрао претходни парламентарни сазив.
[932] Међутим, у Уставу нема других разлога за престанак мандата Владе осим оних који су већ наведени у члану 128 став 3, а како то истиче С. Орловић, „Устав Србије не уређује престанак мандата у случају смрти или трајне неспособности премијера, нити по тим питањима упућује на закон". Слободан Орловић, *Уставни положај владе Мађарске и владе Србије*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2012, стр. 267.
[933] Члан 130 став 4 Устава.
[934] Члан 131 став 4 Устава.

предсједника Владе, а то је дан констатације оставке у Народној скупштини Републике Српске.[935]

Члану Владе мандат престаје прије истека времена на које је изабран, оставком, изгласавањем неповјерења у Народној скупштини и разрешењем од стране Народне скупштине, на приједлог предсједника Владе, али уставне одредбе које регулишу мандат министра такође нису потпуне.[936]Момент престанка мандата Владе у цјелини или појединог министра је важан, јер од тог тренутка Влада има ограничене надлежности, а и положај министра не остаје исти. Наиме, Влада којој је престао мандат, према Уставу,[937] може до избора нове владе вршити само послове одређене законом,[938] а не може предложити распуштање Народне скупштине, док су положај и надлежности министра којем је престао маднат регулисани законом.

3.2. Састав Владе

Владу, као колегијални, зборни орган, чине њен предсједник, један или више потпредсједника и министри.[939] Устав не одређује број чланова Владе (министара), већ се он утврђује законом након сваког конституисања Народне скупштине или на сједници на којој се разматра избор и разријешење чланова Владе. Потпредсједник може бити један или више њих, а Влада може имати, поред ресорних, и министре без ресора (портфеља). Предсједник Владе има централну улогу и од „његовог држања и вриједности зависи умногоме успјех владе и владине политике“[940], али његов положај није исти у свим парламентарним системима. У класичним парламентарним системима предсједник владе је “први међу једнакима“,[941] али,

---

[935] Члан 132 став 4 устава.

[936] Устав изричито прописује моменат када мандат министра престаје: у случају подношења оставке-даном констатовања оставке у Народној скупштини (члан 133 став 2 и 6); у случају разријешења министра на приједлог предсједника Владе – мандат престаје на дан доношења одлуке о разрешењу (члан 133 став 6). Међутим у случају изгласавања неповјерења министру у Народној скупштини на приједлог посланика, Устав изричито не регулише у којем мандату престаје маднат министра, али прописује обавезу предсједника Владе да покрене поступак за избор новог члана Владе (члан 130 став 1 и 5 Устава).

[937] Члан 128 став 4 Устава.

[938] Члан 17 Закона о Влади („Сл. гласник РС“ бр. 55/05, 71/05 (исправка); 101/07; 65/08; 16/11, 68/12 - УС; 72/12 и 7/14 – УС; 44/14) прописује да Влада којој је престао мандат може вршити само текуће послове и не може предлагати Народној скупштини законе и друге опште акте нити доносити прописе, изузев ако је њихово доношење везано за законски рок или то налажу потребе државе, интереси одбране или природна, привредна или техничка несрећа. Она не може постављати државне службенике на положај у органима државне управе, а при вршењу оснивачких права Републике Србије може једино да именује или да сагласност на именовање вршиоца дужности директора и чланова управног и надзорног одбора.

[939] Члан 125 став 1 Устава.

[940] Лазар Марковић, *Парламентарно право*, Зрењанин 1991, стр. 88.

[941] Ђовани Сартори разликује три модела односа предсједника и других чланова владе. У првом, он је први изнад неједнаких јер има право да бира и смјењује министре који су му подређени, (кабинетска влада) као што то случај са британским премијером који је и лидер странке. У канцеларском типу владе (Њемачка) канцелар именује и разријешава чланове владе и о томе обавјештава парламент, али он је више први међу неједнаким, јер не мора да буде страначки лидер. У трећем, класичном парламентарном,

ипак, и тада његов положај може бити јачи или слабији, зависно од његовог политичког ауторитета и моћи.

Устав од 2006. године је издвојио улогу предсједника Владе, учинио је јачом, него што је то био случај са претходним Уставом од 1990. године. Тако је утврђено да, „предсједник Владе води и усмјерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком дјеловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља Владу“.[942] У том смислу, треба истаћи да су Уставом утврђене норме, да су министри одговорни и предсједнику Владе и Влади, те да министар оставку може дати и предсједнику Владе.[943] Тенденција јачања положаја и улоге предсједника, као и потпредсједника Владе присутна је и у нормама Закона о Влади,[944] односно његовим измјенама и допунама, а доношење закона предвиђено је Уставом.[945] Предсједник Владе располаже и одлучујућим гласом приликом доношења одлука. Наиме, у случају да Влада има паран број чланова, одлука Владе је донесена ако за њу гласа најмање половина свих чланова Владе, под условом да је за одлуку гласао и предсједник Владе.[946] Предсједник Владе, заједно са предсједником Републике и предсједником Народне скупштине доноси одлуку о проглашењу ванредног и ратног стања у случају да Народна скупштина није у могућности да се састане.[947] Међу пословима које предсједник Владе обавља заједно са предсједником Републике и предсједником Народне скупштине је и прописивање мјера којима се одступа од људских и мањиских права зајамчених Уставом за вријеме рата уколико Народна скупштина не може да се састане. Стога, проф. Слободан Орловић истиче да „положај премијера није истакнут самим начином избора, мада је та функција у неким нормама Устава индивидуализована (на примјер,одредбе о ратном стању).“[948]

Поред предсједника, Владу чине један или више потпредсједника[949] и министри. Предсједник Владе одређује потпредсједника Владе који га замјењује за вријеме одсутности или

предсједник владе је primus inter pares –први међу једнаким који не контролише своје министре, нема слободу да их бира, како каже Сартори, нема команду у правом смислу. Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжињеринг*, Београд 2003, стр. 123-126.

[942] Члан 125 став 2 Устава. Оваква норма је била прописана чланом 12. Закона о Влади од 2005. године („Сл. гласник РС“, бр. 55/05). Питање нормативног статуса предсједника Владе је било предмет пажње након 2001. године, због политичког утицаја и ауторитета лидера странака односно предсједника Влада Зорана Ђинђића и Војислава Коштунице. Циљ је дбио да се ојача улога предсједника Владе, што је касније и добило норамтивну форму.

[943] Члан 125 став 3 и члан 133 став 1 Устава.

[944] „Сл. гласник РС“ бр. 55/05, 71/05 (исправка); 101/07; 65/08; 16/11, 68/12 - УС; 72/12 и 7/14 – УС)

[945] Тако предсједник Владе може осталим члановима Владе давати обавезна упуства и посебна задужења сходно програму и политици Владе, а чланови Владе, државни секретари и директори посебних организација, дужни су да их поштују и извршавају. Члан Владе може захтијевати од Владе да одлучи да ли је том приликом предсједник Владе прекорачио своја овлашћења (члан 12 Закона о Влади).

[946] Члан 26. ст. 2 Закона о Влади.

[947] Члан 200 Устава.

[948] Слободан Орловић, *Уставни положај Владе Мађарске и Владе Србије,* Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2012, Нови Сад, стр. 261.

[949] Закон о Влади није предвидио максималан број потпредсједника, већ је прописао (члан 10) да број потпредсједника (и министре без портфеља) одређује Народна скупштина при сваком избору Владе, на приједлог кандидата за предсједника Владе. Тако је њихов број варирао од једног до седам потпредсједника (Влада Зорана Ђинђића) који су истовремено били и лидери странака.

спријечености са свим овлашћењима предсједника Владе, изузев овлашћења на предлагање избора или разрјешења члана Владе. Од 2011. године, предсједник Владе (као и потпредсједник) може бити и министар. Министри су чланови Владе[950] који управљају радом министарстава, али могу бити и без ресора, односно министри „који не управљају никаквим министарством".[951] Министри руководе радом министарстава,[952] који су једини, уставом предвиђени организациони облик за обављање послова државне управе, с тим да Устав допушта да се законом могу одредити и други органи државне управе.[953] Устав није утврдио број министарстава, тако да се број министарстава, (као и послови државне управе) одређује Законом о министарствима,[954] док унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе прописује Влада. Број потпредсједника Владе и министара без портфеља одређује Народна скупштина на приједлог предсједника Владе.[955] У складу са прихваћеним начелом подјеле власти, министарства су самостална у вршењу законом прописаних надлежности, а за свој рад одговорна су Влади, „што се с обзиром на политичку одговорност министара пред Народном скупштином не може узети као тачна формулација".[956]

За разлику од претходног Устава када су министри могли бити и посланици, Устав од 2006. године је установио непосланичку владу, јер утврђује да члан Владе не може бити народни посланик у Народној слупштини.[957] Тиме се односи Народне скупштине и Владе доводе у склад са начелом подјеле власти, јер се не може истовремено бити „контролор и контролисани". Овим рјешењем, појачава се самосталност Владе у односу на скупштину. Уз то, члан Владе не може бити ни посланик у скупштини аутономне покрајине, одборник у Скупштини јединица локалне самоуправе, члан извршног вијећа аутономне покрајине и извршног органа јединице локалне самоуправе.

---

[950] Као чланови Владе министри могу да учествују у расправљању свих питања која се постављају на сједницама Владе, да покрену иницијативу за доношење закона, других прописа и општих аката и да захтијевају од Владе да се изјасни или да заузме став о питању из њихове надлежности. У парламентарној пракси Србије, краћи период, постојали су и коминистри. О томе више: Славиша Орловић, *Политички живот између партократије и демократије*, Београд 2008, стр. 162-163.

[951] Слободан Јовановић, *Држава*, у: Сабрана дела Слободана Јовановића, том 8, Београд 1990, стр. 362.

[952] Члан 23 Закона о државној управи, „Службени гласник РС", бр.79/05 и 101/07.

[953] Члан 136 став 2 Устава.

[954] Број чланова Владе у парламентарној пракси Србије се кретао од 17 до 35. У периоду од 2008-2012. године, Влада је имала 27 чланова.

[955] Члан 10 став 2 Закона о Влади.

[956] Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2009, стр. 338. У Уставу је, уосталом, и изричито наведено (члан 125. ст. 3) да су министри за свој рад одговорни предсједнику Владе, Влади и Народној скупштини.

[957] Члан 126 став 1 Устава. Овакво рјешење ја заговарала стручна јавност. Тако је проф. Ирена Пејић, 2004 године, сматрала „да би цјелисходно решење било непосланичка влада на коју би се широко примењивале одредбе о инкомпатибилности јавних функција. Владини министри не би требало да истовремено врше извршну и законодавну функцију, судску и остале јавне функције, као и професионалне делатности. Професионално спајање две функције, законодавне и извршне, битно слаби професионални (стручни) капацитет владе, а министре ставља у несумњиво привилеговани положај у односу на остале чланове парламента (нпр. у погледу законодавне иницијативе)". Ирена Пејић, „*Парламентарна влада у Србији-могућности непосланичке владе",* у: У сусрет новом Уставу Србије, Београд 2004, стр. 69.

Предсједник, потпредсједник и министри уживају имунитет који је изједначен са имунитетом народних посланика. Предсједник Владе и члан Владе не одговарају за мишљење изнесено на сједници Владе или Народне скупштине, или за гласање на сједници Владе.[958] Уставне одредбе о одлучивању о имунитету предсједника и чланова Владе повјеравају различитим органима: Народној скупштини и Влади.[959] Проф. Ратко Марковић наводи да о имунитету предсједника, потпредсједника и члана Владе одлучује Влада како Устав Републике Србије каже у члану 134. став 2, сматрајући да је „грешком у члану 105. ставу 2 тачки 7. речено да о имунитету чланова Владе одлучује Народна скупштина, чак већином гласова свих народних посланика“,[960] али има и другачијих мишљења.[961]

3.3. Надлежност Владе

Класична овлашћења владе у парламентарном систему власти се могу груписати као вођење политике, организовање извршавања закона и других прописа, усмјеравање и усклађивање државне управе и посебна овлашћења у случају стања нужде и остали послови.

У том контексту и Устав Републике Србије утврђује положај и надлежности Владе. Поред утврђења да је Влада носилац извршне власти у Републици Србији,[962] Устав „одговорност Владе разлаже на три основна подручја њених овлашћења,“[963] а то су: политика Републике Србије, извршавање закона, прописа и других општих правних аката Народне скупштине и рад органа државне управе.[964]

Устав Србије је таксативно навео овлашћења Владе[965] и она се у цјелини гледано не разликују пуно од надлежности у претходном Уставу из 1990. године. Пажљивијом компарацијом уставних одредби, изводи се закључак да је у погледу овлашћења, Устав од 2006. године је ојачао положај и моћ Владе, као и њеног предсједника.

По ранијем уставу, Влада је „водила политику“ Републике, док по новом Уставу, Влада „*утврђује и води политику*“. Основно и најзначајније овлашћење Владе јесте да утврђује и

[958] Имунитет неодговорности (материјални имунитет) непосредно је везан за поступање као члана Владе у питањима која су у надлежности Владе. Ово правило искључује одговорност министра за дати глас у Народној скупштини или Влади, али допушта истраживање и успостављање одговорности министра за законитости и активности које предузима у својству министра који руководи министарством, као управним органом. Процесни имунитет штити министра од лишења слободе и покретања кривичног поступка односно налаже посебан поступак који је допуштен ако имунитет буде скинут.

[959] Чланови 105 и 134 Устава.

[960] Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2009, стр. 337.

[961] Слободан Орловић истиче да је сагласно начели подјеле власти да одлука о имунитету предсједника и члана владе остане у извршној власти, тј. влади, како је то и предвиђено чланом 134 Устава односно да није у складу са начелом подјеле власти овлашћење Скупштине из члана 105 Устава, да одлучују о укидању имунитета, закључујући „дакле, ако влада сама не да свога члна судској власти, то може мимо владе учинити законодавно тијело“. Слободан Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008. стр. 153.

[962] Члан 122 Устава.

[963]Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2009, стр. 342.

[964] Члан 124 Устава.

[965] Члан 123 Устава.

води политику, како унутрашњу тако и спољну,[966] будући да је Република Србија самостална држава са међународним субјективитетом.[967] Ова комплексна функција састоји се „од радњи планирања и формулисања, управљања, односно реализације државне политике“.[968] Иако се одлуке о државној политици доносе на нивоу цијеле Владе, министарства су та која оперативним дјеловањем унутар својих ресора, у највећој мјери спроводе утврђену државну политику, а за област спољне политике посебно су значајни Министарство спољних послова и Министарство одбране.[969]

Влада има право подношења приједлога за ревизију Устава.[970] Међутим, утврђивање и вођење политике је Владина суштинска надлежност, ослоњена на друге групе овлашћења и састоји се од предлагања закона, других прописа и општих аката Скупштини, предлагања плана развоја, просторног плана буџета и завршног рачуна, доношењу уредби и других аката за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, те давања мишљења о приједлозима закона, других прописа и општих аката других овлашћених предлагача. Најважнији инструменти и средства Владе у вођењу политике коју је сама утврдила, свакако су право предлагања закона и извршавање закона (подзаконодавство). Влада је, дакле, носилац законодавне иницијативе у парламенту.

Од поновног усвајања вишепартијског система у Србији „од 1990. године, примјетна је тенденција да расте удио Владе као носиоца законодавне иницијативе у односу на друге овлашћене предлагаче. Забрињавајуће су појаве да се игноришу законодавне иницијативе других предлагача, као и да Влада процентуално велики број приједлога закона доставља за одлучивање у Народној скупштини по хитном поступку чиме се изоставља фаза јавне расправе, а тиме и утиче на квалитет законског текста“.[971] Ако се има у виду „податак да је у Скупштини по овом поступку у 2001. години донесено 23%, у 2002. 40%, у 2003, 56%, а у 2004. чак 80% од укупно донесених закона, тешко је вјеровати да су у толиком проценту биле присутне ванредне околности и разлози за хитан законодаван поступак“[972] Према Уставу од 2006. године, Влада није искључиви носилац законодавне иницијативе, али је најважнији, што

---

[966] Уставна норма да Влада води политику „је општа што значи да укључује како унутрашњу тако и спољну политику“. Маријана Пајванчић, „*Динамичке компетенције државне власти*“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1-2/2007, стр. 29.

[967] У претходном Уставу Србије од 1990. године (члан 90) Влади није било повјерено да води општи правац политике, што је било у складу са њеним статусом федералне јединице. Утврђивање политике било је у надлежности савезне државе, а унутрашње у рукама република. Упоредити: члан 77 и члан 99 Устава СРЈ од 1992. године и члан 33 Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора.

[968] Миодраг Радојевић, *„Положај Владе у новом Уставу Србије*“, Политичка ревија, бр. 3/2009, Београд 2009, стр. 57.

[969] Младен Лишанин, *цит. дјело*, стр. 143.

[970] Члан 203 Устава.

[971] Миодраг Радојевић, *„Положај Владе у новом Уставу Србије*“, Политичка ревија, бр. 3/2009, Београд 2009, стр. 59. Он истиче да је удио Владе у укупном броју предложених закона 56,5% у периоду од 1991. до 2004. године. Он расте у раздобљу од око 65% од 1996-2000, а затим, на око 70% од 2001-2004. године. О томе види: Слободан Антонић, „*Парламентаризам у Југословаји 1990 – 1996*“, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2/1997, Београд, стр. 188-189

[972] Слободан Вучетић, *Искушења обновљене државности*, Београд, 2008, стр. 145.

показује пракса, јер Влада је предлагач највећег броја закона и других прописа,[973] а закони који се усвоје у још већем проценту су владино дјело.[974] О посебној позицији Владе у поступку предлагања закона и других општих правних аката говори и правило да неке законе, као нпр. буџет или друге акте које доноси Народна скупштина, може предложити једино Влада.

Влада, као извршни орган, *извршава законе и друге опште акте* Народне скупштине, тако што доноси уредбе и друге опште акте за извршавање закона,[975] појединачне правне акте и предузима друге мјере.[976] Према томе, Влада располаже генералним уставним овлашћењем за доношење уредби ради извршавања појединих важећих закона. Доношење ових уредби није условљено тиме да Народна скупштина самим законом одреди да ли је и када потребно доношење уредбе за његово спровођење, већ их Влада доноси када оцијени да одредбе појединог закона треба конкретизовати и прецизирати (у складу са сврхом и циљем закона) ради тачније примјене. За доношење ових уредби Влади није неопходно посебно овлашћење, (тзв. „позив законодавца"), али уредбе морају бити донесене у оквирима закона чије одредбе извршавају, односно у складу са садржином, предметом и циљем закона.[977] Влада може доносити уредбе и на основу изричитог законског овлашћења. Ријеч је о извршним уредбама[978] које се доносе ради примјене закона у којем се налази основ за њихово доношење. Уставни систем Србије не познаје аутономну уредбодавну власт нити институт делегираног законодавства. Влада не може доносити уредбе са законском снагом јер нема уставно овлашћење за доношење тзв. аутономних уредби којима се могу примарно и оригенерно регулисати друштвени односи. Такође, Народна скупштина нема уставно овлашћење да доношењем закона о пуним овлашћењима (хабилитацији) или оквирних закона (закона – скелета) повјери Влади доношење уредаба са законском снагом.[979]

---

[973] У периоду од јануара 2005. године до априла 2010. године, влада је поднијела 924, народни посланици 292, а остали овлашћени предлагачи 284 предлога закона. Иако нема званичних података о структури усвојених приједлога према њиховим предлагачима нема сумње да је влада својом активношћу значајно надмашила иницијативу народних посланика. И. Пејић, *„Органи у законодавном поступку: влада, парламент (одбор и пленум), председник републике",* Унапређивање квалитета законодавног поступка у Народној скупштини, Београд 2010, стр. 16.

[974] У том смислу, С. Орловић истиче да су у периоду 2008-2009. године скоро сви донесени закони – око 99% су били приједлози Владе. Слободан Орловић, *Уставни положај владе Мађарске и владе Србије*", Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2012, стр. 264.

[975] Члан 123. став 1. тачка 2 и 3 Устава. Устав Републике Србије садржи мало одредаба о уредбама, У свега неколико чланова, Устав непосредно спомиње уредбе одређујући њиховог доносиоца, сврху и околности доношења. Међутим, на уредбе се посредно односе и друге уставне одредбе које се односе на питања правних прописа (објављивање, забрана повратног дејства, контрола уставности и законитости итд.)

[976] Члан 2 Закона о Влади. Одређена питања о уредбама, осим Устава и Закона о Влади, регулисана су и Законом о државној управи и Пословником Владе Републике Србије.

[977] Члан 42 Закона о Влади.

[978] Од 8. новембра 2006. године до 1. јула 2012. године, Влада је донијела укупно 845 уредби, од чега 107 генералних и 738 извршних. Види: Данило Стевандић, *Уредбе у правном поретку Републике Србије*, Правни записи, бр. 2/2012, Београд, 2012, стр. 411-426.

[979] У пракси се дешавало да су се доносиле уредбе са законском снагом, чиме је била узурпирана законодавна надлежност Народне скупштине и нарушено начело подјеле власти. О томе више: Миодраг Радивојевић, *Примена теорије поделе власти у политичком систему Републике Србије*, Београд 2005, стр. 240-241.

Влада изузетно може доносити *уредбе по нужди* када је због спријечености Народне скупштине неопходно да у општем интересу и без одлагања регулише друштвене односе који се иначе регулишу законом. За вријеме ванредног стања, када Народна скупштина није у могућности да се састане, мјере којима се одступа од људских и мањинских права,[980] Влада може прописати уредбом, уз сапотпис предсједника Републике,[981] а у случају ратног стања такве мјере заједно утврђују предсједник Републике, предсједник Народне скупштине и предсједник Владе.[982] Дакле, за разлику од редовних околности када Влади за доношење уредби није потребна сагласност другог државног органа, у ванредним околностима, Влади је за прописивање мјера којима се одступа од људских и мањинских права, неопходна сагласност (сапоптпис) предсједника Републике (ванредно стање), или предсједника Републике и предсједника Народне скупштине (ратно стање).[983] Влада има право и да предложи распуштање Народне скупштине, али одлуку о распуштању Народне скупштине доноси предсједник Републике.[984]

Одредбе о државној управи у Уставу од 2006. године нису систематизоване заједно са нормама о Влади, како је то било у Уставу од 1990. године, али „то није довољно за излазак државне управе из извршне власти, јер је државна управа одговорна Влади која јој прописује и унутрашње уређење".[985]

Овлашћења Владе *у односу на државну управу*[986] су организациона, надзорна и координативна. Влада *усклађује рад* органа државне управе*, усмјерава* органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката, те *врши надзор* над радом органа државне управе.[987] Влада нема аутономно право да конституише и укида министарства, као основне органе државне управе, јер се број министарстава и послови државне управе, одређују законом, али јој „је остало да самостално формира кичму министарствима и другим органима управе, да те органе усмјерава и попуни кадровима".[988] Влада прописује унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организације, тј. утврђује начела

[980] Овлашћења у овом домену остварују се у границама прописаним Уставом који утврђује да мјере одступања од људских и мањинских права не могу бити дискриминаторне с обзиром на расу, пол, језик, вјероисповјест, националну припадност и друштвено поријекло (члан 201 став 5 Устава), и искључује могућност прописивања одступања за сет апсолутно заштићених права (члан 201 став 4).
[981] Члан 200 став 6 Устава.
[982] Члан 201 став 4 Устава. Више о томе: Ратко Марковић, *Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед,* Анали Правног факултета у Београду, бр. 2/2006, Београд, 2006, стр. 39.
[983] Све одлуке или мјере које заједнички предузимају Влада и предсједник Републике, односно предсједник Владе, предсједник Републике и предсједник Народне Скупштине, подлијежу и контроли и ратификацији у Народној скупштини.
[984] Члан 109 став 1 Устава.
[985] Слободан Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008, стр. 154 (ф.н.)
[986] Према Уставу (члан 136.став 2), послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом. Уставни принципи на којима се заснива положај државне управе су начело самосталности државне управе, начело везаности државне управе Уставом и законом, начело одговорности државне управе за свој рад. Закон регулише органе управе, послове државне управе и дјелокруг рада.
[987] Члан 123. став 1 тачка 5 Устава и члан 8 Закона о Влади.
[988] Слободан Орловић, *Исто*, стр. 154.

унутрашње организације, поставља и разрјешава функционере у овим органима. Влада може уредбом оснивати службе за стручне или техничке послове заједничке за све или више органа државне управе. За своје послове она оснива радна тијела и комисије, стручне службе и организације. Према Уставу, државна управа је за свој рад одговорна Влади.[989] Надзорна овлашћења Владе над државном управом састоје се од обављања контроле над радом министарстава и органа државне управе у погледу цјелисходности и законитости. У оквиру тог надзора Влада има два овлашћења: прво, она усваја пропис ако то није учинио орган државне управе или ималац јавних овлашћења и ако би недоношење тог прописа могло изазвати штетне посљедице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вриједно. Друго, Влада поништава или укида пропис органа државне управе који је у супротности са законом или прописом Владе и одређује рок за доношење новог прописа.[990] Влада усмјерава и координира сарадњу мнистарстава и посебних организација у циљу ефикаснијег рада државне управе. У том циљу, издаје смјернице и упутства којима одређује режим њиховог рада.

Поред наведених надлежности и послова, Влада *обавља и друге послове*, прописане Уставом и Законом о Влади.[991] Тако, као оперативни носилац извршне власти, Влада заступа Републику Србију, као правно лице и при том врши права и обавезе које Република Србија има као оснивач јавних предузећа, установа и других организација. Исто тако, Влада располаже имовином Републике Србије, стара се о уставности и законитости. Прецизније, Влада има право надзора над законитошћу рада покрајинских и локалних власти и располаже инструментима за остваривање тог права. Наиме, Уставом од 2006. године, Влада је добила и овлашћење (али и дужност) да обустави од извршења општи акт општине, односно града за који сматра да није сагласан са Уставом или законом, уз обавезу да у року од пет дана покрене поступак за оцјењивање уставности или законитости тог акта пред Уставним судом.[992] Влада има право и да распусти скупштину општине када се стекну услови одређени законом, уз обавезу да истовремено именује привремени орган (члан 192 став 2 и 3 Устава). Влада може и да пред Уставним судом покрене поступак за оцјену уставности или законитости одлуке аутономне покрајине прије њеног ступања на снагу.[993]

Једно од појачања положаја и моћи Владе учињено је тиме што јој је дато овлашћење за давање приједлога Скупштини за избор и разријешење тужилаца, којима је уведен шестогодишњи мандат уз могућност поновног избора, „наравно, ако их Влада предложи, тј.

[989] Члан 136 став 1 Устава.
[990] Члан 8 став 2 и 3 Закона о Влади.
[991] Послови Владе прописани су члановима 4-з Закона о Влади.
[992] Члан 192 став 1 Устава.
[993] У том случају, Уставни суд може, до доношења своје одлуке, одложити ступање на снагу оспорене одлуке аутономне покрајине

оцијени да су добро обављали своју функцију. Тиме тужилаштво постаје специфичан дио извршне, а не само правосудне власти“.[994]

Као и други државни органи, Влада је овлашћена да утврђује своју унутрашњу организацију, по основу свога права на самоорганизовање. Тако Влада уредбом оснива стручне и друге службе за своје потребе, а пословником детаљније уређује начин рада и одлучивање.

У уставном систему Србије, Влада доноси опште правне акте подзаконске снаге и друге акте. Поред поменутих уредби и пословника, најчешћи акти Владе су одлуке, рјешења и закључци.[995] Влада усваја и меморандум о буџету, стратегију развоја и декларације.[996]

3.4. Однос Владе и предсједника Републике

Однос Предсједника Републике и Владе Србије постављен је на начелу подјеле власти, сходно парламентарном систему власти. Предсједник учествује у избору Владе предлагањем мандатара, који се у пракси своди на поштовање парламентарне већине. За разлику од Народне скупштине, предсједник Републике, са нормативног аспекта, нема могућности утицаја на рад и одлучивање Владе.

Он не може да закаже сједницу Владе, да учествује у утврђивању дневног реда, или да присуствује њеним сједницама. Он не може да поставља ни смјењује чланове Владе, па су његова овлашћења испод надлежности појединих шефова држава у посткомунистичким државама и мјешовитим облицима власти. Влада не преузима одговорност за акте предсједника Републике институтом сапотписа, што је „у потпуности оправдано с обзиром да, с једне стране, предсједник Републике има демократску легитимност равну Народној скупштини, и да је, с друге, он политички одговоран (за повреду устава), због чега може бити разријешен од стране Народне скупштине“.[997]

Дакле, Влада не учествује у издавању аката шефа државе па тако она за те акте и не одговара, тј. не постоји политичка одговорност за рад предсједника као основ политичке одговорности. Влада нема посебних надлежности према предсједнику Републике, већ сарађују у вршењу одређених овлашћења. Та сарадња се односи на (не)проглашавање ванредног и ратног стања када Народна скупштина није у могућности да се састане, односно на усвајање мјера којима се регулише режим одступања од људских и мањинских права за вријеме трајања тих стања. Ако Народна скупштина не може да се састане, одлуку о проглашењу ванредног односно ратног стања доносе заједно предсједник Републике, предсједник Народне скупштине

[994] Слободан Вучетић, *Искушења обновљене државности, Београд, 2008*, стр. 80. Тиме се директно јача утицај политичке, односно извршне власти на рад тужилаштва.
[995] Члан 42 и 43 Закона о Влади.
[996] Члан 44 и 45 Закона о Влади.
[997] Марко Станковић, *Политичка одговорност Владе у Уставном систему Србије*, Правни живот бр. 14/2007, Београд, 2007, стр. 894.

и предсједник Владе.[998] Дакле, ни у овим случајевима, не постоји субординација једног државног органа над другим, тако да је однос предсједника Републике и Владе, тачније предсједника Владе, ближи начелу равнотеже.

Стога се може закључити, да по свом уставном положају, у односу на шефа државе, Влада Републике Србије припада типу парламентарне Владе.

3.5. Однос Владе и Народне скупштине

Однос Владе и Народне скупштине заснива се на њиховој међусобној сарадњи. Она се остварује у „циљу планирања и координисања послова које у оквиру своје надлежности обавља сваки од ових органа понаособ".[999] Народна скупштина и Влада посједују своја сопствена овлашћења што представља инструмент успостављања узајамне равноправности. Влада и Народна скупштина сарађују при вршењу функција. Влада је носилац законодавне иницијативе, тј. предлаже законе[1000] и друге опште акте, буџет, те има право да учествује у раду Народне скупштине при усвајању закона и других општих аката које је предложила[1001] Влада има право да даје мишљења и да се изјашњава о сваком законском приједлогу и другом општем акту којег није предложила Народној скупштини. Влада кроз законске приједлоге креира и утврђује политику, али има уставну обавезу и да је спроводи, извршавањем закона, других прописа и општих аката Народне скупштине. У сврху устава и закона, Влада доноси уредбе за извршавање закона (генералне и извршне уредбе). Из угла међусобног односа Народне скупштине у погледу нормативне активности, уредбодавна активност је, у правилу, интезивнија од законодавне, што је присутно и у Србији, прије свега због чињенице да је Влада ефикаснији орган власти од Народне скупштине.[1002] Међутим, питање обима нормативне дјелатности није пресудно у њиховом међусобном односу. Важније питање је да ли је и у којој мјери приликом вршења уредбодавне власти Влда изашла из оквира Уставом и законом

---

[998] У околностима ванредног стања и немогућности Скупштине да се састане, Устав је овластио Владу да својом уредбом може прописати мјере одступања од људских и мањинских права, а за њену пуноважност потребно је и потпис предсједника Републике, а за вријеме трајања ратног стања, такве мјере заједно утврђују предсједник Републике, предсједник Народне скупштине и предсједник Владе. Одступање од људских и мањинских права је комплексно питање, те је уставотворац поставио границе за регулисање тих одсупања. Види члан 202 Устава.

[999] Маријана Пајванчић, *цит. дј.*, стр. 159. Облик и начин остваривања односа и сарадње регулише Пословник Народне скупштине (Пословник Народне скупштине Републике Србије – пречишћени текст, „Службени гласник РС"бр. 20/2012)

[1000] Влада је најчешћи предлагач закона у правном систему Србије, у 99% случајева. Више о томе: Слободан Вукадиновић, *Анализа утицаја законодавног поступка на предлоге закона*, Правни записи бр. 1/2010, Београд, 2010, стр. 97-118.

[1001] Члан 38 Закона о Влади.

[1002] „Уредбодавна дјелатност Владе у 2006, 2008, 2011. и 2012 години била је интезивнија и по обиму већа у односу на законодавну активност Народне скупштине, за разлику од 2007, 2009, 2010 када то није био случај. Неуобичајена уједначеност нормативне активности Владе и Народне скупштине у периоду на који се анализа односи посљедица је, највећим дијелом, обавезе усаглашавања правних прописа Србије са правом Европске уније". Данило Стевандић, *Уредбе у правном поретку Републике Србије*, Правни записи, бр. 2/2012, Београд, 2012.стр. 424

повјерених овлашћења[1003] и тиме повриједила начело подјеле власти. Будући да је број неуставних и незаконитих уредби[1004] занемарљив у односу на укупни број донесених уредби, може се закључити да у правном поретку Србије, у том погледу није дошло до већег и трајнијег нарушавања начела подјеле власти.

Кооперацијом извршне у законодавној функцији и обрнуто, остварује се међузависност. Народна скупштина, прије свега њен предсједник, дужан је да обавјештава Владу о сједницама које планира и о питањима која ће бити на дневном реду.

3.5.1. Парламентарна контрола Владе

Устав Србије од 2006. године посвећује више пажње одговорности Владе и министара, него претходни од 1990. године, који је у том погледу сажетији. Устав познаје обје врсте одговорности Владе: колективну или солидарну и индивудалну или појединачну одговорност чланова Владе (министарска одговорност).

Устав, прије свега, утврђује да је Влада *одговорна Народној скупштини* за политику Републике Србије, за извршавање закона, других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе.[1005] Већ по томе се може рећи да је у Србији заступљен парламентарни модел владе, што се потврђује и њеним саставом и односима, прије свега, са Народном скупштином. Ова уставна одредба „превасходно обухвата одговорност за нецјелисходан (а не само незаконит) рад, па је јасно да је њен циљ да дефинише политичку одговорност владе, а не кривичну, грађанску или дисциплинску одговорност министара“.[1006] Предсједник Владе одговоран је само Народној скупштини, док су министри, за свој рад и за стање у области из дјелокруга министарства, одговорни предсједнику Владе, Влади и Народној скупштини. Одговорност министара има два облика: индивидуална одговорност која се односи на рад министарства којим министар руководи, те колективна одговорност министра која се односи на политику Владе и њено спровођење.[1007]

[1003] У пракси се дешава да влада својом уредбом прошири законско рјешење. Дешава се и да уредбом регулише неко питање које законом уопште није било уређено. У оба случаја Влада противуставно узурпира законодавну функцију Скупштине. Трећи случај неуставног понашања Владе је неспровођење или рестриктивно спровођење појединих законских рјешења.

[1004] Уредбе подлијежу оцјени уставности и законитости. Приликом доношења уредби у извјесном, али малом броју случајева, Влада је излазила и уставних и законских овлашћења у погледу предмета регулисања, тако што је изворно регулисала питања из надлежности Народне скупштине или што је поједина питања уредила супротно уставним и законским нормама. Види: Данило Стевандић, исто, стр. 419 и 420.

[1005] Члан 124 Устава. Према Закону о Влади (члан 7), Влада је одговорна и за рад ималаца јавних овлашћења на нивоу Републике.

[1006] Марко Станковић, *Политичка одговорност Владе у Уставном систему Србије*, Правни живот бр.14/2007, Београд, 2007, стр. 894.

[1007] Закон о Влади прецизира да министар одговара Влади за спровођење програма и политике Владе; за одлуке које донио или их је пропустио да донесе и мјере које је предузео или је пропустио да их предузме; за извршавање обавезних упутстава и посебних задужења које му је одредио предсједник Владе, као и да је дужан да о питањима која су у надлежности ресора на чијем је челу обавјештава Владу о свему што је битно за вођење политике и одлучивање Владе.

За вршење контролне функције, Народна скупштина има на располагању више средстава који су традиционални у парламентарном праву: посланичко питање, интерпелација, гласање о неповјерењу Влади, гласање о повјерењу Влади; формирање привремених скупштинских комисија (одбора) са циљем да се испита активност Владе; други начини контроле (усвајање буџета и завршног рачуна, подношење извјештаја о раду).

Посланичко питање није уставна категорија, већ је прописано Законом о Народној скупштини и Пословником Народне скупштине.[1008] Посланици могу упутити Влади или надлежном министру питања из домена њихове надлежности. Посланичко питање не може да изазове расправу у парламенту, већ се завршава одговором надлежног министра. Посланичка питања појављују се у три облика: усмена, питања у писменој форми и питања у вези са актуелном темом. За разлику од европских парламентарних система, „у новом српском парламентаризму посланичка питања се ријетко постављају. Разлог за ову оскудну комуникацију посланика и Владе не лежи само у изостанку (до недавно) правне регулативе, већ у недостатку добре и развијене парламентарне праксе. Не само да је изостала активност посланика у области контролне функције, већ посланици нису остварили комуникацију ни са својим бирачима".[1009] Од 2012. године, примјетна је тенденција повећања овог инструмента праћења рада и контроле владе, када се посланичка питања постављају Влади, у присуству чланова Владе, посљедњег четвртка у мјесецу, на трочасовној сједници српског парламента.

Устав садржи прецизне одредбе о *интерпелацији*, као средству надзора над извршном влашћу[1010] и поступку за изгласавање неповјерења влади који се непосредно односе на о(п)станак Владе на власти. За разлику од Устава од 1990. године који није предвиђао интерпелацију (била пословничка категорија), Устав од 2006. године утврђује њено постојање.[1011] Тако интерпелацију може поднијети најмање 50 посланика, а у вези са радом Владе или појединог члана Владе. Овако велик број посланика који се захтијева да потпише интерпелацију представља жељу уставотворца да онемогући њену претјерану и олаку употребу.[1012] Влада је дужна да одговори на интерпелацију у року од 30 дана, након чега се у

[1008] Видјети: чл. 204-216 Пословника Народне скупштине (пречишћени текст).
[1009] Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Ниш, 2011, стр. 342.
[1010] О томе види: Оливера Вучић, *„Интерпелација-утицај посланика на одговорно поступање Владе*", Правна ријеч, бр. 14/2008, Бања Лука, стр.87-96.
[1011] Члан 129 Устава.Интерпелација у вези са радом Владе је детаљније разрађена Пословником Народне скупштине (члан 220-227).
[1012] Поједини аутори критикују овакво рјешење уставотворца. Тако проф. Марко Павловић сматра „прво, према моделу из немачког парламентарног права,Србијин уставотворац од 2006. је направио разлику између потребногброја посланика (50) за подношење интерпелације и захтева за гласање онеповерењу Влади (60). Али, уставотворац није принципијелно, негоизгледа дневнополитички, одмерио потребан број посланика. Наиме, улогици парламентарног живота је да се он одвија кроз посланичке групе.Следствено, минималан број за једну посланичку групу (фракцију) „морaоби у исто време бити и минималан број потписника једне интерпелације".То је принцип који лежи у природи парламентарног живота, и који јеусвојен у немачком парламентарном праву. С обзиром на постојећупарламентарну ситуацију у Србији, право на интерпелацију би могле дакористе само две посланичке групе (једна опозициона и једнакоалициона). Већ самим тим, идеја интерпелације као кључногопозиционог контролног инструмента је изневерена". Марко Павловић, *„Карактеристике Устава Србије од 1888. и*

Народној скупштини води расправа у којој могу учествовати сви народни посланици. Након завршетка расправе Народна скупштина гласа о одговору који су на интерпелацију поднијели Влада или члан Владе. Ако гласање буде позитивно, наставља се рад по дневном реду.[1013] У случају да је гласање негативно, тј. да Народна скупштина не прихвати одговор, приступиће се гласању о неповјерењу Влади или члану Владе. Гласање неће бити спроведено само уколико су Влада или надлежни министар у међувремену поднијели оставку.[1014] Устав забрањује да се питање које је било предмет интерпелације поново појави у том облику у року краћем од 90 дана. Дакле, интерпелација се, у случају неприхватања одговора, од „средства за обавјештавање о раду Владе, преображава у средство за покретање њене политичке одговорности у парламенту".[1015] Стога је Устав, утврђујући висок број посланика који иницирају интерпелацију (једна петина од укупног броја) и прилично дуг рок који мора да протекне између подношења двије интерпелације о истом питању, онемогућио олако коришћење овог инструмента. Зато се за ова два формална захтјева може рећи да представљају важна средства „рационализације" парламентаризма у Србији и средства владине стабилности.[1016]

Устав је уредио и *гласање о неповјерењу Влади* или члану Владе.[1017] Гласање о неповјерењу Влади или појединој њеном члану може да тражи најмање 60 посланика,[1018] што је троструко већи број у односу на претходни Устав из 1990. године.[1019] Тако је стабилизован и ојачан положај егзекутиве. Поред овог средства „рационализације" Устав предвиђа још један, а то је да Народна скупштина не може да расправља о приједлогу за изгласавање неповјерења Влади или појединој члану Владе, прије истека рока од пет дана од његовог подношења. Приједлог се разматра на првој наредној сједници Народне скупштине, а послије расправе приступа се одлучивању приједлогу гласањем посланика. За приједлог је потребно да гласа апсолутна већина свих посланика тј.126 посланика. Када Народна скупштина изгласа неповјерење Влади, о томе се одмах обавјештава предсједник Републике који предузима своја

2006.", у Правни систем Србије и стандарди 10 ЕУ и Савета Европе (ур.Станко Бејатовић), Крагујевац, 2007, стр. 9.

[1013] У парламентарној пракси јавили су се „разни модалитети односа скупштинске већине према интерпелацији. Тако се политички озбиљно разликује изричито прихватање одговора од извјесне уздржаности исказане формулом „простог преласка на дневни ред". Александар Фира, *Устав Републике Србије од 2006. године- II књига,* Нови Сад, 2007, стр. 71.

[1014] Члан 226 Пословника Народне скупштине-пречишћени текст.

[1015] Марко Станковић, *цит. дј.,* стр. 897.

[1016] Видјети: Ратко Марковић, „*Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед",*Анали Правног факултета у Београду, бр. 2/2006, Београд, 2006, стр. 38.

[1017] Устав од 2006. године питање гласања о неповјерењу Влади или члану Владе, регулисао је чланом 130, а Пословник народне скупштине члановима 217-219.

[1018] Сваки од народних посланика који су потписали приједлог за гласање о неповјерењу Влади или појединој њезином члану, има право да повуче свој приједлог све до одлучивања о том приједлогу. Ако број народних посланика који су предложили да се гласа о неповјерењу Влади, односно појединој њеном члану, постане мањи од 60, тај приједлог се сматра повученим (члан 281 став 2 Пословника Народне скупштине).

[1019] Члан 93. став 3 Устава од 1990. године захтијевао је 20 посланика за инивцирање гласања о неповјерењу.

уставна овлашћења у вези са кандидовањем и избором нове Владе. Ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана, предсједник Републике распушта Народну скупштину и расписује нове изборе, што представља треће средство „рационализације“ парламентаризма у Србији. Ова норма има за циљ да спријечи деструктивно дјеловање Народне скупштине, тј. гласање за смјену владе „од стране политичких партија које не спаја ништа заједничко осим мржње према заједничком политичком противнику“.[1020] На овај начин се посланици морају понашати одговорно у смислу да подносе приједлог за изгласавање неповјерења само у случају ако већ постоји политички договор око избора нове Владе, односно да је извјесно да ће у кратком року Влада бити изабрана. Дакле, Устав *не познаје „конструктивно“ изгласавање* неповерења Влади, али остављањем кратког рока за формирање нове Владе врши неку врсту политичког притиска на парламент који планира да отпусти Владу.[1021] Ако Народна скупштина изгласа неповјерење члану Владе, о томе се обавјештава предсједник Владе који је дужан да покрене поступак за избора новог члана Владе, у складу са законом. На крају, ако Влади или члану Владе не буде изгласано неповјерење, подносиоци приједлога не могу поднијети нови приједлог за изгласавање неповјерења прије истека рока од 180 дана, што такође представља *средство стабилизације Владе* у поступку изгласавања неповјерења. Дакле, у односу на Устав од 1990. године, Устав од 2006. године, у погледу одговорности Владе пооштрио услове за гласање о неповјерењу Влади или члану Владе, док је, с друге стране, конституционализовао институт интерпелације. Ове промјене ишле су у правцу даље рационализације парламентаризма, односно успостављања јаче и стабилније Владе.

Устав Србије прави разлику између института гласања о неповјерењу и *гласања о повјерењу* Влади, нормирајући посебно, гласање о повјерењу. Иако институт гласања о повјерењу не можемо баш убрајати међу средства[1022] која стоје парламенту на располагању приликом политичке контроле владе, на овом мјесту ћемо споменути да Устав утврђује овлашћење Влади да може затражити гласање о свом повјерењу.[1023] Влада приједлог за гласање о свом повјерењу може поставити и на самој сједници Народне скупштине која је у току. То значи да Влада може питање свог повјерења повезати са разматрањем приједлога закона који се налази на дневном реду сједнице. Устав, међутим, како то истиче проф. И. Пејић, није

[1020] Марко Станковић, *цит.дј.,* стр.898.
[1021] Слободан Орловић, *Уставни положајВладе Мађарске и Владе Србије*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2012, Нови Сад, стр. 267.
[1022] Проф. Марко Станковић то објашњава раликом у циљевима који се желе постићи коришћењем ова два института. Циљ употребе института гласања о неповјерењу јесте да Влада буде разријешеена, а циљ постављања питања повјерења јесте јачање Владиног положаја, односно потврда подршке од стране парламентарне већине за кораке које предузима. Ако би Влада жељела да јој престане мандат, она не би тражила гласање у парламенту, већ би дала оставку. Стога се институт гласања о повјерењу које тражи влада, не сматра средством контроле, већ супротно, оруђем којим влада врши притисак на парламент да подржи њену политику. Марко Станковић, *исто,* стр. 900.
[1023] Члан 131 Устава. Захтјев за гласање о повјерењу у парламентарној пракси, најчешће се подноси у „случају када Влада жели да предложи закон или неку непопуларну мјеру, па прије него што изнесе свој приједлог пред пред Народну скупштину тражи потврду повјерења“, Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије,* Београд, 2009, стр. 171.

допустио спајање гласања о повјерењу и гласање о приједлогу закона, као што је то предвиђено у француском парламентарном праву, због чега сматра да су ефекти овог инструмента контроле слабији у праву Србије.[1024] Ако Влада није поднијела такав захтијев, онда се приједлог разматра на првој наредној сједници, најраније пет дана од његовог подношења.[1025] Народна скупштина је прихватила приједлог за изгласавање повјерења Влади ако је за њега гласало више од половине свих народних посланика. Ако Народна скупштина не изгласа повјерење Влади,[1026] Влади престаје мандат, а предсједник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе.[1027] Треба истаћи да док траје поступак покренут подношењем приједлога за гласање о (не)повјерењу, Устав не омогућава Влади да користи право да од предсједника Републике затражи распуштање Народне скупштине,[1028] како се овај инструмент не би користио да спријечи расправу и гласање о (не)повјерењу.

Устав поближе уређује и *оставку предсједника Владе*, као *и оставку и разријешење члана Владе*.[1029] Предсједник Владе *оставку* подноси предсједнику Народне скупштине и истовремено о њој обавјештава предсједника Републике и јавност. Народна скупштина на првој наредној сједници констатује ту чињеницу.[1030] Даном констатације оставке предсједника Владе на сједници Народне скупштине, цијелој Влади престаје мандат. Одмах, затим, предсједник Републике покреће поступак за избор нове Владе, а ако је Народна скупштина не изабере у року од 30 дана од дана констатације оставке предсједника Владе, онда је предсједник Републике дужан распустити Скупштину и расписати нове изборе. Члан Владе може поднијети *оставку* предсједнику Владе, који је доставља предсједнику Народне скупштине, а Народна скупштина (без претреса и одлучивања) констатује оставку на првој следећој сједници. Исто тако, предсједник Владе може предложити Народној скупштини *разрјешење* појединог члана Владе,[1031] а одлука о разрешењу члана Владе донесена је, ако је за њу гласала већина од укупног броја посланика. О оба случаја, престаје мандат[1032] члану Владе,

---

[1024] Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Ниш, 2011, стр. 346.

[1025] Влади се оставља одређено вријеме да би могла да се припреми за расправу у Народној скупштини.

[1026] Када Народна скупштина не изгласа повјерење Влади, предсједник Народне скупштине је дужан да о томе одмах обавијести предсједника Републике (члан 277 Пословника Народне скупштине-пречишћени текст)

[1027] Подсјећамо на уставну одредбу да ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана неизгласавања повјерења, предсједник Републике распушта Народну скупштину и расписује изборе.

[1028] Члан 109 став 2 Устава.

[1029] Члан 132 и 133 Устава.

[1030] Чланом 278 Пословника Народне скупштине, прецизирано је да се констатује, без претреса, да је предсједник Владе поднио оставку и да се о томе не одлучује.

[1031] Од подношења приједлога предсједника Владе за разрјешење министра, до одлуке народне скупштине, министар не може вршити своја овлашћења, већ њих преузима члан Владе кога предсједник Владе овласти (члан 22 став 4 Закона о Влади).

[1032] Члану Владе који је поднио оставку, мандат престаје, даном констатације оставке, а члану Владе који је разријешен, даном доношења одлуке о разрешењу (члан 133.став 6 Устава). Министар који је поднио оставку дужан је да врши текуће послове док му не престане мандат. При томе он не може доносити прописе, изузев ако је њихово доношење везано за законски рок или то налажу потребе државе, интереси одбране или природна, привредна или техничка несрећа, а при вршењу оснивачких права

па је предсједник Владе дужан да у року од 15 дана од дана престанка мандата предложи Народној скупштини избор новог члана Владе.

Од осталих инструмената контроле нада радом Владе, поменућемо усвајање буџета, подношење извјештаја и скупштинске одборе.

Према Уставу,[1033] Народна скупштина *усваја буџет* и завршни рачун Србије, на приједлог Владе. Усвајање буџета представља ефикасно средство којим Народна скупштина може утицати на Владу, јер у случају неприхватања приједлога буџета, Влада би под притиском могла да одступи са функције. У Србији није посебно уређена форма истражних одбора, већ се *анкетним одборима,* као привременим скупштинским тијелима, додјељују овлашћења у погледу контроле. Дјелатност анкетног одбора завршава се подношењем извјештаја Народној скупштини са приједлогом мјера, која о њему одлучује. Рад, односно извјештај анкетног одбора, представља притисак на Владу или министра у смислу подношења оставке. Контрола над радом Владе спроводи се и путем периодичних *извјештаја* које подносе предсједник и чланови Владе Скупштини и скупштинским одборима. Влада Народној скупштини подноси извјештај о свом раду за протеклу годину најкасније 60 дана прије подношења приједлога завршног рачуна буџета Србије.[1034] Народна скупштина може захтијевати од Владе да поднесе извјештај о вођењу политике, извршавању закона, извршењу буџета о остваривању плана развоја и просторног плана итд. Влада подноси извештај Народној скупштини кад то Народна скупштина затражи, или по сопственој иницијативи, а најмање једанпут годишње.

Однос Владе и Народне скупштине се заснива и на равнотежи и међусобној контроли, при чему је легислатива овлашћена да изгласа неповјерење Влади, али и Влада има право да покрене поступак распуштања Народне скупштине. Народна скупштина се не може распустити ако је покренута расправа о повјерењу Влади. Овом одредбом „спутава се злоупотреба института распуштања парламента коришћеног у нашем парламентарном животу 1993. и 2003. године. Тада је Народна скупштина распуштена упркос покренутом поступку за изгласавање неповјерења Влади“.[1035]

Положај Владе је на индиректан начин ојачан, путем ограничавања слободе и аутономности народних посланика због уставне легализације њихове бланко оставке.[1036] Њоме се посланик, фактички, унапријед одриче мандата добијеног од стране грађана и обавезује да

Републике Србије може једино да именује или да сагласност на именовање вршиоца дужности директора и чланова управног и надзорног одбора(члан 24 Закона о Влади).

[1033] Члан 99 став 1 Устава.

[1034] Члан 36 Закона о Влади.

[1035] Миодраг Радојевић, *Прилог за расправу о уставном питању у Србији – Митровдански устав-*, Српска политичка мисао, број 1/2009, Београд, стр.245.

[1036] Члан 102 став 2 Устава утврђује да је посланик слободан, да под условима одређен законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији приједлог је изабран за народног посланика.Тиме је посланику дата само једна могућност да добије односно сачува посланички мандат- да потпише неопозиву бланко оставку и мандат преда у руке врха странке на чијој је листи кандидован. Ова уставна норма је критикована од цјелокупне стручне јавности у Србији.

говори и гласа за оно што му предложи Влада, односно наложи партијски врх. У противном, биће „слободан“ да се одрекне посланичког мандата којег је добио на непосредним изборима. Овим уставним рјешењем положај Владе је ојачан на рачун посланика и парламента , јер ће Владина већина у знатно већој мјери него до тада, постати њено пасивно и послушно гласачко тијело“.[1037]

Влада може предложити Народној скупштини да расправи питање из надлежности Владе и да о њему заузме став, али је и дужна да заузме став о приједлогу Народне скупштине који је поднијет у питању из надлежности Владе.[1038] Влада обавјештава Народну скупштину о свом раду, посебно о вођењу политике, извршавању закона и општих аката Народне скуштине, остваривању плана развоја и просторног плана и о релизацији буџета. Исто тако, Влада и сваки министар достављају Народној скупштини, (када она то захтијева или по сопственој иницијативи), извјештаје и податке који су јој потребни ради расправљања питања везаних за рад Владе или њеног члана.

На основу изложеног може се закључити да се однос Владе и Народне скупштине креће у оквирима парламентарног система власти. Парламентарну Владу, као тип Владе којем припада и Влада Србије, одликује и парламентарна контрола Владе и специфични односи између ова два органа власти. Они се заснивају на начелу подјеле власти, равнотежи и међусобној контроли, како утврђује и Устав.

Међутим, у пракси, равнотежа власти је нарушавана у корист егзекутиве, што је тема слиједећег дијела овог рада.

На крају излагања о Влади, треба истаћи да је Устав из 1990. године, предвиђао владу парламентарног типа. Основни недостаци уставног регулисања српске владе, истицани у стручној јавности били су: принцип мјешовите владе, непостојање неспојивости чланства у влади са вршењем других јавних функција или професионалних дјелатности, непрецизно уређивање рокова за образовање владе након избора, непостојање организационе самосталности Владе и недовољност институционалних средстава парламентарне контроле Владе.[1039] Устав од 2006 године, у наведеним сегментима, добрим дијелом исправио је наведене недостатке у нормативном смислу.

Међутим, поред нормативне анализе, неопходно је сагледати и праксу уставног и политичког система Србије, да би добили цјеловиту слику положаја и функционисања извршне власти Србије, њеног односа са легислативом, што је од утицаја на одређење система власти у цјелини.

[1037] Слободан Вучетић, *Искушења обновљене државности*, Београд, 2008, стр. 80.
[1038] Члан 37 Закона о Влади.
[1039] Видјети: Југословенско удружење за уставно право, Влада – положај у систему; остваривање у пракси функција владе; шта ваља мењати? – материјал са округлог стола организованог 16.априла 1998. године, Београд, 1998, стр. 5

4. ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПРАКСИ УСТАВНОГ И ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ

Од уставне реформе 1990. године, политичка пракса Србије се може подијелити у неколико фаза. Прва фаза је до 1997. године, у којој је предсједник Републике Слободан Милошевић, истовремено и лидер Социјалистичке партије, имао доминантну улогу у политичком систему Србије. Друга фаза је од 1997. године до краја 2006. године, прецизније, новембра 2006. године и доношења новог Устава Србије. Трећа фаза, од 2007 до данас.

4.1. Период од 1990 – 1997. године

Функцију предсједника Републике Србије, као социјалистичке републике у саставу СФРЈ, од 1987. године, обављао је Слободан Милошевић, који је комунистичку партију Србије (Савез комуниста Србије) трансформисао у Социјалистичку партију Србије (СПС). На првим вишестраначким предсједничким изборима одржаним 09.12.1990. године, за предсједника Републике изабран је С. Милошевић, који је поново изабран и на другим предсједничким изборима (ријевременим) одржаним децембра 1992. године. Предсједник Републике је истовремено био и лидер Социјалистичке партије Србије (СПС) која је до 1997. године, на више одржаних парламентарних избора освајала власт. У овом периоду, странка чији је лидер био предсједник Републике, или је били сама у већини, или је доминирала у коалицији са слабијим коалиционим партнерима. То је омогућило предсједнику Републике, да као лидеру владајуће странке, има огроман утицај на Народну скупштину и Владу и да од њих издејствује одређено дјеловање, што је он и чинио. Владе су, како то истиче М. Јовичић, имале само улогу „трансмисионог каиша“ између предсједника Републике и парламента.[1040] Парламент је био пасивни посматрач политичких процеса које је усмјеравала егзекутива, заправо, један њен дио, предсједник Републике. То показује и законодавни монопол владе. Законе су могли да предлажу и скупштински одбори и посланици, међутим, „у стварности владини приједлози увијек су имали првенство у стављању на дневни ред засиједања скупштине. А онда их је владина већина неизбјежно изгласавала.“[1041] Ова констатација се може илустровати чињеницом да је влада иницирала чак 95 одсто закона које је усвојио парламент у сазиву од 1992. до 1996.[1042] Као један од показатеља снажног утицаја предсједника може се споменути да је предсједник „у више случајева ставио вето на одређени приједлог закона изгласан у парламенту, и, мада је била довољна апсолутна већина за поновно изгласавање закона, дотични

[1040] М. Јовичић, *Парламентарни систем насупрот председничком и скупштинском систему*, стр.39
[1041] Слободан Антонић, *„Парламентаризам у Србији послије 2000. године*“, Социолошки преглед бр 3-4/2004, Београд, 2004, стр. 211.
[1042] Дарко Симовић, *Полупредсједнички систем*, Београд, 2008, 307.

приједлози се више нису стављалли на дневни ред,“[1043] иако је постојала обавеза предсједника Народне скупштине да такав закон стави на дневни ред прве наредне сједнице.[1044] Доказ слабог парламента било је то „што се ријетко састајао. Рецимо у 1996. години скупштина је засједала само седам дана.....то једино може да значи како је његов рад пуки украс. И доиста, главна питања и унутрашње и спољне политике, Милошевић је ријетко износио пред скупштину.“[1045] Дакле, предсједник Републике је имао доминантну позицију у политичком систему, не толико дјеловањем путем институционалних овлашћења, већ преко снажне, ванинституционалне моћи и контроле над Народном скупштином и Владом. Другим ријечима, предсједник Србије је контролисао парламентарну већину из које је произашла и Влада тј. био је лидер парламентарне већине и из њене безрезервне подршке, црпио је своју моћ.[1046]

У овом периоду, Владе Србије су често узурпирале законодавну надлежност парламента законодавном иницијативом и уредбодавним законодавством, неуставним уредбама и обављањем послова изван њене надлежности.[1047] Постојала је партијска солидарност која се створила између Народне скупштине и Владе тј. између законодавне и извршне власти. Инструменти парламентарне контроле су били неразвијени и непримјењивани у пракси. Пракса посланичког питања је била на маргини парламентарног живота, тако да није изазивала већу пажњу ни у парламенту ни у јавности,[1048] а захтјеви опозиције за „расправу о повјерењу влади нису ни увртавани у дневни ред скупштинских засједања.“[1049] Тако је злоупотребом пословничких одредби, опозицији онемогућавано да се њени приједлози за изгласавање неповјерења уврсте у дневни ред скупштинских сједница.[1050] Између парламента и владе није

[1043] Радивоје Јововић, „Положај шефа државе у политичком систему Србије“, *Право и политика, бр.1/2011,* Нови Сад, 39.

[1044] Будући да су и предсједници Народне скупштине били из владајуће партије, јасно је да је постојао политички договор да се ти ветирани закони не уврсте у дневни ред. Више о томе: М. Јовичић, „Чему Устав?“, у: *Куда идеш, Србијо?- Хроника српско-југословенске уставности (1990 – 1994),* Београд, 1995, 24

[1045] Слободан Антонић, исто, стр. 211.

[1046] Ову могућност предвидио је и Диверже, у свом пручавању полупредсједничких система и односима између предсједника и парламента односно парламентарне већине. У случају да је предсједник лидер монолитне парламентарне већине, Диверже је такву позицију окарактерисао као позицију апсолутног монарха, указујући на распон контроле рада цјелокупне законодавне и извршне власти. Уколико би предсједник био лидер коалиције са доминантном странком, као што је био случај са предсједником Републике од 1992 до 1997 године, позиција би се називала ограниченим монархом.

[1047] Више о томе: Слободан Вучетић, *Дуга рука прошлости*, Београд, 2004, стр. 12 и 52.

[1048] Владан Петров, *Парламентарно право*, Београд 2010, 153-154.

[1049] Слободан Антонић, цит. дј., стр. 211. Миодраг Јовичић истиче да се у пракси инситут приједлога за изгласавање неповјерења „грубо изигравао тиме што се предсједник Скупштине, умјесто да приједлог аутоматски уврст у дневни ред, обраћао Народној скупштини са питањем да ли је сагласна да се приједлог стави на дневни ред“. Миодраг Јовичић, *Одговорност у демократској и правној држави*, у : М. Јовичић (ур), *Успостављање модерне демократске и правне државе у Србији,* САНУ, Београд 1997, стр. 83.

[1050] О томе види: Слободан Антонић, *„Парламентаризам у Србији 1990 – 1996*“, Архив за правне и друшштвене науке, бр. 2/1997, Београд, 1997, стр. 177-198.

било значајнијег међусобног утицаја, што чини суштину парламентаризма. Све ово указује да „уставна позиција и моћ предсједника не коиницидира увијек са његовом реалном моћи.“[1051]

Устав из 1990. године утврдио је значајна овлашћења предсједника Републике, по којима се приближио предсједничком систему, али је, имајући у виду друге елементе, прије свега, избор Владе и њен однос према Народној скупштини, усвојио парламентарни систем. Међутим, парламентарни систем и парламентарна демократија се није остварила у пракси, јер није постојала равнотежа између органа власти.[1052] Доминирала је једна странка (СПС),[1053] и њен лидер који је био предсједник Републике. Извршна власт је била јака и оличена у предсједнику Републике, који је постао фактор „неравнотеже умјесто равнотеже. Уз помоћ свог свемоћног СПС-а, он је пресудно допринио да умјесто парламентарне државе и демократије, добијемо партијску (једнопартијску) државу и недемократију“.[1054] Дакле, имајући у виду да је устав предвидио јаког предсједника, и праксу успостављених односа између Народне скупштине и Владе, долазимо до закључка да је постојала неравнотежа у односима законодавне и извршне власти, прецизније, у корист предсједника. Међутим, са одласком С. Милошевића са функције шефа државе,[1055] пракса је показала да је отишла и стварна моћ предсједника Републике Србије.

4.2. Период од 1997. до 2006. године (Устав Републике Србије)

Од предсједничких избора децембра 1997 године, односи у оквиру извршне власти су се значјно промијенили, будући да је за предсједника Србије изабран Милан Милутиновић, члан, али не и лидер владајуће већине. У периоду док је он био предсједник Србије, предсједничка функција са потпуно истим овлашћењима, како то истиче Славиша Орловић „је атрофирала. У првој фази, Милутиновић је дјеловао као `чувар радног мјеста`који се не мијеша у свој посао“.[1056] Милутиновић није имао политичку снагу, иако припадао већини која је побиједила на парламентарним изборима. Тако је примат у оквиру егзекутиве преузео предсједник Владе

[1051] Славиша Орловић, *Полупредсједнички систем и партијски систем Србије*, Политичке странке у Србији, структура и функционисање, Београд 2005, 173.
[1052] Уставнополитичка пракса и институције у Србије „се своде на хипертрофирану улогу предсједника Републике у односу на парламент и владу, која се испољавала у претјераној доминацији шефа државе у односу на законодавне и извршне органе власти, што је доводило до противуставненеравнотеже власти остварене у практичној политичкој активности у виду све већег јачања предсједничке моћи и утицаја у односу на све остале институције политичког система“. Горан Буџак, *„Модел демократске трансформације председничко-парламентарног система у Србији“,*Политичка ревија, бр. 1/2003, Београд, стр. 75. и 76.
[1053] Томе је допринио и већински изборни систем који је био на снази 1990, године. Међутим, ни увођење пропорционалног система, 1992 године, није отклонило неравнотежу у корист извршне власти.
[1054] Владан Михајловић, *„Србија између председничког и парламентарног система власти*“,у: Устав Републике Србије-пет година после (2006-2011), Ниш 2011, 62.
[1055] Будући да се према Уставу, није могао више кандидовати за предсједника Србије, Милошевић се није одлучио на измјене Устава и референдум, да би издејствовао још једну кандидатуру, већ се опредијелио за другу опцију- прелазак на функцију предсједника савезне државе- СР Југославије. Међутим, и даље је био неприкосновени лидер СПС..
[1056] Славиша Орловић, цит., дј., 173.

односно Влада, која постаје активни носилав извршне власти и у цијелости води унутрашњу политику. Послије апсолутне побједе на парламентарним изборима, децембра 2000. године, и освојене двотрећинске већине у Народној скупштини,[1057] Демократска опозиција Србије (ДОС) је преузела власт у Републици Србији. Формирана је влада са Зораном Ђинђићем у својству предсједника. Влада је била коалициона а по свом саставу представљала је комбинацију политичке и експертске Владе.[1058]

Дакле, 2001 године, настала је кохабитација предсједника Републике, и предсједника Владе. Предсједник Владе је обезбиједио већину у парламенту у којој је доминирала његова странка и са својом вјештином, ојачао позицију српске владе и предсједника Владе. Тако су односи у егзекутиви у почетку постали уравнотежнији, да би се убрзо равнотежа нарушила у корист Владе. Другим ријечима, Влада и њен предсједник су постали фактор неравнотеже и имали превагу над парламентом и предсједником Републике, прецизније, власт и политичка моћ је била у рукама њеног предсједника. Међутим, слично као и раније, влада је у периоду од 2001-2003, „наставила да посматра скупштину као пуко средство обезбјеђења законских оквира за њену управу...двије трећине предложених закона долазило је од владе, али су зато четири петине закона о којима је скупштина расправљала имала владу за предлагача, а чак девет десетина усвојених закона било је владиних. Скупштински одбори уопште нису ни предлагали законе, а чак 80% закона које су предложили посланици уопште није ни стављено на дневни ред скупштинског засиједања“.[1059]

Скупштински одбори уопште нису ни предлагали законе, а чак 80% закона које су предложили посланици уопште није ни стављено на дневни ред скупштинског засиједања“.[1060] С друге стране, и посланичких питања је било „тридесет пута мање него почетком Милошевићевог раздобља. Осим тога влада и државна управа давали су одговоре на све мањи постотак посланичких питања.“[1061] Парламентарна већина је била под утицајем Владе, умјесто обрнуто, а томе је допринијела чињеница да су мандати посланика зависили од странака, као и у периоду прије 2000 године.[1062] Одредбе тадашњег Изборног закона (чл. 88) омогућавале су странкама да мијењају посланике, што су оне и чиниле. Међутим, када је Уставни суд у мају 2003. године прогласио неуставним члан 88 Изборног закона, странке више нису могле да мијењају посланике чиме су посланици постали независни.

[1057] Коалиција ДОС имала је, на почетку, укупно 178 од 250 посланика у Скупштини Србије.

[1058] Славиша Орловић, „*Полупредсједнички систем и партијски систем Србије, Политичке странке у Србији-структура и функционисање“,* Београд 2005, 174. Политички дио владе су чинили предсједник Зоран Ђинђић и потпредсједници-седморица лидера ДОС-а, док се у експертском дијелу налазило 17 министара.

[1059] Слободан Антонић, *Парламентаризам у Србији послије 2000. године*“, Социолошки преглед бр 3-4/2004, Београд ,2004, стр. 216.

[1060] Слободан Антонић, исто, *стр*. 216.

[1061] *Исто*, 217.

[1062] Осим тога, предсједник Владе увео је у владу предсједнике готово свих странака из антимилошевићевске коалиције (осим Коштунице). Поставља се логично питање, односно одговор, како је онда посланик могао да надзире рад владе ако је у њој сједио предсједник његове странке који је увијек могао да га избаци из парламента?

Након серије неуспјелих предсједничких избора, због чега је функцију шефа државе обављао предсједник Народне скупштине,[1063] владавина коалиције ДОС-а која је имала већину у парламенту и која је чинила Владу Србије, врло брзо запада у кризу и проблеме функционисања,[1064] који ће довести до распуштања парламента и ванредних парламентарних избора крајем 2003. године.

На *ванредним парламентарним изборима одржаним 28. децембра 2003***.** године, највише гласова су добили радикали, који су освојили трећину мандата тј. 82 посланика, насљеднице ДОС-а углавном су изгубиле гласове, укључујући и ДС као кључном странком претходне владе. Изборни резулатати, као и сукоби између политичких актера отворили су процес комбинација око састава владе, који су трајали око два мјесеца и на крају окончани, 3. марта 2004. године, формирањем мањинске коалиционе владе чији је предсједник био Војислав Коштуница.[1065] Након неуспјелих предсједничких избора 2002. и 2003. године на изборима 27. јуна 2004 године,[1066] Србија је коначно добила предсједника Републике-Бориса Тадића.[1067] Након избора 2004. године, будући да је предсједник Владе био Војислав Коштуница, лидер ДСС која је била супростављена странци Бориса Тадића, на дјелу је била *кохабитација* (коегзистенција извршне власти). Власт је била подјељена између предсједника владе (В. Коштуница) и предсједника Републике (Б. Тадић). Међутим, чини се да у овом периоду, предсједник Републике, лидер ДС, није имао значајнију политичку улогу, већ је тежиште власти и јавног мњења ипак било на Влади, у којој је, према Уставу сконцентрисана извршна власт. Стога се и за овај период кохабитације[1068] од 2004-2006, може рећи да је значајнију улогу имао предсједник Владе односно Влада.[1069]

Равнотежа (не)моћи власти и опозиције разријешена је крајем 2006. године, доношењем новог Устава и пратећег Уставног закона којим су расписани избори за парламент и предсједника Србије. Током 2004. године постигнут је начелни договор свих парламентарних странака да се приступи доношењу новог устава, у складу са процедуром предвиђеном

[1063] Неуспјели избори су одржани 29 септембра и 13 октобра 2002, када је у другом кругу изашло 45,46 % бирача; затим 8. децембра 2002 (45,17% бирача), 16 новембра 2003 (38,79% бирача). Разлог томе био је у одредбама Закона о избору предсједника Републике, који је прописивао да је за избор неопходно да већина уписаних бирача изађе на изборе, односно да је неопходно освојити 50% плус један глас, што се није десило.

[1064] О узроцима неуспјеха коалиције и владе ДОС-а види: Дијана Вукомановић, „*Коалициона влада-предуслови, препреке и перспективе институционализације (студија случаја: ДОС, Србија, 2000-2003)"*,Српска политичка мисао бр.1-4 2003, Београд 2003, 47.Коначни ударац и почетак краја било је убиство предсједника Владе Зорана Ђинђића, 12. марта 2003. године.

[1065] О томе шире: Славиша Орловић, *„Полупредсједнички систем и партијски систем Србије, Политичке странке у Србији-структура и функционисање",* Београд 2005, 175.

[1066] Измјене Закона о избору предсједника ступиле су на на снагу фебруара 2004. године, када је укинут цензус 50% плус један глас.

[1067] Борис Тадић нови предсједника Демократске странке, у другом кругу избора 27.јуна 2004. године, захваљујући подршци В.Коштунице, побиједио је кандидата радикала Томислава Николића.

[1068] "С повременим сукобима на релацији предсједник Републике (Б.Тадић)-Влада, кохабитација је функционисала од средине 2004. до избора наредне владе у мају 2007 године".Миодраг Радојевић, *Положај Владе у новом Уставу Србије*, Политичка ревија бр.3/2009, Београд, стр.50.

[1069] Види: Милан Јовановић, *Парламентарни избори у Србији 21.јануара 2007. године*, Српска политичка мисао бр. 3-4/2007, Београд 2007, оп.цит 132.

важећим уставом, али је Сам процес доношења устава Србије био је прожет међупартијским трвењима.[1070] Управосу једним дијелом страначки интереси и дјелимично државни интереси убрзали читав процес усвајања новог устава. Најприје, међународни контекст и убрзавање процеса будућег статуса Косова,[1071] затим исход референдума у Црној Гори и нужност конституисања Србије као државе.

Наиме, паралелно, Влада Србије предсједника В. Коштунице, покушавала је да очува државну заједницу Србија и Црна Гора, иако је Београдским споразумом било јасно и било извјесно да Црна Гора, чека прилику да референдумски оствари самосталност. Црна Гора, 21. маја 2006. године, референдумском одлуком, прогласила је самосталност чиме је престала да постоји државна заједница. Након референдума у Црној Гори, Скупштина Србије је 6. јуна 2006. донијела Одлуку о поновном успостављању државне независности Србије.[1072] Влада Србије, посебном одлуком 31.маја, сходно Београдском споразуму и Уставној повељи, преузела је државно-правни континуитет и прогласила Србију за сљедбеника државне заједнице.

Проглашавање самосталности Црне Горе и неповољна ситуација у преговорима око статуса Косова, убрзали су процес доношења Устава.[1073] Народна скупштина је 30.септембра 2006. године, једногласно, од стране свих 242 присутниа посланика, (осам посланика није присуствовало сједници) усвојила Приједлог новог Устава Србије и донијела одлуку о одржавању уставног референдума 28. и 29. октобра 2006. године. Већином од 53,4% од укупног броја бирача уписаних у бирачки списак, грађани су потврдили, односно усвојили нови Устав Републике Србије, а Народна скупштина га свечано прогласила на Митровдан, 8.

[1070] „Композиција парламентарне већине у Србији није била на уштрб идеје да се уставно одијело председника Републике кроји према његовој мјери, као што је то учињено са Уставом од 1990. године." Миодраг Радојевић, „Институција председника Републике новом Уставу Србије"*,Политичка ревија, бр. 2-4/2007,* Београд, стр. 630 и 631. О нацртима и моделима промјене устава види: *ПредлозизановиустављСрбије 2*, Friedrich Ebert Stifftung, Београд, 2005; *Модели уставног преуређења Југославије и Србије* (приређивач Милан Јовановић), Институт за политичке студије,Београд, 2002; Упоредну анализу приједлога за нови Устав Србије види у : Маријана Пајванчић, *Србија између устава и уставности,* Београд, 2005, стр.131-146 и 227-246; Милан Јовановић, „Организација власти у приједлозима за нови устав Србије", *Политичка ревија бр.1 /2004*, Београд, стр. 9-23.

[1071] „Током расправе о Косову и Метохији, односно о разговорима који су вођени у Бечу под посредништвом изасланика Генералног секретара Махтија Ахтисарија, Народна скупштина је, 12 септембра 2006. године, огромном већином- гласовима 203 посланика донијела закључак да се хитно убрза процес усвајања устава. Наиме, преговарачки тим је обавијестио Народну скупштину да преговори у Бечу западају у кризу и да план Мартија Ахтисарија предвиђа тзв. надзирану независност Косова, што је практично представљало корак до пуне самосталности У том контексту нови устав је третиран као својеврстан плебисцит потврђивања територијалног интегритета и суверенитета Србије и одбацивање наговјештеног наметнутог рјешења коначног статуса Косова и Метохије." Милан Јовановић, *„Парламентарни избори у Србији 21.јануара 2007. године",*Српска политичка мисао бр. 3-4/2007, Београд 2007, стр. 135.

[1072] Одлука Скупштине Србије од 6. јуна 2006, Службени гласник РС бр. 48/2006.

[1073] Види: *Европеизација Србије, Мониторинг процеса европеизације друштвеног, економског, политичког и правногпростораСрбије*, Фонд заотворенодруштво, Београд, 2006, стр. 27.

новембра 2006. године.[1074] У наставку исте посебне сједнице, Скупштина је донијела и Уставни закон за спровођење Устава Србије.[1075]

4.3. Период од 2007. године

Уставним законом за спровођење Устава утврђено је одржавање парламентарних избора. Нови избори били су заказани за 21. јануар 2007. године. На тим парламентарним изборима, (седмим по реду) од 20 изборних листа, 11 је добило мандате, чиме се задржала повећана фрагментација парламентарног и партијског система. Побједник на парламентарним изборима у јануару 2007. године, првим након (поновног) конституисања Србије као самосталне државе, Уставом из 2006 године, била је Српска радикална странка (СРС) која је освојила трећину посланичких мјеста (81).[1076] Изборни резултати условили су различит коалицини потенцијал појединих странака и могуће комбинације за састав владе. Разговори око формирања владе трајали су четири мјесеца да би били окончани пред сам истек уставног рока за њено формирање. Наиме, 15. маја 2007. године, Војислав Коштуница и Борис Тадић, су се „као кључни актери преговора, уз Динкићеву асистенцију, коначно договорили,“[1077] а радикали остали изван извршне власти. Формирана је нова влада ДС-ДСС-НС, Г 17 са Војиславом Коштуницом на челу.[1078]

Међутим, „дуготрајно преговарање о формирању владе и обрти у том процесу само су потврдили дубину расцијепа између Демократске странке и Демократске странке Србије, који је брижљиво `грађен и његован` и много прије октобра 2000. године. Оно што се колоквијално називало демократском блоком, послије ових избора, суштински не постоји. Влада представља савез из нужде; творевину истрошене петооктобрске инерције...скуп неискрених партнера усмјерених прије против радикала и једних против других, него окренутих пословима који их чекају. Све то наговјештава да ће ова влада имати кратак рок употребе и да јој и најмање ,

---

[1074] Устав је зато у јавности, а и литератури, назван „Митровдански устав“.

[1075] Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, Сл. Гласник РС, бр. 98/06. Како истиче Слободан Вучетић „пуни легитимитет и легалитет нови устав има због двије неспорне чињенице.Прво, приједлог је утврђен уз пуну сагласност свих релевантних парламентарних странака, већином знатно изнад обавезујуће двотрећинске, гласовима 242 од 250 демократски изабраних посланика. Друго, први пут у историји уставности Србије, приједлог устава потврдили су на референдуму грађани“. Слободан Вучетић, *Нови Устав Србије,*Преглед – РепубликаСрбија, бр. 4, 2006, стр. 25.

[1076] У односу на парламентарне изборе из 2003 године, Демократска странка (ДС) је остварила највећи раст у броју гласова и мандата тј. добили су 64 мандата. Извор: Извјештај Републичке изборне комисије, www.rik.parlament.sr.gov.ju

[1077] Зоран Стојиљковић, „Изборне коалиције и процес формирања власти у Србији (1990-2008)“ у: *Око избора (Парламентарни избори у Републици Србији, 11 мај 2008.године), ЦеСИД (ур.Срећко Михаиловић),* Београд 2008, стр.143.

[1078] „Центар партијског спектра (коалиција ДСС-НС) је тако капитализовао своју преговарачку снагу и могућност да преговара са обе опозиције“, Душан Спасојевић, „Одблокирана транзиција– политичке поделе у Србији након 2000 године“, *Годишњак Факултета политичких наука, бр. 5,* Београд, јун 2011.

[1078] Милан Јовановић, *Парламентарни избори у Србији 21.јануара 2007. године, Српска политичка мисао бр. 3-4/2007, Београд 2007*, оп.цит.164.

наизглед баналне разлике, могу врло брзо скратити мандат.“[1079] Ова предвиђања проф. Милана Јовановића су се показала тачним, јер већинска коалициона влада, једва изабрана 2007. године, „пала“ је већ након 10 мјесеци, тачније 8. марта 2008. године. Концепцијске несугласице које су још од 2000. стајале између ДС и ДСС су скоро блокирале рад нове Владе, а питање односа према европским интеграцијама је дијелило друштво на двије половине.

У таквим условима одржани су и *предсједнички избори (јануар-фебруар 2008.) на којима је Борис Тадић* (ДС) тијесно побиједио Томислава Николића (СРС).[1080] Убрзо, предсједник Владе Србије, Војислав Коштуница, због несугласица у коалицији, предложио је предсједнику Републике Борису Тадићу да распусти Скупштину и распише ванредне парламентарне изборе за 11. мај 2008. Директни узроци несугласица у коалицији или тачније речено између предсједника Републике и предсједника Владе, били су косовска криза и питање европске перспективе Србије тј. несугласица о условима евроинтеграција.[1081] Било је евидентно да владајућа коалиција више није могла да контролише унутрашње сукобе, те се већина парламентарних партија сагласила са одлуком о расписивању нових избора.[1082]

Послије побједе на предсједничким изборима почетком 2008. године, Б. Тадић се ставио на чело коалиције „За европску Србију“ (ЗЕС) коју је, поред ДС чинило још четири странке, а која је и уосвојила власт.[1083] Будући да ниједна странка и коалиција није освојила довољан број гласова да самостално формира владу, предстојали су велики коалициони преговори око њеног састава, који су окончани почетком јула.[1084] Наиме, 7. јула 2008. године, посланици Народне скупштине изабрали су нову Владу чији предсједник је био Мирко Цветковић, а

[1079] Милан Јовановић, *исто*, стр.164.

[1080] То су били први предсједнички избори послије доношења новог Устава Србије и успостављања самосталне државе. На изборима 20. јануара, Томислав Николић је освојио 39,99% гласова, а Борис Тадић 35,39% гласова. У дугом кругу избора, одржаним 3 фебруара, Томислав Николић осваја 47,97% гласова, а Борис Тадић, 50,31% гласова. Извор: Републичка изборна комисија. Борис Тадић је ступио на дужност у фебруару 2008.

[1081] Предсједник Владе је условљавао потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) признањем теритотијалнох интегритета Србије од стране ЕУ, док је председник Тадић и ДС тражио да се донесе одлука о потписивању Споразума о стабилизацији им придруживању.Овај Споразум између ЕУ и Србије потписан је 29. априла 2008. године, а 1. септембра 2013. године, ЕУ је завршила процес ратификације Споразума. И поред несугласица о евроинтеграцијама Влада је успјела да донесе јединствен одговор на једнострано проглашење независности Косова

[1082] Зоран Стојиљковић, *Изборне коалиције и процес формирања власти у Србији (1990-2008)у:* Око избора (Парламентарни избори у Републици Србији, 11 мај 2008.године), ЦеСИД (ур.Срећко Михаиловић*),* Београд 2008, оп.цит.стр.148 и 149. Избори су одржани у напетој атмосфери јер су 2008. косовски Албанци прогласили независност што је недвосмислено доминирало изборном кампањом и још више оснажило идентитетске елементе кампање јер је велики број земаља ЕУ признао независност Косова што је додатно закомпликовало положај заговроника европских интеграција у Србији. Сматрало се да ће такве околности ићи на руку СРС и коалицији ДСС/НС.Избори су имали две основне тачке. Прва је била избор између европских интеграција и борбе за Косово и Метохију (иако су сви актери јавно заступали становиште да се боре за оба циља), док је друга била фокусиранија на економске теме.

[1083] Резултати избора показали су да је највише гласова (38,40%) освојила коалиција „За европску Србију“, која је добила 182 мандата у парламенту. Зарезултате избора погледати сајт Републичке изборне комисије, http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi_frames.htm)

[1084] С обзиром да су ЗЕС и СРС одбацили могућност заједничке коалиције, то је формирање владе зависило од коалиције СПС-ПУПС-ЈС који су на изборима освојили7,58%гласова односно 20 мандата. Ова коалиција је донијела одлуку о коалицији са ЗЕС.

парламентарну већину је чинило 129 посланика из пет коалиција. Велику улогу приликом састављања Владе, имао је Б. Тадић, лидер ДС која је је била носилац ЗЕС, а уједно и шеф државе.

Након избора на којима је побједу однијела коалиција „За европску Србију“ формирана је релативно необична владајућа коалиција која је рефлектовала идеју да су европске интеграције ипак „приоритетније“, те да се таквом коалицијом формира влада наглашене социјалне политике. Будући да су грађани изабрали „проевропску“ политику у два изборна циклуса у веома непогодним условима за такав избор, постало је јасно да је то смјер кретања Србије у наредним годинама. Имајући то у виду, а и увидјевши да је коалициони потенцијал СРС скоро минималан и да се на власт не може доћи са таквом платформом, Томислав Николић наставља са већ започетом политиком „европеизације“ партије што доводи до сукоба и разлаза са СРС и стварања Српске напредне странке (СНС) која се изјаснила као проевропска странка. Новонастала странка преузима много већи дио гласача који тиме показују подршку „новој“ политици (и привлачи до тада политички неактивне, дакле, нове бираче). Овакав преокрет има далекосежне последице. Прије свега, у формалном смислу, проширен је консензус око приступања Европској унији и око тога да приступање не може бити угрожено због политике противљења независности Косова.

Предсједник Б. Тадић није имао наглашенију улогу када је његова странка формирала нову Владу у коалицији са ДСС, након парламентарних избора у јануару 2007. године, будући да је послије тешких и дугих преговора положај предсједника Владе припао В. Коштуници, иако је ДС освојила већи број гласова и имала већину министраксих мјеста у Влади.[1085] За разлику од претходног периода, након избора 2008. године, постојала је значајна разлика у вршењу власти шефа државе. Тада, Демократска странка Србије, као главни стуб коалиције и парламентарне већине, формира Владу са предсједником Мирком Цветковићем, који је члан ДС. „Када је премијер из странке чији је шеф и предсједник државе, онда он има мало маневарског простора за иницијативу, тако да се подјела рада замагљује, а долази до фузије у којој је предсједник катализатор, док се премијерска власт пасивизује....уколико на сцени постоји.“[1086] Ове ријечи М. Пејковића су се потврдиле у пракси након избора 2008. године.

У пракси, предсједник има активну улогу, често „упућује важне апеле јавности, критикује и ставља примједбе и сугестије на рада Владе и Народне Скупштине, најављује могућност реконструкције Владе и игра врло важну улогу у спољној политици Србије.“[1087] Имајући у виду не баш велика уставна овлашћења предсједника Републике, те да је Влада са уставноправног аспекта битнији фактор власти, примјетно је и неуобичајена велика активност предсједника менифестована у иницирању доношења резолуција, оцјене рада министара исл.

[1085] Радивоје Јововић, *„Положај шефа државе у политичком систему Србије*“, Право и политика, бр.1/2011, Нови Сад, 2011, стр.41
[1086] Марко Пејковић, „*Положај шефа државе у политичком систему Србије*“, Српска политичка мисао, бр.2/2010, Београд, 2010, стр.105.
[1087] Радивоје Јововић, *исто,* стр. 41.

Не може се рећи да је предсједник Републике прекорачио уставна овлашћења, али је у пракси користио свој политички положај и парламентарну подршку за утицај на политичка дешавања, рад других органа власти. Предсједник је „често узимао активну улогу у рјешавању неких од кључних питања из надлежности Владе, дјелујући као права активна извршна власт. Утисак о доминантној позицији предсједника Републике био је појачан пасивним држањем премијера, као и Народне скупштине према Влади.“[1088]

Знатно већа моћ предсједника Тадића у овој, могло би се рећи, президенцијалистичкој фази свог мандата, у односу на претходну фазу кохабитације, резултат је односа политких снага на основу резултата избора. Према томе, лидерство над ДС, доминантне странке у парламенту и главног фактора одлучивања, а самим тим и контрола парламентарне већине (опет) је довела до снажне позиције предсједника Републике и до тога да систем власти у Србији добије одлике полупредсједничког. У односу на М. Милутиновића, који је такође био члан стабилне парламентарне већине и чија је СП била доминантна у парламенту, предсједник Тадић је лидер односно предсједник странке, која има највише министара у Влади и која је носилац владајуће коалиције.[1089]

Дакле, политичка пракса показује да је у *Србији долазило до поремећаја равнотеже у систему власти, и то у корист извршне власти.* Показало се да је фактор те неравнотеже некад влада, али чешће предсједник. У периоду, када је предсједник владе био Зоран Ђинђић (па и у вријеме владавине Војислава Коштунице) влада је била у центру власти и политичких збивања, управљала парламентом, док је предсједник био у сјенци. С друге стране, за вријеме мандата предсједника Републике Б. Тадића, нарочито у периоду од 2008-2012, ситуација се промијенила. Од тада је у политичком систему Србије поново присутно јачање положаја предсједника Србије, који је, да подсјетимо, и лидер ДС.

Иако су уставна овлашћења предсједника Републике, према Уставу из 2006. године, мања од оних према Уставу из 1990. године, његова моћ је била много већа и значајнија према Влади, али и Скупштини. Предсједник Владе је био у сјенци предсједника Република, те се стицао утисак да он управља Владом, односно да предсједник Владе само преноси и спроводи његове налоге. Влада је све мање сарађивала са Народном скупштином, а све више са предсједником Републике, који јој је као лидер најјаче парламентарне странке, носиоца

[1088] Богољуб Милосављевић, „*Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије*“, Правни записи бр.1/2012, Београд, 2012, стр. 16.

[1089] „Уколико на сцени постоји коалиција са доминантном странком, шеф државе има сличан положај, али је лимитиран апетитима савезничких партија, чиме заслужује назив `ограниченог монарха`. Ако је само члан владајуће партије, он се претвара у симбол, јер тежиште ефективне власти прелази на његовог партијског шефа и премијера“. Марко Пејковић, цит.дј., стр.105. Ове ријечи М. Пејковића су добиле потврду на пријмјеру обављања функције Бориса Тадића и Милана Милутиновића.

коалиције, обезбјеђивао подршку. Влада и Народна скупштина су све више подсјећале на „двије одвојене власти које се не мијешају и не зависе једна од друге.“[1090]

Дакле, долазимо до коначног закључка, да анализирајући политичку праксу, систем власти у Србији добија одлике полупредсједничког под два услова: први је, да је предсједник, члан стабилне парламентарне већине у којој је његова политичка партија стожер владајуће коалиције (а нарочито ако се ради о једнопартијској већини) и главни фактор одлучивања. Имајући у виду улогу Милана Милутиновића, овај услов сам по себи не мора бити довољан. Други услов је да је предсједник Републике такође и лидер, односно предсједник те политичке партије на основу чега он може значајно утицати на политику и рад законодавне и извршне власти.

Овим долазимо до питања да ли предсједник Републике има право да обавља и ову функцију? Како наводи академик Александар Фира „према тако постављеној инкомпатибилности поново ће се отворити већ дискутовано питање шефа политичке странке“.[1091] У пракси примјећујемо да је почетком деведесетих година, опозиција којој је припадала и ДС, тражила од тадашњег предсједника Републике С. Милошевића, да се одрекне функције СПС што је он и учинио у једном кратком периоду - од маја 1991. до октобра 1992. године, када је предсједник странке био Борисав Јовић. Међутим, када је ДС дошла на власт, предсједник Републике Б. Тадић се није повукао са положаја предсједника странке, активно дајући подршку својој партији. Да би обезбједио што већу подршку својој Демократској странци на парламентаним изборима у тој години, Б. Тадић још подноси и оставку на функцију предсједника Републике, што је довело до истовременог одржавања и предсједничких избора. На предсједничким изборима, (десетим од увођења вишестранчког система у Србији 1990. године,) побиједио је лидер СНС Томислав Николић.[1092] По преузимању функције Томислав Николић даје оставку не само на мјесту лидера партије већ и активног чланства. Та чињеница је сигурно допринијела нижем нивоу утицаја на политичке процесе и систем власти, што је видљиво из праксе, приближавајући положај предсједника Републике положају предсједника у парламентарном систему.

На крају, имајући у виду праксу органа извршне власти од уставне реформе 1990. године до данас, уочавамо неколико фаза са аспекта организације и система власти у Србији. Први период до 1997. године, у којем је предсједник Републике Слободан Милошевић неспорно имао доминатну улогу у уставном и политичком систему Србије, који је показао тенденцију ка полупредсједничком систему. Следећа фаза, настала крајем 1997. године, избором Милана

[1090] Владан Михајловић, „*Србија између предсједничког и парламентарног система власти*, Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011), Зборник радова (тематски број), Крагујевац 2011, стр. 65

[1091] Александар Фира, *Уставно право Републике Србије (II књига),* Нови Сад 2007, стр. 68.

[1092] На парламентарним изборима највише гласова је добила СНС, а послије њих ДС, која је по снази и броју освојених мандата, била друга парламентарна странка. Србију су очекивали тешки преговори око статуса Косова те наставак пута ка ЕУ, али није дошло до стварања „велике коалиције“ ДС и СНС као двије најјаче парламентарне странке.

Милутиновића за предсједника Републике, била је класичног парламентарног типа. Ова фаза је трајала 11 година и у том периоду најважнија полуга извршне власти и утицаја на уставни и политички систем у цјелини, имала је Влада. Међутим, након парламентарних избора одржаних у мају 2008. године и формирања Владе на челу са Демократском странком, предсједник Републике, истовремено и лидер странке која је била носилац владајуће коалиције, поново доминира у сфери извршне власти и има активан утицај на цјелокупан уставнополитички систем Србије, приближавајући га полупредсједничком. Међутим и за један и за други период „настављено је јачање партократије, која брише све границе између надлежности државних органа и води неконтролисаној владавини релативно мале групе људи".[1093]Од 2012. године, на сцени је класични парламентаризам, са Владом која је и нормативно и стварно носилац извршне власти, а шеф државе који је дао оставку на страначким функцијама, има улогу модератора. Са изузетком прве три Владе које су биле једностраначке, преостале владе су биле коалиционе и карактерише их нестабилност. Прихватање пропорционалног система у неповољном амбијенту, стимулисало је велико вишестраначје чије су директне посљедице нестабилне коалиционе владе. За 18 година, у периоду од 1991. до 2009. године, образовано је 11 Влада у Србији. Посредна посљедица нестабилних влада су „неконзистентне друштвене промјене и пад повјерења јавности у политичке институције. Оне су показатељ да у Србији недостају одговорно вођство, ефикасна влада и компетентна администрација, али упозорење да су уставне реформе пуко слово на папиру ако нису подржане озбиљним друштвеним реформама."[1094]

Као највећи проблем у сфери егзекутиве, проф. Богољуб Милосављевић истиче несамосталност и политизованост управе, јер почев од деведесетих година прошлог вијека, па до данас, запошљавање и напредовање у управи одвија се искључиво по партијској припадности, већина управних одлука доноси се под политичким утицајем, а линије одговорности за извршење управних надлежности су замагљене.[1095] Управо присуство и јачање партократије[1096] током цијелог периода уставног развоја Србије, која анулира границе надлежности између државних органа власти надлежности и води владавини релативно малог броја људи, јесте највећа препрека у реализацији уставно пројектованог жељеног система организцаије власти.

[1093] Богољуб Милосављевић, *„Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије*", Правни записи бр.1/2012, Београд, 2012, стр.18. О појму партократије и њеном постојању у Србији шире: Славиша Орловић, *Политички живот Србије између партократије и демократије*, Београд, 2008, стр. 537-567. Проф. Орловић партократију сматра кључним обиљежјем политичког поретка у Србији.

[1094] Миодраг Радојевић, *„Положај Владе у новом Уставу Србије*", Политичка ревија бр.3/2009, Беград, 2009, стр. 63.

[1095] Богољуб Милосављевић, цит.,дј., стр. 15.

[1096] Партократија се снажно одражава на манама постојећег изборног система, пуној власти странка над органима за спровођење избора , слабој контроли финансирања странака, и сличним, намерно скројеним, слабостима изборног, политичког, али и правног (и правосудног) система, као и на неподношљиво високом нивоу корупције у свим сферама јавно-приватних односа. Богољуб Милосављевић, *исто,* стр. 13.

5. ИЗВРШНА ВЛАСТ У СИСТЕМУ ВЛАСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Нови Устав Србије из 2006. године остао је на позицијама бицефалне егзекутиве и институције непосредно изабраног предсједника Републике не мијењајући суштински модел организације власти у односу на Устав од 1990. године.

Анализом уставних одредби о положају предсједника Републике може се закључити да, у односу на Устав из 1990 године, Устав од 2006. године није радикално промијенио модел организације власти, имајући у виду положај и надлежности предсједника Републике. У стручној јавности наилазимо на различите, па и потпуно опречне оцјене о положају предсједника Републике. Те оцјене се крећу у распону од констатације да је положај предсједника ојачан,[1097] до мишљења да он има слабију позицију[1098] него у односу на Устав из 1990. Међутим, проф. Ратко Марковић, основано, сматра да Устав од 2006. године, није ништа суштински измијенио у концепцији организације власти, па и институције предсједника Републике.[1099] Додали би једино да су Митровданским уставом прецизније одређени поједини институти и надлежности предсједника Републике, додијељена поједина овлашћења која су била у надлежности предсједника Републике савезне државе, ограничена његова овлашћења у стањима нужде и појачана његова одговорност кроз поступак опозива.

На примјеру начина избора председника Републике Србије, уочава се елемент предсједничког система у српском моделу организације власти. Међутим, постојање Владе са самосталним надлежностима, које је одговорна Народној скупштини, а организационо и функционално независна од предсједника Републике, искључује постојање предсједничког система власти. Осим тога, треба имати у виду да „досадашње компаративно искуство опомиње да је непосредан избор шефа државе спојив са институционалном логиком парламентаризма. За одређивање правне природе једног система власти од важнијег је значаја дјелокруг овлашћења којим располаже шеф државе.“[1100] Непосредан начин избора предсједника Републике, а ни дјелокруг његових овлашћења, не приближава га ни типу шефа

[1097] Тако Слободан Вучетић сматра да предсједничка функција по новом Уставу није ослабљена, већ је, гледано у цјелини, уставно-правно ојачана. То је логична посљедица чињенице да је задржан мјешовити систем власти и да је Србија, поставши независна држава, преузела досадашње функције државне заједнице, прије свега војну и спољнополитичку“. Слободан Вучетић, *Искушења обновљене државности,* Београд 2008, стр.85.

[1098] Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија) оцјењује позицију предсједника као слабу. Види: Мишљење о Уставу Србије (усвојено од стране Комисије на 70. пленарној сједници, Венеција,17-18 март 2007. тачка 48. www.nspm.org.yu/debate_2007/2007_venecijanska_com.htm. Према Милану Јовановићу, „Уставни дизајн 2006.године, задржао је подјелу власти у оквиру мјешовитог или полупредсједничког система минимизирајући улогу предсједника Републике и сужавајући простор да та институција врши улогу модераторне власти“. Милан Јовановић, „*Нови Устав Србије – манипулативни или неутрални уставни дизајн“,*Политичка ревија, бр.4/06, Београд, 2006, стр. 677.

[1099] Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, Анали Правног факултета у Београду, бр 2/2006, Београд, 2006, стр. 42.

[1100] Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, Београд, 2014, стр. 332.

државе у полупредсједничком систему. За постојање полупредсједничког система, поред непосредног избора, потребан су и његова појачана овлашћења у домену извршне власти[1101] којих он нема. Из анализе уставних одредби о органима државне власти, може се закључити да је основна намјера српског уставотворца била „да од предсједника Републике створи модераторну власт, који својим независним уставноправним положајем треба да обезбједи равнотежу у механизму власти".[1102] Савремени парламентаризам карактерише доминација владе над парламентом, те је било неопходно конституисање шефа државе који би организационо и функционално био независан у односу на парламент и владу. То је обезбјеђено непосредним избором предсједника Републике од стране грађана, чиме он добија легитимитет као и парламент.

Различита дужина мандата у односу на посланике (и владу) обезбјеђује континуитет власти при избору ових државних органа власти. Иако је непосредан избор председника Републике демократски квалитетнији, он се може појавити и као основа успостављања личног режима, у зависности од количине овлашћења (власти) повјерених тако изабраном шефу државе. Стога се као потенцијални ризик, јавља могућност успостављања персоналне (личне) власти.[1103] Наиме, велики степен тих овлашћења и непосредан избор, а у пракси тешко остварив институт одговорности предсједника – више су него довољни за успостављање било којег појавног облика недемократске форме владавине. За вријеме мандата првог предсједника Републике Србије у периоду 1990-1997 то се управо и десило.[1104]

Да институција шефа државе са непосредним политичким легитимитетом не би била прејака, нарочито у односу на парламент и поучен искуством из претходног периода, уставотворац је Митровданским уставом, ослабио институцију шефа државе тако што је олакшао поступак разријешења предсједника Републике. Умјесто да његов мандат зависи од грађана који су га и изабрали, утврђено је да Народна скупштина двотрећинском већином разријешава предсједника, у случају да је повриједио Устав. Овакав начин разрјешења предсједника Републике, проф. Марко Станковић сматра највећим „ударцем" независности предсједничке функције што „неповратно умањује ауторитет шефа државе".[1105] Исто тако, и проф. Ратко Марковић истиче да „тиме што се предсједник Републике лакше разријешава него што се бира и што му се сужава круг функција које је имао према Уставу Србије од 1990

[1101] Тиме би уставна орјентација била усмјерена ка могућој владавини шефа државе са јако израженим ауторитетом оличеним у самој институцији и њеном персоналном елементу..

[1102] Дарко Симовић, *„Рационализовани парламентаризам Устава Србије из 2006 године*", Правни живот бр. 14/2007, Београд, стр. 863.

[1103] Терминолошке прецизности ради, треба правити разлику између појма персоналне власти и њене персонализације, јер "персонализација власти је, за разлику од персоналне (личне) власти, индивидуализација аката власти у оквиру уставних граница власти".Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције,* Београд, 1995, стр. 400.

[1104] Шире: Слободан Антонић, *„Влада Слободана Милошевића: Покушај типолошког одређења*",Српска политичка мисао,бр. 1-1995, Београд, 1995, стр. 105.

[1105] Марко Станковић, „*Политичка одговорност Владе у уставном систему Србије*", Правни живот бр. 14/2007, Београд, 2007, стр. 892.

године, та уставна институција учињена је још импотентнијом него што је била“.[1106] Овом треба додати да предсједник нема самостална овлашћења у ванредним ситуацијама, као што је имао према Устави из 1990. године, иако је добио неке нове надлежности које су неминовно произашле из чињенице да је Србија у међувремену постала самостална држава (нпр. командовање војском, постављање, унапређивање и разрјешавање официра Војске Србије). Право суспензивног вета је ојачано у односу на претходни Устав, јер се за његово анулирање сада тражи апсолутна већина од укупног броја свих народних посланика. Међутим треба имати у виду да се за поједине најважније материје, закони у Народној скуопштини усвајају већином од укупног броја посланика, те у тим случајевима, ако је већ једном достигнута та већина, ни у поновном гласању вјероватно не би био проблем да се обезбједи та већина, односно да се анулира вето предсједника Републике.

Имајући у виду уставна рјешења, произилази да предсједник Републике не располаже овлашћењима која би му омогућила да значајно утиче на свакодневне политичке процесе. То је видљиво и на основу компарације са институционалним рјешењима у појединим другим посткомунистичким државама, како то запажа проф. Д. Симовић, „на основу којих шеф државе располаже и правом именовања и опозива премијера, правом предсједавањима сједницама владе, правом законодавне иницијативе, правом сазивања ванредних сједница парламента, јачим правом суспензивног вета, правом на расписивање референдума, самосталним правом дисолуције, самосталним вођењем спољне политике итд,“[1107] а које предсједник Републике Србије нема.

Устав не омогућава предсједнику Републике да буде носилац егзекутиве и не даје му средства на основу којих би могао да утиче на рад Владе. Он има улогу стабилног дијела егзекутиве, али не са активним учешћем, (што је препуштено Влади), већ му је „додијељена улога пасивног дијела егзекутиве који арбитрира између владе и Народне скупштине“,[1108] у евентуалним њиховим сукобима. Народна скупштина бира и разријешава Владу, а може покренути питање одговорности предсједника и разријешити ga у случају повреде Устава. Народна скупштина је носилац законодавне власти и има овлашћења политичког карактера, а с друге стране предсједник Републике не може својевољно распустити Скупштину, јер му је зато неопходан образложен приједлог Владе. Стога је предсједник Републике по свом положају и надлежностима ближи шефу државе у парламентарним системима власти, него полупредсједничком систему власти.

Систем власти „инаугурисан Уставом од 1990. године, био је без икакве сумње ближи парламентарном него предсједничком систему, с обзиром да шеф државе није био истовремено

[1106] Ратко Марковић, *„Устав Републике Србије од 2006. године - критички поглед*“, Устав Републике Србије са регистром појмова и Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије, Београд 2006, стр. 37.
[1107] Дарко Симовић, цит.,дј., стр.864. Видјети Уставе Румуније од 1991, Литваније од 1992, Русије од 1993, Молдавије од 1994, Украјине од 1996 и Пољске од 1997.
[1108] Дарко Симовић, *Полупредсједнички систем*, Београд 2008, стр. 305.

и шеф извршне власти...а имао је много мањи уставни дјелокруг него у другим државама са мјешовитим системом (нарочито бившим европским социјалистичким државама). Устав од 2006. године још се више „помјерио“ према парламентаризму, јер је предсједнички положај додатно ослабио“.[1109] Проф. Владан Петров сматра да шеф државе према Уставу од 1990 године „којег бирају непосредно грађани, није носилац извршне власти....егзекутива је формално бицефална, али је предсједник Републике, с обзиром на своја уставна овлашћења и демократски легитимитет, прије арбитар у односима између власти, него ефективни дио извршне власти“,[1110] што се може рећи имајући у виду и одредбе Устава од 2006. године.

То потврђује и положај Владе Србије. Наиме, Уставом од 2006 године ојачан је положај Владе.[1111] Установљена је непосланичка Влада, са надлежношћу да одређује општи правац државне политике. Влада је носилац извршне власти, а уједно су отежани услови за изгласавање неповјерења и утврђена санкција у виду распуштања парламента ако се у одређеном року не изабере нова Влада. Уставом су прецизно утврђени рокови за образовање Владе, оснажена њена организациона самосталност и издвојен положај предсједника Владе, али и установљена нова средства парламентарне контроле. Нови Устав је посебно оснажио функцију предсједника Владе. Предсједник Владе није само primus inter pares, већ има значајна самостална овлашћења. Предсједнику Владе су повјерене неке надлежности које је Устав од 1990. године утврдио шефу државе, а то су посебна овлашћења у стањима нужде (ваннредно и ратно стање) као и прописивање мјера којима се одступа од људских и мањинских права прописаних Уставом када парламент није у могућности да се састане. Предсједник Владе добио је и одређена овлашћења и у односу на министре, будући да су они за свој рад и рад министарства, одговорни (осим Народне скупштине и Владе) и њему самом. Сходно томе, министри подносе оставку непосредно предсједнику Владе, а не Народној скупштини, као што је то било раније.

Предсједник Републике нема овлашћења која би га чинила активном влашћу у оквиру егзекутиве. Како је предсједник Републике искључиво пасивни дио егзекутиве „без најмање дилеме се може рећи да је Устав Србије од 2006. године успоставио парламентарни систем власти, разумије се, у рационализованом облику, будући да је незамисливо да у једној посткомунистичкој земљи са нестабилним и високофрагментисаним страначким системом овај институционални модел функционише по најпростијој организационој схеми као у својој

[1109] Марко Станковић, цит.,дј., стр. 891.
[1110] Владан Петров, *Суспензивни вето предсједника Републике*, Права човека, 3-6/2005, Београд, 2005, стр. 82.
[1111] У Уставу Србије је остварена идеја о јачању положаја Владе на рачун предсједника Републике, око чега је постојао висок степен сагласности стручне и политичке јавности. Види: Ратко Марковић, *„Устав из 2006-критички поглед*“, Анали Правног факултета у Београду, број 2/2006, Београд, 2006, стр.20; Дарко Симовић, *Полупредсједнички систем власти*, Београд, 2008, стр.313; Слободан Орловић, *Начело подјеле власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008, стр. 151; Милан Јовановић, „*Нови устав Србије-манипуалтивни или неутрални дизајн“,* Политичка ревија број 4/2007, Београд, 2007, стр. 675; итд.

острвској колијевци“.[1112] То су разлози постојања елемената и мјешовитог система у виду непосредног избора шефа државе, непостојање института премапотписа (који би био излишан с обзиром на легитимност предсједника) и учествовање шефа државе у поступку распуштања Скупштине. Међутим, та обиљежја нису довољна да би систем власти био окарактерисан као полупредсједнички, јер да би један уставни систем „оквалификовали полупредсједничким, неопходно је да шеф државе, поред тога што је изабран од стране грађана, располаже овлашћењима која га, уз владу, чине активном влашћу у оквиру егзекутиве“,[1113] што није случај у Србији.

Политичка пракса нам показује да је у одређеним периодима било честог интервенисања шефа државе у извршној власти, али се то не може приписати као посљедица уставних овлашћења, већ је то било због одређеног позиционирања политичких снага у извјесном периоду. Наиме, постоји неколико услова, који кумулативно, стварају ситуацију у којој систем власти почиње да личи на полупредсједнички. Први је уставна норма о непосредном избору предсједника од стране грађана и немогућност опозива у парламенту (под редовним околностима) што му даје могућност и оправдање за слободније политичко понашање. Друга два услова се тичу компатибилности предсједника, и парламентарнне већине, односно највеће странке у владајућој колаицији (позиција предсједника је утолико јача у мјери којој је јака позиција његове странке); и лидерство предсједника Републике у партији која је носилац на власти или носилац коалиције. При томе треба имати у виду проблем тумачења уставне норме по којој предсједник Републике (не)може да врши функцију предсједника партије. Дакле, положај предсједника јесте у атипичном парламентарном систему, који само под одређеним политичким околностима почиње да добија одлике полупредсједнилког система, што сматрамо пролазним „изузев уколико не дође до значајније институционалне реформе у складу са присутним тенденцијама“.[1114]

Према садашњем стању, систем власти створен Уставом и 1990. и 2006. године, не може се формалноправно сматрати полупредсједничким. Устав од 2006. године је највећи број извршних функција и најважније прерогативе извршне власти повјерио Влади, док се предсједник Републике бира непосредним путем и има на располагању неколико важних овлашћења , али недовољно да би могао *континуирано* да значајно утиче на формулисање државних политика. Дакле, у питању је парламентарни систем, додуше нетипичан, са елементима рационализације, али у цјекокупном контексту норме и праксе, недовољно за тврдњу да је Уставом створен полупредсједнички систем.

Ипак, пракса примјене Митровданског устава до 2012. године показала је да „институционални оквир није успио да установи дјелотворне механизме који би осујетили

[1112] Дарко Симовић, *„Рационализовани парламентаризам Устава Србије из 2006 године*“, Правни живот бр. 14/2007, Београд, 2007, стр.865.
[1113] *Исто,* стр. 865.
[1114] Радивоје Јововић, „*Положај шефа државе у политичком систему Србије*“, Право и политика, бр.1/2011, Београд, 2011, стр.44.

председничијализовање система власти и поремећај равнотеже у корист шефа државе".[1115] Томе је допринио избор личности скромног политичког угледа и моћи за председника Владе, па је тако председник Републике, (истовремено и лидер странке која је носилац парламентарне већине), постао главни фактор и у унутрашњој и у спољној политици државе, иако му Устав не додјељује ту улогу. Међутим, од 2012. године, та пракса се мијења, јер је председник Републике поднио оставку на функцији лидера и чланства у странци и „вратио" се у уставне оквире и улогу утврђену уставним нормама, препуштајући Влади и њеном председнику да и у стварности обављају уставом дефинисану функцију носиоца извршне власти и креатора унутрашње и спољне политике. С друге стране, Влада је, захваљујући снажним политичким линостима на месту председника, односно потпредседника, заиста и постала креатор унутрашње и спољне политике. Дакле, може се рећи да је функционисање система власти у пракси од 2012. године приближније слову уставног текста.[1116] Да ли ће тако и остати или ће поново доћи до председничијализације, не може се са сигурношћу тврдити.

Истичемо да су потенцијални извор непредвидивог функционисања власти у Србији саме уставне норме. Наиме, непосредан избор председника Републике који му даје јак политички легитимитет није испраћен и подржаним са његовим уставним овлашћењем. Стога тај политички легитимитет којег шеф државе добија на изборима може довести (и доводио је) до (не)оправданог настојања „да активно утиче на политичке процесе у својој држави, што може бити у нескладу са дјелокругом његових уставних овлашћења.....тако је могуће да председник посеже за ванинституционлним средствима да би утицао на вођење државне политике, сматрајући да је то својствено тежини његовог непосредног политичког легитимитета".[1117]

Евентуалне уставне промјене би могле ићи и правцу да председник Републике, ако се већ непосредно бира, располаже овлашћењима која би била у складу са непосредним легитимитетом, и која би од њега створила активнију власт у оквиру егзекутиве, а да се Влада, у циљу уравнотежења власти, према мишљењу проф. Ратка Марковића, чвршће веже у фунцконалном смислу за председника Републике, не дирајући при том у инструменте парламента којима активира њену политичку одговорност.[1118] То би се могло постићи тиме да се извршна власт подијели између шефа државе и владе и уведу норме по којима би шеф

[1115] Дарко Симовић, *„(Не)довољно рационализовани парламентаризам митровданског уставотворца*", у: Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011), Зборник радова (тематски број), Крагујевац 2011, стр.192.

[1116] „Реална моћ егзекутиве мора ићи у смјеру приближавања нормативном. Преамбициозно би било очекивати да се двије компоненте положаја извршне власти, реална моћ и прописана надлежност , изједначе, јер то није у истој равни ни у `демократскијим` земљама, али се може рачунати на приближавање реалног прописаном кроз мијењање односа унутар извршне власти, јачањем владе на рачун председника Републике". Слободан Орловић, *Организација извршне власти као темељ правне државе*, Правни живот бр.14/2007, Београд, стр.916.

[1117] Дарко Симовић, *цит., дј.,* стр.194.

[1118] Ратко Марковић, *„Одговорност председника Републике-према Уставима Републике Србије од 1990 и 2006. године*", у: Два века српске уставности, (ур. А.Фира, Р. Марковић), Београд 2010, стр.33.

државе именовао предсједника владе, а на његов приједлог и остале чланове уз очување инструмента одговорности владе пред парламентом, што заговара проф. Симовић. Он с правом истиче да је овакво рјешење значајно у ситуацијама када нема јасне парламентарне већине, као што је то чест случај у недовољно консолидованим демократским вишестраначким системима. У таквим околностима, шеф државе је тај који усмјерава политичке преговоре и убрзава постизање коалиционих договара, а када постоји јасна парламентарна већина, шеф државе би требао испоштовати њену вољу приликом избора предсједника Владе.[1119] Требале би се промијенити и одредбе о опозиву предсједника Републике, у смислу да коначну ријеч о томе дају грађани на референдуму, јер су га они и изабрали или да му функција престане по сили Устава, ако Уставни суд утврди да је прекршио Устав.

Евентуалне уставне промјене зависе од политичке воље релевантних политичких партија у Србији. Међутим, имајући у виду високу фрагментацију парламента и сложене политичке прилике, прије свега око статуса Косова,[1120] тешко се може очекивати висок степен сагласности било да се уопште приступи промјенама Устава, а камоли конкретним уставним нормама. Влада која, према Уставу, утврђује и води политику, уназад пар година, то заиста и чини, оптерећена, притом, тешким економским и политичким приликама у земљи (Косово), те коалиционим (не)споразумима, због чега је и претрпјела реконструкцију. Функционисање извршне власти, у оквиру уставом датих овлашћења је неопходно на путу успостављања правне државе и испуњавању услова на путу према чланству ЕУ, али, оно умногоме зависи од политичких партија, њиховог степена свијести, зрелости и спремности за даљни развој уставног и политичког система у Србији, на тековинама парламентаризма и демократије. Међутим, консолидовање једног демократског и уставног система, могуће је искључиво, како то истичу Хуан Линц и Алфред Степан, уколико је ријешено државно,[1121] а додали бисмо, и национално питање, што у Србији није случај.

[1119] Дарко Симовић, исто, стр. 194.
[1120] Најважније државно питање у Србији, статус Косова, није још увијек ријешено, а рјешавање је неизвјесно и у рукама међународне заједнице.
[1121] Видјети: Хуан Линц, Алфред Степан, *Демократска транзиција и консолидација*, Београд 1998, стр. 20.

X ИЗВРШНА ВЛАСТ ЦРНЕ ГОРЕ

1. ЦРНА ГОРА ОД ФЕДЕРАЛНЕ ЈЕДИНИЦЕ ДО САМОСТАЛНЕ ДРЖАВЕ – УСТАВ ЦРНЕ ГОРЕ ОД 2007. ГОДИНЕ

Црна Гора је у доба једнопартијског система пратила устројство које је постојало и у другим републикама некадашње СФРЈ.[1122] Политичке промјене с краја осамдесетих година условиле су усвајање амандмана на Устав. Уведен је вишепартијски систем, промјењена структура Скупштине, тако да више није било делегатског система и вијећа, а онда је и из назива републике избрисан предзнак „социјалистичка". Након коначног распада Југославије, Устав из 1974. године замијењен је новим Уставом, донесеним 12. октобра 1992. године. Овај акт је имао 121 члан, и био је подијељен у шест поглавља. Уставом из 1992. године Црна Гора је одређена као демократска, социјална и еколошка држава. Такође Црна Гора је одређена као република и као чланица Савезне Републике Југославије.[1123] Трећи дио Устава односио се на уређење власти. Устав из 1992. године, за разлику од предходних устава, јасно утврђује начело подјеле власти на законодавну, извршну и судску.[1124] Законодавну власт врши Скупштина, извршну власт Влада, а судску власт судови. Уведена је функција предсједника Републике умјесто дотадашњег предсједника Предсједништва.

Исте године када је донесен Устав Републике Црне Горе донесен је и Устав Савезне Републике Југославије. Овај устав је важио до 2003. године када је Савезна Република Југославија, у складу са Београдским споразумом из 2002. године,[1125] преуређена и претворена у државну заједницу под називом Србија и Црна Гора. Споразум о принципима односа Србије и Црне Горе, у оквиру нове државне заједнице, представљао је крај постојања СР Југославије и стварање Државне заједнице Србија и Црна Гора.[1126] Уставна повеља је донесена односно усвојена 4. фебруара 2003. године, у републичким парламентима. Устави држава чланица, међутим, никад нису били усклађени са Повељом будући да је свега три године касније, односно чим је истекао Београдским споразумом договорени мораторијум на одржавање

[1122] По Уставу из 1974.године, Социјалистичка Република Црна Гора била је република-чланица Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Скупштина је формирана, као и у осталим чланицама југословенске федерације, по делегатском систему. Скупштина се састојала из три вијећа. На челу Црне Горе се налазило Предсједништво са предсједником Предсједништва.

[1123] Члан 1 Устава од 1992. године

[1124] Члан 5 Устава од 1992. године

[1125] Усвајањем документа Полазне основе за уређење односа Србије и Црне Горе (скраћено зване „Београдски споразум") створена је нова државна творевина Србија и Црна Гора са роком трајања од три године. По истеку тог рока државе чланице имају право да на референдуму одлуче да ли ће остати заједно или постати независне.

[1126] Споразум о принципима односа Србије и Црне Горе, у оквиру нове државне заједнице потписали су у Београду, 14. марта 2002. године, предсједник Владе Србије Зоран Ђинђић, предсједник Владе Црне Горе Филип Јовановић, предсједник СР Југославије Војислав Коштуница, предсједник Црне Горе Мило Ђукановић, потпредсједник Владе СР Југославије Мирољуб Лабус и високи представник Европске уније за спољну политику и безбједност Хавијер Солана.

референдума о државноправном статусу, Црна Гора одржала референдум којим је повратила међународноправни субјективитет, што је довело до краја државне заједнице.

Нови Устав Црне Горе усвојен је гласањем Уставотворне скупштине двотрећинском већином 19. октобра 2007. године, а проглашен је три дана касније.[1127] Међутим, треба истаћи да се у поступку доношења новог Устава, одступило од прописаног начина за ревизију важећег Устава, из 1992. године. Наиме, у уставноправној теорији преовладава став да парламент, односно уставотворац, не би могао да својим актом накнадно мијења процедуру за ревизију устава, без обзира колико се у уставу прописана процедура сматрала отежаном за оног ко спроводи уставну ревизију. Стога се поступак законодавца којим се дерогирају одредбе устава о процедури ревизије означава као својеврсна узурпација уставотворне власти од стране законодавне. О уставотворном органу и поступку не може се одлучивати законодавним путем, и то супротно важећем уставу. Доношење новог устава, према одредбама Устава од 1992 године, подразумијевало је радњу два, по саставу различита, легислативна органа. Наиме, утврђено је да приједлог новог Устава усваја Скупштина Црне Горе, која се након тога распушта. Затим се у року од 90 дана сазива Скупштина у новом саставу и она о приједлогу новог устава одлучује двотрећинском већином. У теорији уставног права се наглашава да је у оваквом уставном рјешењу, садржан прикривени референдум, јер се грађани приликом избора посланика нове Скупштине, у ствари, изјашњавају о предложеној промјени устава. Нова је скупштина приликом одлучивања везана приједлогом за промјену устава претходне скупштине и она може да тај приједлог само у цјелини усвоји или не усвоји. Произилази да се одступањем од уставом утврђене процедуре за ревизију устава, заобилази управо фаза прикривеног референдума, а тако и воља народа. Рјешење Устава од 1992. године о процедури ревизије која, у основи, преко избора за нову Скупштину, омогућује једну врсту референдума о новом уставу, није непознато у уставној пракси. Међутим, доношење новог Устава је извршено на другачији начин. Тадашња власт није хтјела ризиковати са расписивањем нових избора, па је прибјегла доношењу Закона о поступку за доношење и проглашење новог Устава Црне Горе, који је усвојен без подршке опозиције. По овом закону, Скупштина би се транформисала у Уставотворну скупштину и усвојила приједлог Устава двотрећинском већином у парламенту, што би значило је да се неће расписивати референдум за потврђивање Устава.

Уставом од 2007. године, који има осам дијелова и 158 чланова, Црна Гора је одређена као независна и суверена држава републиканског облика владавине.[1128] Према уставном уређењу власти није дошло до значајних измјена у односу на рјешења из 1992. године, осим оних разлика које су логично произашле из промјене државног статуса. Државна власт је

[1127] Службени лист Црне Горе“ број 1/07. Види: Устав Црне Горе, Службени лист Црне Горе, Подгорица 2009, стр.13. Ради се о првом уставу након обнове црногорске државности, другом у историји Црне Горе као независне државе (након Устава Књажевине Црне Горе из 1905.године), а шестом Уставу у црногорској историји уопште (1905, 1946, 1963, 1974, 1992.и 2007, чему треба додати и Уставни закон из 1953.године).

[1128] Такође, Црна Гора је грађанска, демократска, еколошка и држава социјалне правде заснована на владавини права.(Члан 1 Устава).

уређена на начелу подјеле власти на законодавну, извршну и судску, а однос власти је заснован на равнотежи и међусобној контроли. У Црној Гори законодавну власт врши Скупштина која има 81 посланика, извршну власт врши Влада, а судску власт врши суд, док уставност и законитост штити Уставни суд. Црну Гору представља предсједник Црне Горе.[1129] Интересантно је истаћи да се не помиње уставотворна власт, те да се Устав опредијелио за концепт јединствене и цјеловите извршне власти. Ипак, предсједник Црне Горе има одређена извршна овлашћења. Дакле, принцип подјеле власти успостављен Уставом од 1992 године, важи и данас и у независној Црној Гори, а уставотворац се опредијелио за парламентарни систем власти уз класичну тријаду функција и органа које им се повјеравају. Устав утврђује и један од принципа владавине права, а то је ограничење власти Уставом и законом.

Устав од 2007. године није значајно измјенио овлашћења шефа државе, осим што му је промијенио назив из предсједника Републике у Пресједника Црне Горе, што је пратило промјену формалног назива црногорске државе из којег је изостављена одредница „република“. Устав један дио посвећује и Влади и њеним овлашћењима, судству и тужилаштву, а и у новом уставноправном оквиру задржана је институција Уставног суда, основаног Уставом из 1963. године.

У анализи извршне власти и организације државне власти у Црној Гори, као и код Републике Србије, мора се имати у виду и претходни Устав од 1992. године, као и уставнополитичка пракса прије и након доношења новог Устава Црне Горе од 2007. године. То је неопходно из разлога што је претходни Устав означио раскид са социјалистичком уставношћу и прелаз из једнопартијског система у период партијског плурализма тј.означава промјену уставног и политичког система, а имао је утицаја на организацију извршне власти утврђену новим Уставом.

2. ПРЕДСЈЕДНИК ЦРНЕ ГОРЕ

Уставом од 1992. године уведена је функција предсједника Републике умјесто дотадашњег предсједника Предсједништва. Предсједник Републике биран је на непосредним изборима, са мандатом од пет година, а Устав је предвиђао да предсједник Републике представља Републику у земљи и иностранству и обавља низ углавном церемонијалних функција. Овакво уставно одређење шефа државе, Црну Гору сврстало је у ред парламентарних република. Међутим, непосредан избор предсједника сврстао ју је у групу тзв. парламентарних система са предсједником. Са мањим или већим овлашћењима него што их има црногорски предједник, дјелују и предсједници у другим државама у којима постоји парламентарни систем, али и непосредно бирани шеф државе. Такав је случај са свим државама насталим из бивше Југославије, као и са Бугарском, Румунијом, Словачком,

[1129] Члан 11 Устава.

Литванијом, Финском, Португалом, Аустријом, Исландом и Ирском. Основна функција предсједника Црне Горе, према Уставу од 2007. године, јесте да представља Црну Гору. Интересантно је истаћи да шефу државе није дата функција „очувања или изражавања државног јединства“, коју садрже неки устави.[1130]

2.1. Избор и мандат предсједника Црне Горе

Избор, као и мандат предсједника Републике Црне Горе регулисани су Уставом Црне Горе[1131] и Законом о избору предсједника Црне Горе из 2007. године (даље: Закон).[1132] Готово да не постоји разлика у погледу начина избора, као и трајања мандата предсједника Црне Горе у односу на избор и мандат предсједника Србије.

Избор предсједника Црне Горе. Предсједник Црне Горе се бира на основу општег и једнаког бирачког права непосредним и тајним гласањем. Предсједник може бити држављанин Црне Горе, с навршених 18 година живота и који има пребивалиште у Црној Гори најмање 10 година у посљедњих 15 година прије дана одржавања избора. Изборе расписује предсједник Скупштине Црне Горе,[1133] и то најкасније 120 дана прије истека мандата предсједника.[1134] Од дана расписивања до дана одржавања избора не може протећи мање од 60 ни више од 90 дана. Исто лице може бити предсједник Црне Горе највише два пута.[1135] За предсједника је изабран кандидат који је добио више од половине важећих гласова бирача који су гласали. Ако ниједан од кандидата не добије више од половине важећих гласова, одржава се други круг избора, у року од 14 дана. У другом изборном кругу учествују два кандидата која су добила највећи број гласова у првом изборном кругу. Предсједник ће постати онај кандидат који у другом изборном кругу добије већи број гласова. Изабрани предсједник ступа на дужност даном полагања заклетве[1136] пред посланицима у Скупштини.

Мандат предсједника Црне Горе, као и предсједника Србије, траје пет година. Мандат предсједника Црне Горе се продужава ако истиче за вријеме ратног или ванредног стања, а најдуже 90 дана по њиховом престанку.[1137] Предсједник Црне Горе не може обављати поред ове дужности и неку другу јавну функцију. Устав Црне Горе не садржи изричито забрану обављања функције у политичкој партији, већ, као и Устав Републике Србије, користи термин „другу јавну функцију“. Пракса је показала да је предсједник остајао на положају у партији

[1130] Нпр. Устав Србије (чл. 111); Устав Републике Српске (чл.69).
[1131] „Службени гласник Црне Горе“ , бр. 1/07
[1132] „Службени гласник Црне Горе“ бр. 17/07; 8/09
[1133] Члан 96 Устава
[1134] Члан 2 Закона.
[1135] Члан 97 ст. 2 Устава. Кандидата за предсједника може да предложи политичка странка или група грађана, на основу потписа најмање 1,5% бирача од укупног броја бирача.
[1136] У Уставу није утврђен текст заклетве. Није прописано да предсједник и чланови Владе, предсједници судова и судије, државни тужиоци и други вршиоци државних функција полажу заклетву. У свим ранијим уставима Црне Горе то је било утврђено. У неким је утврђивано да заклетву полажу посланици.
[1137] Чл. 97 Устава

којој је припадао, тачније, њен лидер. Мандат престаје истеком времена на које је лице изабрано на функцију предсједника, подношењем оставке као личним чином, разријешењем и уколико је трајно спријечен за обављање функције. За вријеме спријечености изабраног предсједника да врши дужност и у случају оставке или разрешења, функцију предсједника Црне Горе врши предсједник Скупштине.[1138]

2.2. Одговорност предсједника Црне Горе

Предсједник може бити разрјешен прије истека мандата једино ако и када повриједи Устав. Скупштина је једино овлашћена да покрене поступак разрјешења, односно утврђивања повреде Устава. Према Уставу Црне Горе, Скупштина може донијети одлуку о покретању поступка против предсједника Републике већином гласова присутних посланика,[1139] на приједлог најмање 25 посланика, што је мање од једне трећине од укупног броја посланика.[1140] Након што се предсједник изјасни о покретању поступка, одлуку о (не)постојању повреде Устава доноси Уставни суд, без одлагања је објављује и доставља Скупштини и предсједнику Црне Горе.[1141] Већина којом Уставни суд одлучује о оптужби против шефа државе у бившим југословенским републикама, утврђена је уставима. Устави Македоније, Словеније и Хрватске утврђују двотрећинску већину свих судија Уставног суда.[1142] Међутим, у Црној Гори, као и у Србији, ово питање није регулисано ни Уставом ни законом о уставном суду, тако да се може закључити да у ове двије државе уставни суд одлучује на основу општих правила, дакле већином гласова свих судија. Устав утврђује да **„**Предсједника Црне Горе Скупштина може разријешити када Уставни суд утврди да је повриједио Устав“.[1143] Формулација је да„може разријешити“, а не „разрјешава га“. Дакле, у Црној Гори, као и у Србији, Уставни суд одлучује само о постојању повреде Устава, а одлука о санкцији шефу државе (разрјешењу) доноси парламент - Народна скупштина у Србији односно Скупштина у Црној Гори. У Црној Гори Скупштина одлуку о разрјешењу предсједника Републике доноси већином гласова свих

[1138] Чл. 98 и 99 Устава

[1139] Устав Црна Горе у члану 91 утврђује да Скупштина Црне Горе одлучује већином гласова присутних послника на сједници којој присуствује више од половине свих посланика, уз навођење случајева у којим Скуипштина одлучује већином гласова свих посланика као и двотрећинском већином. Будући да међу тим случајевима није наведено и доношење одлуке о покретању поступка против предсједника, може се закључити да ту одлуку доноси Скупштина на основу Уставом утврђеног општег правила-већином гласова присутних посланика.

[1140] Скупштину Црне Горе чине 81 посланик (члан 83 Устава). „Овакво институционално рјешење се такође може оправдати чињеницом да се и опозицији мора оставити могућност да иницира поступак утврђивања одговорности шефа државе будући да парламентарна већина може остати слијепа на повреде устава које у обављању предсједничке функције врши њен лидер“. Дарко Симовић, *„Одлучивање о оптужбама против највиших државних функционера,“* у: О.Вучић, В.Петров, Д.Симовић, Уставни судови у бившим југословенским републикама-теорија, норма, пракса, Београд 2010, стр. 214.

[1141] Члан 98 став 1 Устава.

[1142] Устав Македоније (члан 87 став 3), Устав Словеније (члан 109), Устав Хрватске (члан 104 став 3).

[1143] Чл.98. Устава.

посланика. Одлука Уставног суда да је предсједник Републике повриједио устав нема обавезујући карактер за Скупштину тј. она може, али и не мора да га разријеши. Питање разријешења, ако постоји повреда Устава, „у њеној је дискреционој надлежности и зависи од политичке оцјене разлога за и против разријешења“.[1144] Будући да Скупштина доноси коначну одлуку о разријешењу предсједника,[1145] јавља се могућност да Уставни суд утврди одговорност предсједника за повреду Устава, а Скупштина га не разријеши. Одлуке Уставног суда су „коначне, општеобавезујуће и извршне“,[1146] стога би било логично и исправно да одлука Уставног суда обавезује и Народну скупштину, у смислу да, у случају да Уставни суд утврди да је Предсједник повриједио Устав, исти буде разријешен од стране Скупштине, или, што је још боље рјешење, да мандат шефа државе престане по сили устава. Међутим, Устав је утврдио другачије рјешење.[1147] Није у складу са начином избора предсједника Републике кога бира непосредно народ, односно грађани, да га разрјешава Скупштина. Лакшим разрјешењем него избором предсједника слаби се његов положај, па остаје недоумица да ли је то уставотворац хтио са овом одредбом или не.

За вријеме трајне спријечености изабраног предсједника да врши дужност, као и у случају оставке или разрјешења, функције предсједника Црне Горе, до избора новог, врши предсједник Скупштине. Међутим, Уставом није утврђено ко констатује да је предсједник Црне Горе трајно спријечен да обавља функцију, на чији приједлог или иницијативу, као што је то прецизирано нпр. Уставом Републике Хрватске.[1148] И у случају када је он привремено спријечен да обавља функцију предсједника, ту функцију ће обављати предсједник Скупштине. Али, исто тако није предвиђено ко констатује да је предсједник Црне Горе привремено спријечен? Наравно, то може да изјави сам предсједник, али, теоретски гледано, ако због здравственог стања то не може учинити, или не жели да изјави, поставља се питање ко ће констатовати да је предсједник „привремено спријечен“ да обавља функцију? И до када? Наиме, Устав није утврдио колико дуго може трајати замјењивање предсједника у случају

[1144] Марко Пејковић, *О одговорности шефа државе у Србији: два недовршена концепта*, Гласник Адвокатске коморе Војводине, бр.7-8/2009, Нови Сад, 2009, стр.298.

[1145] Имајућу виду да предсједника републике разријешава орган који га није ни бирао, проф. Симовић истиче да је „установљено нелогично рјешење по којем се предсједник републике лакше разријешава него што се бира, чиме се унеколико слаби његов положај у уставном систему“. Дарко Симовић, „*Рационализовани парламентаризам Устава Србије из 2006 године“*, Правни живот бр. 14/2007, Београд, стр. 860.

[1146] Чл.166. ст.2 Устава Србије, члан 151 став 3 Устава Црне Горе

[1147] Давањем права Скупштини да донесе одлуку којом се предсједник не разријешава иако је претходно Уставни суд утврдио повреду Устава, одудара се и од још једног уставног принципа, „да је свако обавезан да се придржава Устава“ (члан 10 ст. 2 Устава). Ово рјешење има елементе и карактеристике „импичмента“. Дакле, предсједник Републике је политички неодговоран, али је правно одговоран, тј. у случају повреде Устава може бити разрјешен.

[1148] У Републици Хрватској одлуку о спријечености предсједника Републике да обавља функцију доноси Уставни суд, на иницијативу Владе. Одбијањем предсједника Владе да предложи Уставном суду утврђивање „трајније спријечености“ предсједника Републике довело је у новембру 1999. године у Хрватској до тешке кризе и опасности по стабилност институција.

привремене спријечености, односно поставља се питање временског лимита замјењивања обављања функције предсједника.

Предсједник Црне Горе ужива имунитет у истом обиму као и посланици у Скупштини.[1149] Предсједник неће бити позван на одговорност за изражено мишљење у вршењу своје функције.

2.3. Овлашћења предсједника Црне Горе

Будући да се предсједник бира на непосредним изборима и има петогодишњи мандат, логичан слијед би био да има и шира овлашћења. Међутим, по овлашћењима предсједник готово да не одступа од шефова држава парламентарних земаља у којима је влада јача страна извршне власти. Обиљежја полупредсједничког система из материје избора нису се материјализовала у сфери предсједничких овлашћења.

а) Овлашћења представљања земље у међународним односима

Предсједник Црне Горе представља државу у земљи и иностранству и у вези с тим има већим дијелом протоколарна и традиционална права које имају шефови држава у том сегменту. Тако шеф државе у Црној Гори прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника, поставља и опозива амбасадоре и шефове других дипломатских представништава Црне Горе у иностранству, али на приједлог Владе и уз мишљење одбора Скупштине надлежног за међународне односе. Мишљење скупштинског одбора, као услов може имати политичко оправдање, али, „уставно, системски, међутим, ово рјешење несагласно је са принципом одвојености законодавне и извршне власти. Мијешање је законодавне власти у компетенције извршне гране власти“.[1150] Обављање конкретних послова (склапање међународних уговора и сл.) у надлежности је Владе.

б) Овлашћења у области командовања оружаним снагама и у стањима нужде

Од војних ингеренција, Устав једино истиче да је предсједник Црне Горе предсједник Савјета за одбрану и безбједност,[1151] органа задуженог за безбједност и одбрану земље, којег још чине и предсједник Владе и предсједник Скупштине. Одлуку о проглашењу ратног односно ванредног стања, ако Скупштина није у могућности да се састане, доноси Савјет за одбрану и безбједност. Савјетом предсједава предсједник, а осим њега, чине га предсједник Скупштине и предсједник Владе. Треба истаћи да је шеф државе задржао овлашћење командовања војском, али на основу одлука Савјета за одбрану и безбједност. Традиционална овлашћења шефа државе у стањима нужде, у случају предсједника Црне Горе су изостала.

[1149] Члан 86 Устава

[1150] Мијат Шуковић, *Концепција и садржина Устава Црне Горе од 2007. године- прилог расправи о улози, функцијама и одговорности државе у савремености*, Подгорица 2010, стр. 324.

[1151] Члан 131 став 2 Устава. Савјет за одбрану и безбједност, између осталог, доноси одлуке о командовању Војском Црне Горе, предлаже Скупштини проглашење ратног и ванредног стања, предлаже употребу војске у међународним снагама итд.

Наиме, ванредна појачана овлашћења извршне власти у ванредним околностима (ванредно стање, ратно стање) су припала Влади Црне Горе која има право да самостално доноси уредбе са законском снагом које је обавезна накнадно да поднесе Скупштини на потврђивање.[1152]

в) Овлашћења у поступку конституисања одређених органа

У погледу ових овлашћења, може се рећи да је положај предсједника Црне Горе нешто израженији. Предлог мандатара за састав Владе предсједник подноси Скупштини након разговора са представницима политичких партија заступљених у Скупштини.[1153] Разговор који обавља је уставно обавезан. Циљ тог разговора је да се утврди чињенично стање у смислу ко је успио да формира парламентарну већину или има могућност да је формира, а не да се заједнички утврђује кандидат. Предсједник на основу властите процјене чињеница самостално утврђује предлог који доставља Скупштини. То је искључиво његова надлежност. Скупштина има могућност да подржи или не подржи избор предложеног кандидата, али Устав је утврдио да ће Скупштина бити распуштена, ако не изабере Владу у року од 90 дана од када је предсједник први пут предложио кандидата за предсједника Владе. Предсједник државе, дакле, доношењем одлуке о кандидату за предсједника Владе, доноси „de facto одлуку о формирању једне од полуга извршне власти (Владе)".[1154]

До измјена Устава у јулу 2013. године, предсједник Црне Горе је имао утицаја на избор судија, чланова Судског савјета и предсједника Врховног суда,[1155] али након измјене Устава, Предсједник предлаже Скупштини двоје Уставног суда и заштитника људских права и слобода. [1156]

г) Овлашћења у области вршења законодавне власти

У процесу доношења закона предсједник је последња карика која се манифестује у дјелатности промулгације закона, па је тако и Црној Гори. Предсједник Црне Горе у фази промулгације закона има исте могућности као и шефови државе у другим државама републиканског облика владавине. Устав утврђује да промулгацију закона предсједник чини указом и то у року од седам дана од дана усвајања закона, односно у року од три дана ако је закон усвојен по хитном поступку.[1157]

Утврђена је могућност суспензивног вета предсједника, које је по својој природи одложни вето, и састоји се у праву Предсједника да захтијева, у року од седам дана, да Скупштина поново одлучује и гласа о закону који је већ усвојила и упутила га њему на проглашавање. Ово вето није апсолутно, већ је привремено и само одлаже промулгацију закона. Ако Скупштина остане досљедна и поново изгласа закон, предсједник је дужан да га

[1152] Члан 101 Устава.
[1153] Члан 95 Устава.
[1154] Един Шарчевић, *Подјела власти у експертском тексту Устава Црна Горе*, у: Уставно заокруживање државе: У сусрет новом Уставу Црне Горе, (ур. Един Шарчевић, Београд, 2007, стр.66
[1155] Мијат Шуковић, „*Три различита уставна уређења Црне Горе*", Revus (revija za evropsko ustavnost) br.11/2009, Ljubljana 2009, str. 38.
[1156] Члан 95 Устава.
[1157] Члан 94 Устава.

прогласи. Предвиђањем обавезе да председник прогласи поново усвојени закон, значи да овај вето није апсолутан. Уставом није прописано шта се догађа са законом који председник Црне Горе у одређеном року (и касније) не прогласи, нити га у одређеном року врати Скупштини на поновно одлучивање и гласање, нити је утврђено шта се збива са законом ако Скупштина поново не одлучи о закону који јој је враћен.[1158]

Предсједник има право да подноси предлоге за промјену Устава,[1159]али нема право предлагања закона. Може поднијети приједлог за расписивање државног референдума[1160] и захтијевати ванредно засједање Скупштине у вези одлучивања или изјашњавања Скупштине о важним државним питањима.[1161]

д) Остала овлашћења

Поред класичних функција које има сваки шеф државе предсједник Републике има поједина овлашћења којима партиципира у тзв. квазисудској функцији. То је давање помиловања за кривична дјела прописана законом. Такође и давање одликовања и признања у најширем смислу ријечи, а то су она одликовања и признања, која се установљавају посебним законом. Предвиђају се и други послови које је Устав одговарајућим нормама већ утврдио. Ту спада функција предсједавања Савјетом за националне мањине, распуштање Скупштине указом, (на основу одлуке коју је донијела Влада), покретање поступка пред Уставним судом.

Из Уставом утврђених надлежности предсједника Црне Горе, може се рећи да се она састоји из двије врсте функција: *репрезентативне и извршне*. У структури његове надлежности су послови представљања и репрезентовања Црне Горе, протоколарни послови, предлагачки и спроведбено-извршни. Суштина свих одређује да су из сфере извршне гране власти.

2.4. Однос предсједника Црне Горе према Влади

У односу према Влади, предсједник Црне Горе нема значајнијих ингеренција. Предсједник предлаже кандидата за предсједника Владе и ту се његова улога у конституисању завршава. У погледу овлашћења према Влади, могло би се рећи да их Устав није утврдио, већ да се прије ради о сарадњи ова два органа. Ова (не)сарадња долази до изражаја у постављању и опозивању амбасадора и шефова других дипломатских представништава Црне Горе у иностранству, будући да их поставља предсједник, на приједлог Владе и уз мишљење

[1158]Логичким тумачење се може закључити да када предсједник Црне Горе не прогласи закон у одређеном року и у том року га не врати Скупштини на поновно разматрање и одлучивање, „нема друге алтернативе већ да предсједник Скупштине, као њен репрезентант и на основу њене одлуке, донесе указ којим ће прогласити закон“. Мијат Шуковић, *Уставно право*, 2009, стр.355. Уколико закон враћен од стране предсједника Црне Горе на поновно разматрање и одлучивање Скупштини, и Скупштина га поново не размотри и о њему ништа не одлучи, може се сматрати да је фактички одустала од раније донесеног закона.

[1159] Члан 155 став 1.

[1160] Члан 93. став 3. Устава

[1161] Члан 90 Устава. Ово право има и предсједник Владе и најмање једна трећина од укупног броја посланика.

надлежног скупштинског одбора. Дакле, у погледу постављања и опозива амбасадора и шефова дипломатских представништава земље, које предлаже Влада, предсједниково овлашћење је одлучујећег карактера.

Сарадња предсједника органа законодавне и извршне власти Уставом је предвиђена и приликом одлучивања о проглашењу ратног или ванредног стања, ако Скупштина није у могућности да се састане.

Устав позицију шефа државе у систему подјеле власти Црне Горе, ставља у позицију de facto -засебне власти. Он има овлашћења која су независна од партијске припадности и своде се на уједначени положај према парламенту и Влади. Представља земљу према вани, доноси одлуке према о персоналним рјешењима у погледу функција извршне власти.

Међутим, Уставом утврђене надлежности предсједника Црне Горе нису такве природе да захтијевају његов избор од стране грађана. Разлози за уставно одређење да се бира непосредно, могу бити само политичке природе, јер „за то нема уставно-системских и парламентарно-системских разлога“.[1162] Наиме, предсједник државе нема надлежности у процесима утврђивања унутрашње и спољне политике, уређивању односа и утврђивања политике у различитим областима. Његове надлежности и улога нису нису приближни надлежностима и улози предсједника државе у државама са парламентарним системима установљеним по моделу „јаког шефа државе“.

2.5. Однос предсједника Црне Горе према Скупштини

У односу на Скупштину Црне Горе, предсједник је у истој легитимацијској равни, јер се као и посланици, бира на непосредним изборима. Међутим, када је у питању напуштање власти прије истека мандата, ситуација је другачија. Скупштина је кључни орган у поступку предсједниковог разрешења: покреће поступак утврђивања његове одговорности и ако Уставни суд установи повреду Устава, доноси мериторну одлуку о разрешењу са функције. С друге стране предсједник само формално учествује у распуштању парламента о чему Влада доноси одлуку.[1163] По овом питању ова два органа нису равноправна, већ су уставне норме на штету предсједника.

Предсједник има уплива и утицаја на парламентарну дјелатност доношења закона путем средства суспензивног вета. Предсједник користи право вета по сопственој одлуци и њиме може потенцијално спријечити, односно одложити доношење закона. Устав не утврђује обавезу да шеф државе писмено образлаже своју одлуку о враћању закона у Скупштину, али би се могло рећи да се то подразумијева.[1164] Приликом поновног одлучивања ио закону, Устав

[1162] Мијат Шуковић, *цит. дј.* стр. 326.
[1163] Члан 92 став 3 Устава.
[1164] Предсједник Црне Горе Филип Вујановић, „према његовој јавно објављеној изјави, не прихвата да оцјењује сагласност његове садржине са Уставом, јер је то комптенција Уставног суда. У пракси, у низу

није утврдио посебну, тј. двотрећинску већину, те се о враћеном закону одлучује у Скупштини већином гласова присутних посланика на сједници којој присуствује више од половине свих посланика. Предвиђањем обичне већине у поновном гласању, обезвређен је вето предсједника.[1165]

Предсједник је овлашћен да поднесе приједлог за промјену Устава, али интересантно је истаћи да у законодавну иницијативу тј. у круг иницијатора за предлагање закона, он није увршћен.

Надлежан је за именовање органа власти тј. без његовог приједлога, не може се спровести процедура избора мандатара за састава Владе, предсједника и судија Уставног суда и Заштитника грађана. Уставом је, дакле,установљена његова предлагачка функција.

Тако предсједник предлаже мандатара, односно кандидата за предсједника Владе, као и предсједника и судије Уставног суда Црне Горе, те заштитиника људских права и слобода. У свим овом случајевима предсједник предлаже кандидате, а Скупштина их бира. Уставна формулација да „Скупштина бира..“ значи да се Скупштина изјашњава о једном кандидату којег прихвата, или, у супротном, ако не изабере предложеног кандидата, онда ће бити поновљена процедура и поновљен избор. Међутим, када је у питању избор предсједника Владе, односно Владе у цјелини, Скупштина ће бити распуштена ако до избора не дође у року од 90 дана од дана када је предсједник први пут предложио кандидата за предсједника Владе. Шеф државе дакле, може једном или више пута предложити мандатара, али ако Скупштина не прихвата његове приједлоге у уставном року, она се распушта. Предсједник тако има могућност да усмјерава скупштинске посланике и политичке коалиције и да парламентарни живот обликује према властитим потребама: од синхронизованог рада до распуштања Скупштине. Стога је позиција предсједника у овом сегменту надлежности, на извјестан начин, надређена Скупштини.

Томе треба додати уставно утврђење да предсједник указом проглашава одлуку Владе о распуштању Скупштине и расписује изборе за Скупштину. Предсједник може сазвати и ванредно засједање Скупштине,[1166] а када предсједник Скупштине сазива редовне сједнице, о њеном предложеном дневном реду обавјештава предсједника Црне Горе који може

земаља предсједници држава оцјењују и сагласност садржине закона достављених на објављивање са уставом. То се третира као превентивно оцјењивање сагласности садржине са уставом што није у надлежности уставних судова, који одлучују тек пошто закон ступи на снагу“. Мијат Шуковић, *Концепција и садржина Устава Црне Горе од 2007. године- прилог расправи о улози, функцијама и одговорности државе у савремености*, Подгорица 2010, стр. 323.

[1165] Стога проф. Б.Смердел сматра да ,ако се жели „предсједнику дати право суспензивног вета, онда би за поновно изгласавање одбијеног закона у скупштини требало предвидјети посебну већину, двотрећинску, ако се ради о закону који је донесен већином свих заступника, а већину свих ако се ради о закону који је донесен већином присутних.“ Бранко Смердел, „*Експертски текст Устава Црне Горе*,“ у: Уставно заокруживање државе: У сусрет новом Уставу Црне Горе, Београд, 2007, стр.116.

[1166] Предсједник је по том питању, у истом рангу са трећином посланика односно Владом.

учествовати у њеном раду.[1167] Предсједник Републике може предложити Скупштини да скрати свој мандат.[1168]

3. ВЛАДА ЦРНЕ ГОРЕ

Устав Црне Горе утврђује да Влада врши „извршну власт“. У њему нема дефиниције извршне власти и Владе, нити одређења њиховог карактера. Утврђено је да је и она, као и друге гране власти, „ограничена Уставом и законом“ и да је са другим гранама власти у односу који „почива на равнотежи и међусобној контроли.“[1169] У вршењу послова из своје надлежности Влада није подређена ниједном другом органу државне власти. За квалитет вршења послова из своје надлежности Влада одговара Скупштини Црне Горе као представништву народа.

3.1. Избор и мандат Владе

Мандатара за састав Владе предлаже предсједник Црне Горе. Предсједник предлаже мандатара Скупштини у року од 30 дана од дана конституисања Скупштине,[1170] након претходно обављеног разговора са представницима политичких партија заступљених у Скупштини.[1171] Није уставно прописан ни индикативни критеријум на основу којег се врши номинација мандатара, али се зна да је претпоставка за његову номинацију утврђење, или реална процјена, да номиновани може добити потребну већину гласова посланика Скупштине. Мандатар износи „пред Скупштину свој програм и предлаже састав Владе“. Скупштина одлучује истовремено „о програму мандатара и предлогу за састав Владе“.[1172] Усвојени су програм мандатара и састав Владе ако за њих гласа већина свих посланика Скупштине.[1173] Мандатар чији је програм усвојен, има пресудну улогу у утврђењу састава Владе. Устав није утврдио да чланови Владе полажу заклетву пред Скупштином.

Устав није непосредно ограничио број покушаја образовања Владе, односно понављања избора, али је предвидио временски период у којем би она морала бити изабрана. Ако Скупштина не изабере Владу у року од 90 дана од дана када предсједник Црне Горе први пут

[1167]Члан 87. Пословника Скупштине Црне Горе (пречишћени текст), доступно на: http://www.skupstina.me/images/dokumenti/Poslovnik_Skupstine_Crne_Gore_2014.pdf
[1168] Члан 84 став 4 Устава.
[1169] Члан 11 Устава.
[1170] Члан 103 Устава.
[1171] Члан 95 ст.1 тачка 5 Устава
[1172] Члан 103 Устава. Према Уставу из 1992 године, усвајање програма је било услов за конституисање и образовање Владе. Дакле, мандатар предлаже и програм и Владу, која треба да реализује тај програм. У случају да програм не буде усвојен у Скупштини, Влада не може бити изабрана и предсједник Републике, по Уставу дужан је да, у року од десет дана, предложи новог мандатара.
[1173] Члан 91 Устава.

предложи кандидата за предсједника Владе,[1174] Устав експлицитно утврђује да се Скупштина распушта. Међутим, није утврђено ко доноси одлуку о распуштању. Ранија Влада не може доћи у обзир јер јој је истекао мандат, а према Уставу,[1175] Влада којој је престао мандат не може распустити Скупштину. Могуће тумачење је да одлуку о распуштању „по сили устава", доноси предсједник Црне Горе, што представља и логику парламентарног система. Дакле, ако парламент не може (или неће) да изабере Владу у утврђеном року, сносиће одговорност. С друге стране, теоријски, предсједник Републике који је својим приједлозима мандатара који немају подршку у парламенту, допринио неизбору Владе, неће трпјети посљедице.

Мандат Владе престаје на четири начина: престанком мандата Скупштине, оставком, губитком повјерења и ако до 31. марта текуће буџетске године не поднесе предлог буџета.[1176]

Први и редовни начин престанка мандата владе, јесте престанак мандата Скупштине након истека периода на који је бирана. тј. престанком мандата Скупштине по аутоматизму престаје и мандат Владе. Влада дијели своју политичку судбину са Скупштином. Исто тако, ако је Скупштини престао мандат распуштањем, прије истека рока, и Влади престаје мандат. Влада распуштањем парламента, руши и саму себе. Губитак повјерења Владе у Скупштини, такође представља престанак мандата, било да је до гласања о повјерењу дошло на иницијативу Владе било на основу приједлога у парламенту. Приједлог да се гласа о неповјерењу Влади може поднијети најмање једна трећина посланика, односно најмање 27 посланика. За изгласавање неповјерења потребна је већина гласова укупног броја посланика.

О неповјерењу Влади, сагласно демократским и уставним правилима, потребно је да се изјасни иста она већина посланика која је потребна за избор Владе. Овај институт је у складу са једном од функција парламента, а која је у служби политичке контроле рада Владе. Наиме, парламент је уствари сједиште опозиције чија је главна улога да представља сталну алтернативу актуелној влади. Другим ријечима испада да парламент има право на такву функцију која се састоји у припремању евентуалне смјене актуелне владе, а нису ријетке ситуације да опозиција спремно дочекује смјену власти разрађујући стратегију смјене гарнитуре власти, у форми тзв. владе у сјенци. Утврђено је право и могућност Владе да сама постави питање свог повјерења у Скупштини. Влада често из разлога што је сигурна у себе и што има парламентарну већину, поставља ово питање повјерења, па је, неријетко, оно само иницирано ради јачања њене улоге. Детаље поступка регулише Пословник о раду Скупштине Црне Горе.

Влада као колегијално тијело и члан Владе као појединац могу донијети оставку. Дакле, предвиђена је колективна и лична оставка, с тим да оставка предсједника Владе повлачи за собом оставку цијеле Владе. Само подношење оставке предсједнике Владе односно Владе у

[1174] У пракси, Влада Црне Горе је бирана већ из првог покушаја, захваљујући стабилним коалицијима политичких партија.
[1175] Члан 110 став 3. Устава.
[1176] Члан 110 Устава.

цјелини, производи правно дејство тј. Скупштина може само да констаује оставку као чињеницу.

Иако их Устав изричито не помиње, разлози више силе који се тичу предсједника Владе (смрт, неспособност) такође доводе до престанка мандата Владе.

Устав утврђује право предсједника Владе да Скупштини предложи да се члан Владе разријеши. Из тога произилази обавеза Скупштине да о томе донесе одлуку.

До избора Владе у новом саставу, Влада којој је престао мандат наставља рад. За то вријеме може да врши све послове из надлежности Владе, изузев што „не може распустити Скупштину". Дакле, предвиђа је континуитет у вршењу функције Владе, онда кад јој престане мандат, прије истека мандата Скупштине. Устав прописује да она ту функцију врши све до избора нове владе. То значи да Влада, том приликом траје нешто дуже од Скупштине, односно мора да сачека Скупштину да она образује нову.

3.2. Састав Владе

Устав једном општом формулацијом утврђује да Владу чине предсједник, један или више предсједника и министри.[1177] Није прописано да су министри само они који руководе министарствима. Дата је могућност за постојање министара „без портфеља". Устав, према томе, утврђује класичан тип владе са премијером, тј. првим министром Владе и министрима као члановима Владе, односно потпредсједницима задуженим за одређене области из домена рада и надлежности Владе. Устав не прописује забрану да предсједник или потпредсједник може имати одређени ресор, односно да може истовремено да буде и министар. Утврђено је да предсједник Владе руководи Владом. Устав не прецизира које друге послове ради, али функција руковођења подразумијева функцију представљања Владе, обезбјеђења јединства њеног политичког и управног дјеловања, сарадње са другим државним органима и организацијама итд. Све ово је у складу са положајем предсједника Владе као њеног руководиоца. У већини европских држава предсједник Владе је нешто више него *primus inter pares.* Из црногорског Устава се не виде унутрашњи односи у Влади, већ је то препуштено пословнику.

Потпредсједници се установљавају ради тога да замјењују предсједника за вријеме његове одсутности и да га у функционалном смислу растерете. Потпредсједници имају координирајућу улогу: усклађују рад ресорно блиских министарстава. Предсједник Владе може, нека од својих овлашћења , пренијети на њих.

Министри су на челу министарстава који се оснивају у једном или више управних ресора и врше послове државне управе. Министри су одговорни за рад министарства. Предсједник

[1177] Члан 102 Устава.

Владе може позвати на одговорност појединог министра, али га не може непосредно смијенити, већ то захтијевати од Скупштине која о томе одлучује.

Утврђен је принцип инкомпатибилности, тј. неспојивости функције члана Владе са посланичком и другом јавном функцијом и обављањем друге дјелатности у професионалном статусу.[1178] Овим се Устав опредјељује за непосланичку владу.[1179]

Предсједник Владе и министри уживају имунитет као и посланици.[1180] Устав познаје два облика имунитета који теорија разликује. То је процедурални и материјални имунитет, односно имунитет личности и имунитет функције, односно професије. Најзад, поједини уставни теоретичари имунитетом неодговорности називају материјални имунитет (за мишљење) а имунитетом неповредивости (који се односи на личност) процедурални имунитет. Устав утврђује материјални имунитет, тј. професионални имунитет посланика, чиме се утврђује неодговорност парламентарца за говор, изражено мишљење и глас, преко којих се одвија дјеловање парламента и радње посланика. Говор, односно изражено мишљење, треба да је изражено у вршењу посланичког позива и да је то учињено у самом парламенту. Устав предвиђа изузетак од овог имунитета у случају тзв. флагрантног деликта, тј. затицања на вршењу кривичног дјела и то, под условом да је за то дјело предвиђена казна у трајању дужем од пет година затвора. Ово је рјешење уобичајено, када интереси јавног реда носе превагу у односу на разлоге посланичког имунитета.

3.3. Надлежности Владе

Надлежност Владе прецизирана је одредбама у члану 100. Устава. Прије свега, утврђено је да Влада води унутрашњу и вањску политику Црне Горе.

Утврђење да Влада *„води унутрашњу и вањску политику*“[1181] и цјелина садржине Устава казују да садржина ријечи „води политику“ има значење да она унутрашњу и вањску политику не утврђује самостално од других органа државне власти и друштвених чинилаца, већ да активно и са битном улогом судјелује у утврђивању унутрашње и вањске политике, и то кроз садржину одлука које доноси у оквиру своје надлежности, кроз предлоге закона и других аката које предлаже.

Влада утврђује политику „на начин што је изводи из укупности опредјељења својих ставова, одлука и ставова Скупштине, ставова предсједника државе и других државних органа,

[1178] Члан 104 Устава.

[1179] То је рјешење Устава Пете Француске Републике од 1958.године, које је Де Гол, фигуративно објаснио као рјешење, условљено тиме што се у исто вријеме не може бити и контролор и контролисани. Другим ријечима, без тога нема министарске одговорности, а она је услов парламентарног система подјела власти. Бар по француском искуству.

[1180] Члан 86 Устава

[1181] Овом функцијом она је више активна, него извршна власт. То је орган који иницира и одлучује, односно самостално води и предвиђа. Тако многи устави у свијету кажу, “ да влада утврђује и води политику нације“. Дакле, и предвиђање је једна једна од значајнијих претпоставки функције власти

цијенећи и опредјељења и расположења свих друштвених, економских, културних и других чинилаца".[1182] То потврђују и изричита уставна утврђења: да се без њених предлога не могу доносити планови развоја, просторни планови, утврђивати извори буџетских прихода, доносити буџети, вршити расподјела буџетских средстава, као и фактичка чињеница да је она предлагач више од 90% закона. Пракса показује да се у законодавном органу доминантно усвајају битни садржаји владиних приједлога, и „да владини приједлози предодређују најбитније дијелове одлука законодавног органа којима се утврђују круцијални садржаји унутрашње политике".[1183] Дакле, она има иницијаторско-предлагачку функцију, која се састоји у предлагању закона, других прописа и општих аката, као и просторног плана, буџета, и завршног рачуна Републике. Може се рећи, да је једна од значајних доминантних функција Владе да предлаже законе, јер онај ко се стара о њиховом извршењу и извршава их, најбоље зна када их и у ком дијелу треба мијењати. Утврђивањем права да захтијева ванредно засједање Скупштине, Устав је омогућио Влада и да бира и вријеме доношења закона. Након што Скупштина усвоји закон, исти се враћа Влади на извршење.

Влада је кључни чинилац утврђивања *спољне политике,* јер одлучује о *признавању држава, успостављању дипломатских односа са другим државама*. У склопу вођења спољне политике, Влада *закључује међународне уговоре* из надлежности Републике, што подразумијева учествовање у преговорима који претходе стварању међународних обавеза. Закључене међународне уговоре потврђује Скупштина, чиме се они инкорпорирају у правни систем Црне Горе. Влада одлуке о овим питањима доноси самостално, али и водећи рачуна о опредјењима Скупштине. Уз то, стандардна међународна правила утврђују да предсједник Владе и министар спољних послова имају легитимитет да без посебних овлашћења, *заступају државу у међународним односима*. Наравно, Влада послове у области спољне политике не чини самостално у апсолутном смислу, већ води рачуна о опредјељењима Скупштине и других субјеката у Црној Гори.

Суштина свих ових утврђења је да без приједлога Владе и без њеног учествовања у доношењу одлука о тим приједлозима, самостално од ње, Скупштина не може легално утврђивати ни унутрашњу ни спољну политику, а ни предсједник не може легално именовати амбасадоре и друге дипломатске представнике без Владе, будући да их Влада предлаже. То значи да је Уставом утврђено да Влада са значајном предлагачком улогом, учествује у утврђивању унутрашње и спољне политике која се дефинише у законима и другим актима које доноси Скупштина. Одлуке и опредјељења Скупштине који исказују утврђење политике најчешће су резултат анализа, информација, процјена и оцјена Владе, уграђених у приједлоге закона и других аката. Наравно, то „не искључује већ подразумијева право Скупштине да

[1182] Мијат Шуковић, *Концепција и садржина Устава Црне Горе од 2007 године (Прилог расправи о улози, функцијама и одговорности државе у савремености),* Подгорица, 2010, стр. 329.
[1183] Мијат Шуковић, *Уставно право*, Подгорица, 2009, стр. 361.

путем амандмана допуњава и мијења приједлоге добијене од Владе или да одбија њихово усвајање. Да је њена посљедња ријеч“.[1184]

Влада има *извршну функцију у ужем смислу*, која се састоји у *извршавању закона, других прописа и општих аката*. Мисли се на „друге прописе и опште акте“ које доноси Скупштина иако то Устав у овом члану није језички комплетно прецизирао. Влада извршава законе и политику на више начина и облика: примјеном законских одређења на конкретне случајеве када доноси одлуке у вршењу послова из своје надлежности; усмјеравањем органа управе да благовремено и квалитетно извршавају законе, контролом њиховог рада, доношењем уредбим, других прописа и општих аката за извршење закона.

Влада тако има *нормативну функцију*, коју остварује *доношењем подзаконских аката* ради остваривања своје основне надлежности, тј. ради спровођења односно извршавања закона. Ти акти, по слову Устава, су : уредбе, одлуке и други акти.

Влада *извршава законе, друге прописе и опште акте* доносећи уредбе, одлуке и друге акте за извршавање закона. Влади је дато право да доноси уредбе само за „извршавање закона“. Влада нема право да уредбама регулише односе који нису уређени законом, које право имају владе у неким системима. Уредбе у Црној Гори, дакле, нису самостални правни акти. Устав Црне Горе утврђује да Влада може доносити уредбе, тј. Влада је уставно овлашћена да уредбе може доносити увијек када сматра да законска одређења нису прецизна до степена неопходног за њихово извршавање. Стога за доношење уредбе Влади није потребно посебно овлашћење у закону.[1185]

У Црној Гори, у савремености, доминира оријентација доношења закона са детаљисањем. То не даје шири простор за подзаконско регулисање односа у Црној Гори. Из тога слиједи уставно одређена надлежност Влади да доноси уредбе и друге извршне прописе, као и овлашћење да прописује начин на који се извршавају одређења у закону, а забрањује јој – иако су уредбе и други извршни прописи у материјалном смислу обавезујући као и закони – да прописује услове за остварење законских одређења који законом нису прописани. Консеквенца тога је да обим материје која се може уређивати уредбама и другим извршним прописима одређује законодавац – што су законска одређења потпунија и детаљнија, обим регулисања њима је мањи и обрнуто.

Закони се извршавају путем органа управа којима је Влада надређена. Својим актом-уредбом Влада утврђује организацију и начин рада државне управе, а извршавање закона од органа управе усмјерава доношењем упутстава или смјерница.

Посебну врсту ових аката представља тзв. *делегирано законодавство*, тј. уредбе са законском снагом које доноси Влада, али само супсидијарно, тј. када Скупштина није у

[1184] Исто, *стр.* 361.

[1185] Уколико у неком закону постоји одређење да Влада доноси ближе прописе којим се прецизирају одређња у закону, смисао тог одређења, према садржини Устава, није давање овлашћења за доношење уредбе или неког другог акта, већ подстицање Владе да искористи уставно овлашћење.

могућности да се састане. Устав прописује која су то стања када Скупштина није у могућности да се састане. То је : ванредно стање (стање угрожености уставног поретка изнутра - без агресије друге државе споља), или стање рата, уз обавезу, да се исти поднесу на ратификацију, односно на потврду Скупштини, чим она буде у могућности да се састане. Овим уредбама се могу регулисати сви односи који се уређују законом. Могу се мијењати, допуњавати или укидати и законска одређења. Примјећујемо да је у ванредним околностима (ванредно стање, ратно стање) уставотворац потиснуо шефа државе, односно да је Влада у првом плану. У компаративној уставности чешћа је појава да у овом околностима, шеф државе доноси или судјелује у доношењу уредби са законском снагом. Међутим, Устав Црне Горе у том погледу је искључио предсједника. Необично је да влада сама ствара опште норме у ванредним околностима и тако сву одговорност преузима на себе. Свака уредба и други нормативни акти Владе подлијежу оцјени уставности и законитости од Уставног суда Црне Горе.

Влада има право да поднесе *приједлог за промјену Устава*,[1186] као и многим другим земљама. Овлашћењем да предложи амандмане, употпуњује се слика Владе као креатора најважнијих државних прописа.

Другим одредбама утврђено је да Влада, под претходно приказаним условима, *може распустити Скупштину*. Устав као разлог доношења одлуке о распуштању Скупштине наводи необављање уставних дужности у дужем временском периоду. Када Влада (пр)оцијени да је Скупштина неактивна, прије него што донесе одлуку, саслушаће одлуку друге стране, предсједника Скупштине и предсједника клубова посланика. Одлука Владе да распусти Скупштину значи и крај мандата Владе, међутим Влада и даље остаје да ради, а да ли ће и дефинитивно отићи са власти, заправо, одлучиће бирачи. Наиме, распуштању Скупштине претходи сукоб између Владе и Скупштине, који ће ријешити бирачи. Влада ће отићи са власти ако њена политичка опција не побиједи на изборима односно ако не стекне већину у новом парламенту.

Влада и државна управа. Положај и улога управе нису детаљније уређени у посебном дијелу Устава, већ су одредбе о управи дате у дијелу Устава у којима су одредбе о Скупштини Црне Горе и Влади Црне Горе. Тако је утврђено да Скупштина, у оквиру надлежности, утврђује и систем државне управе,[1187] а у Одјељку о Влади,[1188] регулисано је да послове државне управе врше министарства и други органи управе. Устав утврђује могућност преношења и повјеравања послова државне управе локалној самоуправи или другом правном лицу.[1189] Према наведеним уставним одредбама, у систему подјеле власти, државна управа је дио извршне власти. Наиме, Устав Црне Горе, када одређује „државноправну организацију, не спомиње управну власт као поред других облика државне власти, али у оквиру извршне

[1186] Члан 155 Устава
[1187] Члан 82 став 1 тачка 9 Устава.
[1188] Члан 111 Устава.
[1189] Члан 112 Устава.

власти, када утврђује положај Владе, утврђује истовремено и Владу и државну управу. Државну управу чине министарства и други органи државне управе, што значи да је управна власт концептуално постављена као дио извршне власти, те се појам управе не помиње или врло ријетко, с обзиорм на значај који има. Устав и релевантни управни закони прихватају правно - политички концепт управе као административне службе и сервис грађана, а напуштају концепт управе као власти.“[1190] Устав није утврдио ко је надлежан да оснива министарства и нити њихов број. Одредба Устава којом се утврђује да се начин оснивања, организација и надлежност органа власти и поступак пред тим органима уређују законом, као и чињеница да су министарства и други органи управе дијелови система „органа власти“, „обавезује да се законом установљавају и укидају министарства, утврђује њихова надлежност, начела њихове организације, односи између појединих од њих и Владе, однос појединих од њих и Скупштине, одговорност других и појединa питања“.[1191] Међутим, у Црној Гори не постоји Закон о министарствима, као што је то случај у Србији, Македонији, Хрватској, већ је ова материја регулисана Законом о државној управи.[1192] Влада на основу тог Закона доноси Уредбу о организацији и начину рада државне управе. Влада тако уредбом оснива министарства и друге органе државне управе, уређује организацију и начин рада државне управе, односно утврђује унутрашњу организацију и систематизацију органа државне управе, као и друга питања од значаја за организацију и рад. „У Црној Гори се министарства оснивају за вршење послова предлагања унутрашње и спољне политике, вођења развојне политике, нормативне делатности и вршења управног надзора, а други органи управе за послове извршавања закона и других прописа, управне и стручне послове у управним областима у којима се оснивају министарства и у другим областима када обим и природа посла захтевају самосталност у раду.“[1193] Влада управне органе усмјерава како да извршавају законе, доношењем упутстава или смјерница. Контрола извршавања закона од управних органа које врши Влада „оперативно је инструктивна, а не контрола која се врши инстанционим одлучивањем у управним нормативним актима појединих управних органа. Инстанциона контрола законитости појединачних и нормативних аката органа управе у надлежности је Управног суда.[1194]

Дакле, о министарствима постоји само једна одредба у Уставу Црне Горе.[1195] Иако Устав то не прецизира, подразумијева се да радом министарства руководи министар[1196] који

[1190] Шербо Растодер, *Државна управа у Црној Гори*, Матица, Подгорица, 2011, стр. 278. Доступно: www.maticacrnogorska.me

[1191] Мијат Шуковић, *Концепција и садржина Устава Црне Горе од 2007 године (Прилог расправи о улози, функцијама и одговорности државе у савремености*), Подгорица, 2010, стр.336.

[1192] Законо о државној управи Црне Горе (Службени лист Црне горе бр.42/11) утврђено је да послове државне управе вршеминистарства и други органи управе,

[1193] Анђелка Плавшић-Нешић, *„Организација државне управе у Републици Србији и Црној Гори*“, у: Право земаља у региону, Институт за упоредно право Београд, 2010, стр. 433.

[1194] Мијат Шуковић, *Уставно право*, Подгорица, 2009, стр. 362.

[1195] У Уставу нема ни индикативних критеријума за установљење „других органа управе“. У реалности постоји више облика других органа управе – управе и дирекције у саставу министарстава, управе и дирекције као самостални органи управе, самостални секретаријати. Постоје и самосталне регулаторне агенције основане законима које врше значајне стручне послове у појединим областима.

представља министарство и организује и обезбјеђује вршење његових послова. Министар за свој рад и рад министарства и стање у области из дјелокруга министарства, одговоран је предсједнику Владе, Влади и Скупштини.

Уставом Црне Горе утврђена је делегација надлежности, односно вршења појединих послова државне управе од стране органа локалне самоуправе. Та делегација се врши путем закона, али уставом је предвиђена могућност да се поједини послови државне управе, прописом Владе (а не законом), могу пренијети поједина овлашћења. Тако се за вршење појединих послова може овластити локална самоуправа, али не само она него и установе-правна лица која врше јавна овлашћења.[1197]

На крају анализе овлашћења Владе, споменућемо да према Уставу, Влада предлаже стратегију националне безбједности и стратегију одбране, те „врши и друге послове утврђене уставом и законом". Дакле, Устав се овдје не задржава само на овлашћењима које Влада има по Уставу, већ и закону омогућава да прошири надлежности Владе. Наравно, подразумијева се да се закони морају кретати у оном дјелокругу извршне функције, која је Уставом утврђена. Принцип да је све што Уставом није забрањено – слободно, не важи ни овдје, јер за државу управо важи супротно начело: власт је ограничена уставом и државни органи имају овлашћења колико им Устав даје.

Надлежност Владе „омогућава јој да и истовремено обавезује да буде иницирајући, извршни и рјешавајући чинилац у вршењу државне власти".[1198]

3.4. Однос Владе и Скупштине

У систему власти Црне Горе, Скупштина има стандардне инструменте уз помоћ којих и на основу којих остварује политичке контакте са владом. То је прије свега, избор Владе, смјена Владе, контрола Владе (посланичка питања, интерпелација), усвајање владиних законских и других приједлога. Међутим, Влада има активну улогу у друштвеном и политичком животу, јер води унутрашњу и спољну полику, те „тјера" парламент на стални ангажман константним подношењем иницијатива, приједлога. Скупштина се тако претвара у тијело које ради онолико колико га Влада ангажује.

Дакле, моћ Владе према Скупштини одсликавају се од креирања политика и прописа које парламент треба да усвоји, па до драстичне мјере - распуштања парламента до којег може доћи уколико парламент својим ангажманом не одговори захтијевима Владе. У домену спољне

[1196] Из уставне одредбе да су министри чланови Владе, произилази да су министри на челу министарстава.

[1197] У овом другом случају, ради се о преносу овлашћења за вршење управних послова. У првом случају ради се о преношењу овлашћења која се тиче управне власти, а у другом, преношењу појединих послова односно овлашћења која се не односе директно на управну власт, него на поједине управне послове-издавање исправа, увјерења, појединих радњи и томе слично.

[1198] Мијат Шуковић, *Концепција и садржина Устава Црне Горе од 2007 године (Прилог расправи о улози, функцијама и одговорности државе у савремености),* Подгорица, 2010, стр.328.

политике, Влада има значајну улогу. Она је најакивнији државни орган у међународним односима, мада и предсједника Републике и Скупштина имају извјесне ингеренције.[1199] То, такође, потврђује изричито уставно утврђење да Влада доноси одлуке о признавању страних држава и успостављању дипломатских односа Црне Горе са другим страним државама – што је такође једно од круцијалних елемената ванъске политике.

Влада предлаже: законе, план развоја и просторни план Црне Горе, буџет и завршни рачун буџета.[1200] Није уставно прописано, али из цјелине Устава произилази да Влада има право да Скупштини даје мишљење о предлозима закона и других аката које подносе други предлагачи.

У складу са парламентарним системом власти и принципом равнотеже власти, установљена је могућност распуштања Скупштине од стране Владе, али само ако Скупштина дуже вријеме не обавља надлежности утврђене Уставом. Овако уставно рјешење изгледа као „права мала темпирана бомба: Влада не може дисциплиновати нити надзирати Скуоштину којој је подређена. То је најсветије право самог парламента, на којем је да предузме мјере против недеисциплинованих натодних посланика.“[1201] Овдје се поставља питање, шта се подразумјева под термином „дуже вријеме“, што може бити извор проблема у пракси.[1202] Који је то период, процјењује Влада, али о томе своје мишљење дају и други политички фактори, јер Устав утврђује обавезу Владе да, прије доношења одлуке о распуштању Скупштине, прибави мишљење предсједника Скупштине и предсједника клубова посланика. То мишљење не обавезује Владу, али би свакако имало утицаја на одлуку Владе у оцјени да Скупштина дуже вријеме не обавља надлежности, те да је потребно исту распустити. Наведени разлог је више политичке него правне природе, и садржина му је доста широка. Дакле, распуштању скупштине претходи сукоб између владе и парламента, али за разлику од других држава-бивших југословенских република, у којима распуштање врши шеф државе, у Црној Гори Влада има надлежност распуштања парламента. За разлику од првог случаја, овдје је распуштање Скупштине могуће, а не и обавезно, и о њему, уз прибављена мишљења, самостално одлучује Влада. Међутим, треба истаћи да распуштањем Скупштине, престаје и мандат Владе, што Влада такође мора имати у виду приликом одлучивања, јер распуштањем парламента, Влада и самој себи одузима мандат. Устав предвиђа да се Скупштина распушта указом предсједника Црне Горе, али тај указ је само декларативног и формалног карактера, јер представља потврду одлуке Владе о распуштању парламента. Предсједников указ нема

[1199] Предсједник Републике представља државу у иностранству, Скупштина ратификује међународне уговоре.
[1200] Члан 93 Устава.
[1201] Бранко Смердел, *Експертски текст Устава Црне Горе*, у: Уставно заокруживање државе: У сусрет новом Уставу Црне Горе,(ур. Един Шарчевић), Београд, 2007, стр.113.
[1202] Тако проф. Богољуб Милосављевић критикује ово уставно рјешење, истичући да „опозиција може блокирати рад скупштине уобичајеним средствима парламентарне опстуркције. Хоће ли се, онда, право Владе да распусти Скупштину показати као стална пријетња опозицији?“ Богољуб Милосављевић, „*Анализа експертског Устава Црне Горе*“, у: Уставно заокруживање државе: У сусрет новом Уставу Црне Горе, (ур. Един Шарчевић), Београд, 2007, стр. 94

политичке тежине, јер је Скупштина већ распуштена.[1203] Предсједник Црне Горе је притом дужан да првог наредног дана по распуштању, распише изборе за Скупштину. Међутим, уставна одредба да се Скупшина распушта указом Предсједника значајна је у једним другим околностима, имајући у виду уставну одредбу да Влада којој је престао мандат не може распустити Скупштину.

Влади престаје мандат престанком мандата Скупштини, подношењем оставке, губљењем повјерења у Скупштини и ако не предложи буџет до 31. марта буџетске године.[1204] Тако нпр. истеком мандата Супштине који траје четири године, истиче и мандат Владе, па када након одржаних редовних избора парламент не би изабрао Владу у року од 90 дана од парламентарних избора, предсједник Црне Горе би по сили устава распустио парламент јер Влада којој је престао мандат не може распустити Скупштину. Дакле, у овом случају предсједник Црне Горе је искључиво орган који распушта Склупштину, и то по сили Устава. Распуштање Скупштине у Црној Гори је тако подијељено између предсједника и Владе Црне Горе, док Уставом није предвиђена могућност да Скупштина саму себе распусти. У свим случајевима када предсједник само „проглашава“ распуштање Скупштине, поставља се питање, шта ако он то одбије учинити.? То, прије свега,показује сукоб између шефа државе и Скупштине, којих је било у компаративној пракси, посебно у транзиционим земљама,[1205] а одбијање шефа државе да распусти Скупштину, било би основ за покретање питања његове одговорности.

Распуштање парламента независно од разлога који дају повод за распуштање се ограничава у одређеним приликама, те је тако и Устав Црне Горе прецизно навео да се Скупштина не може распустити за вријеме ратног или ванредног стања[1206], ако је покренут поступак гласања о неповјерењу Влади,[1207] као ни у прва три мјесеца од конституисања и три мјесеца прије истека мандата.

Законодавну власт врши Скупштина, извршну власт врши Влада. На тај начин је Скупштини, као њена примарна функција, повјерена функција доношења закона (што укључује и доношење других аката - ратификацију међународних уговора, као и других аката са законском снагом, нпр. буџета и завршног рачуна буџета, али и измјене Устава осим чланова за чију измјену је неопходан референдум).

[1203] Скупштина је већ распуштена па предсједник не може да утврђује оно што већ постоји.
[1204] Члан 110 Устава.
[1205] У Москви је било драматично 1993. године, када је постојао сукоб између шефа државе и парламента.
[1206] Устав утврђује општу забрану за распуштање Скупштине за вријеме ратног стања или ванредног стања, када је парламент не толико неопходан већ и због немогућности да се избори организују и одрже.
[1207] Ово своје право Влада не може реализовати ако је покренут поступак гласања о неповјерењу, што је разумљиво и уобичајено, јер не може одлучивати о мандату других, поготово парламента који о том повјерењу одлучује. Парламентарна одговорност владе не би имала превише смисла ако би влада могла распустити парламент док он расправља о њеној одговорности.

3.4.1. Парламентарна контрола Владе

Поред законодавне, Скупштина има и друге функције. Она прије свега врши *контролну функцију у односу на извршну власт*. Кроз посланичка питања, интерпелацију, парламентарне истраге, а изнад свега, кроз гласање о (не)повјерењу Влади, она врши контролу извршне власти. Кроз усвајање буџета и његовог завршног рачуна, она такође индиректно врши контролну функцију према извршној власти. Други механизми помоћу којих Скупштина прати рад и контролише како функционишу извршни и управни органи јесу контрола саслушања државних службеника, као и извјештаји о раду Владе и других органа (Државне ревизорске институције, Централне банке, Заштитника људских права и слобода).

У испуњавању надзорне улоге у односу на рад Владе, Скупштини Црне Горе на располагању стоје различити контролни механизми које групишемо у групу механизама прикупљања информација о раду владе и групу инструмената ефективне контоле њеног рада. У прву групу убрајамо: посланичко питање и премијерски сат; парламентарну истрагу; консултативно и контролно саслушање. Другу групу чине: поступак разматрања интерпелације о раду Владе; поступак одлучивања о неповјерењу, односно повјерењу Влади.

а) *Посланичко питање и премијерски сат.* Контролни механизам посланичког питања и премијерског сата успостављени су и разрађени Пословником Скупштине Црне Горе[1208] (чланови 187-193). Црногорски посланик располаже правом да о појединим питањима из рада Владе надлежном министру постави посланичко питање и на њега добије одговор усмено или у писменој форми.[1209] Предсједник и чланови Владе присуствују посебној сједници Скупштине на којој се постављају посланичка питања, ради давања одговора. Послије датог одговора, посланик који је поставио питање има право да, у трајању највише три минута, коментарише одговор. Посланик може да постави и допунско питање, у трајању од највише једне минуте. О посланичком питању се нити претреса нити гласа.Поред посланичких питања, у Скупштини Црне Горе функционалан је и механизам *премијерског сата.* Наиме, први дио посебне сједнице посвећене питањима посланика, у трајању до једног сата, одређен је за постављање питања предсједнику Владе и његове одговоре о актуелним питањима из рада Владе.[1210]

б) Парламентарна истрага. Уставно је установљен и институт „парламентарне истраге“. Парламентарна истрага је контролни механизам прописан Уставом Црне Горе којим се утврђује да „Скупштина може, на приједлог најмање 27 посланика, образовати анкетни одбор ради прикупљања информација и чињеница о догађајима који се односе на рад државних

[1208] Чланови 187–193 Пословника Скупштине Црне Горе – пречишћени текст, доступно на: http://www.skupstina.me/images/dokumenti/Poslovnik_Skupstine_Crne_Gore_2014.pdf

[1209] Посланичко питање поставља се на посебној сједници Скупштине, која се одржава најмање једанпут двомјесечно у току редовног засједања. Посланик може на истој сједници поставити највише два посланичка питања. Посланик је дужан да их достави предсједнику Скупштине, у писаној форми најмање 48 сати прије почетка сједнице.

[1210] Питања предсједнику Владе може поставити предсједник, односно овлашћени представник клуба посланика, у трајању најдуже до пет минута, а предсједник Владе има право на одговор у трајању до пет минута.

органа“. Будући да једна трећина посланика мора предложити покретање истраге, може се рећи да је то, имајући у виду компаративну уставност,[1211] оштар критеријум. Одлуку о парламентарној истрази доноси Скупштина већином од укупног броја посланика. Остварује се образовањем анкетног одбора чији је задатак да „прикупља информације и чињенице које се односе на рад државних органа“, којом формулацијом је обухваћена и Влада.[1212] Скупштина нема традицију спровођења парламентарних истрага.[1213] Одсуство приједлога о покретању парламентарне истраге може се повезати са непостојањем политичке воље владајуће већине да користи овај механизам као ефикасан инструмент надзора у односу на активност Владе. Парламентарна истрага се најчешће односи на „лоше“ поступање Владе, „па посланици из парламентарне већине не желе да министри из Владе, који су из исте партије као и они, буду изложени таквом процесу, нити да их позову на политичку одговорност“.[1214] Међутим оваквим (не)поступањем посланици владјуће коалиције не доприносе јачању укупне улоге Скупштине., а посебно њене контролне функције. С друге стране, посланици из опозиционих партија, требали би континуирано да се залажу за доступност информација о раду Владе. Усвајањем Закона о парламентарној истрази[1215] у јулу 2012. године, створене су правне претпоставке за бољи рад анкетних одбора. Тако је нпр. прописано да анкетни одбор чине једнак број посланика из парламентарне већине и опозиције, с тим да је предсједник из опозиције, да је анкетни одбор овлашћен да тражи од свих државних органа, институција да му се достави на увид сва документавија итд.

Важећим Пословником о раду Скупштине, који се примјењује и након доношења сада важећег Устава, установљен је и институт „парламентарног саслушања“ носилаца државних функција, у два облика: консултативно и контролно саслушање.[1216] Одлуку о томе одбори доносе консензусом. Саслушање се обавља на сједници одбора који је донио одлуку о саслушању. Предмет саслушања су актуелни проблеми у функционисању органа којима руководе државни функционери и резултати у њиховом раду, које скупштински одбор оцјењује

[1211] У доста парламената, захтијева се далеко мањи број посланика за иницирање парламентарне истраге, јер се тај број креће од једног посланика до једне петине од укупног броја посланика или се предвиђа да то може учинити посланички клуб или скупштински одбор.
[1212] Члан 109 Устава. Пословником Скупштине Црне Горе уређује се поступак примјене овог контролног механизма.
[1213] Прва истрага од констиитуисања вишепартијског парламента спроведена је 2002. године, у вријеме егзистирања мањинске владе ДПС-СДП, те још неколико, али нису окончане усљед ванредних парламентарних избора и усвајања апсолутне власти од стране ДПС-СДП коалиције. С друге стране, и опозиција је била пасивна у коришћењу овог механизма. Од августа 2006 године (усвајања актуелног Пословника) па до 1. јуна 2012 године, опозиција имала само два званична приједлога за отварање парламентарне истраге. Види: Златко Вујовић, Стево Вук, *Контролна функција Скупштине Црне Горе,* у: Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе (ур.Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, стр.167
[1214] Златко Вујовић, Стево Вук, *Контролна функција Скупштине Црне Горе,* у: Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе (ур.Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, стр.167.
[1215] Сл. лист Црне Горе бр. 38/2012
[1216] Консултативно и контролно саслушање се обавља у скупштинском одбору.

да није задовољавајући. Последњих година примјетан је тренд повећања коришћења ово контролног института.[1217]

в) Интерпелација. Интерпелацију за претресање „одређених питања о раду Владе може поднијети најмање 27 посланика“ (1/3 укупног броја посланика). Интерпелација мора бити образложена. Доставља се Влади, која има право да одговори „у року од 30 дана од дана када је примила интерпелацију“[1218] У Уставу нема одређења да се интерпелација може подносити и изгласавати повјерење појединачно члановима Владе. Сви институти и инструменти избора, надзора, повјерења и разрјешења у Уставу, везани су за Владу, као колектив. У пракси, од 2001. до 2012. године, поднесено је 12 интерпелација од којих већина или није разматрана или није усвојен приједлог закључака, док је у два наврата постављано питање неповјерења Влади, које није изгласано у парламенту.[1219]

г) Поступак одлучивања о повјерењу Влади. Уставом Црне Горе утврђено је да Влада може у Скупштини поставити питање свог повјерења[1220] као и да Скупштина може изгласати неповјерење Влади. Приједлог да се гласа о неповјерењу Влади може поднијети најмање једна трећина посланика, односно најмање 27 посланика. За изгласавање неповјерења потребна је већина гласова укупног броја посланика. Ако је Влада добила повјерење, потписници приједога не могу поднијети нови приједлог за гласање о неповјерењу прије истека рока од 90 дана.[1221]

д) Питање свог повјерења у Скупштини Влада поставља у писаној форми. Питање повјерења у име Владе поставља предсједник Владе и има право да га образложи. О постављеном питању повјерења отвара се претрес. По завршеном претресу приступа се гласању о повјерењу. Гласање о неповјерењу, односно повјерењу Влади врши се јавним гласањем. Гласање о неповјерењу врши се на начин што се посланици изјашњавају „за неповјерење“ или „против неповјерења“. Гласање о повјерењу врши се на начин што се посланици изјашњавају „за повјерење“ или „против повјерења“. Ако Влада изгуби повјерење, предсједник Скупштине о томе одмах обавјештава Предсједника Црне Горе. До сада је било више иницијатива за смјеном Владе - од 2002. године четири,[1222] од којих је само једна окончана смјеном, и то 22. маја 2002. године, када је Скупштина прихватила приједлог да се гласа о неповјерењу Влади, тј. изгласала неповјерење Влади.

[1217] Види: Златко Вујовић, Стево Вук, *цит.дј.*, стр. 171.
[1218] Члан 108 Устава.
[1219] Златко Вујовић, Стево Вук, *исто*, стр.173.
[1220] Члан 106 Устава.
[1221] Члан 107 Устава. Пословником Скупштине Црне Горе дефинисано је да „приједлог да се гласа о неповјерењу Влади мора да садржи разлоге због којих предлаже *гласање о неповјерењу*“. Приједлог да се гласа о неповјерењу предсједник Скупштине је дужан да одмах достави посланицима и предсједнику Владе. О прједлогу да се гласа о неповјерењу Влади на сједници Скупштине отвара се претрес. На почетку претреса представник прелагача, има право да образложи приједлог, а предсједник Владе да да одговор. По завршеном претресу приступа се гласању о неповјерењу Влади.
[1222] Скупштина није изгласала неповјерење Влади 2005, 2010 и 2012 .

Предсједник и чланови Владе могу поднијети оставку. Оставку може поднијети и Влада. Оставка предсједника Владе, сматра се оставком Владе у цјелини.[1223]

Цјелина претходно наведеног основ је да се закључи: у уставном уређењу Црне Горе Владу бира црногорски парламент - Скупштина; кроз више облика Скупштина врши политичку контролу Владе и може јој изгласати неповјерење; путем релативно отежаних услова за подношење предлога за гласање о повјерењу и изгласавање неповјерења, Влада има релативно стабилан положај, што је битна одлика парламентаризма у теорији названог „рационализовани облик парламентаризма". Недостатак Устава представља чињеница да није утврдио *да се може подносити интерпелација и о раду појединих чланова Владе и да се појединачно може изгласавати неповјерење појединим министрима.*

У односу на предсједника Републике, Влада има доминантнију улогу у извршној власти. Аргументи којима шеф државе може парирати Влади јесте непосредан избор, дужина мандата, те право суспензивног вета. Право суспензивног вета је институт који је у рукама предсједника и чије коришћење у себи крије сукоб предсједника не само са Скупштином, већ и са Владом. Наиме, предсједник улагањем вета тјера Скупштину да поново гласа о донесеном закону, који је најчешће Владин пројекат и политика преточен у приједлог закона, па предсједник заправо, изражава неслагање са актом (приједлогом) Владе. Скупштина поновним гласањем о закону рјешава сукоб између носилаца извршне власти и приклања се или влади или предсједнику. Будући да је за поновно усвајање закона неопходна обична већина у парламенту, није тешко претпоставити да ће посланици партија које подржавају Владу и из којих је и састављена Влада, стати на страну Владе.

Предсједник учествује у поступку формирања Владе именујући мандатара, али ту се његов утицај и дјеловање завршава. Наиме, министре предлаже мандатар, а по формирању Владе, предсједник нема утицаја на њен рад.Одређена сарадња Владе и предсједника мора постојати приликом предлагања кандидата у правосудне институције. Тако предсједника Врховног суда бира на Скупштина на заједнички приједлог предсједника Црне Горе, предсједника Владе и предједника Скупштине.

Имајући у виду овлашћења Владе запажамо да је већи дио послова извршне власти у њеним рукама. Влада доминира у унутрашњој политици, али и у међународним односима, гдје је предсједник потиснут на церемонијалну улогу. Ако се овоме дода и овлашћења Владе у кризним ситуацијам, гдје се предсједник и не помиње, долази се до закључка „јаче" Владе и „слабијег" предсједника.

[1223] Члан 105 Устава

4. ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПРАКСИ УСТАВНОГ И ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА ЦРНЕ ГОРЕ

За Црну Гору се може рећи да је до своје државне самосталности имала *двије транзиције*. Једну којом је укинут једнопартијски и уведен вишепартијски систем, али и успостављена нова врста доминације која није имала демократска обиљежја (1990 - 996). И другу, од 1996 – 2006. године, којом је ова врста доминације нестала и успостављен систем изборне демократије. И једна и друга транзиција одвијале су се у сјенци "вјечног" државног питања.

4.1. Период од 1990. до 1996. године

Прва транзиција отпочела је стара комунистичка руководећа гарнитура у ЦрнојГори свргнута превратом од 10-11. јануара 1989. године.[1224] Наконуспјеха преврата *није створена нова политичка странка*, већ су лидери јануарског покрета једноставно преузели главне функције унутар Савеза комуниста Црне Горе.[1225] У Црној Гори је, затим, преовладавло мишљење да се неопходне промјене и излазак из кризе морају спроводити легалним путем, односно стварати правни основ за отпочињање тог процеса. Тако Скупштина Републике СР Црне Горе на засједању одржаном 31. јула 1990. године усвојила је и прогласила Амандмане LXIV до LXXXII на Устав СР Црне Горе.[1226] Тиме је кроз основни правни акт омогућено провођење вишестраначких избора за једнодомну скупштину са 125 посланика који се бирају непосредно и тајним гласањем у вишестраначком систему. На исти начин бира се и колективно тијело - Предсједништво Републике, кога чине предсједник и четири члана.

Први вишестраначки избори након Другог свјетског рата у Црној Гори одржани су крајем бурне 1990. године. На тај начин, истовремено кад и Србија, Црна Гора је 9. децембра формално означила раскид са једностраначким системом. Остале републике бивше СФРЈ учиниле су то нешто раније. На првим вишестраначким изборима одржаним у децембру 1990. године, Савез комуниста Црне Горе (СКЦГ, касније Демократска партија социјалиста - ДПС[1227]), убједљиво је побиједила на изборима.[1228] У Црној Гори Момир Булатовић, кандидат СК ЦГ остварио побједу на предсједничким изборима, а за предсједника Владе, 15. фебруара 1991. године изабран је Мило Ђукановић. Овдје треба нагласити да су права предсједника и предсједништва Црне Горе била неупоредиво мања него права предсједника Републике Србије. У Црној Гори је уставним промјенама 1990. заправо успостављен класичан парламентарни

[1224] Превратје имао карактер масовних демонстрација у главном граду Подгорици, гдје се неколико десетина хиљада људи из свих крајева Црне Горе окупило са захтјевом да се уклони државно и партијско руководство.

[1225] О томе више у: Срђан Дармановић, *Црна Гора-нова независна држава на Балкану*, у: Референдум у Црној Гори, СЕМИ Подгорица, 2006, стр. 11. и 12.

[1226] Сл. лист СРЦГ, бр. 27/90). О томе више: Веселин Павићевић, *Анализа нормативне структуре и ефеката система,* у: В. Павићевић, С. Дармановић, О. Комар, З .Вујовић, Избори и изборно законодавство у Црној Гори 1990-2006, Подгорица, 2007, стр.13. и14.

[1227] Демократска партија социјалиста (ДПС) настала је из Савеза комуниста Црне Горе простим преименовањем на конгресу јуна 1991. године.

[1228] СК ЦГ је добио 66,4 % гласова и освојио апсолутну већину посланичких мјеста (83 од 125 мандата)

систем. Мандат Скупштине, предсједника и Предсједништва изведен из првих вишестраначких избора трајао је двије године, тако да су нови парламентарни и предсједнички избори одржани у децембру 1992. године. Резултати парламентарних и предсједничких избора 1992. године нису довели до суштинске промене односа снага између партија у поређењу са изборима 1990.[1229]

У међувремену Црна Гора је одлуком грађана на референдуму одржаном 1. марта 1992. године постала једна од двије чланице федералне заједнице под именом Савезна Република Југославија.[1230] Уставом из октобра исте године,[1231] у Црној Гори је успостављен парламентарни систем. Према члану 88. Устава ове Републике (1992), овлашћења председника су релативно скромна, далеко мања него овлашћења председника Републике Србије. Према Уставу из 1992. године највећи дио извршне власти припадао је Влади.

Будући да су и у Србији одржани вишестраначки избори 1990. и 1992. године, компаративно гледајући, долазимо до следећих закључака:

- Избори 1990. и 1992. одржани су у различитом државном оквиру: први вишестраначки избори у двема републикама (парламентарни и председнички) организовани су 1990, кад су Србија и Црна Гора биле дио СФРЈ, а избори 1992, када су сачињавале СРЈ.

- У двије републике избори су одржани за једнодомне скупштине,[1232] какве су предвиђене Уставом Србије, усвојеним 28. септембра 1990, а у Црној Гори уставним амандманом од LXIV до LXXXII на Устав Социјалистичке републике Црне Горе (1974). Истовремено у Србији су одржани избори за предсједника републике, а у Црној Гори за предсједника и предсједништво републике.

- У Србији и Црној Гори су екскомунистичке СПС и СК ЦГ извојевале убједљиве побједе. Кандидати владајућих партија Србије и Црне Горе тријумфовали су на истовремено одржаним изборима за предсједника републике (Србије), односно за предсједништво републике и предсједника предсједништва (Црна Гора).

- Битно заједничко обележје двају република СРЈ послије децембарских избора 1992, била је доминација екскомунистичких партија, СПС и ДПС, наспрам којих је постојала уситњена и разједињена опозиција. У Црној Гори је успостављен вишепартијски систем са доминантном партијом, СК ЦГ, која је у јуну 1991. промијенила име у Демократска партија

[1229] Пошто је задобила апсолутну већину мандата (54 одсто), ДПС је била у стању да образује сопствену Владу, а за предсједника Владе поново је изабран Мило Ђукановић.На предсједничким изборима поново је побиједио Момир Булатовић, тадашњи председник републике и председник ДПС, који је био званични кандидат те партије.

[1230] Дана 1. марта 1992. године одржан је први посткомунистички референдум о независности, заправо референдум против независности Црне Горе. Владајућа странка организовала је референдум који би, супротно одлуци осталих бивших југословенских република, потврдио вјерност Црне Горе државном јединству са Србијом. Заиста, упркос бојкоту индепендистичких странака, на референдум је изашло око 66% гласача и огромном, више него 90-процентном већином изгласало улазак Црне Горе у нову двочлану српско-црногорску федерацију, названу „Савезна Република Југославија" (СРЈ).

[1231] Сл. лист РЦГ", бр. 48 од 13. октобра 1992

[1232] У Црној Гори, у којој је на снази био пропорционални изборни систем, судјеловале су 23 странке, а само двије странке и двијее страначке коалиције освојиле су посланичка мјеста.

социјалиста – ДПС. И у Србији и у Црној Гори је ријеч о вишепартијском систему са доминантном странком.[1233] И СПС и СК ЦГ имале су апсолутну већину мандата у парламентима Србије и Црне Горе. ДПС је у Црној Гори била знатно толерантнија према опозицији, чак је после других избора 1992. године, на којима је освојила апсолутну већину мандата у Парламенту (46 од 85), укључила опозиционе партије у коалициону Владу.

Доминација ДПС, која се јасно очитавала на изборима одржаним 1990. и 1992, дошла је до изражаја и на новембарским републичким изборима 1996. Овом побједом ДПС је на трећим узастопним изборима, одржаним у раздобљу вишепартизма, освојила апсолутну већину гласова и мандата, „што је био резултат без премца међу другим екскомунистичким партијама Централне и Југоисточне Европе.“[1234] Између 1990. и 1994. године, „Скупштина Црне Горе просјечно је годишње засједала мање од мјесец дана што се може сматрати недовољним. Увидом у начин рада највишег представничког тијела ове републике, лако се може запазити да је у том раду доминирала републичка влада, док су опозиција и посланици, били у другом плану. Од 253 закона која су усвојена од 1990. до 1994., републичка влада предложила је 251, опозиционе странке један и „неко други“ један.[1235]

У прољеће 1997. године долази до расцјепа у владајућој ДПС**,** а послије расцјепа, двопартијски систем Црне Горе је прерастао у тропартијски. Подјелом владајуће странке на два дијела, подједнаке снаге и средстава, политички систем и политичке прилике добијају савим другачију димензију, са другачијим распоредом снага и другачијим правилима. Стога од средине 1997. године, почиње друга фаза уставне, политичке транзиције у Црној Гори.

4.2. Период од 1997. до 2006. године – процес стварања независне државе

„У другу, нову транзицију црногорски посткомунистички режим ушао је неочекивано, *расцјепом унутар најужег владајућег круга*. Најшира јавност, као и опозиција, били су потпуно затечени изненадним сукобом који се отворио у оквиру владајуће странке – Демократске партије социјалиста (ДПС). Сукоб је по форми имао типичан посткомунистички карактер: предсједник (М. Булатовић) против премијера (М. Ђукановић). Једна грана извршне власти против друге. Као и у многим сличним случајевима, институционална форма сукоба била је више случајна, док је његова суштина била другачије природе.“[1236] Сукоб је довео до расцјепа хегемоне владајуће странке и у политичком животу Црне Горе „настале су двије нове/старе партије – једна *антимилошевићевска,*под вођством тадашњег премијера Мила Ђукановића

[1233] Можемо закључити да се ти системи, с обзиром на релативни однос снага између партија, могу одредити као системи „предоминантне партије“ Giovanni Sartori, *Party and Party systems, A Faramework for Analysis, Cambrdge:* Cambridge University Press, 1976,стр. 195.

[1234] Владимир Гоати, *Избори у Србији и Црној Гори од 1990 до 2013. и у СРЈ од 1992 до 2003*., Београд, 2013. стр.115. На парламентарним изборима 1996. четворопартијски систем Црне Горе трансформисан је у тропартијски.

[1235] Владимир Гоати, *цит.дј*. стр.116 и 117.

[1236] Срђан Дармановић, *Друга транзиција у Црној Гори-од полукомпетитивних избора до изборне демократије,* у: В. Павићевић, С. Дармановић, О. Комар, З. Вујовић, Избори и изборно законодавство у Црној Гори 1990-2006, Подгорица, 2007, стр.89

(задржала назив ДПС) и друга *промилошевићевска* под вођством тадашњег предсједника Републике М. Булатовића (назвала се Социјалистичка народна партија – СНП). Ове двије партије предводиле су и два политичка блока у погледу државног питања. Владајућа ДПС и њен све више харизматични и прозападно оријентисани лидер Мило Ђукановић били су, у исто вријеме, и предводници продемократске *индепендистичке* коалиције – за независну Црну Гору, док је опозициона СНП предводила *унионистичк у*коалицију – за опстанак заједничке државе са Србијом.“[1237]

Удругој половини 1997. одржани су (5. и 19. октобра) предсједнички избори у Црној Гори на којима је дошло до потуне политичке поларизације владајуће партије на двије струје: једну која је подржавала дотадашњег предсједника републике, изабраног 1992. (и предсједника ДПС), Момира Булатовића, и другу која се опредијелила за предсједника републичке Владе и потпредсједника ДПС, Мила Ђукановића. Тијесном већином превагу је добио програм Мила Ђукановића, усмјерен на далекосежне демократске и тржишне реформе. Мило Ђукановић је инаугурисан за предсједника Црне Горе 15. јануара 1998. године, након седам година проведених на мјесту предсједника црногорске Владе (од 15. фебруара 1991.. до 5. фебруара 1998), а за предсједника Владе је изабран Филип Вујановић. Није претјерано тврдити да су предсједнички избори промијенили политичку сцену, не само Црне Горе, него и СРЈ. Владајућа ДПС је као побједник изашла из претходно одржаних републичких парламентарних избора (1990, 1992, 1996) Након парламентарних избора у мају 1998. године, на којима је коалиција предвођена новоизабраним предсједником М. Ђукановићем освојила апсолутну већину посланичких мандата, питање власти је било дефинитивно ријешено, јер су и шеф државе и парламентарна већина односно влада припадали истој политичкој опцији.[1238]

„Идеја државне независности постаје постепено већинска управо тада. До прелома долази након интервенције НАТО-а1999. године и од тада, па све до референдума 2006. године, сва истраживања јавног мњења, и резултати општих избора, потврђивали су да опција за државну независност има не тако убједљиву, али *стабилну већину* у друштву“[1239] Под притиском ЕУ да привремено одустане од референдума од независности, Влада доноси у марту 2002. одлуку да закључи и потпише *Полазне основе за уређење односа Србије и Црне Горе(тзв. Београдски споразум)* којим је дотадашња двочлана федерација (СРЈ) замјењена лабавом конфедерацијом Србија и Црна Гора (СЦГ), а право Црне Горе на референдум замрзнуто за наредне три, заправо четири године.[1240] Може се рећи да је ЕУ овом иницијативом

[1237] Срђан Дармановић, *Црна Гора-нова независна држава на Балкану*, у:Референдум у Црној Гори, СЕМИ Подгорица, 2006, стр. 13. и 14.

[1238] Дакле, М. Ђукановић и његова партија потпомогнута са неколицином других партија, добија предсједничке, а затим, још важније и парламентарне изборе, те је за предсједника Владе, 16.јула 1998. године, поново изабран Филип Вујановић.

[1239] Срђан Дармановић, *цит.дј*., стр. 14.

[1240] Полазне основе за уређење односа Србије и Црне Горе (тзв. Београдски споразум) закључен је 14. марта 2002. године. Право на референдум је утврђено након три године, али је израда Уставне повеље СЦГ потрајала читаву годину, па је оно постало ефективно тек у априли 2003. године, што значи да је

вјероватно спријечила изгласавање црногорске независности још 2001. или 2002. године, али је заузврат прихватила да се трајање новоформиране Државне Заједнице Србија и Црна Гора (СЦГ) потенцијално временски ограничи на период од три године, када ће било која држава чланица моћи да распише референдум о независности. Ова клаузула о привремености СЦГ послужиће као главни правни основ за расписивање референдума2006. године.[1241]

Централна изборна контраверза на октобарским (ванредним) изборима 2002. године – као и на изборима 2001 – била је дилема око државног статуса Црне Горе - самостална држава или она у федерацији са Србијом. На шестим (поново пријевременим изборима) побиједио је блок партија који су били за самосталност државе - Демократска листа за европску Црну Гору – Мило Ђукановић. Крајем 2002. године, истицао је петогодишњи мандат предсједнику Црне Горе Милу Ђукановићу. Пред само истицање рока, Ђукановић је поднио оставку јер је, као лидер доминантне партије у коалицији која је побиједила на октобарским парламентарним изборима 2002. године, прихватио мандат да би предложио нову Републичку владу. Тако је у јануару 2003. године формирана Влада са предсједником Милом Ђукановићем који је претходно дао оставку на мјесту шефа државе. Октобарски избори донијели су стабилизацију Црне Горе. Влада коју је формирао Мило Ђукановић, имала је подршку апсолутне већине у парламенту што је чинило стабилном. С друге стране, у цијелом периоду, изостајали је надзорна улога Скупштине. Тако су нпр. прве парламентарне истраге започете тек 2002. године, али ни оне нису окончане, због одржавања ванредних парламентарних избора. Са обезбјеђивањем већине у парламенту 2002. године, владајућа ДПС-СДП коалиција је имала јасну стратегију блокирања односно одбијања приједлога за спровођење парламентарне истраге, тако да су 2005. године, одбијене три иницијативе.[1242]

Како је црногорска владајућа коалиција исказала асполутну одлучност да искористи уставну клаузулу о референдуму након три године, ЕУ се није могла противити рјешењу коме је, током утврђивања Београдског споразума, и сама допринијела, те се активно укључила у тражење законског модела по којем би референдум у Црној Гори био прихватљив за оба блока.[1243] Послије прилично напорног преговарачког процеса, улога ЕУ се од посредовања све више претварала у наметање изборног модела, па је европски посредник, по систему „узми

Црна Гора, у стварности, могла користити могућност да распише референдум о независности тек четири године након Споразума.

[1241] Срђан Дармановић, *Друга транзиција у Црној Гори-од полукомпетитивних избора до изборна демократије,* у: В. Павићевић, С. Дармановић, О. Комар, З. Вујовић, *Избори и изборно законодавство у Црној Гори 1990-2006,*Подгорица, 2007, стр.93 и 94.

[1242] Златко Вујовић, Стево Мук, *Контролна функција Скупштине Црне Горе*, у: Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе (ур.Славиша Орловић*)*, Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, стр.166.

[1243]Улогу у овом процесу ималаје најприје Венецијанска комисија, која је дала препоруку да би у циљу што веће легитимности исхода гласања о тако важном питању веома пожељан био извјестан ниво квалификоване већине за одлуку о независности, као и да би најбоље било да се о томе договоре двије стране у самој Црној Гори. Оваква препорука Венецијанске комисије отворила је пут посредовању ЕУ између два супротстављена политичка блока у Црној Гори, јер је било јасно да се они о условима за одржавање референдума, а поготово о кључном питању *већине* потребне за изгласавање независности, тешко могу договорити без европског учешћа.

илиостави" понудио веома необичан изборни модел, до тада никад примијењен игдје усвијету. Већина неопходна за изгласавање независности утврђена је на *55% од оних који изађу да гласају.* На референдуму одржаном 21 маја 2006. године, 55,5% грађана Црне Горе са правом гласа, гласало је за независност Црне Горе, а резултате су прихватиле сви међународне фактори који су посматрале изборе. Већ у јуну 2006 године, Црна Гора је примљена у Организацију Уједињених нација.

4.3. Црна Гора самостална и независна држава и доношење Устава 2007. године

Нова независна држава Република Црна Гора одржала је прве парламентарне изборе (седме од увођења вишепартизма) 10. септембра 2006. године, на којима је биран 81 посланик. С обзиром да је нови Устав из 2007. године утврдио да Скупштина чини 81 посланика, од тада се на свим изборима бира тај број посланика, за разлику од претходнох петнаест година када је на сваким наредним изборима тај број био мијењан. Највише успјеха на парламентарним изборима имала је владајућа коалиција ДПС/СДП којој је припадао и предсједник Владе М.Ђукановић, која је освојила 48.6 одсто, што јој је обезбедило апсолутну већину мандата (41 од 81).[1244] За разлику од претходних избора, ови избори одржани су када је Црна Гора од федералне јединице СРЈ постала независна, међународно призната. Будући да је један од најважнијих задатака Парламента изабраног 2006. године било доношење новог Устава, Скупштина је названа уставотворном. На свом трећем засједању, 19.октобра 2007. године, Скупштина је изгласала нови Устав Црне Горе. Послије усвајања Устава, питање државног статуса Црне Горе – који је од 2000. до 2006. био централна изборна контраверза – потиснуто је у други план.

Новим Уставом Црне Горе, као и претходним из 1992. године, успостављен парламентарни систем, док је улога предсједника републике, чији мандат траје 5 година, углавном симболичко - церемонијална. То је видљиво из члан 100 Устава од 2007. године по којем „Влада води унутрашњу и вањску политику." Стога се може рећи да од 2007. године, тачније од доношења Устава Црне Горе, као самосталне државе, почиње нови период у уставноправном и политичком смислу.

Парламенту изабраном 2006. године, мандат је истицао 2009. године, те су владајуће странке „пожуриле" да Парламент распусте да би били расписани нови избори годину дана раније, 29. марта 2009. године, сматрајући да су политичке прилике повољније у том моменту, него након годину дана када се очекивао већи удар економске кризе. Црна Гора одржала је своје друге парламентарне изборе 29. марта 2009. године. Премијер Мило Ђукановић, који је за предсједника Владе, као и Влада, изабран 29.фебруара 2008. године, и његова Демократска

[1244] Пета Влада Црне Горе од увођења вишепартизма, на челу са мандатаром Жељком Штурановићем, изабрана је 10 новембра 2006, и имала је 16 чланова.Тако је прва Влада у посткомунистичком периоду имала 19 министара; друга, 24 министра; трећа 23; четврта, 18 министара...

партија социјалиста, однијели су побједу на изборима. Коалиција за еуропску Црну Гору (ДПС-СДП) освојила је убједљиву апсолутну већину мјеста у Парламенту 48 мјеста. М.Ђукановић је поново био предсједник Владе, изабране 10.јуна 2009.године, а сачињавале су је 15 министара. Влада је имала стабилну већину, што се показало и у априлу 2010. године, када Скупштина није изгласала неповјерење Влади, одлучујући по захтјеву опозиције за изгласавањем неповјерења.[1245] Међутим, премијер Црне Горе Мило Ђукановић поднио је оставку на мјесто предсједника Владе у децембру 2010., а нови предсједник Владе, (осме по реду) изабране 29. децембра 2010, постао је Игор Лукшић.[1246] Послије истека од пет година, колико траје мандат предсједника републике, одржани су 6. априла 2008. нови избори за носиоца предсједничке функције, први у независној и међународно признатој Црној Гори. Кандидат ДПС, Филип Вујановић побиједио је већ у првом кругу, јер је за њега гласало 51.9 одсто грађана. И на парламентарним изборима 14. октобра 2012 (деветим од увођења вишепартисјког система, а трећим од стицања независности) највећи успјех остварила је коалиција „Европска Црна Гора - Мило Ђукановић“ (ДПС и СДП)[1247] која је освојила 39 мандата у Скупштини, што је слабији резултат него 2009. године, али ипак довољан за побједу. Коалиција ДПС и СДП је образовала Владу са мањинским партијама, а за премијера је (4. децембра 2012) изабран лидер ДПС, Мило Ђукановић.[1248] У овом погледу, Црна Гора представља изузетак у односу на петнаест европских земаља, укључујући Србију, у којима је првенство због негативних ефеката велике економске кризе, опозиција смијенила на изборима владајуће партије или коалиције. Додуше, и у Црној Гори је минимално промијењен коалициони аранжман, али је стожерна коалиција ДПС/СДП задржала власт, што се показало и на предсједничким изборима који суодржани 7. априла, 2013. године на којима је побиједио Филип Вујановић.[1249] Најзначајнија странка у политичком животу Црне Горе је Демократска партија социјалиста (ДПС). Ова странка је освојила највећи број гласова на свим изборима, а

[1245] Опозиционе странке, на челу Покрета за промјене (6 посланика) и подржан од стране партије Социјалистичке народне партије (16 посланика) и Нове српске демократије (8 посланика), подносе захтјев за изгласавање неповјерења наводећи " незадовољавајућа безбедносна ситуација у Црној Гори и неефикасност државних институција у борби против организованог криминала ".

[1246] М. Ђукановић је остао лидер Демократске партије социјалиста.

[1247] ДПС и СДП су у коалицији још од 1998. године.

[1248] Нови (или стари) је премијер Мило Ђукановић. Он је био предсједник Владе од 1991-1998. Затим је био председник од 1998-2002. године, па се враћа на мјесто предсједника Владе од 2003-2006, а затим поново од 2008-2010. Повлачи се у децембру те године под неким притиском из ЕУ и других међународних организација. Замијенио га је Игор Лукшић. Ипак, Ђукановић је јасно најмоћнија особа у систему и он је одлучио да жели да се врати. Дакле, Лукшић је дао оставку, иако је ДПС освојио изборе и Ђукановић је преузео поново функцију предсједника Владе.

[1249]Предсједник Црне Горе је Филип Вујановић, који је за предсједника први пут изабран 11.05.2003.године. Он је поново на предсједничким изборима у независној Црној Гори, који су одржани 06.04.2008. године, изабран за предсједника. Види: http://www.predsjednik.me/?akcija=biografija. Иста личност је и на шестим предсједничким изборима од увођења вишестраначког система у Црној Гори, односно другим након стицања независности 2006. победила са 51,21 одсто гласова испред независног кандидата Миодрага Лекића, који је освојио 48,79 одсто гласова. Доступно:http://www.rik.co.me/ У црногорској јавности постоје опречна мишљење да ли је Вујановић имао право на још један предсједнички мандат. Он је до сада два пута биран за црногорског предсједника, али постоји дилема да ли му се рачуна први мандат, с обзиром да Црна Гора тада није била независна држава.

на изборима 1990., 1992. и 1996 године, освајала је апсолутну већину у Скупштини. Од 1996 године није самостално освајала власт, али је увијек имала далеко више посланика од било које друге партије и била водећа чланица сваке владајуће коалиције тј. стожер у формирању сваке скупштинеске већине. Иако од 1998. године није самостално излазила на изборе, већ заједно са једним или два партнера, увијек је имала скупштинску већину. Њен кандидат је пет пута побиједио на предсједничким изборима, а дала је и све предсједнике Влада.

4.4. Црна Гора и европске интеграције

Од стицања независности и првих парламентарних избора у самосталној држави, власт је у постизборном раздобљу била заокупљена образовањем и учвршћивањем нових државних институција. У том послу опозиција у Црној Гори – за разлику од Србије – дјеловала је конструктивно и подржала већину законодавних иницијатива. Конструктивно деловање опозиције омогућено је њеном сагласношћу да Црна Гора приступи ЕУ, што је крупан заокрет, јер се до референдума у свом дјеловању у Парламенту противила, свим „европским законима". Пошто је, после референдума, истински прихватила политички пројекат Владе о што бржем приступању ЕУ, опозиција није могла да критикује акције Владе ка пријему у ЕУ, већ је критику упутила на унутрашње прилике. Једна од најзначајнијих одлика црногорског друштва јесте широки консензус, и то не само политичких партија, него и других актера, када је ријеч о питању да ли Црна Гора треба да се прикључи Европској унији или не.[1250]

Европски Савјет је у јуну 2006. године признањем независности потврдио европску перспективу државе.[1251] Иако вођење спољне политике и представљање државе спада у надлежност извршних органа власти, Владе и предсједника, улога Скупштине у процесу еуропских интеграција је круцијална. Посебна одговорност је на Скупштини, кроз усаглашавање националног законодавства земље чланице са правном тековином ЕУ, коју чине уговори и остали правни акти које доносе институције ЕУ. Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) Црна Гора је потписала 15. октобра 2007. године који је након ратификација од стране земаља чланица ЕУ на снагу ступио 1. маја 2010. године. Споразум је ратификовала Скупштина Црне Горе 13. новембра 2007. године.[1252] Црногорска Скупштина, прије и након потписивања ССП-а 2007. године, усвојила је различите документе којима је,

[1250] Истраживање јавног мњења, која годинама спроводи Центар за демократију и људска права, али и друга слична истраживања, показала су да питање придруживања Црне Горе ЕУ ужива натполовичну подршку становништва.

[1251] Исте године у септембру између Владе Црне Горе и институција ЕУ заснован је политички дијалог на министарском нивоу. Савјет ЕУ је 22. јануара 2007. године донио одлуку о усвајању новог Европског партнерства са Црном Гором. Владин одговор био је усвајање Акционог плана за имплементацију препорука Европског партнерства у мају 2007. године.

[1252] У међувремену је примјењиван Привремени споразум о трговини и трговинским питањима, који је на снагу ступио 1. јануара 2008. године Услиједила је процедура везана за споразуме ЕУ и Црне Горе о визној либерализацији и реадмисији, која је започела 1. јануара 2008. године. Визна либерализацијаза црногорске грађане који путују у земље Шенгенске зоне је на снази од 19. децембра 2009. године.

између осталог, предвиђена и потребна тјешње сарадње између Владе и Скупштине по питању процедуре за усвајање новог законодавства.[1253]

Дакле, у цијелом периоду од када је постала независна држава, Црна Гора је опредјељена за европске интеграције и остваривала је значајне кораке на том путу, а подршку је су давале и опозиционе партије. То се видјело највише по усвојеним законима. „Тако је до 31 јула 2012. године, Скупштина усвојила чак 306 закона, као и 159 закона о измјенама и допунама закона. Значајно повећање броја усвојених закона, произашло је из развоја процеса европских интеграција, јер је Црна Гора преузела низ обавеза које се односе на прилагођавање њеног законодавства са европским.“[1254]„По годинама, највећи број закона донијет је од 2007. до 2011. редом: 2007 године 72 закона, 2008-92, 2009-64, 2010-106, а 2011-97. Управо у овом периоду Црна Гора је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању (15.октобра 2007), званично аплицирала за чланство у Европској унији (15. децембра 2008.), добила Упитник Европске комисије (22.јула 2009) и формално постала кандидат за чланство у ЕУ (17.децембра 2010), што је значајно утицало на овако велик број донијетих аката.“[1255] Што се тиче приједлога закона, и даље их знатно више предлаже Влада, али се последњих година повећава број приједлога закона од стране посланика, и то посланика опозиције што је и природно будући да се политичка воља владајуће већине артикулише прије свега кроз владине приједлоге.

Будући да је власт (са краћим изузетком 2001-2002) имала константно стабилну већину, присутан је велик утицај Владе на доношење скупштинских аката, тако да законски приједлози Владе у врло ријетким ситуацијама буду одбијени. С тиму вези, партијска дисциплина је присутна и у редовима посланика позиције и у редовима посланика опозиције, иако посланици обично, потврђујући да је партијска дисциплина чврста у другим партијама, издвајају сопствену странку као изузетак. Припадност посланика одређеној партији одлучујући је фактор у његовом дјеловању поводом одређеног закона а то је у доброј мјери израз, изборног система у Црној Гори који је деперсонализован, односно грађани гласају за партију, тј. партијску листу на којој су кандидати изабрани и поређани на партијским органима, а не за конкретног посланика. Искључењем грађанске законодавне иницијативе у новом Уставу још више је наглашена доминација Владе у предлагању закона. Будући да је Влада, имала стабилну већину као и скупштински одбори, није нелогично овако велико подударање поднесених и усвојених амандмана. Статистика потврђује велику пролазност приједлога Владе у Скупштини, до те мјере да посланици опозиције говоре о лимитираности парламента у односу на њуи да он само потврђује њене одлуке. Што се тиче приједлога закона, још увијек значајно

[1253] Најприје добровољно, а након потписивања ССП-а обавезно (члан 72.), Влада Црне Горе је, уз сваки предложени закон, Скупштини морала да достави изјаву о усклађености предложеног акта (закона) са примарним и секундарним актима еуропске уније.
[1254] Борис Вукићевић, *Законодавна функција Скупштине Црне Горе*, у:Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе (ур.Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, стр.126. и 127.
[1255] Борис Вукићевић, исто, стр.127

већи број долази од Владе. Тенденција је повећање броја приједлога закона од стране посланика, али још увијек је тај број далеко од броја приједлога закона који потичу од Владе.

Црна Гора је у децембру 2010. године постала кандидат за чланство у Европску унију (ЕУ). Шефови држава и влада ЕУ потврдили су на самиту у Бриселу отварање преговора о приступању Црне Горе 29. јуна 2012. године.[1256]

5. ИЗВРШНА ВЛАСТ У СИСТЕМУ ВЛАСТИ ЦРНЕ ГОРЕ (ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА)

Устав Републике Црне Горе из 1992. године, као и Устав из 2007. године, опредијелио се за систем подјеле власти. У оквиру државних власти, Устав је надлежности легислативе и егзекутиве подијелио тако да законодавну власт врши Скупштина, извршну Влада, док је предсједнику остављено право да представља државу. Устав не спомиње управну власт поред других облика власти, али се помиње у оквиру извршне власти, када се утврђује статус Владе и истовремено прописује и државну управу, која је уставом постављена као извршна власт. Наравно да није искључен међусобни утицај органа носилаца државне власти, па се имајући у виду сплет односа, може рећи да се црногорски уставотворац опредијелио за парламентарни модел власти, али не у „чистом“ облику. Може се закључити да систем власти садржи извјесне елементе карактеристичне за полупредсједнички модел подјеле власти, прије свега, имајући у виду, да се шеф државе, (предсједник) бира непосредно, да има право вета, те да у погледу његове одговорности постоји институција слична „impeachmentu“. У поређењу са рјешењем Устава Републике Србије, та овлашћења су неупоредиво мања, с обзиром да предсједник Црне Горе нема никаква посебна овлашћења у ванредним стањима, ратној опасности и рату, руковођењу оружаним снагама и томе слично. Такође ни у престанку мандата парламента јер само формално проглашава тај чин својим указом, као актом његовог распуштања, док је само право распуштањау рукама Владе. Ипак, доминирају карактеристике парламентарног система тј. система парламентарне већине и парламентарне владе у којима се спајају законодавна и извршна власт. Стога подјела легислативе и егзекутиве није изведена, већ постоји међузависност носилаца тих државних функција. Уставом је утврђена бицефална егзекутива у којој доминантну улогу у извршној власти има Влада, али са извјесним овлашћењима и шефа државе.

У надлежности предсједника Црне Горе доминирају послови извршног карактера, по својој врсти, репрезентативни и предлагачко – изборни. Нема надлежности у процесима утврђивања унутрашње и спољне политике, уређивања односа у областима економије, образовања, културе и науке, организације власти и у другим областима. Нема надлежности

[1256] Након позитивне одлуке са Црном Гором започет је нови приступ у преговорима по коме ће поглавља 23 „Правосуђе и темељна права“ и 24. поглавље„„Правда, слобода и безбједност“ остати отворена до краја преговарачког процеса.

ни на подручјима надлежности Скупштине (сем на предлагачко-изборном подручју), Владе, судства, уставног судства и заштитника људских права и слобода. Његова надлежност, дакле, није уобличена по моделу „јаког шефа државе". Уставно није ни обавезан да „предузима било какве мјере да се подиже квалитет рада државних органа и унапређују односи између њих, како би држава чији је предсједник успјешније вршила своје функције, како би се укупно њено функционисање заснивало на владавини права. Нису му уставно дата ни овлашћења да иницира дјеловање Скупштине или Владе у том правцу."[1257] То га ослобађа сваке одговорности за функционисање државе. Недостатак обавеза и овлашћења у том правцу, институцију предсједника Црне Горе чини мање значајном и за функционисање државе мање дјелотворном. Предсједника Црне Горе непосредно бирају грађани, што је у несразмјери са обимом његовим овлашћењима тј. легитимитет шефа државе заснован на непосредним изборима не прати степен његових овлашћења.[1258] Дакле, имајући у виду уставом одређене надлежности предсједника Црне Горе и карактер парламентарног система установљеног Уставом, примјереније би било да се предсједник бира у Скупштини Црне Горе, уставом одређеном квалификованом већином.

Право распуштања парламента прије би требало да припада шефу државе, као што је то у парламентарној пракси на овим просторима, а и шире, него ли Влади. Шефу државе би овдје требало дати предност, због тога што је Влада носилац ефективне извршне власти, а шеф државе личност која изражава стабилност и која је одмакнута од тензија које по природи ствари постоје у односима између владе и парламента. У парламентарним системима одлука о распуштању парламента је везани акт, јер је доноси шеф државе на приједлог владе или уз сапотпис предсједника Владе. Влада није та која самостално доноси одлуку о распуштању законодавног органа, али Устав Црне Горе је управо тако утврдио овај институт.Уставно рјешење о разлозима распуштања Скупштине иде у прилог нескладу овог института и неспретне формулације уставотворца.

Влади је уставно одређен положај који јој омогућава, истовремено и налаже, да буде најактивнији, иницирајући и извршни чинилац у вршењу државне власти. Уставом утврђена формулација да Влада „води унутрашњу и спољну политику" има значење да она „иницира, предлаже, стваралачки учествује у грађењу, кристализовању и утврђивању унутрашње и спољне политике и извршава политику".[1259]

[1257] Мијат Шуковић, „*Три различита уставна уређења Црне Горе",*Revus (revija za evropsko ustavnost) br.11/2009, Ljubljana 2009, str. 30.

[1258] Стога проф. Мијат Шуковић истиче да „паралелно давање легитимитета непосредним изборима за вршење законодавне власти и за вршење било којег сегмента извршне власти, одудара од суштине начела утврђеног модела парламентаризма у Уставу Црне Горе. Другачије је када се установљава парламентарни систем са јаким предсједником државе, у ком систему су сасвим другачије позиције и надлежности предсједника државе"Мијат Шуковић, *Концепција и садржина Устава Црне Горе од 2007. године- прилог расправи о улози, функцијама и одговорности државе у савремености,* Подгорица 2010, стр. 326.

[1259] Мијат Шуковић, *Уставно право*, Подгорица 2009, стр. 362.

Влада врши извршну власт у складу са Уставом и законом одговорна је Скупштини за вођење унутрашње и спољне политике, извршавање закона и других прописа и рад органа државне управе. Имајући у виду број и значај овлашћења предсједника и Владе, може се рећи да је у подјели послова егзекутиве, Устав предсједнику додијелио мањи број и мање значајан дио послова извршне власти. У односу на ова два носиоца власти, Влада је значајнији субјект односно шеф државе, у односу на Владу је инфериорнији орган. О већој политичкој снази Владе говори чињеница да она има један број надлежности које у другим државама - бившим југословенским републикама, нема. То се односи, прије свега, на право распуштања парламента, међународну активну легитимацију, посебна и повећана овлашћења за вријеме ванредних прилика (доношење уредби са законском снагом), а у крајњој линији на вођење унутрашње и спољне политике. У цјелини гледано, Влада Црне Горе је носилац извршне власти, значајан чинилац у законодавном процесу и чинилац који, као синтезу опредјељења свих, изводи и фиксира унутрашњу и спољну политику земље, те је и спроводи.Такође, пракса је показала, нарочито до 2007. године, да је Влада веома често преузимала законодавну функцију уређујући односе који се не могу уређивати уредбама и другим подзаконским актима, при чему су неријетко доношене уредбе које које су замјењивале закон.

У разради компетенција и положаја појединих од ових органа државне власти, односи између њих су регулисани на начелима парламентаризма рационализованог типа. Наиме, црногорски Устав је је ставио висок праг за покретање поступка повјерења и постављање интерпелације – најмање 27 посланика, што представља једну трећину Скупштине. Утврђивањем високог прага за покретање поступка, отежано је покретање поступка за расправљање о раду Владе и утврђивањеу њене одговорности што доводи до постојања чврсте самосталности Владе умјесто одговорне владе. Питање овог устаног рјешења је у основи питање о саставу црногорске Скупштине. Ако апсолутну већину имају једна или двије велике партије које образују коалицију, а у опозицији буде политичко шаренило мањих партија, у пракси се тешко може д(п)остићи норма за гласање о повјерењу Влади. То се у пракси управо и дешавало. Обављање контролне функције црногорског парламента значајно је оптерећено чињеницом да једна политичка партија доминира извршном влашћу од почетка парламентаризма. И поред значајних помака у јачању контролне функције, првенствено кроз усвајање новог скупштинског пословника и Закона о парламентарној истрази, видљиви су уграђени институционални механизми за ограничавање ефеката контролних инструмената.[1260]

[1260] „Основни проблем представља постојање услова да је за покретање већине контролних процедура потребна подршка скупштинске већине. И поред бројних ограничења, рад посланика у обављању контролне функције парламента допринио је осветљавању значајних питања која су оптерећивала црногорско друштво. Нажалост, у обављању контролне функције црногорски парламент и поред кориштења ових механизама, не успијева да утврди одговорност јавних функционера те санкционише њихово понашање. И последњи случај парламентарне истраге, гдје је Анкетни одбор само припремио технички извјештај без утврђивања стања и усвајања препорука, говори да парламент није у могућности да у пуном капацитету врши контролну функцију. Посланици у Скупштини Црне Горе не успијевају да искористе механизме које им стављa на располагање пословник и одговарајући закони, првенствано

Стога би било боље рјешење да је број посланика за покретање поступка и расправу о раду владе нижи, имајући у виду да покретање поступка није једнако доношењу одлуке о смјени Владе и да сам поступак, често и није у функцији смјене, него у функцији јавног претресања одговарајућих питања која привлаче пажњу грађана по питању одговорности рада владе. Другим ријечима, покретањем расправе рад Владе се ставља на увид јавности, што доприноси развоју демократије, а Владу, ако је штити политичка већина у парламенту, покретање поступка неће довести и до смјене.

Будући да посланичка питања нису уставна категорија и да не производе ни правне ни политичке посљедице по актуелну Владу, извјестан ефекат на контролу и утицај на рад Владе има питање усвајања буџета, због чијег предлагања односно неусвајања долази до престанка мандата Владе. Одговорност је постављена тако да се може претворити у супротност парламентаризму – у одговорност парламента према Влади. Наиме, право дисолуције (распуштања) Скупштине је у надлежности Владе, што представља необично рјешење.

Црногорски политички систем карактерише дуго вршење извршне власти од стране једне политичке партије - трансформисане комунистичке партије. Дуга доминација једне партије у значајној мјери је опредјелила односе у свим сферама политичког и друштвеног зивота. Однос три власти није остао имун на односе у којима је једна партија центар одлучивања у друштву. Једна таква ситуација је логично водила маргинализацији позиције парламента у односу на извршну власт. Умјесто да буде мјесто гдје се ломи судбина Владе, Скупштина је служила прије свега за сврху потврђивања онога што је већ одлучено у извршној власти, односно обезбјеђивању легитимитета одлукама које је донијела Влада. Будући да је власт (са краћим изузетком током сазива, 2001 - 2002 када је функционисала мањинска влада) имала константну стабилну већину, присутан је велики утицај Владе на доношење скупштинских аката, тако да законски приједлози Владе врло ријетко бивају одбијени. Партијска дисциплина је присутна и у редовима посланика позиције и у редовима посланика опозиције, иако посланици обично, потврђују да је партијска дисциплина чврста у осталим партијама, издвајају своју странку као изузетак.

Овакав однос је додатно ојачан чињеницом да је ДПС представљао трансформисани СКЦГ, са насљеђеним начинима функционисања из периода једностраначја. Посебно отежавајући фактор је била чињеница да је првих 14 година рада црногорског парламента пратило постојање "везаног" посланичког мандата, гдје су црногорске партије у потпуности контролисали посланике са своје листе. Евентуално одступање у ставовима у односу на партијско руководство било би санкционисано, јер је искључење из партије повлачило

усљед чињенице да су посланици под снажном контролом партија, тако да је готово немогуће очекивати да посланици владајуће коалиције подрже опозиционе, и обрнуто. Изузеци су могући једино у случајевима сукоба унутар владајуће коалиције, као што је било у случају парламентарне исраге “ Телеком“. Златко Вујовић, Стево Вук, *Контролна функција Скупштине Црне Горе*, у: Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе (ур.Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, стр.174.

губљење посланичког статуса. „Дуга доминација једне политичке партије, која је имала кључни утицај на дјеловање извршне и законодавне власти у Црној Гори, од почетка вишестранака утицала је да позиција парламента буде прилично маргинализована у односу на извршну власт. Скупштина је превасходно служила за потврђивање оног што је већ одлучено у извршној власти. Овакав однос је додатно ојачан чињеницом да је ДПС представљао трансформисани СКЦГ, са наслеђеним начинима функционисања из периода једностранчја.

Посебно отежавајући фактор била је чињеница да је првих 14 година рада црногорског парламента пратило постојање „везаног“ посланичког мандата, гдје су црногорске партије у потпуности контолисале посланике са своје листе.“[1261] Изборне листе су затворене, тако да бирач може гласати само за листу у цјелини односно носиоца изборне листе, а не и за поједине кандидате на листи. У оквиру сваке изборне листе мандати се расподјељују тако што половина мандата припада кандидатима према редослиједу на изборној листи, док друга половина припада кандидатима које одреди подносилац листе. Дакле, у периоду од 1996 до 2012. године Црна Гора, заједно са Србијом је била карактеристична по коришћењу затворене блокиране листе. Наиме, политичке партије су имале право да након одржаних избора промијене редослијед у другој половини листе кандидата, док је први дио био блокиран.[1262] Стога је у Црној Гори, завладала партократија, јер су посланици добијали мандате и гласали искључиво по вољи странке, тачније њенних лидера. Евентуално одступање у ставовима у односу на партијско руководство било би санкционисано, јер је искључење из партије повлачило губљење посланичкок статуса. На тај начин, од воље странке зависи ко ће бити посланик. У ситуацији када је двадесет година у континуитету, једна странка, односно коалиција била на власти, посланици нису имали значајнију улогу у односу на саму извршну власт и због тога се парламент могао схватати као техничко тијело за узвајање закона које је Влада предложила.

Промјенама из 2011. године, могућност странака да након избора промијене распоред посланика на изборним листама је укинута, али је остала употреба затворених блокираних листа. Тако су се на изборима 2012. године, мандати додјељивали кандидатима према редослиједу на листи, тј. искључена је могућност партијских органа да након избора одређују половину посланика који ће је заступати без обзира на њихово мјесто на листи. „Са формирањем парламентарне већине на бази коалиционог дјеловања постепено јача и позиција скупштине. Јачање улоге скупштине кореспондира са настанком праксе да предсједник скупштине постаје лидер мањег коалиционог партнера у власти са једне, а са друге све већем утицају међународних организација, прије свега ЕУ под чијим притиском се реформише

[1261] Златко Вујовић, Стево Мук, *исто,* стр.161.

[1262] Борис Вукићевић, Златко Вујовић, *Уставни политичкоправни оквир парламента у Црној Гори 1989-2012“,*у: Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе (ур.Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, стр.62. У Србији партије су могле да промијене комплетан распоред. Промјенама из 2011. године, ово рјешење је укинуто али уз задржавање употребе затворених блокираних листа.

функционисање црногорског парламентарног дома.[1263] У марту 2013. године, Скупштина је сачинила Акциони план за јачање законодавне и контролне улоге.[1264] У цјелини, капацитети Скупштине у законодавној и надзорној улози су повећани, али је потребно и даље радити на њиховом јачању, што је захтјев Европске комисије и других органа ЕУ у процесу Црне Горе према чланству у ЕУ о чему постоји општи консензус релевантних политичких субјеката и државних органа. За јачање контролне функције парламента, „биће потребне и измјене изборног закона који ће ојачати позицију посланика, те га учинити мање зависним од своје партије. Само одговорни посланици који приликом одлучивања нису контролисани од стране партије, могу учинити инструменте контролне функције дјелотворним.“[1265]

Слабо мјесто Устава представљају одредбе о одговорности Владе. Контрола Владе обезбјеђена је кроз постављање питање повјерења влади интерпелацијом. Недостатак Устава је што у њему нема одредби: о положају, правима и дужностима министарстава у систему власти; да чланови Владе полажу заклетву пред Скупштином; о праву посланика да министрима могу постављати питања и да од њих добију одговоре; да се може подносити интерпелација и о раду појединих чланова Владе, а не само на Владу у цјелини, и да се појединачно може изгласавати неповјерење појединим министрима; ко је надлежан да утврђује број министарстава и основна одређења положаја министарстава. Ова материја није регулисана ни законски нити је Уставним законом за спровођење Устава прописана обавеза доношења закона о Влади. Устав не само да не спречава да се наведена питања регулишу законом о Влади, већ из појединих његових одребе то и произилази.[1266] Тај закон би морао бити усклађен са законом о Скупштини законима о државној управи, а њиме би требао бити регулисан и дио законодавног процеса.

[1263] Последње измјене скупштинског пословника додатно су ојачале механизме спровођења контролне функције. Пословник детаљно разрађује инструменте и начине њиховог коришћења.
[1264] Надзорна улога Скупштине, у 2013. години је ојачана стварањем законских услова за лакши приступ скупштинских одбора тајним подацима, чиме је омогућена ефикасниије спровођење контролних и консултативних саслушања и чешћим формирањем анкетних одбора, као и повећањем броја посланичких питања.Тако је Одбор за антикорупцију током 2013. године одржао пет контролних саслушања. Међутим, у одборима ипак, није било већинске подршке за конкретне закључке, па се Скупштина ограничила на техничке извјештаје, а и праћење спровођења закључака које скупштински одбори усвајају поводом контролних саслушања остаје (још увијек) ограничено.
[1265] Златко Вујовић, Стево Вук, *исто,*стр.175.
[1266] У члану 18 је утврђено да се законом уређује „начин оснивања, организација и надлежност органа власти и поступак пред тим органима“, а будући да је Влада орган власти, произилази да је предвиђено доношење посебног закона о Влади. Међутим, тим законом не би било примјерено да се уређује „начин оснивања“, јер је Влада Уставом установљена.

XI ИЗВРШНА ВЛАСТ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

1. БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА У ПРОЦЕСУ ДИСОЛУЦИЈЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Након пада комунизма у цијелој Европи, а самим тим и у Босни и Херцеговини која је у то вријеме била саставни дио комунистичке Југославије, стварају се услови за развој вишестраначја у модерном смислу. Комунистички систем, иако је при крају дозвољавао „нестраначки плурализам“, изричито је забрањивао политичко организовање на националном основу, што је било јасно дефинисано законом.[1267] Због специфичног мултиетничког контекста у БиХ, Скупштина СР БиХ првобитно је забранила удруживање грађана по основу вјерске и националне припадности. То је, ипак, Уставни суд Босне и Херцеговине оспорио. Уставни суд СР БиХ је тако одобрио формирање странака на етничкој основи, уз образложење да би свака забрана таквог удруживања грађана представљала кршење основних људских права и слобода. Стога су 31. јула1990. године донесени амандмани на тадашњи Устав који су омогућили одржавање првих вишестраначких избора.[1268] Скупштина СР БиХ је измијенила Устав СР БиХ, којим се омогућило увођење вишестраначког система и одредио начин формирања политичких партија за предстојеће изборе који су заказани за 18. 11.1990. године. Након тога је донесен Закон о изборима одборника и посланика у скупштине друштвено политичких заједница према којем су проведени први вишестраначки избори у новембру 1990. године.[1269] Ово је формално означило почетак развоја посткомунистичког плурализмау БиХ када долази до формирања већег броја политичких странака.

Уочи првих избора у БиХ формирају се прве политичке странке[1270] у модерном смислу. Бивши комунисти из СК БиХ оснивају најприје Странку демократских промјена, која ускоро мијења име у Социјалдемократска партија БиХ (СДП). Уз реформу комунистичке партије уочи првих вишестраначких избора у БиХ посебно је значајно формирање трију националних странака. Националне странке Бошњака, Хрвата и Срба - Странка демократске акције (СДА), Хрватска демократка заједница (ХДЗ) и Српска демократска странка (СДС), у то су вријеме, уједно, биле и својеврсни национални покрети.

На првим вишестраначким изборима одржаним 18.11. 1990. године учествовало је 15 политичких странака, а националне странке СДА, СДС и ХДЗ БиХ остварују увјерљиву побједу и то на искључивим и међусобно супростављеним националним програмима. Ипак, након избора, ове странке су формирале владајућу коалицију. Ове три странке, су освојиле

[1267] Закон о удруживању грађана је усвојен 21.2.1990 (“Службени лист БиХ”, бр. 5/91, стр. 11)

[1268] Иво Лучић, *Босна и Херцеговина од првих избора до међународног признања*. Статус, број 12, Мостар, 2007, стр.189-190:Преузето сахттп://www.статус.ба/нови_број/Луциц_БиХ% 20 од %20 првих%20 избора.пдф

[1269] Суад Арнаутовић, *Избори у БиХ 1990, - анализа изборног процеса*, Сарајево, 1996, стр. 11.

[1270] О политичким странкама у БиХ види: Звонимир Јукић, *Политичке странке*, у: Увод у политички систем Босне И Херцеговине – изабрани аспекти, Саша Гавриħ, Дамир Бановиħ, Christina Krause (ед.), Сарајево, 2009, стр. 264 – 291.

укупно 84% посланичких мандата у Скупштини СР БиХ.[1271] Од 240 посланика, колико се бирало у тадашњу дводомну Скупштину БиХ ове су странке освојиле 201 мјесто.[1272] Међутим, ове три водеће странке, које су представљале три конститутивна народа у БиХ, нису се могла сложити око будућег статуса БиХ.

У БиХ, као федералној јединици у СФРЈ, становништво чине три народа, Бошњаци, Срби и Хрвати, што је у протеклом периоду, као и у вријеме распада СФРЈ, од фундаменталног значаја за државотворни статус БиХ. Та чињеница је од суштинског значаја и данас када је БиХ самостална и независна држава. У поменутом процесу распада СФРЈ, та три народа, односно њихови представници, требали су постићи сагласност и консенсуз о уставноправном устројству, када је послије сецесије Словеније и Хрватске постало јасно да се СФРЈ није могла одржати. Међутим, представници три народа, изабрани на вишестраначким изборима 1990. године, нису пронашли рјешење које би задовољило и заштитило интересе сва три народа, што је довело до трагичног грађанског рата у БиХ. Представници бошњачког народа су жељели суверену, независну и унитарну БиХ, што је било неприхватљиво за српски народ који је желио останак у Југославији, али и за хрватски народ који је тежио за стварањем властите државности и припајање Хрватској.

Чињеница да бошњачки и хрватски народ нису жељели у било којој варијанти остати у Југославији, у великом дијелу је била разлог коалиције њихових представника у органима власти СР БиХ. Тако су представници бошњачког и хрватског народа, у свим органима власти, 1991 и 1992. године, доносили правне и политичке акте мимо воље представника српског народа у БиХ. Врхунац такве праксе приликом одлучивања у институцијама власти БиХ, десио се 14. и 15.10.1991. године, када је Скуштина СР БиХ, без присуства посланика српског народа усвојила два документа која су се односила на будући државноправни статус Босне и Херцеговине: Меморандум о суверенитету БиХ и Платформу о положају БиХ у „којима се јасно истиче да Босна и Херцеговина не жели остати у југословенској држави (пошто у њој није ни Хрватска), већ да се жели издвојити као самостална и независна држава.“[1273] Приликом доношења ових аката прекршен је тадашњи Устав СР БиХ, као и процедура за њихово доношење. Будући да се Меморандум односио на међунационалне односе, требао је претходно бити усвојен од стране Савјета за питања успостављања равноправности народа и народности у којем су се одлуке доносиле консензусом, а затим да и у Скупштини СР БиХ буде усвојен двотрећинском већином. Међутим, ни једно ни друго се није десило, штавише, Меморандум је усвојен без присуства српских посланика.[1274]

[1271] Мирко Пејановић, *Структура и карактеристике развоја политичког плурализма у Босни и Херцеговини 1989-2003*, Зборник: Развој политичког плурализма у Словенији и Босни и Херцеговини. Сарајево/Љубљана, 2006, стр. 52

[1272] СДА је освојила 86 посланичких мандата, СДС 70, а ХДЗ БиХ 45, док су све остале странке заједно (СДП, СРСЈ, ССО, МБО, СПО итд.) освојиле свега 38 мандата.

[1273] Рајко Кузмановић, *Уставно право*, Бања Лука, стр. 297.

[1274] Амерички универзитетски професор и правник, Роберт Хејден, истиче да је „понашање посланика из СДА и ХДЗ-а у вези са усвајањем меморандума било у супротности и са словом и са духом Устава

Будући у Скупштини СР БиХ више нису могли штитити и остваривати интересе српског народа и обзиром на чињеницу да су акти који се односе на државноправни статус БиХ донесени мимо њихове воље, посланици српског народа су иступили из Скупштине и основали Скупштину српског народа у Босни и Херцеговини. Скупштина српског народа у БиХ је 24.10.1991. године, донијела Одлуку о остајању српског народа Босне и Херцеговине у заједничкој држави Југославији коју су грађани потврдили на плебисциту 9. и 10. новембра исте године. Када је постало јасно да се Југославија не може одржати, Скупштина српског народа Босне и Херцеговине донијела је 9. јануара 1992. год. Декларацију о проглашењу Републике српског народа Босне и Херцеговине, а 28. фебруара исте године и Устав Републике Српске Босне и Херцеговине (касније Републике Српске). Тако је формалноправно настао државноправни субјект српског народа, јер су са проглашењем Републике већ постојала три елемента неопходна за њено постојање: територија, иако још неомеђена, становништво и организација државне власти. Важно је истаћи и да су представници хрватског народа Босне и Херцеговине, 18.новембра 1991 конституисали Херцег-Босну, као државни субјект хрватског народа, док је бошњачко руководство тежило унитарној Републици Босни и Херцеговини.[1275] Тиме су два народа у међународно непризнатој БиХ, искористили право на самоопредјељење из Повеље Уједињених нација, поставивши темеље својих националних територијалних јединица.

Међутим, међународна заједница, која је активно учествовала у свим процесима у БиХ од 90-тих година до данас, у априлу 1992. године, признаје Босну и Херцеговину као самосталну и независну државу, што је допринијело избијању оружаних сукоба, јер таква БиХ није била израз воље сва три конститутивна народа. Признање се образложило резултатом одржаног референдума о независности БиХ, на којем није учествовао српски народ, а и само расписивање референдума је, са формалноправног аспекта, спорно.[1276]

Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине који је тада био на снази. Тај устав је предвидео механизам како би се обезбедила заштита равноправности конститутивних народа Босне и Херцеговине, а српски посланици су покушали да се користе тим механизмом. Сваки на тај начин оспорен чин, предузет без прибегавања овом уставном механизму, мора бити ништав. Ово је нарочито тачно када предузимање тог чина није било изгласано двотрећинском већином како је то предвиђао Амандман 70 (чл.10) уз тада важећи устав. Роберт М. Хејден, *Скице за подељену кућу-уставна логика југословенских сукоба,* Београд, 2003.

[1275] Тако је „фактичко стање државног уређења у Босни и Херцеговини од 1992. до краја 1995. године било да су егзистирале три државотворне цјелине. Република Босна и Херцеговина (централни дио Босне и сјеверна Херцеговина), Република Српска (сјеверозападни и источни дио Босне и Херцеговине) и Херцег-Босна (западна Херцеговина, дио западне Босне и енклава на сјеверу Посавине). Све три цјелине имале су обиљежја националне државе (српска, хрватска и муслиманска), свака са својом територијом, војском, полицијом, организацијом власти, властитом монетом и другим државним обиљежјима.Рајко Кузмановић, *цит. дј*. стр. 300.

[1276] „Референдум о независности из фебруара-марта 1992. године могао би се сматрати последњим кораком у распаду политичког консензуса који је омогућавао босанску државу. Тај „референдум“ крајње сумњиве законитости и, на подстицај Европске уније, инсистирање на његовом одржавању, уништили су покушаје да се постигне политичко рјешење у босанској скупштини.“ Роберт М. Хејден, *цит. дјело*, стр. 115.

Сматра се да је међународна заједница подстакла распад Југославије „радила пристрасно и у корист сепаратистичких република, а не у складу са међународним правом о очувању суверенитета и интегритета сваке државе, па и Југославије. Тако је Арбитражна комисија Европске заједнице, тзв. Бадентерова комисија, поткрај 1991. године позвала све југословенске републике да се изјасне да ли желе бити признате као независне државе, јер се, по мишљењу ове комисије, Југославија очито распада.“[1277] Правни теоретичари су се критички односили према мишљењима која је Бадентерова комисија доносила, разматрајући правна питања која су се односила на распад југословенске федерације.“[1278] Р. Хејден закључује да је тада дошло до распада Босне и Херцеговине јер „применом Бадентерове дефиниције државе као „заједнице која се састоји од територије и становништва потчињеног организованој политичкој власти“, крајем 1991. године, Босна и Херцеговина емпиријски није била држава, њено становништво образовало је три заједнице а не једну, њена бивша организована политичка власт доживела је слом, док је велики део њеног становништва одбијао да се потчини наводној политичкој власти која је радила кршећи устав. Признање Босне и Херцеговине неважно је за овај закључак јер је – како је Бадентерова комисија формулисала то питање - постојање или нестанак државе чињенично питање - док су „последице признања од стране других држава чисто декларативне.“[1279]

Убрзо долази до оружаног сукоба између народа БиХ који је окончан потписивањем Општег оквирног споразума за мир у БиХ, у Дејтону 21.11. 1995. године (Дејтонски мировни споразум), потврђеног и у Паризу, 14.12.2005. године.[1280] Током рата на територији БиХ, дошло је и до оружаног сукоба између бошњачке и хрватског народа који је окончан Вашингтонским споразумом 1994. године. Тим споразумом није само окончан бошњачко-хрватски рат, већ је њиме конституисана Федерација Босне и Херцеговине као државотворни субјект бошњачког и хрватског народа, што ће имати утицаја на унутрашње државно уређење БиХ.

Дакле, 1995. године на територији Босне и Херцегивине су постојале двије државотворне јединице, Република Српска и Федерација БиХ, које су и потврђене Дејтонским мировним споразумом, односно Уставом БиХ, који је саставни дио тог споразума (Анекс IV).

[1277] Рајко Кузмановић, *цит. дј*. стр. 294.

[1278] Тако амерички правник Роберт М. Хејден, када је Босна и Херцеговина у питању, сматра да „Бадентерова тумачења босанског устава била су погрешна, а за резултат референдума ни у ком случају није се могло рећи да је показао *вољу народа* Босне и Херцеговине да конституишу републику као независну државу, што је била изворна грешка коју је Бадентерова комисија изнела у свом првом мишљењу, објављеном *пре* признања Босне и Херцеговине.Роберт М. Хејден, *цит. дјело*, стр.117.

[1279] Роберт М. Хејден, *цит. дјело*, стр. 119. Међународно признање „Републике Босне иХерцеговине“ из априла 1992, године, могло је самопапирнато констатовати постојање те „државе“. Од проглашења независности 6. априла до 14. децембра 1995. године, „Република Босна и Херцеговина“ није ималаефективну власт на територији предратне Социјалистичке Републике Босне иХерцеговине, нити је имала народ, што се по међународном праву одређују као елементи постојања и суверености сваке државе.

[1280] Треба напоменути да је и прије Дејтонског мировног споразума било покушаја да се рат оконча, али сви мировни планови које су предлагали представници УН и ЕУ, нису били прихваћени од неке од страна у сукобу.

2. ПРАВНА ПРИРОДА ДЕЈТОНСКОГ МИРОВНОГ СПОРАЗУМА

Дејтонски мировни споразум је усаглашен 21.11.1995. године у ваздухопловној бази Рајт-Петерсон у Охају, САД, а званично потписан и потврђен 14.12.1995. године у Паризу.[1281] Овим споразумом, не само да је окончан рат у Босни и Херцеговини, већ је Босна и Херцеговина конституисана као самосталана држава сложеног државног уређења. „Због овога се може рећи да Дејтонски мировни споразум, како то, уосталом, говори и његов назив, спада у категорију међународних споразума и то споразума којима се окончава рат (мировни споразум).“[1282] Чињеница да је овим споразумом окончан рат у Босни и Херцеговини, не представља нешто необично јер „најчешћи и најнормалнији пут завршетка ратног стања представља мировни уговор.“[1283] Оно што је необично и због чега је Дејтонски мировни споразум специфичан акт, јесте чињеница да је с њим, не само завршен рат у БиХ, већ и донесен Устав једне државе - Босне и Херцеговине.[1284] Доношењем овог Устава, прекинут је уставни континуитет Републике Босне и Херцеговине и она је организована на нов начин. Успостављена је нова сложена држава – Босна и Херцеговина састављена од два ентитета, Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине.

Дејтонски мировни споразум, по својој форми је вишестрани (мултилатерални) међународни уговор (уговор-закон), док по својој садржини представља међународни мировни споразум којим се регулише уставна материја односно који садржи устав. Он је акт међународног карактера са елементима уставности. Дејтонски мировни споразум, као Општи оквирни споразум за мир у БиХ, састоји се од једанаест анекса, међу којима је најважнији Анекс IV, који представља Устав Босне и Херцеговине[1285] Од свих анекса, најзначајнији је свакако, Анекс IV који је по свом садржају Устав Босне и Херцеговине, односно највиши

[1281] Дејтонски мировни споразум потписали су Босна и Херцеговина, Савезна Република Југославија, Република Хрватска, као уговорне стране, и свједоци-представници Европске уније, Републике Француске, Републике Њемачке, Руске Федерације, Велике Британије и Сједињених Америчких Држава. Република Српска није непосредно учествовала у разговорима односно није директни потписник споразума, већ је то у њено име учинила СР Југославија на основу овлаштења добијеног од Скупштине Републике Српске 29.08.1995. године

[1282] Снежана Савић, *Република Српска послије Дејтона*, Правни факултет Универзитета у Б. Луци,1999, стр.13.

[1283] Смиља Аврамов-Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1996, стр. 583.

[1284] Готово да и нема примјера у међународном праву и међународним уговорима и споразумима да се као дио, односно прилог споразума, странама потписницама обезбједи устав“. Миле Дмичић, *Босанскохерцеговачка држава и њен устав“,*Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, бр.35/2013, Бања Лука, 2013, стр. 83.

[1285] Међутим, и остали анекси су од утицаја на уставно-правни поредак БиХ, што се не смије занемарити у проучавању државног уређења и правног поретка БиХ.Анекс I-A- Војни аспекти мировног рјешења; Анекс I-Б; Регионална стабилизација; Анекс II-Граница између ентитета; Анекс III – Избори; Анекс IV – Устав; Анекс V - Арбитража; Анекс VI – Људска права; Анекс VII – Избјеглице и расељена лица; Анекс VIII – Комисија за чување националних споменика; Анекс IX – Јавне корпорације Босне и Херцеговине; Анекс X – Цивилно спровођење; Анекс XI – Међународне полицијске снаге; као и Споразум о парафирању Општег оквирног споразума. Дејтонски споразум, међународни уговор, без обзира што се састоји од више дијелова, а и закључен је између више субјеката, са циљем да се створе реципрочна права и обавезе.

правни акт на њеном простору. „Међутим, из анализе и „духа“ цијелог споразума, произилази да је правна снага и осталих дијелова истог, идентична снази Анекса IV, што такође за споразуме овакве врсте, а изражено у форми анекса, није уобичајено.“[1286] Зато се може рећи да су Општи оквирни споразум и његових једанаест анекса „акти уставног карактера, посебно Анекс IV, и представљају изворе уставног права.“[1287]

Дејтонским мировним споразумом, Босна и Херцеговина је наставила међународноправни континуитет као држава, али са промјењеном унутрашњом структуром. Република Босна и Херцеговина, међународно призната 1992. године, промијенила је име у Босна и Херцеговина, и организована је на нов начин. Овим споразумом потврђен је суверенитет, територијални интегритет и независност БиХ, али је „њиме утврђено да ће дотадашња Република Босна и Херцеговина добити ново име *Босна и Херцеговина* и наставити своје правно постојање по међународном праву, као држава, са унутрашњом структуром измјењеном према овом споразумом и са својим дотадашњим међународно признатим границама и да ће се састојати од два ентитета, Федерације БиХ и Републике Српске.“[1288] Дакле, Дејтонским споразумом настављен је међународно правни континуитет Босне и Херцеговине, она је остала чланица ОУН-а и других међународних организација, али је дошло до прекида уставног континуитета на унутрашњем плану тј. прекида са државним уређењем бивше Републике Босне и Херцеговине. „Потврђено је уставноправно уређење државе, према којем је БиХ састављена од двају равноправних и јединствених ентитета, као конститутивних и државотворних јединица.“[1289] Из наведеног се може закључити да је Босна и Херцеговина, конституисана Дејтонским мировним споразумом, вишеструко специфична држава, *sui generis.*

3. УСТАВ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ У ФОРМАЛНОМ И МАТЕРИЈАЛНОМ СМИСЛУ – СПЕЦИФИЧАН ПРАВНИ АКТ

Устав Босне и Херцеговине је специфичан устав, и са формалног и материјалног аспекта, непознат у досадашњој теорији и пракси. И површном анализом његових одредби, може се закључити да је њиме успостављена специфична сложена држава, у уставноправној теорији и пракси, до сада, непозната.

Као што је Дејтонски мировни споразум по много чему специфичан, тако је и Устав Босне и Херцеговине „по много чему, у односу на општи појам устава као највишег правног

[1286] Снежана Савић, *Република Српска послије Дејтона*, Правни факултет Универзитета у Б. Луци,1999, стр стр. 16.
[1287] Рајко Кузмановић, *Уставно право*, Бања Лука, 2002, стр. 304.
[1288] Миле Дмичић, „*Уставно правни статус Републике Српске у оквиру Босне и Херцеговине-нормативно и стварно“,* Зборник радова са научног скупа Република Српска-десет година Дејтонског мировног споразума, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005, стр.157.
[1289] *Исто*, стр.158.

акта, специфичан.“[1290] Устав БиХ је саставни дио Општег оквирног споразума за мир у БиХ (Дејтонски мировни споразум), и то Анекс IV. Истичемо то као специфичност, јер скоро да нема примјера у међународном праву и међународним уговорима и споразумима да се као дио, односно, као прилог споразума страна потписница „дарује“ устав. Иако је „атипична политичко-правна појава, бар у новије доба, да предмет међународног уговора буде уставно уређење једне од уговорних страна, а што је случај са уставним уређењем Босне и Херцеговине,[1291] неспорно је да „са теоријско-правног гледишта, овај Анекс по својој садржини, представља Устав Босне и Херцеговине и такав назив и носи.“[1292] Будући да је саставни дио вишестраног, међународног споразума, за Устав БиХ се може рећи да није унутрашњи већ међународноправни акт, односно да није акт државног права као већина устава усвијету, већ акт међународног права.У односу на општи појам устава, *у погледу органа који га доноси*, Устав БиХ је такође специфичан. Није га донио уставотворни орган тј. уставотворна скупштина, редовна скупштина, шеф државе, а ни народ. Он није настао као резултат одређене политичке воље већ као продукт воље међународне заједнице и резултат компромиса представника сва три народа. Специфичност се огледа и у начину његовог настанка. „По начину његовог доношења он је *de facto* „подарени“ устав, јер се о њему нису изјашњавали ни парламенти државе и ентитета нити грађани референдумом. Њиме је прокламовано асиметрично уређење.“[1293]

Устав БиХ (Анекс IV) у *материјалном смислу*, одређен је својом садржином. Док је његов формални смисао упитан, овај анекс по својој садржини представља Устав Босне и Херцеговине, „односно може се рећи да се ради о уставу у материјалном смислу“.[1294] Овим Уставом, Босна и Херцеговина *организована је на другачији* начин у односу на претходну „фактички непостојећу али међународно признату БиХ.“[1295] Дакле, дошло је до прекида са државним уређењем претходне Босне и Херцеговине, јер у члану I 3 Устава стоји да ће се Босна и Херцеговина састојати од два ентитета, Федерације Босне и Херцеговине и Републике

[1290] Снежана С. Савић, *Дејтонска Босна и Херцеговина*, Правни факултет Универзитета у Б. Луци, 2003, стр.45.
[1291] Нурко Побрић, *цит. дј.* стр. 61.
[1292] Снежана С. Савић, *Република Српска послије Дејтона*, Правни факултет Универзитета у Б. Луци, 1997. стр. 16. и додаје да и у самом Анексу IV члан 12 стоји: „1. Овај устав ће ступити на снагу по потписивању Општег оквирног споразума као уставни акт који замјењује Устав Босне и Херцеговине.“
[1293] Миле Дмичић, „*Босна и Херцеговина – за шта, а против кога и чега*“, Аргументи, часопис за друштвено политичка питања, бр.19/2013, Бања Лука, стр.38. Да Устав БиХ припада категорији октроисаних устава, домаћи аутори се се слажу. Види: Касим Трнка, *Уставно право*, Сарајево, 2006, стр. 37, Снежана Савић, „*Промјене Устава Босне и Херцеговине*“ у: Република Српска- десет година Дејтонског мировног споразума, АНУРС, Бања Лука, 2005, стр. 117; Нурко Побрић, *Уставно право*, Мостар, 2002, стр. 62; Рајко Кузмановић, *Уставно право*, Бања Лука, 2002, стр. 34; итд.
[1294] Снежана С. Савић, *Република Српска послије Дејтона*, Правни факултет Бања Лука, 1997, стр. 16. Наиме, анализирајући његов садржај примјећује се да су предмет регулисања: организација државне власти, државни органи, њихов међусобни однос као и однос према другим органима, права и слободе, контрола јавне власти, друштвено-економскеи односи, што одговара појму устава у материјалном смислу. Специфичност у материјалном смислу, између осталог, огледа се у томе да је Уставом одређено да се Босна и Херцеговина састоји од два ентитета: Републике Српске и Федерације БиХ, са разграниченим надлежностима између ентитета и институција БиХ.
[1295] Снежана С. Савић, *цит.дј.*, стр. 21.

Српске, из чега је видљиво да је БиХ сложена и специфична држава. Устав БиХ, као највиши акт државе је „својеврсни, међународни, верификовани уговор између Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине“.[1296] Међутим, правни теоретичари су сагласни да „устав није регулисао сву неопходну материју (која чини constituens државе)“.[1297] Другим ријечима, Устав БиХ „темељи се на концепту сужавања стандардне уставне материје.[1298] Устав није утврдио облик државног уређења, тј. да ли је Босна и Херцеговина федерација, конфедерација, унија, конфедерално-федерални савез. *Облик владавине* није утврђен Уставом, међутим из чињенице да се на челу државе налази Предсједништво чији се чланови бирају на непосредним изборима, може се рећи да се ради о републици.

Устав уређује основну *организацију власти с*амо на нивоу Босне и Херцеговине као цјелине (члан IV до VII). Дакле, организација власти у ентитетима, како на нивоу ентитета, тако и у локалним јединицама, није обухваћена Уставом Босне и Херцеговине.[1299] То се битно разликује од односа у већини савремених сложених држава. Устав Босне и Херцеговине „не садржи начелан став ни о прихватању принципа подјеле ни о принципу јединства власти. Анализа уставних одредаба не оставља никакву сумњу да је у питању један специфичан, до сада у компаративној савременој уставности, непознат модел подјеле власти“.[1300] Дакле, Устав Босне и Херцеговине није експлицитно одредио облик државне власти, али из анализе органа власти и њиховог односа, односно садржаја устава „и оних уставних одредаба које се односе на материју функција државне власти и њезине организације,“[1301] неспорно произилази да је државна власт у Босни и Херцеговини организована на начелу подјеле власти. Међутим, имајући у виду специфично сложено државно уређење Босне и Херцеговине и „анализа уставних одредаба не оставља никакву сумњу да је у питању један специфичан, до сада у компаративној савременој уставности, непознат модел подјеле власти.“[1302]

Устав Босне и Херцеговине, у *организацији државне власти*, као највише представничко тијело предвиђа Парламентарну скупштину. Овај највиши законодавни, па и уставотворни орган БиХ,[1303] има необичан и специфичан назив. Дводомна структура

[1296] Рајко Кузмановић, *Државноправне реформе и Споразум о стабилизацији и придруживању*, Правна ријеч, бр. 27/2011, Бања Лука, 11.
[1297] Рајко Кузмановић, *Уставно право*, Бања Лука, 2002. стр. 305.
[1298] Нурко Побрић, *цит. дј*., стр. 39. при чему аутор наводи да „сужавање стандардне уставне материје може бити двојако. Прво, уставотворци сматрају да нека питања, из различитих разлога, није уопће потребно регулисати уставом, него законом, или пак подзаконским актима. Друго, поимање стандарда-основе државног и друштвеног уређења, је веома уско“ .
[1299] Миле Дмичић, „*О босанскохерцеговачкој „недовршеној држави, „подијељеном друштву“ и „народима без уставног патриотизма“,*Правни живот бр.12/2014, Београд, 2014.
[1300] Миле Дмичић, „*Уставноправна рјешења о Босни Херцеговини, као сложеној држави или државној заједници“,*Споменица проф. др Гаши Мијановићу, АНУРС, Бања Лука, 2011, стр.198. и 199.
[1301] Звонко Миљко, *Уставно уређење Босне и Херцеговине*, Загреб 2006, 231.
[1302] Миле Дмичић, *Уставноправно уређење Босне и Херцеговине као федерације suigeneris*, “Споменица академика Рајка Кузмановића”, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2006, стр. 175-192. В.шире рад истог аутора, *Босна и Херцеговина као државна заједница sui generis – привремено рјешење или модел за будућност*, Анали Правног факултета Универзитета у Београду, Часопис за правне и друштвене науке, број 1, година LVIII, Београд 2010, стр. 211-228.
[1303] Члан Х Устава одређује да се Устав може мијењати одлуком Парламентарне скупштине.

Парламентарне скупштине (Представнички дом и Дом народа) одговара типу сложене државне заједнице каква је Босна и Херцеговина.

Предсједништво Босне и Херцеговине састављено од три члана (Бошњака, Хрвата и Србина), представља колективног шефа државе.[1304] Занимљиво је да Устав Босне и Херцеговине не даје дефиницију Предсједништва као политичке институције. У њему не пише да је Предсједништво шеф државе који врши одређене функције извршне власти и представља државу. Умјесто тога, Устав одмах одређује састав и начин избора Предсједништва, да би прешао на дужину мандата и његове надлежности.

Предсједништво БиХ има релативно велике надлежности које задиру у извршну власт коју, „поред Предсједништва, чини и Савјет министара, као sui generis, Влада“,[1305] иако то Уставом БиХ није експлицитно одређено. „Устав БиХ успостављен је посебан орган извршне власти у оквиру надлежности институција БиХ.... дат му је компромисни назив – Вијеће министара, а не влада, што је уобичајен назив у земљама парламентарне демократије“.[1306] Устав Босне и Херцеговине не поклања већу пажњу државној управи, третирајући је само у оквиру извршне власти, и то на нивоу институција Босне и Херцеговине.

Уставом Босне и Херцеговине није успостављена трећа полуга власти – судски односно правосудни органи. Устав не садржи одредбе о судској власти, нити о редовним судовима, а једини суд који је утврђен Уставом је Уставни суд. Међутим, високи представник „као највиши ауторитет у цивилном дијелу примјене Дејтонског мировног споразума својом Одлуком наметнуо је Закон о суду Босне и Херцеговине, као и Закон о Тужилаштву БиХ, [1307] иако за то нема уставноправног основа.

Дакле, извршну власт у Босни и Херцеговини чине Предсједништво и Вијеће (Савјет) министара, који ће бити предмет разматрања и анализе. Будући да су ентитети конститутивни дијелови БиХ, неопходно је и у њима приказати уставни положај егзекутиве.

[1304] Члан V Устава БиХ. Члан V Устава Босне и Херцеговине је највећим дијелом посвећенПредсједништву Босне и Херцеговине. У њему су дефинисани: састав Предсједништва, начин избора, дужина мандата и надлежности. Поједине одредбе о Предсједништву су садржане на другим мјестима у Уставу.

[1305] Рајко Кузмановић, *цит. дј.,* стр. 319.

[1306] Касим Трнка, *Уставно право*, Сарајево, 2006. стр. 322.

[1307] Шире в. Снежана Савић, *Дејтонска Босна и Херцеговина-питања и проблеми правне природе*, Бања Лука 2003; Миле Дмичић, *Уставно право-допуна основној литератури*, Бања Лука 2011, као и наш рад,*Устав Босне и Херцеговине-нормативно о стварно*, Бања Лука 2008.

4. ПРЕДСЈЕДНИШТВО БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Као што смо већ рекли, Устав није експлицитно дефинисао Предсједништво као шефа државе и орган који представља државу, као што је то случај у компаративној уставности.

Другим ријечима, Устав избјегава суштинско одређење ове институције, што је вјероватно условљено чињеницом да се националне политичке елите у вријеме доношења Устава нису могле споразумјети о државно-правној природи Босне и Херцеговине (држава или конфедерација), па самим тим ни о уставној улози Предсједништва (колективни шеф државе или заједнички орган конфедералне природе у коме се окупљају представници народâ и ентитетâ).[1308]

У укупној организацији и структури власти, као дио извршне власти, Предсједништво је орган који има значајну улогу у расподјели политичке моћи у домену координације, усаглашавања интереса ентитета и заједничких институција и представљања земље. Мјесто, улогу и надлежност колективног шефа државе неопходно је позиционирати у контексту све наглашенијих елемената јачања егзекутиве у односу на легислативу.

Како је Предсједништво политичка институција са значајним овлашћењима у представљању државе и вршењу извршне власти, основне одредбе о његовом саставу, начину избора и надлежностима су садржане у Уставу Босне и Херцеговине. Члан V Устава Босне и Херцеговине је највећим дијелом посвећен Предсједништву Босне и Херцеговине. У њему су дефинисани: састав Предсједништва, начин избора, дужина мандата и надлежности. Те одредбе су потом разрађене у законским актима и у Пословнику о раду Предсједништва Босне и Херцеговине. Најважнији закони који се односе на Предсједништво су Изборни закон Босне и Херцеговине и Закон о попуњавању упражњеног мјеста члана Предсједништва БиХ у току трајања мандата. За разумијевање улоге Предсједништва у систему државне власти је од значаја и Закон о Савјету министара Босне и Херцеговине, који, између осталог, уређује и однос између ове двије институције. Познавање њиховог односа је нужно за разумијевање начина реализације начела подјеле власти у уставном систему Босне и Херцеговине.

4.1. Избор и мандат чланова Предсједништва

Предсједништво БиХ се састоји од три члана из три конститутивна народа: Србин, Хрват и Бошњак, с тим да се члан и реда српског народа бира на територији Републике Српске, а друга два члана, Бошњак и Хрват, на територији Федерације БиХ. Саставом и начином одлучивања, овај уставни орган изражава и обезбјеђује националну равноправност трију конститутивних народа.

[1308] Горан Марковић, *Предсједништво,* у: Увод у политички систем Босне И Херцеговине – изабрани аспекти, (Саша Гаврић, Дамир Бановић, Christina Krause, ed.), Сарајево, 2009, стр. 211.

Устав је предвидио да ће избор Предсједништва бити вршен у складу са изборним законом, којим су уређена питања која Устав није прецизирао. Тако је Изборним законом БиХ прописана већина гласова потребна за избор кандидата на функцију члана Предсједништва, временски рок у коме сваки члан Предсједништва врши функцију предсједавајућег, замјена члана Предсједништва који је трајно или привремено неспособан да врши функцију или коме престане функција, те одређена институција која констатује даје члан Предсједништва трајно или привремено спријечен да врши функцију.[1309]

Чланове Предсједништва, који се непосредно бирају на територији Федерације Босне и Херцеговине – једног Бошњака и једног Хрвата, бирају бирачи уписани у Централни бирачки списак да гласају у Федерацији Босне и Херцеговине. Бирач уписан у Централни бирачки списак да гласа у Федерацији Босне и Херцеговине може гласати за Бошњака или за Хрвата, али не за оба. Изабран је бошњачки и хрватски кандидат који добије највећи број гласова међу кандидатима из истог конститутивног народа.Члана Предсједништва, који се непосредно бира са територије Републике Српске - једног Србина, бирају бирачи уписани у Централни бирачки списак регистровани да гласају у Републици Српској. Изабран је кандидат који добије највећи број гласова.[1310] Не захтијева се да на изборе изађе натполовична већина од укупног броја уписаних бирача или да кандидат освоји натполовичну већину гласова изашлих бирача или бирача уписаних у бирачки списак.[1311] Међутим, овакав начин избора чланова Предсједништва је неодржив јер искључује могућност избора чланова Предсједништва из реда Осталих народа, што је утврдио и Европски суд за људска права у спору „Сејдић и Финци против Босне и Хе рцеговине“ од 22. децембра 2009. године. Суд је утврдио да су уставне норме о саставу и избору чланова Предсједништва у супротности с чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, у вези с чланом 3 њеног Протокола 1, којим се државе потписнице обавезују да одржавају слободне изборе под условима који обезбјеђују слободно изражавање мишљења народа при избору законо давних органа, и с чланом 1 Протокола 12, који свим грађанима држава - потписница Конвенције јамчи једнака права утврђена законом, а у ширем смислу правним поретком државе. У пресуди се, између осталог, наводи да неизјашњавање Сејдића и Финција као припадника једног од “конститутивних народа“ учинило их је неподобним за кандидовање на изборима за Предсједништво. (...) слиједи да уставне одредбе које чине апликанте неподобним за кандидовање на изборима за Предсједништво такође морају бити сматране дискриминаторским и супротним члану 1 Протокола 12, при чему суд сматра да се у овом погледу не може повући ниједна умјесна

[1309] Изборни закон Босне и Херцеговине, чл. 8.1- 8.8)

[1310] „Сматра се да је овакав начин избора државног поглавара, поготово с обзиром на паритет народа, поред паритета ентитета, карактеристично управо за конфедерални облик државног уређења.“ Снежана С. Савић, *Република Српска послије Дејтона*, Бања Лука, 1999, стр. 30.

[1311] У сврху избора чланова Предсједништва, формира се кандидатска листа која се састоји од имена кандидата за члана Предсједништва Босне и Херцеговине. Кандидате најчешће предлажу политичке странке или њихове коалиције, а могу се кандидовати и независни кандидати.

разлика између дома народа и Предсједништва Босне и Херцеговине.[1312]Дакле, због провођења пресуде Суда,[1313] Устав БиХ ће зато морати бити мијењан, о чему претходних година није било политичке сагласности.

Предсједништво Босне и Херцеговине има *предсједавајућег*. Уставом је утврђено да ће чланови Предсједништва између себе именовати једног члана за предсједавајућег.[1314] На основу Изборног закона, чланови Предсједништва Босне и Херцеговине, између себе бирају предсједавајућег на мандат од осам мјесеци, тако да се по принципу ротације, наизмјенично бирају чланови из различитих конститутивних народа. Предсједавајући Предсједништва је само *primus inter pares*. Он нема значајна уставна овлашћења која би га у погледу политичке моћи имогућности утицаја на рад Предсједништва одвајала од његових колега. Предсједавајући планира рад Предсједништва, припрема сједнице, усмјерава расправу, потписује и проглашава акте проистекле из одлука Предсједништва, представља и заступа Предсједништво, прима акредитивна писма од дипломатско - конзуларних представника других држава.[1315] Ово су углавном овлашћења техничке или церемонијалне природе, која мора обављати појединац да би колегијални орган могао функционисати. Међутим, с обзиром на начин одлучивања Предсједништва и чињеницу да оно остварује своје уставне надлежности као колегијални орган, предсједавајући не може рачунати на могућност одлучујућег утицаја.[1316]

Са строго формалноправног аспекта, чланови Предсједништва, не представљају нити ентитете, нити искључиво народ којим припадају, већ представљају све грађане својих изборних јединица. Основни разлог за такав закључак јесте чињеница да чланове Предсједништва БиХ бирају сви грађани без обзира на то да ли припадају или не припадају одређеној етничкој заједници. Међутим, имајући у виду састав Предсједништва, из три конститутивна народа, те начин одлучивања, о чему ћемо говорити, касније, Предсједништво, првенствено, изражава и осигурава интересе и равноправност трију конститутивних народа и двају ентитета.[1317]

[1312] Case of Sejdić andFinci vs. Bosnia and Herzegovina, applications nos. 27996/06 and 34836/06).

[1313] О томе види: Снежана Савић, *Провођење пресуде Европског суда за људска права у предмету „Сејдић и Финци против БиХ*“, Правна ријеч, бр.31/2012, Бања Лука, 2012, стр. 23-41; Миле Дмичић, *Извршење пресуде Европског суда за људска права у предмету „Сејдић и Финци против БиХ“ и уставноправни положај „Осталих“ у Босни и Херцеговини*,Модерна управа, часопис за управно-правну праксу, бр.9-10, Бања Лука 2013, стр. 23-44.

[1314] У првом мандату Предсједништва,према Уставу, предсједавајући је онај члан који је добио највећи број гласова. Након тога, начин избора предсједавајућег, ротацијом или на неки други начин одредиће Парламентарна скупштина, што је и учињено Изборним законом.

[1315] Члан 6 Пословника о раду Предсједништва БиХ (Сл.гласник БиХ бр. 10/13)

[1316] Горан Марковић, *Предсједништво*, у: Увод у политички систем Босне И Херцеговине – изабрани аспекти, Саша Гаврић, Дамир Бановић, Christina Krause (ed.), Сарајево, 2009, стр. 218.

[1317] Касим Трнка, *Уставно право*, Сарајево, 2006, стр. 311. Међутим, та повезаност територијалне и етничке заступљености покреће озбиљна питања у погледу људских права. Према извјештајима Венецијанске комисије и према пресуди Европског суда за људска права у предмету Сејдић и Финци против БиХ, ограничења гласачких права наметнуте уставом – за Србе у ФБиХ, за Бошњаке и Хрвате у РС, као и за Остале у цијелој БиХ – директно су противрјечна гаранцијама људских права које су предвиђене уставом.

Мандат првоизабраних чланова Предсједништва трајао је двије године. Након тога, мандат чланова Предсједништва БиХ износи четири године. Чланови имају право на још један реизбор. Послије тога, ако желе поново да се кандидују на функцију члана Предсједништва БиХ мора протећи период од четири године.[1318] Овом одредбом се онемогућава монополисање функције члана Предсједништва, јер ниједан кандидат не може рачунати да ће ту функцију вршити стално, односно све док ужива подршку бирачког тијела, јер Устав не омогућава поновну кандидатуру након истека другог узастопног мандата. За разлику од низа система представничке демократије, у којима се по истеку другог узастопног мандата шеф државе више не може кандидовати за ту функцију, у Босни и Херцеговини је то могуће по истеку периода од четири године.

Мандат Предсједништва Босне и Херцеговине је слободан, јер оно самостално формулише и спроводи своју политику. Не постоји формалноправна веза између Предсједништва и неке друге институције, односно његових чланова и њихових бирача, која би ограничавала њихову пуну независност и невезаност туђим мишљењем у одлучивању и дјеловању. „Ниједан од ентитета нема уставну надлежност да контролише рад чланова Предсједништва, да га позива на одговорност и да утиче нањегово дјеловање“.[1319] Слободан мандат чланова Предсједништва искључује могућност њиховог опозива. То значи да ниједна институција нити одређен број бирача не могу покренути поступак смјене члана Предсједништва због политике коју он води. Он остаје на функцији до истека мандата или док му из неког од разлога, предвиђених Изборним законом[1320] функција не престане прије истека мандата на који је биран.

У случају да једном од чланова Предсједништва Босне и Херцеговине престане функција *прије истека мандата* (умре, поднесе оставку, неспособан за обављање дужности[1321] итд.), Закон о попуњавању упражњеног мјеста члана Предсједништва БиХ предвиђа да чланови Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине на сједницама врше избор члана Предсједништва БиХ да би се попунило упражњено мјесто. Кандидат може бити само посланик Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине који је из реда истог конститутивног народа и који је изабран с територије истог ентитета као и члан Предсједништва чије је мјесто упражњено.[1322] Након што Представнички дом Парламентарне

[1318] Члан V 1б Устава. Дакле, чланови Предсједништва који су два путаузастопно бирани на функцију немају право поновног избора прије истекапериода од четири године по престанку другог мандата.
[1319] Радомир Нешковић, *Недовршена држава, политички система Босне и Херцеговине,* Сарајево, 2013, стр. 281.
[1320] Члан 1.10 Изборног закона Босне и Херцеговине
[1321] Уставни суд Босне и Херцеговине доноси одлуку о томе да ли је члан Предсједништва привремено или трајно неспособан за обављање функције.
[1322] Може се поставити питање „зашто се на упражњено мјесто члана Предсједништва бира члан Представничког дома а не Дома народа, будући да чланови Предсједништва представљају конститутивне народе а не грађане Босне и Херцеговине. Можда је то зато што се и чланови Представничког дома, као и чланови Предсједништва, бирају непосредно, па упражњено мјесто у Предсједништву може заузети само онај ко, с обзиром на начин свог избора на јавну функцију, има исти демократски легитимитет, стечен непосредно од народа, као и члан Предсједништва којег треба

скупштине БиХ именује новог члана, именованог потврђује већина делегата у Дому народа Парламентарне скупштине БиХ који припадају истом конститутивном народу као и именовани.[1323] Мандат новог члана Предсједништва завршава када би се завршио и мандат члана Предсједништва којег је замијенио. Нови члан Предсједништва Босне и Херцеговине преузима права, дужности и одговорности члана Предсједништва којег је замијенио, укључујући и предсједавање сједницама Предсједништва Босне и Херцеговине.

4.2. Овлашћења Предсједништва Босне и Херцеговине

Чланом V 3 Устава, утврђене су надлежности Предсједништва Босне и Херцеговине:

а) Вођење спољне политике Босне и Херцеговине

б) Именовање амбасадора и других међународних представника Босне и Херцеговине, од којих се са територије Федерације не може изабрати више од двије трећине

ц) Представљање Босне и Херцеговине у међународним и европским организацијама и установама и тражење чланства у организацијама и установама у којима Босна и Херцеговина није члан

д) Преговарање, проглашавање, и уз пристанак Парламентарне скупштине, ратификација уговора Босне и Херцеговине

е) Извршавање одлука Парламентарне скупштине

ф) Предлагање, на препоруку Савјета Министара, годишњег буџета Парламентарној скупштини

г) Подношење извјештаја, на захтјев, али најмање једном годишње, Парламентарној скупштини о издацима Предсједништва

х) Координација по потреби са међународним и невладиним организацијама у Босни и Херцеговини

и) Обављање и других функција које могу бити нужне за обављање његових надлежности, или које може да му стави у задатак Парламентарна скупштина или о којима се сложе ентитети.

Поједини аутори говоре о „договорној надлежности“ Предсједништва,[1324] имајући на уму да Предсједништву могу бити повјерени и послови који су ван списка његових надлежности, док други аутори само констатују могућност преноса овлашћења од стране

замијенити“. Горан Марковић, *цит.дј.* стр. 211. Будући да чланови Предсједништва представљају конститутивна народе, а не грађане, он сматра да би било оправданије да упражњено мјесто у Предсједништву попуни делегат Дома народа из реда истог народа из којег је члан Предсједништва.

[1323] Члан 6. став 1. Закона. Ако мјесто члана Предсједништва остане упражњено у периоду мањем од 120 дана од датума одређеног за сљедеће изборе Представничког дома, упражњено мјесто попуњава предсједавајући или замјеник предсједавајућег Представничког дома из реда истог конститутивног народа из којег је и члан Предсједништва чије је мјесто упражњено.

[1324] Александар Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља. Том 4,Уставно право Босне и Херцеговине,* Нови Сад, 2002; стр 94.

Парламентарне скупштине, без упуштања у анализу те уставне одредбе.[1325] Уколико се користи термин „пренос“, остаје нејасно која овлашћења Парламентарна скупштина може пренијети на Предсједништво, јер се то у Уставу нигдје не регулише изричито. У принципу, она би му могла повјерити вршење послова који су из надлежности ентитета прешли у надлежност Босне и Херцеговине, или неке друге послове којима се не задире у суштину надлежности саме Парламентарне скупштине.

Надлежности набројане од а) до е) разликују се по томе што се о њима увијек мора донијети: одлука о којој је потребно донијети консензус, те уколико таквог консензуса нема, одлука подлијеже институту и процедури заштите виталног интереса ентитета. Надлежности које су побројане од ф) – и) укључују радње мањег правног значаја, као што су извјештавање, координација, те предлагање. Одлуке из ових надлежности не подлијежу одредбама које се односе на консензус и заштиту виталног интереса.

а) Предсједништво БиХ и спољна политика. Спољна политика БиХ је у надлежности њених институција, а доминантну улогу у њеном вођењу има Предсједништво Босне и Херцеговине, имајући у виду одредбе члана V а) до е) Устава БиХ. Повјеравање скоро цјелокупне области међународних односа у надлежност Предсједништва одступа од познатих уставних рјешења и чини његову позицију у систему државне власти изразито јаком. Овде танадлежност одликује институционални склоп власти у Босни и Херцеговини дајући му једну битну карактеристику предсиденцијалног модела подјеле власти.[1326] Исто тако, у теорији се сматра да је, због улоге међународног фактора у Босни и Херцеговини, значајна надлежност Предсједништва у области координације са међународним организацијама. Међутим, треба истаћи да Парламентарна скупштина има дио одговорности у спољној политици јер је надлежна за доношење закона потребних за спровођење одлука Предсједништва БиХ, те да је пристанак на ратификацију међународних уговора Босне и Херцеговине.[1327] Ратификација уговора је још једна специфичност Босне и Херцеговине, јер у компаративној уставности, ратификација је у надлежности (само) парламента. Поред тога треба имати у виду да је Уставом утврђена обавеза Савјета министара за вођење политике и спровођење одлука БиХ у областима наведеним у члану III 1, 4 и 5 Устава, што обувата и спољну политику. Предсједништво БиХ именује предсједавајућег Савјета министара, који ће ступити на дужност пошто га потврди Представнички дом, и који ће именовати министра спољних послова. Законом је прописано да је Министарство иностраних послова надлежно да проводи утврђену политику и ради на развоју међународних обавеза у складу са ставовима и смјерницама Предсједништва. Оно не утврђује, већ предлаже утврђивање ставова о питањима која су важна за спољну политику државе, предлаже Предсједништву успостављање или прекид

[1325] Касим Трнка, *Уставно право*, Сарајево,2006, стр. 312; Звонко Миљко, *Уставно уређење Босне и Херцеговине*, Загреб, 2006, стр. 269.
[1326] Александар Фира, *цит., дј.,с*тр. 92.
[1327] Члан IV 4 а, д Устава БиХ.

дипломатских или конзуларних односа са другим државама, предлаже Предсједништву учлањење Босне и Херцеговине у међународне организације итд.[1328]

Дакле, може се рећи да „су за вођење спољне политике Босне и Херцеговине одговорни, на првом мјесту, Предсједништво Босне и Херцеговине, потом Савјет министара, и коначно, Парламентарна скупштина, кроз ратификацију међународних уговора које Босна и Херцеговина прихвати“.[1329]

б) Нормативна овлашћења Предсједништва БиХ. Устав не прописује коме припада право да предложи уставне амандмане. Овај недостатак отклоњен је пословницима скупштинских домова, иако то није адекватно рјешење, пошто Устав мора прописати основна питања вршења уставотворне власти.

Пословником Представничког дома, *право предлагања амандмана* на Устав БиХ дато је Предсједништву, Савјету министара, Дому народа и сваком посланику.[1330] Пословник Дома народа такође исто право даје Предсједништву, Савјету министара, Представничком дому и сваком делегату.[1331] Предсједништво може *подносити приједлоге закона* Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине.[1332] Овлашћење Предсједништва Босне и Херцеговине да Парламентарној скупштини *предлаже буџет* институција Босне и Херцеговине га такође чини чини моћном политичком институцијом, пошто оно није чисто формално. Иако Савјет министара Босне и Херцеговине израђује нацрт буџета и препоручује га Предсједништву, оно ипак не игра улогу посредника у односу између Парламентарне скупштине и Савјета министара. Прије него што Предсједништво предложи буџет Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине, оно може започети консултације са премијерима ентитета и њиховим ресорним министрима, те са предсједавајућим Савјета министара и министром за трезор институција Босне и Херцеговине. Одлука о приједлогу буџета се доноси након тих консултација на ванредној сједници Предсједништва. Читав поступак указује на обавезу Савјета министара да води рачуна о ставу који би Предсједништво могло заузети.[1333]

в) Надлежност у области одбране и оружаних снага. Надлежност Предсједништва БиХ у погледу оружаних снага значајно је промјењена у односу на уставне норме, што је и од утицаја на облик државног уређења Босне и Херцеговине. Наиме, чланом V 5 а Устава

[1328] Члан 8 Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 и 103/09.

[1329] Снежана Савић, *Дејтонска Босна и Херцеговина*, Бања Лука, 2003, стр. 104.

[1330] Члан 140 Пословника Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ (Сл.гласник БиХ бр. 58/14)

[1331] Члан 131 Пословника Дома Парламентарне скупштине БиХ (Сл.гласник БиХ бр. 79/14)

[1332] Члан 104. Пословника Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ

[1333] Политички састав Предсједништва умногоме одређује да ли ће оно само формално потврђиватинацрт буџета потекао од Савјета министара или ће уносити важније измјене у њега. Уколикодва члана Предсједништва припадају политичким странкама које нису дио већине уПредставничком дому и немају своје представнике у Савјету министара или странкама којенемају могућност да спријече доношење одлуке о усвајању буџета, вјероватније је дага Предсједништво неће прихватити без измјена или га уопште неће прихватити. Примјер је буџетза 2008. годину, који је Предсједништво у два наврата враћало Савјету министара на дораду.На концу је câмо Предсједништво допунило нацрт буџета и у форми приједлога га упутило ускупштинску процедуру.

прописано је да ће сваки члан Предсједништва по положају имати цивилну команду над оружаним снагама. Ова одредба је у нејасна и у колизији са чланом III 1 Устава у којем су наведене надлежности институција Босне и Херцеговине, међу којима није наведена и надлежност одбране и безбједности, нити се спомињу оружане снаге Босне и Херцеговине. Другим ријечима, оружане снаге, према Уставу Босне и Херцеговине, су у надлежности ентитета, што одговара конфедералном облику државног уређења. Надлежности БиХ које су побројане нису коначне, јер је према члану III/5.а) предвиђено да ће се надлежности о којима се сложе ентитети пренијети на ниво Босне и Херцеговине, па се самим тим проширује и круг надлежности Предсједништва као федералног органа. Ова ситуација се односи на регулисање и пренос надлежности у погледу одбране земље. Наиме, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине је усвојила Закон о измјенама и допунама Закона о Савјету министара Босне и Херцеговине који предвиђа да у његовом саставу постоји министар одбране. Споразумом између Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске о преносу надлежности у области одбране који је потписан 30. децембра 2005 године, ентитети су се сагласили да се на основу горе поменутог члана 3/5.а) све надлежности ентитета у области одбране пренесу на институције Босне и Херцеговине.[1334] Од тада, Предсједништво БиХ има врховну команду и контролу над Оружаним снагама и своју надлежност у овој области остварује искључиво консензусом.[1335]

Тиме је уставна позиција Предсједништва, као колективног шефа државе, у погледу надлежностипрема оружаним снагама изједначена са уставном позицијом шефа државе у другим државама.

г) Остале надлежности Предсједништва БиХ

Предсједништво БиХ има овлаштење *да распусти Дом народа* ПС БиХ, при чему се, Уставом изричито не захтијева постојање консензуса у погледу ове одлуке.[1336] Међутим, према Пословнику о раду Предсједништва БиХ, Предсједништво „настоји консензусом донијети“ такву одлуку, а уколико се не постигне консензус, два члана Предсједништва БиХ ипак могу распустити Дом.[1337]

Предсједништво има овлашћења *у погледу именовања*: именовање предсједавајућег Савјета министара Босне и Херцеговине (члан V 4), затим, именовање чланова Управног

[1334] Миле Дмичић; *Уставно право, допуна основној литератури*; Бања Лука, 2011; стр. 102

[1335] У погледу ове надлежности Предсједништво може: да захтијева проглашење ратног стања или ванредног стања од Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине; упути Оружане снаге у операције током рата,ванредног стања или мировних операција ван земље; овласти министра одбране БиХ да нареди употребу или размјештај Оружаних снага; ангажује војне снаге за помоћ цивилним органима у реаговању на природне и друге катастрофе и несреће; одређује и мијења величину и структуру Оружаних снага; утврди одговарајућу националну заступљеност у Оружаним снагама; унапређује професионална војна лица у чинове генерала у Оружаним снагама; Поставља и смјењује генерале у Оружаним снагама; итд. М. Дмичић; *Уставно право, допуна основној литератури*; Бања Лука, 2011;стр. 104-105

[1336] Устав Босне и Херцеговине; члан IV/3-g

[1337] Члан 39. ст. 4 Пословника о раду Предсједништва БиХ.

одбора Централне банке БиХ, гдје Предсједништво бира пет чланова овог одбора на период од 6 година.[1338] Према члану II /став 2. Анекса 8. Дејтонског мировног споразума (надлежност која се не налази у Уставу БиХ),[1339] Предсједништво БиХ има овлаштење да именује пет чланова Комисије за очување националних споменика.

Чланови Предсједништва могу покренути *спор пред Уставним судом* Босне и Херцеговине (ово право припада сваком члану Предсједништва у споровима из члана VI 3а Устава). Предсједништво *потврђује државне* симболе које усвоји Парламентарна скупштина.[1340]

Устав БиХ садржи два основа за делегацију надлежности ентитета на институције БиХ, од којих је један „изражен веома специфичном и неуобичајеном формулацијом да Предсједништво може одлучити да олакша сарадњу између ентитета у стварима које према Уставу не спадају у надлежност БиХ, уколико се један од ентитетау датом случају томе не противи.“[1341] „Значи, ако је један ентитет против тога, Предсједништво нема овлашћење да врши координацију“.[1342] Пословник о раду Предсједништва БиХ[1343] предвиђа да се међуентитетска координација одвија путем конференције на коју се позивају релевантни ентитетски и државни званичници. Уколико би резултат конференције био позитиван, ентитети би потписали меморандуме о разумијевању којима би се обавезали да предузму паралелне активности, или да оснују институције које ће бити задужене за обављање споменутих активности у њихово име. Предсједавајући потписује меморандум у својству свједока.[1344]

У вршењу својих надлежности Предсједништво Босне и Херцеговине усваја *нормативне акте (*одлуке из области спољне политике, приједлози закона упућени Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине, именовања државних функционера), као *и декларативне акте* (декларације, мишљења).[1345]

[1338] Устав БиХ чан VII/2 и 3
[1339] http://cesi.fpn.unsa.ba/wp-content/uploads/2012/12/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf
[1340] Члан I 6 Устава
[1341] Миле Дмичић, *Уставно право, допуна основној литератури*, Бања Лука, 2011, стр. 158
[1342] Миле Дмичић, *Спроводити, али и мијењати поједина уставна рјешења у Босни и Херцеговини и Републици Српској,*Зборник радова са Научног скупа „Република Српска, двадесет година развоја-достигнућа, изазови и перспективе, одржаног 17.и 18. септембра 2012.године у Бањој Луци, Бања Лука, 2012, стр.820.
[1343] Члан 50 и 51 Пословника о раду Предсједништва.
[1344] Из Одлуке Уставног суда БиХ произилази да Предсједништво има право заштите суверених интереса и функционалности надлежности БиХ. Наиме, У својој Одлуци број У 9/00 у којој је Уставни суд БиХ разматрао уставност Закона о Државној граничној служби, Уставни суд БиХ је закључио да Предсједништво БиХ има право да донесе било коју одлуку која је нужна ради заштите суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета БиХ, као и одлуку о оснивану институција које су нужне за извршавање надлежности које су према уставу БиХ додијељене БиХ. Сл.гласник БиХ бр. 1/01
[1345] Члан 32 Пословника о раду Предсједништва БиХ.

Анализирајући надлежности Предсједништва, може се закључити да оне представљају уобичајене функције шефа државе, али и да Предсједништво има значајних овлаштења која задиру и у законодавну и извршну власт.[1346]

Специфичност Предсједништва БиХ није само у његовом саставу већ и начину одлучивања.

4.3. Начин одлучивања Предсједништва Босне и Херцеговине

Предсједништво Босне и Херцеговине има елементе институције конфедералног облика државног уређења према начину усвајања одлука.[1347] Тачком 2 ц предвиђа да ће се Предсједништво трудити да све одлуке донесе консензусом. „Чланови Предсједништва, у духу консезуалне демократије, требали би да доносе одлуке једногласно, а не прегласавањем. То представља интензиван дијалог, спремност на компромис и уважавање интереса сваког члана овог органа“.[1348] Изузетно, одлука Предсједништва се може сматрати пуноважном, ако је усвојена и од два члана, али уз пошотовање тачке 2 д. У тачки 2 д стоји да члан Предсједништва који се противи одлуци, може исту да прогласи деструктивном по виталне интересе ентитета на чијој је територији изабран и то у року од три дана од њеног усвајања. Уколико је на деструктивност одлуке указао члан Предсједништва из Републике Српске (Србин), таква одлука ће се одмах упутити Народној скупштини Републике Српске, а ако је на деструктивност одлуке указао бошњачки или хрватски члан Предсједништва из Федерације, о таквој одлуци одлучиваће бошњачки делегати у Дому народа Парламента Федерације, односно хрватски делегати у истом дому, ако је изјаву о деструктивности дао хрватски члан Предсједништва.

Уколико ту изјаву, у року од десет дана пошто им је одлука упућена, потврди двотрећинском већином Народна скупштина РС односно Дом народа Федерације, оспорена одлука Предсједништва неће ступити на снагу.

За разлику од института „витални интерес конститутивних народа“, који је основ за одлучивање у Парламентарној скупштини, у Предсједништву је основ одлучивања „витални интерес ентитета“. Важно је напоменути да се „одредба о виталном интересу ентитета у члану V разликује од одредбе о заштити виталног националног интереса која је предвиђена у члану IV Устава БиХ. Чланови Предсједништва имају уставну надлежност да заштите витални интерес ентитета са чије територије су бирани, а Парламентарна скупштина БиХ има уставну надлежност да заштити витални интерес конститутивних народа. Једна надлежност се заснива на територијалним интересима, а друга на етничким.“[1349] Међутим, с обзиром на мјесто гдје се

[1346] „Предсједништво је уставно замишљено као најважније тијело, гдје се договарају најважније политичке одлуке у суставу устројства власти.“ Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *Уставно право*, Загреб, 1998. стр. 298.
[1347] Начин усвајања одлука у Предсједништву је утврђен чланом V тачком 2 ц и 2 д Устава БиХ
[1348] Недим Адемовић, Joseph Marko, Горан Марковић, *Уставно право БиХ*, Сарајево, 2012, стр.183
[1349] *Исто*, стр. 184.

доноси коначна одлука (посланици Народна скупшине, бошњачки односно хрватски делегати у Дому народа Парламента Федерације БиХ), *витални интерес ентитета је истовремено витални интерес конститутивног народа*.

Наиме, сваки члан Предсједништва има право вета на одлуке ове институције. То вето је суспензивно, јер ће коначан став о штетности одлуке заузети ентитетско законодавно тијело. На први поглед изгледа да чланови Предсједништва заступају ентитете, јер воде рачуна о томе да ли се неком одлуком институције чији су чланови наноси штета њиховим ентитетима. Уставна одредба о томе која ентитетска институција коначно утврђује да ли је одлука Предсједништва штетна по витални интерес ентитета даје јаснију представу о томе чији су заступници чланови Предсједништва. Устав, предвиђа да ће се о спорној одлуци Предсједништва изјашњавати Народна скупштина Републике Српске, ако је вето уложио члан Предсједништва из Републике Српске, односно хрватски или бошњачки делегати у Дому народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине, ако је вето уложио хрватски или бошњачки члан Предсједништва. Дакле, о одлуци Предсједништва се неће изјашњавати Парламент Федерације Босне и Херцеговине у цјелини, па чак ни Дом народа, као један од његових домова, него само делегати једног конститутивног народа. Како не могу политички представници само једног конститутивног народа рећи шта је витални интерес ентитета, јасно је да се овом одредбом жељела обезбиједити заштита виталних интереса и конститутивних народа.[1350]

Према уставним нормама, члан Предсједништва нема обавезу да своје одлуке и овлашћења усаглашава са законодавним властима на нивоу ентитета. Међутим, „члан Предсједништва се неформално усаглашава са својом политичком партијом, која обично има владајућу позицију у ентитету“.[1351] У пракси се показало да је давање подршке зависило од одлуке на коју се улаже вето и/или од тога да ли члан Предсједништва који оспорава одлуку припада политичкој странци или коалицији која има већину у надлежној ентитетској институцији. Тако је клуб делегата бошњачког народа у Дому народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине 2008. године одбио да оснажи вето бошњачког члана Предсједништва Хариса Силајџића на одлуку о ратификацији уговора између Босне и Херцеговине и Српске православне цркве, али је 2009. године потврдио Силајџићево мишљење да је одлука

[1350] Међутим, има и другачијих мишљења. Тако проф. Г. Марковић сматра да права вета и нулификације „не припадају ентитетима већ политичким представницима конститутивнихнарода. Кад би она припадала ентитетима, чланови Предсједништва бирани у Федерацији Босне иХерцеговине не би могли самостално, односно одвојено један од другог, прогласити одлукуте институције штетном по витални интерес свог ентитета. Право вета, дакле, не припадаентитетима већ конститутивним народима, односно њиховим политичким представницима. Тоје случај и с правом нулификације. о штетности одлуке Предсједништва не одлучује ПарламентФедерације Босне и Херцеговине у цјелини, па чак ни његов дом народа, него то чине самобошњачки или хрватски делегати. Они сами не могу претендовати да представљају интересеФедерације Босне и Херцеговине, јер је она заједница грађана, конститутивних народа икантона.“Горан Марковић, *Предсједништво,* у : Увод у политички систем Босне и Херцеговине – изабрани аспекти у Босни и Херцеговини (ур. Дамир Бановић, Саша Гаврић, Christina Krause), Сарајево, 2009, стр. 224-225.

[1351] Радомир Нешковић, *цит. дј*. 281.

Предсједништва о покретању поступка за вођење преговора ради закључивања уговора између Босне и Херцеговине и Црне Горе о двојном држављанству штетна по витални интерес Федерације Босне и Херцеговине. Исти клуб делегата је у фебруару 2008. године потврдио изјаву члана Предсједништва Босне и Херцеговине Хариса Силајџића да је одлука о ратификацији Уговора о двојном држављанству између Босне и Херцеговине и Републике Хрватске штетна по витални интерес Федерације Босне и Херцеговине.[1352] У сваком случају, доношење одлука консензусом и постојање института виталног интереса у начину одлучивања, које је, у ствари, право нулификације, говори о томе да се ради о *конфедералном облику* државног уређења.[1353]

Проширивањем института „виталног интереса конститутивног народа“ тј. права нулификације, које постоји у Дому народа Парламентарне скупштине, и на члана Предсједништва, спречава се мајоризација једног народа односно ентитета, до које би дошло штетним одлукама усвојеним по принципу већине. Овако, конфедералним принципима консензуса и виталног интереса, штите се интереси конститутивних народа Босне и Херцеговине.

4.4. Однос Предсједништва БиХ и Савјета министара БиХ

Савјет министара и Предсједништво БиХ су органи извршне власти Босне и Херцеговине. Све обавезе и права Савјета министара према Предсједништву, у складу са Уставом БиХ, одређене су Пословником о раду Савјету министара.[1354] У том контексту Савјет министара предлаже тачке дневног реда Предсједништву; припрема и препоручује Предсједништву нацрт буџета институција Босне и Херцеговине; спроводи спољну политику у складу са Уставом и законима Босне и Херцеговине; извјештава Предсједништво о својим одлукама и другим активностима; на позив Предсједништва учествује на сједницама; на захтјев Предсједништва сазива сједницу Вијећа министара; остварује према Предсједништву и друга права, дужности и одговорности у складу са Уставом Босне и Херцеговине, законима Босне и Херцеговине, Пословником о раду Вијећа министара, као и пословником Предсједништва Босне и Херцеговине.[1355]

[1352] Горан Марковић, *Устав Босне и Херцеговине*, у : Држава, политика и друштво у Босни и Херцеговини (ур. Дамир Бановић, Саша Гаврић), Сарајево, 2011, стр. 269 и 270. Народна скупштина Републике Српске је у марту2008. године потврдила вето члана Предсједништва Босне и Херцеговине на одлуку оупућивању захтјева републици србији да испоштује обавезе према Босни и Херцеговини поКонвенцији о спречавању и кажњавању злочина геноцида од 11. априла 2007. године. Заоцјену природе права вета је значајно да су га подржале само српске политичке странке ународној скупштини републике српске

[1353] И ова одредба Устава Босне и Херцеговине говори о томе да се ради о конфедералном облику државног уређења, с обзиром да је клаузула виталног интереса народа, тј. право нулификације карактеристично за њега“. Снежана Савић, *Република Српска послије Дејтона*, Бања Лука, 1999, стр. 31.

[1354] Пословник о раду Савјета министара (Сл. Гласник БиХ бр. 22/03).

[1355] Члан 82. Пословника о раду Савјета Министара

Осим обима и садржаја надлежности ових институција, однос Предсједништваи Савјета министара Босне и Херцеговине опредјељују начин избора, смјењивања и политичке одговорности овог другог, као и могућност узајамног утицаја у вршењу надлежности. Најзначајнији послови у оквиру извршне функције су повјерени Предсједништву, а не Савјету министара.

Предсједништво БиХ *именује предсједника* Савјета Министара који ће ступити на дужност пошто га потврди Представнички дом.[1356] Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине није дужан да одобри то именовање. У том случају, Предсједништво ће именовати друге кандидате, све док један од њих не добије повјерење Представничког дома. То значи да Предсједништво и Представнички дом Парламентарне скупштине ограничавају један другог у поступку именовања предсједавајућег Савјета министара, јер може бити именован само онај кандидат који је њихов заједнички избор. Предсједништво, међутим, не може утицати на састав Савјета министара Босне и Херцеговине, пошто његове чланове именује предсједавајући Савјета министара, што треба да потврди Представнички дом Парламентарне скупштине. Однос Савјета министара и Предсједништва БиХ је утолико другачији јер се овдје ради о два органа извршне власти. Наиме, иако Предсједништво БиХ именује предсједавајућег Савјета министара, само нема велик утицај на рад Савјета, као самосталног органа у обављању повјерених дужности. За разлику од предсједничких система власти у којима је шеф државе уједно и шеф владе у парламентарним републикама као што је случај Босне и Херцеговине, Савјет министара има предсједавајућег који је одговоран за рад самог Савјета Парламентарној скупштини БиХ.

Предсједништво БиХ може предложити *смјену* предсједавајућег Савјета министара, те у том случају одлучује Парламентарна скупштина БиХ.[1357] Уколико Парламентарна скупштина БиХ изгласа неповјерење предсједавајућем, Савјета министара даје оставку у цјелини, али дужност обавља до потврде новог предсједавајућег и чланова Савјета министара. Предсједавајући Савјета министара може поднијети *оставку* Предсједништву БиХ без образложења. Ако предсједавајући Савјета министара поднесе оставку или ако је трајно спријечен да врши своју дужност, Савјет министара даје оставку у цјелини а дужност обавља до потврде новог предсједавајућег и чланова Савјета.

Савјет министара *припрема нацрт буџета* за институције Босне и Херцеговине који доставља Предсједништву ради одобрења. Уколико Предсједништво БиХ одобри приједлог буџета, он се упућује Парламентарној скупштини БиХ. Учешће три институције, чији политички састав може бити различит, у усвајању буџета утиче на спорост поступка усвајања буџета, тако да се редовно догађа да буџет буде усвојен након почетка нове фискалне године.

[1356] Члан 9 став 1. и став 3. Закона о Савјету министара(Сл. Гласник БиХ, број 30/03, 42/03, 81/06, 76/07,81/07 и 24/08), Аутентично тумачење Закона о измјенама и допунама Закона о Савјету министара (Сл. Гласник БиХ бр.94/07);
[1357] Члан 13 Закона о Савјету министара

Устав не садржи ниједну норму којом би било санкционисано кашњење у усвајању буџета, а ни пословници домова нису их предвидјели, иако су конкретизовали ову материју.[1358] Та правна празнина, коју је требало уредити Уставом, омогућила је да се буџет редовно усваја након што је буџетска година већ почела.[1359]

Савјет министара редовно *информише* Предсједништво БиХ о одлукама и другим активностима Савјета, те може предложити тачке за дневни ред Предсједништва, али и Предсједништво може предложити тачке за дневни ред Савјета министара. Предсједништво, с другестране, може предложити сазивање сједнице Савјета министара на којој би се расправљало о питању од посебне важности за Предсједништво.

Предсједништво БиХ може тражити сазивање сједнице Савјета министара на којој би се расправљало о питању од посебне вжаности за Предсједништво,[1360] као што може предложити питања о којима ће Савјет министара расправљати на својим сједницама. Савјет министара није законски обавезан нити дужан да закаже сједницу или усвоји приједлоге Предсједништва. Да ли ће Савјет министара заказати сједницу и како ће поступити након спроведене расправе, зависи од персоналног састава чланова Предсједништва, односно њихове партијске припадности и мјеста у партијској хијерархији у односу на партијску припадност чланова Савјета министара. [1361]

Из наведеног је видљиво да и Савјет министара и Предсједништво БиХ могу функционисати једно без другог, односно њихово обављање Уставом и законом повјерених надлежности није условљено међусобним односом као што је то случај с Парламентарном скупштином БиХ.

4.5. Однос Предсједништва и Парламентарне скупштине БиХ

Однос Парламентарне скупштине и Предсједништва, представља однос законодавне власти и једне гране извршне власти. Начелно, тај однос би могао бити двојак – државна властби била концентрисана у рукама једне од ове двије институције или би свака од њих била самостална у вршењу својих функција. У Босни и Херцеговини не постоји подређеност законодавне власти извршној или обратно, већ свака утиче на функционисање оне друге.

[1358] Пословник Представничког дома (члану 136), као и Пословник Дома народа (члан 127.) прописује да Предсједништво подноси приједлог закона који садржи буџет,а Представнички дом треба да прослиједи приједлог буџета који је усвојио најкасније до 15. новембра. С том сврхом, скраћени су рокови који су иначе предвиђени за основни законодавни поступак како би буџет био усвојен прије почетка буџетске године, односно најкасније до 15 децембра текуће године. Међутим, Пословник не прописује шта ће се догодити ако домови не испоштују ове рокове.

[1359] Горан Марковић, *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе* (приредио Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, стр.103

[1360] Члан 41 Закона о Савјету министара.

[1361] Ако су у саставу Савјета министара представници опозиционих странака у односу на страначку припадност чланова Предсједништва, Савјет министара ће већ пронаћи начин да одбаци приједлоге Предсједништва. Предсједништво нема формалних средстава да присили савјет министарада поступа у складу са његовом политиком.

Предсједништво врши извршну власт, али може у одређеној мјери судјеловати у раду законодавног органа. Њему припада право законодавне иницијативе, што значи да може подносити приједлоге закона Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине, али и амандмане на Устав БиХ.

Специфичност представља чињеница да Предсједништво нема право суспензивног вета. Разлог вјероватно треба тражити у чињеници да је законодавни поступак у Парламентарној скупштини сложен, као и начин одлучивања, кроз који ентитети и конститутивни народи могу заштитити своје интересе. Ако би, поред постојећих механизама, било присутно и право вета, постојала би опасност да закони, „усвојени тешком муком у Парламентарној скупштини , никад не ступе на снагу усљед противљења Предсједништва".[1362] Осим тога, Предсједништво има право да даје приједлоге и мишљење о оријентационом радном плану Представничког дома.[1363]

Предсједништву припада и право уласка у парламент, будући да његови чланови могу присуствовати сједницама домова Парламентарне скупштине, учествовати у њиховом раду и укључити се у расправу у сваком моменту.[1364] Стога предсједавајући Дома позива Предсједништво на сваку сједницу Дома. На сједницама на којима се разматрају приједлози закона које предложи Предсједништво БиХ или на којима се рјешавају питања из надлежности Предсједништва, обавезно је присуство бар једног члана Предсједништва.[1365]

На захтјев неког од домова, или на свој захтјев, Предсједништво на сједници Дома износи ставове и обавјештава Дом о питањима из своје надлежности, те обавезно подноси извјештај о својим расходима (извршењу буџета) најмање једном годишње.[1366]

Што се тиче односа Предсједништва и Парламентарне скупштине према члану IV (3.г) Устава БиХ, Предсједништво има овлашћење да распусти Дом народа.[1367] Парламентарне скупштине БиХ, али не и Представнички дом. Дакле, „положај Представничког дома и Дома народа је различито регулисан у погледу могућности распуштања „и то на начин који није близак ни распуштању у парламентарном облику подјеле власти, а ни рјешењима у полупредсједничком облику подјеле власти".[1368] Немогућност распуштања Представничког дома од стране шефа државе подсјећа на амерички предсједнички систем, „док је у односу на Дом народа примјењено рјешење које прије наликује на предуставна рјешења о доминацији шефа државе над законодавним тијелом или неким њеним домом, или пак на неки од облика

[1362] Горан Марковић, *Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини*,Правна ријеч, бр. 27/2011, Бања Лука, 2011, стр. 188.
[1363] Члан 65. Пословника Представничког дома ичл. 55. Пословника Дома народа.
[1364] Чл. 74 и чл. 75 Пословника Представничког дома и чл. 64 и 65 Пословника Дома народа
[1365] Члан 182 Пословника Представничког дома и члан 166 Пословника Дома народа.
[1366] Члан 183 Пословника Представничког дома и члан 167 Пословника Дома народа.
[1367]Предсједништво може *распустити Дом народа*, што је у одређеном смислу одлика полупредсједничких система (савремени дуалистички парламентаризам) у којима предсједник државе има право распустити Парламент
[1368] Радомир В. Лукић, *Дводомност Парламентарне скупштине БиХ*, Правни живот бр.12/2010, том IV, Београд 2010, стр, 872.

исквареног предсједничког система (конзулски президенцијализам, на примјер).“[1369] Дакле, могућност распуштања Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине не постоји тј. не постоји уставом или законом предвиђен механизам за његово распуштање. Исто тако, ниједним актом није предвиђено да ће распуштање Дома народа аутоматски водити ка распуштању и Представничког дома, и објављивању нових избора.[1370]

Устав не наводи случајеве и околности у којима је могуће распуштање Дома народа. Овдје се поставља питање „који су домети уставне одредбе о праву Предсједништва да распусти Дом народа. Устав то питање не разрађује. Имајући у виду општи карактер ове уставне одредбе, могло би се закључити да то право припада Предсједништву у било ком тренутку, па и ако није сагласно са неким приједлогом закона који јесте или би могао бити изгласан у Дому народа.“[1371] Пословник о раду Предсједништва БиХ,[1372] прописује могућност распуштања Дома народа ПС БиХ укључујући случајеве промјене парламентарне већине у Народној скупштини Републике Српске, бошњачком или хрватском клубу Дома народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине. Предсједништво настоји консензусом донијети такву одлуку, али уколико се не постигне консензус, правила дозвољавају да два члана Предсједништва БиХ могу донијети такву одлуку. „Дакле, распуштање Дома народа претпоставља промјену парламентарне већине у ентитетским парламентима, који делегирају посланике у Дом народа, па се сходно томе, код сваке промјене парламентарних већина у ентитетима мора промијенити и страначка структура делегата у Дому народа.“[1373] Будући да Устав утврђује да „Дом народа се може распустити одлуком Предсједништава или самог Дома“ може се закључити да је промјена парламентарне већине само једна врста случајева у којима долази до распуштања Дома народа. Устав није ограничио право Предсједништва на распуштање Дома народа тако да је је оно могуће кад год то Предсједништво сматра потребним, односно не само у случајавима промјене парламентарне већине већ и из неких других разлога. Право распуштања Дома народа Парламентарне скупштине „указује на јак положај Предсједништва Босне и Херцеговине у систему државне власти, јер оно тиме може утицати на вршење законодавне власти. Ово овлашћење може бити искориштено уколико се Предсједништво не слаже са законодавном или другом политиком Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, у настојању да се спријечи доношење одлука које су у надлежности

[1369] Исто, 873.
[1370] Приједлог Уставних амандмана из 2006. г. је у поглављу “Парламентарна скупштина БиХ“ увео одредбу којом је прописано распуштање ПС БиХ, а која може саму себе распустити у случају када Представнички дом не успије изабрати предсједавајућег Савјета министара БиХ ни након три круга гласања. Приједлог пакета Уставних амандмана је усаглашен између 6 водећих парламентарних странки (СДА, СНСД, СБиХ, ХДЗ БИХ, ХДЗ 1990 и ПДП) уз посредовање Високог представника и других међународних медијатора у БиХ, али га је Представнички дом ПСБиХ одбио на својој сједници од 26. 4. 2006. године
[1371] Горан Марковић, *Институција шефа државе у Босни и Херцеговине*, Правна ријеч бр.10/2007, Бања Лука 2007, стр. 276.
[1372] Члан 39 Пословника о раду Предсједништва БиХ
[1373] Горан Марковић, *Предсједништво,* у: Увод у политички систем Босне И Херцеговине – изабрани аспекти, Саша Гаврић, Дамир Бановић, Christina Krause (ed.), Сарајево, 2009, стр.171.

Парламентарне скупштине односно да буде изабран састав Дома народа који ће водити политику комплементарну политици Предсједништва.“[1374] Будући да се у Дому народа може користити механизам заштите виталних националних интереса, распуштање Дома народа представља средство притиска на њега да се не користи овим средством сувише често. С обзиром да од 1996. године, до данас није дошло нити једном до распуштања Дома народа, тешко је извршити детаљнију анализу овог институционалног механизма, или тумачити његову функционалност. Притом, запажамо да оваква врста институционалног односа између структура власти означава још једну од „погодности“ којом се утврдила изабрана парламентарна структура.

Такође, Парламентарна скупштина доноси законе који су потребни за провођење одлука Предсједништва БиХ, што имплицира улогу државног Парламента као сервиса Предсједништва, односно служи технички да легализује политичке одлуке и мјере од једног дијела државне егзекутиве.

Парламентарна скуптина одобрава буџет за институције Босне и Херцеговине на приједлог Предсједништва, а Предсједништво БиХ (на приједлог Савјета министара) подноси Дому народа ПС *извјештај о извршењу буџета* институција БиХ.

Предсједништво сарађује с Парламентарном скупштином Босне и Херцеговине у још неколико случајева.

ПС БиХ судјелује у одлучивању о питањима вањске политике давањем сагласности за ратификацију или отказивање међународних уговора, споразума и конвенција, на претходно поднесени захтјев Предсједништва. Парламент дијели ову активност са носиоцима извршне власти, а која је у примарној надлежности Предсједништва. Дакле, Парламентарна скупштина не врши ратификацију међународних уговора, већ даје сагласност на ратификацију коју изврши Предсједништво Босне и Херцеговине. Зато, спорно је да ли се ова њена надлежност може убројати у законодавну функцију. Не би било спорно да је ово дио законодавне функције уколико би Парламентарна скупштина вршила ратификацију међународних уговора. Предсједништво је, међутим, надлежно не само да потписује него и да ратификује међународне уговоре, што оно чини у правној форми одлуке, коју Парламентарна скупштина потврђује, односно на њу даје сагласност. У консултацији са Представничким домом спроводи се именовање представника БиХ у међународним институцијама.

Домови Парламентарне скупштине БиХ могу резолуцијом изразити свој став о релевантним политичким питањима и утврдити политичке смјернице које Предсједништво мора спроводити [1375]

Будући да је Предсједништво стварни носилац извршне власти, са знатним утицајем на вршење законодавне власти (право законодавне иницијативе и распуштања Дома народа), оно

[1374] Горан Марковић, *Устав Босне и Херцеговине*, у: Држава, политика и друштво у Босни и Херцеговини (ур. Дамир Бановић, Саша Гаврић), Сарајево, 2011, стр.272
[1375] Чл. 167. Пословника Представничког дома и чл. 151. Пословника Дома народа

(барем потенцијално) представља најмоћнију политичкуинституцију. У цјелокупној структури власти на нивоу Босне и Херцеговине, мада се Парламентарна скупштина, уз сва ограничења, појављује као носилац законодавне власти, Предсједништво, иако по претпоставци дио извршне власти, јесте орган са најозбиљнијом политичком моћи, како то истиче проф. А.Фира.[1376]

5. САВЈЕТ МИНИСТАРА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

5.1. Избор Савјета министара

Имајући у виду политичке околности настанка Босне и Херцеговине, уставотворац је изгледа сматрао прихватљивим да ову институцију не назове традиционалним називом „влада“ него је употријебио донекле неутралан термин.[1377]

У Уставу, чланом V 4, дато је само неколико основних системских рјешења о положају, надлежности и избору овог органа, „али то је компензовано цјеловитим Законом о Савјету министара Босне и Херцеговине, којим је број министарстава са три порастао на садашњих девет, са бројним помоћним тијелима. Међутим, важи општа напомена да ће стварна моћ Савјета министара зависити од односа политичких снага, што је и теоријски и практично могуће и при далеко боље изведеној уставној регулативи.“[1378] Устав је дефинисао Савјет министара БиХ конципирајући одредбу на начин да предсједавајући и министри заједно сачињавају ову институцију и одговорни су за провођење политике и одлука БиХ у областима искључиве надлежности БиХ, међуентитетске координације и додатне надлежности које БиХ може преузети уколико се ентитети споразуме о преносу послова из искључиве надлежности ентитета на БиХ или преузети од ентитета оне надлежности које су потребне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине. Из наведеног се може закључити да је Устав само оквирно дефинисао организацију Савјета министара БиХ док је детаљнија регулација извршена Законом.

Према Уставу БиХ, предсједавајућег Савјета министара именује Предсједништво Босне и Херцеговине, а потврђује Представнички дом Парламентарне скупштине. Предсједавајући Савјета министара именује министра иностраних послова, министра спољне трговине и друге министре, ако то буде потребно,[1379] а који ступају на дужност када то потврди Представнички

[1376] Александар Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља. Том 4,Уставно право Босне и Херцеговине*, Нови Сад, 2002; стр. 92
[1377] Горан Марковић, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Београд/Сарајево, 2012, стр.118
[1378] Миле Дмичић, *Спроводити, али и мијењати поједина уставна рјешења у Босни и Херцеговини и Републици Српској*, Зборник радова са Научног скупа „Република Српска, двадесет година развоја-достигнућа, изазови и перспективе, Бања Лука, 2012, стр.820.
[1379] Број министарстава у Савјету министара се у протеклом периоду повећавао, што је умногоме допринио пренос надлежности са ентитета на ниво Босне и Херцегивне, тако да данас Савјет министара

дом. Тачком „б“ овог члана прописано је да се са територије Федерације Босне и Херцеговине не може именовати више од двије трећине свих министара, а да замјеници министара не могу припадати истом конститутивном народу којем припадају министри. Као што се може примијетити, уставне одредбе о Савјету министара су прилично малобројне, тако да су његове функције, састав, начин рада и одлучивања, додатно регулисани Законом о Савјету министара, Пословником о раду Савјета Министара, те Пословником Представничког дома и Пословником Дома народа Парламентарне скупштине.[1380] То се односи и на избор Савјета министара и облике парламентарне контроле Савјета министара. Закон о Савјету министара Босне и Херцеговине прецизира да је Савјет министара орган извршне власти, који врши своја права и дужности као владине функције, у складу са Уставом БиХ, законима и другим прописима Босне и Херцеговине.[1381] Савјет министара чине предсједавајући и министри, са мандатом истим као и мандат Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.

Предсједавајућег Савјета министара именује Предсједништво Босне и Херцеговине, код сваког новог мандата Парламентарне скупштине, најкасније 15 дана након одржавања конститутивне сједнице Представничког дома, те одлуку о именовању одмах доставља Представничком дому на одобравање. Предсједавајући Савјета министара ступа на дужност[1382] након што његово именовање одобри Представнички дом, у супротном, тј. ако се не потврди одлука Предсједништва Босне и Херцеговине о именовању предсједавајућег Савјета министара, Предсједништво је дужно да у року од осам дана именује другог предсједавајућег Савјета министара и такву одлуку поново достави на потврђивање Представничком дому. „Без обзира на његов стварни утицај и политичку моћ, шеф државе увијек располаже уставним овлашћењем да формално предложи личност за првог министра или премијера“,[1383] те тако и у Босни и Херцеговини Предсједништво именује предсједавајућег Савјета министара, иако се у суштини ради о предлагању, јер Представнички дом доноси одлуку о предсједавајућем. Дакле, према Уставу Босне и Херцеговине, именовање предсједавајућег Савјета министара је у искључивој надлежности Предсједништва, при чему Устав не прецизира да се именовање може

има девет министарстава: Министарство спољних послова; Министарство цивилних послова; Министарство спољне трговине и економских односа; Министарство финансија и трезора; Министарство за људска права и избјеглице; Министарство комуникација и транспорта, Министарство правде; Министарство безбједности и Министарство одбране. У периоду до 2000. године, треба истаћи да су Савјет министара, према Закону о Савјету министара Босне и Херцеговине и министарствима Босне и Херцеговине из 1997. године (Сл. Гласник БиХ бр. 4/97) чинила три министарства: Министарство спољних послова, Министарство цивилних послова и комуникација и Министарство спољне трговине и економских односа, а остала министарства су успостављена у периоду од 2000. до 2003. године. О томе шире види наш рад: Устав БиХ – нормативно и стварно, Бања Лука, 2008, стр. 172 – 189.

[1380] Под тим се подразумјева Закон о Савјету Министара (Сл. Гласник БиХ, број 30/03, 42/03, 81/06, 76/07,81/07 и 24/08), Аутентично тумачење Закона о измјенама и допунама Закона о Савјету министара (Сл. Гласник БиХ бр.94/07); Пословник о раду Савјета Министара (Сл. Гласник БиХ бр. 22/03), те Пословници Представничког дома и Дома народа Парламентарне скупштине БиХ.

[1381] Члан 2 Закона о Савјету министара.

[1382] Члан 9 Закона о Савјету министара.

[1383] Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Ниш, 2006, стр. 214.

учинити два или више пута. Закон о Савјету министара предвиђа да Предсједништво Босне и Херцеговине може именовати другог предсједавајућег, ако претходно именовање не буде потврђено у Представничком дому. Међутим, ако би се десило да ни друго именовање не буде потврђено, поставља се питање како разријешити насталу ситуацију која има елементе парламентарне кризе, водећи, притом, рачуна о уставности и законитости? Устав БиХ, па тако ни Закон о Савјету министара, не предвиђају да неки други субјекти (посланички клубови, одређени број посланика, руководни органи Представничког дома) могу именовати (предлагати) предсједавајућег у случају два неуспјела именовања од стране Предсједништва Босне и Херцеговине, нити предвиђа могућност да Предсједништво распусти Представнички дом.[1384] Вјероватно би Предсједништво опет вршило именовање, али је за то упитан нормативни основ.

Да би се избјегла таква ситуација, Предсједништво Босне и Херцеговине у процесу кандидовања треба да обави консултације са свим политичким партијама заступљеним у Представничком дому, да би именовало лице које ће имати подршку већине политичких снага у парламенту. Устави појединих земаља изричито за тај поступак прописују обавезу консултовања.[1385] Обавеза консултовања није утврђена Уставом БиХ, али је предвиђена Пословником о раду Предсједништва БиХ[1386] будући да је нужна и логична. Кандидат за предсједавајућег мора имати подршку представника оба ентитета, јер у начину одлучивања Представничког дома, свака већинска одлука мора садржавати најмање једну трећину са територије сваког ентитета, а у вези стим, око личности предсједавајућег мора постојати и консензус три конститутивна народа. Наиме, одлуке у Представничком дому доносе се већином гласова посланика који су присутни и који гласају, уз настојање да та већина укључује најмање једну трећину посланика са територије сваког ентитета. Ако већина гласова не укључује једну трећину гласова посланика с територије сваког ентитета, предсједавајући Дома и његови замјеници, састају се као комисија, и настоје у року од три дана, да постигну сагласност. Ако Колегиј успије да постигне сагласност, о томе се обавјештава Дом, послије чега се гласа као и претходни пут. Ако Колегиј не постигне сагласност, или ако постигне сагласност новим рјешењем које није било предмет гласања у Дому, одлуку доноси већина од

[1384] Предсједништво БиХ има могућност да распусти Дом народа (члан IV/3 тачка г.Устава БиХ), које нема надлежности по питању избора Савјета министара.

[1385] Устав Србије (члан 127) експлицитно одређује да кандидата за предсједника владе предлаже председник Републике, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа. Исто тако и Устав Словеније предвиђа (члан 111) да предсједник Републике, након консултација са лидерима посланичких група, предлаже Државном сабору кандидата за премијера. И Устав Републике Хрватске (члан 97) предвиђа да предсједник Републике повјерава мандат за састављање владе особи, која на темељу расподјеле заступничких мјеста у Хрватском сабору и обављених консултација, ужива повјерење већине свих заступника.

[1386] Члан 38. Пословника о раду Предсједништва БиХ, (Службени гласник БиХ бр. 10/13). Предсједништво обавља консултације са предсједавајућим и потпредсједавајућим Представничког дома БиХ, представницима политичких партија заступљених у Представничком дому, почевши од најбројније заступљене партије, као и са евентуалним коалиционим парнтерима који партиципирају у Представничком дому односно групом посланика која предочи парламентарну већину.

укупног броја посланика који су присутни и који гласају уз услов да гласови „против“ не садрже двије трећине или више посланика изабраних из сваког ентитета.[1387] Осим тога Предсједништво мора водити рачуна и о подобности самог кандидата за предсједавајућег Савјета министара, у смислу да ли исти испуњава законом прописане услове.[1388] Исто тако, Предсједништво ће, прије именовања, затражити од лица које се именује да му достави читав низ података[1389] које провјерава Државна агенција за истрагу у заштиту, као и Изборна комисија, који, најкасније у року од осам дана, коначан извјештај и потврду испуњавања услова достављају Предсједништву БиХ које, потом, може наставити поступак са избором именовања предсједавајућег Савјета министара. Предсједништво у року од 15 дана доставља Комисији за припрему избора Савјета министара Представничког дома Парламентарне скупштине име лица именованог на функцију предсједавајућег, са свим потребним информацијама о испуњености услова, након чега Комисија у року од три дана, одлучује да ли препоручује Представничком дому потврду избора кандидата. На крају, Представнички дом, у року од три дана од пријема препоруке Комисије, доноси одлуку о потврђивању лица именованог на дужност предсједавајућег.[1390] Кад Представнички дом прими одлуку о именовању предсједавајућег Савјета министара, на сазваној сједници Представничког дома, именовани објашњава свој програм о чему ће се водити расправа, а затим приступити гласању о одобравању именовања.

Након што именовање предсједавајућег Савјета министара одобри Представнички дом, исти ступа на дужност. Чланом V/4 Устава БиХ предвиђено је да предсједавајући Савјета министара именује министре, с тим да са територије Федерације Босне и Херцеговине не може бити именовано више од двије трећине министара. Исти члан Устава предвиђа да Предсједавајући именује и замјенике министара који нису из истог конститутивног народа као њихови министри, а преузимају дужност након што их потврди Представнички дом.[1391] Устав Босне и Херцеговине, дакле, при именовању министара захтијева ентитетску заступљеност, а при именовању сваког министра и замјеника националну избалансираност, што произилази из

[1387] Члан 85 и 86 Пословника Представничког дома.

[1388]Наиме, Закон о Савјету министара (чл. 10 ц) предвиђа: да би лице било именовано за предсједавајућег Савјета министара, министра или замјеника, потребно је да испуњацва све потребне услове за избор кандидата прописане Изборним законом Босне и Херцеговине; да се на њега не односи ниједна неспојива дужност прописана тим законом и да је доставило све информације које су потребне изборној комисији да испуни своје обавезе из Закона о сукобу интереса у институцијама власти Босне и Херцеговине у случају да је потврђено именовање тог лица.

[1389] Види члан 10 д. Закона о Савјету министара.

[1390] Члан 10 г и члан 10х Закона.Закон о Савјету министара (чл.10и) Босне и Херцеговине прописује да поступак именовања и потврђивања предсједавајућег Савјета министара треба бити завршен у року од 22 дана од конститутивне сједнице Представничког дома, што је тешко остварив у случају да Предсједништво мора именовати другог предсједавајућег због непотврђивања њихове одлуке о првом предсједавајућем.

[1391]Министри и замјеници министара које именује предсједавајући Савјета министара морају испуњавати исте законом прописане услове као и предсједавајући Савјета, и доставити одређене информације које је од њих тражио предсједавајући, а које оцјењују и провјеравају СИПА и Изборна комисија, стим да су рокови дужи него код именовања предсједавајућег.

основног принципа на којем се заснива уставно уређење Босне и Херцеговине - равноправност два ентитета и три конститутивна народа.[1392] Уосталом, и члан IX 3 Устава Босне и Херцеговине предвиђа да функционери именовани на положаје у институцијама БиХ, у начелу, представљају састав народа Босне и Херцеговине. Законом о Савјету министара предвиђено је да именовања министара и њихових замјеника буду у року од 70 дана од дана потврђивања предсједавајућег у Представничком дому.[1393]

Ова законом прописана процедура о трајању формирања Савјета министара након избора, међутим, никад до сад још није испоштована. Наиме, до данас Босна и Херцеговина је имала пет сазива Савјета министара, а формирање министара у свим сазивима до сада, увијек је трајало дуже од законом предвиђеног рока. „Након избора из септембра 1996. године, именовање Савјета министара са двојицом копредсједавајућих извршено је након 3 мјесеца и 20 дана; након избора из 1998. године протекла су чак 4 мјесеца и 21 дан; након избора 2000. године протекла су 3 мјесеца и 10 дана; након избора 2002. године, такође, 3 мјесеца и 10 дана, те након избора одржаних 2006. године протекла су 4 мјесеца и 9 дана до потврђивања Вијећа министара.“[1394] Овоме би додали да је избор Савјета министара након одржаних избора 2010. године, био тек у фебруару 2012. године. Међутим, Устав, а самим тим ни закон, не предвиђа никакве мјере (санкције), као нпр. распуштање Представничког дома, у случају да се у предвиђеним роковима не изврши избор Савјета министара, што се у пракси редовно дешавало.

Битно је, међутим, истаћи да је именовање предсједавајућег, као и осталих чланова Савјета министара, предмет политичког договора. Наиме, један од најзначајнијих принципа, ако не и најзначајнији, по којима се бирају предсједавајући и чланови Савјета министара јест етнички, односно ентитетски критериј. С тим у вези, за правилно разумијевање именовања чланова Савјета министара, неопходно је узети у обзир и ту чињеницу. Дакле, Предсједништво БиХ ће именовати предсједавајућег Савјета министара и тражити потврду Парламента за то именовање, након што су представници/лидери политичких странака, које треба да формирају извршни орган власти у складу с резултатима општих избора, постигли консензус о томе. Управо у овој чињеници и проналазимо разлоге за кашњења у формирању Савјета министара у свим сазивима. То, чини се из приложеног, додатно потврђује тврдњу да је овај политички договор и даље тешко постићи. Све ово говори да у земљи још није дошло до трајније стабилизације политичке сцене. У овако диференцираном политичком спектру у сваком сазиву је било много тешкоћа око успостављања владајуће коалиције и кохерентне извршне власти.

[1392] То произилази из специфичне сложене структуре и државног уређења Босне и Херцеговине, које се, као и састав институција Босне и Херцеговине, заснива на основном, темељном принципу – равноправности ентитета и три конститутивна народа. Зато кад говоримо о Савјету министара, као органу извршне власти Босне и Херцеговине, морамо имати у виду специфичну сложену структуру и државно уређење Босне и Херцеговине, које Савјет министара и не чини владом у класичном смислу.

[1393] Члан 10и Закона.

[1394] Касим Трнка,ет.ал. *Процес одлучивања у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине, Стање-компаративна рјешења-приједлози,* Сарајево, 2008, стр. 25.

У Босни и Херцеговини, дакле, потпуно је одвојен избор предсједавајућег Савјета министара и чланова (министара), јер Представнички дом прво одобрава именовање предсједавајућег, а онда касније на другој сједници, одобрава именовање министара. Овакво фазно раздвајање кандидовања и избора шефа органа извршне власти од кандидовања чланова, уобичајено је у традиционалној парламентарној процедури уз честу појаву да се на истој сједници парламента одлучује и о предсједнику (у БиХ, предсједавајућем), његовом програму и члановима, а у Босни и Херцеговини се то врши на одвојеним сједницама.

У Босни и Херцеговини постоји специфичност у виду именовања. Наиме, осим министара, предсједавајући врши именовање и њихових замјеника који нису из истог конститутивног народа, водећи рачуна и о ентитетској заступљености. Имајући у виду чињеницу да коначну одлуку о избору предсједавајућег и чланова Савјета министара доноси Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, може се рећи да је избор Савјета министара, близак парламентарном систему избора органа извршне власти.[1395] У случају да Представнички дом не потврди одлуку предсједавајућег о именовању министра или замјеника министра, предсједавајући Савјета је дужан да у руку не дужем од осам дана именује другу особу на то мјесто и доставити на потврду Представничком дому или поднијети оставку. Устав не предвиђа никакаве санкције ако не дође до потврђивања предсједавајућег Савјета министара у Представничком дому, што се, теоретски гледано, може догодити у више наврата.

Предсједништво Босне и Херцеговине не може распустити оба дома Паралментарне скупштине Босне и Херцеговине. Предсједништво, према Уставу,[1396] може само да распусти Дом народа, али не и Представнички дом који формално представља све грађане и у чијој надлежности је избор Савјета министара, као извршног органа власти. Овакво рјешење је специфично и необично имајући у виду да у државама са дводомним парламентом шеф државе обично има овлашћење да распушта доњи дом, али, Представнички дом и није у потпуности општепредставничко тијело.[1397] Видљиво је такође да је и овај дом представништво конститутивних народа и ентитета у Босни и Херцеговини.[1398] Институт распуштања

[1395]Именовање чланова Савјета министара од стране Представничког дома, а не Дома народа Парламентарне скупштине, води њиховој неравноправности у вршењу политичко – изборне функције, чиме се даје предност грађанима односно општепредставничком дому, над конститутивним народима заступљеним у Дому народа. Ова чињеница представља елемент парламентарног система, јер у државама с дводомом структуром парламента именовање владе је привилегија доњег дома само ако је у њему успостављен парламентарни систем власти

[1396] Члан IV.3(г).

[1397]Представничи дом се састоји од 42 члана, двије трећине изабраних из Федерације Босне и Херцеговине, а једна трећина из Републике Српске. Уставом је предвиђено да се чланови Представничког дома бирају непосредно у свом ентитету. Представнички дом има има одлике општепредставничког дома свих грађана ентитета, јер се у овом дому могу појавити представници било којег народа тј. и представници народа који не чини већину у ентитету. Међутим, Представнички дом, ипак, нема карактер општег представничког тијела као што је то доњи дом у федаралним државама, јер се посланици бирају у ентитетима. „Он је, у суштини, збир делегација ентитета, с обзиром на бројчани однос 2:1, „у корист“ Федерације Босне и Херцеговине.“ Нурко Побрић, Уставно право, Мостар, 200, стр.262.

[1398] Шире в. Снежана Савић, *Конститутивност народа у Босни и Херцеговини*, Бања Лука 2000.

парламента је у многим уставним системима везан за избор владе, у смислу да може доћи до распуштања парламента ако се у одређеном року не изврши избор владе. То овлашћење припада шефу државе који је у многим земљама по сили устава дужан распустити парламент и расписати нове изборе ако се не изабере влада у одређеном року након редовно одржаних избора односно након што је влада изгубила повјерење у парламенту па је било потребно изабрати нову. На тај начин се рјешава парламентарна криза настала усљед непостојања и нестварања парламентарне већине коју би представљала влада. Међутим, тог механизма у БиХ нема, јер Савјет министара (предсједавајућег и чланове) потврђује Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, док Дом народа не учествује у избору у било којој форми, а као што смо рекли, Устав не предвиђа распуштање Представничког дома. Тако у случају непостојања политичког консензуса и дефинисане парламентарне (и ентитетске већине) у Представничком дому око избора предсједавајућег Савјета министара и чланова, може проћи доста времена, а да се не исти не изабере, као што је то био случај након парламентарних избора 2010. године.[1399] иако је, треба рећи и конституисање Представничког дома дуго трајало.

Не желећи да прејудицирамо евентулне уставне промјене, ипак нас тешкоће око конституисања институција БиХ последњих година, нарочито Савјета министара, наводе на закључак да би, у евентуалним промјенама Устава, према процедури коју сам Устав предвиђа, уз консензус два ентитета и три конститутивна народа, пажњу требало посветити и Савјету министара, као извршном органу власти. То би подразумјевало да се уставним нормама дефинишу основни принципи избора предсједавајућег односно Савјета министара у цјелини, утврде рокови, те случају неуспјеха, предвиди одређени механизми, међу којима и распуштање Представничког дома односно Парламентарне скупштине и расписивања избора, а у циљу рјешавања парламентарне кризе.[1400]

[1399] Након одржаних избора октобра 2010. године, због непостојања парламентарне већине и политичке сагласности око предсједавајућег и састава Савјета минстара, тек након 16 мјесеци је именован Савјет министара. Предсједништво БиХ је 5. јануара 2012 године, донијело Одлуку о именовању предсједавајућег Савјета министара коју је потврдио Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ 12. јануара. Након мјесец дана, тј.10.фебруара 2012. године Представнички дом је именовао министре и замјенике министара Савјета министара.Томе је допринијело и дуготрајно конституисање Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ**.** О избору Савјета министара БиХ види више наш рад:*Избор Савјета министара БиХ и инструменти парламентарне контроле његовог рада,* Правна ријеч бр. 22/10, Бања Лука 2010, стр.305-325

[1400] Амандманске измјене Устава БиХ, који су били у скупштинској процедури 2006 године, садржавале су могућност распуштања Представничког дома од стране шефа државе у случају вишеструког неуспјеха избора Савјета министара, као и могућност самораспуштања. Приједлог пакета уставних амандмана (у јавности познат као „априлски пакет“) био је усаглашен између, у том периоду, шест водећих парламентарних странака уз посредовање Високог представника и међународне заједнице. Представнички дом Парламентарне скупштине је одбио амандамане на сједници 26.04.2006. године.

5.2. Састав Савјета министара

У периоду до 2000. години, Савјет министара, према Закону о Савјету министара Босне и Херцеговине и министарствима Босне и Херцеговине из 1997 године,[1401] чинила три министарства: Министарство спољних послова, Министарство цивилних послова и комуникација и Министарство спољне трговине и економских односа. Министарство за трезор институција Босне и Херцеговине је нова инстиитуција (министарство) Босне и Херцеговине у саставу Савјета министара, установљена Законом о Савјету министара Босне и Херцеговине и министарствима Босне и Херцеговине,[1402] којег је усвојила Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, априла 2000. године. Овим Законом, поред Министарства за трезор институција БиХ, успостављена су још два Министарства: Министарство за људска права и избјеглице и Министарство за европске интеграције. Дакле, поред три, раније формирана Министарства (иностраних послова; цивилних послова и комуникација; ванјске трговине и економских односа), Савјет министара, 2000-те године, сачињавало је шест министарстава. Закон о Савјету министара којег је донио Високи представник,[1403] који је ступио на снагу 03.12.2002 године, а којег је, у истовјетном садржају, усвојила и Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, октобра 2003. године. Овим Законом дошло је до значајних промјена у саставу Савјета министара, којег сада чине осам министарстава. У односу на састав Савјета министара према претходном закону из 2000. године, Савјет министара је проширен са три нова министарства: Министарство комуникација и транспорта, Министарство правде и Министарство безбједности. Међутим, укинуто је Министарство за европске интеграције.[1404] С обзиром на чињеницу да је Парламентарна скупштина овај закон Високог представника усвојила у истој форми и садржини, то је исти касније могла и мијењати, што се догодило и 2003. године, када је установљено Министарство одбране. Наиме, до значајног преноса надлежности са ентитета на институције Босне и Херцеговине, у складу са чланом III 3 5а Устава БиХ, дошло је у пеироду од 2003. до 2006. године, када су ради обављања послова из преузетих надлежности, установљење и нове институције Босне и Херцеговине. Преузимање надлежности Босне и Херцеговине и успостављање нових институција за њихово обављање догодило се у области одбране и војске, обавјештајно - безбједносних послова и служби. Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на сједници одржаној 29. новембра 2002. године, усвојила је Закон о измјенама и допунама Закона о Савјету министара Босне и Херцеговине који предвиђа да Савјет министара у свом саставу има и министра одбране, а Законом о измјенама и допунама Закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине, усвојеним на истој

[1401] Сл. гласник БиХ бр. 4/97.
[1402] Сл. гласник Бих бр. 11/00.
[1403] Сл. гласник БиХ бр. 38/02.
[1404] Послове које је обављало ово Министарство, обављаће Дирекција за европске интеграције која је стално тијело Савјета министара, одговорно директно предсједавајућем Савјета министара.

сједници, предвиђено је успостављање Министарства одбране са утврђеним надлежностима.[1405] Након тога, Парламентарна скупштина убрзо усваја и Закон о одбрани Босне и Херцеговине.[1406] Дакле, Савјет министара има девет министарстава и уз њих пет сталних тијела. Министри имају по једног замјеника, осим министра одбране који има два замјеника, причему замјеници не могу бити из истог конститутивног народа као и министар.

Мандат Савјета министара је исти као мандат Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, односно четири године. Предсједавајући Савјета министара, ради бољег и ефикаснијег извршавања владиних функција, има овлаштење да именује два министра за замјенике предсједавајућег, који ступају на дужност након што њихово именовање одобри Представнички дом Парламентарне скупштине, и који не смију бити из истог конститутивног народа као и предсједавајући.[1407]

5.3. Начин рада и одлучивања Савјета министара

Чланови Савјета министара, у строго формалноправном смислу, не представљају ентитете из којих долазе. Ово је најважнија чињеница која се тиче његовог рада, а служи за одређење његове правне природе. Они дјелују у личном капацитету, а фактички заступају ставове својих политичких странака. Након измјена и допуна Закона о Савјету министара Босне и Херцеговине, које је високи представник извршио у октобру 2007. године, кворум за рад Савјета министара чини већина његових чланова.[1408]

Већина потребна за доношење одлука зависи од предмета одлучивања. Ако су у питању одлуке о којима коначно одлучује Парламентарна скупштина, Савјет министара одлучује већином гласова присутних чланова, под условом да се за њих изјасни најмање по један члан из реда сваког конститутивног народа, док су према претходном законском рјешењу (прије измјена високог представника 2007.године) такве одлуке донесене већином гласова од укупног броја чланова. Стога се може догодити да одлуке у Савјету министара буду донесене против воље већине чланова из реда једног од конститутивног народа, тј. да одлука у Савјету министара буде донесена прегласавањем. „Како о тим питањима одлучује Парламентарна скупштина, заштита интереса конститутивних народа је заштићена у поступку пред Домом народа, па нема потребе да поступак одлучивања у Савјету министара одступа од начина одлучивања било које модерне владе. У том погледу Закон слиједи праксу рада модерних

[1405] Оба Закона су објављена у Сл. гласнику БиХ бр. 42/03 од 27.12.2003.год.
[1406] Сл. гласник БиХ бр. 43/03.
[1407] Законом је предвиђено да замјеници предсједавајућег управљају и сједницама одбора за унутрашњу политику и одбора за економију.
[1408] Према првобитном законском ријешењу, Савјет министара је могао одржати сједницу ако јој присуствује више од половине чланова, под условом да та већина укључује најмање по два члана из реда сваког конститутивног народа.

федералних јединица".[1409] Другачије је кад Савјет министара доноси коначне одлуке. Пошто се претпоставља да и њиховим доношењем могу бити угрожени интереси конститутивних народа, било је потребно да они буду заштићени у поступку одлучивања у Савјету министара. То је учињено тако што се за доношење ових одлука захтијева консензус присутних чланова, док је првобитно законско рјешење предвиђало консензус свих чланова Савјета министара. Тек у случају да консензус не може бити постигнут, Савјет министара ће донијети одлуку већином гласова, под условом да за њу гласа најмање по један члан из сваког конститутивног народа. Више се не захтјева да за одлуку гласа већина чланова из реда сваког конститутивног народа, чиме се жели олакшати њено доношење, али се захтијева минимална сагласност сваке националне политичке елите, чиме се жели прибавити легитимитет донесеним одлукама.

У Босни и Херцеговини предсједавајући Савјета министара управо носи титулу *„предсједавајући"* Савјета министара без додатног означавања попут предсједника владе илипремијера.[1410] Предсједавајући Савјета министара у БиХ није primus inter pares с обзиром на то да има другачију функцију – нема могућност прегласавања осталих чланова будући да је за одлуке потребан консензус. У другим системима, пак, премијери имају централни доминантан положај унутар својих кабинета, попут Ирске или Уједињеног Краљевства. Устав Босне и Херцеговине у том смислу не садржи детаљан опис овлаштења повјерених предсједавајућем Савјета министара. Ова материја је детаљно регулисана посебним Законом о Савјету министара.

Чланом V.4. Устава функција предсједавајућег Савјета министара јесте предвиђена, па за разлику, од на примјер Белгије, иста постоји и формалноправно. Стога, када се у обзир узму функције које шеф владе уобичајено обавља, могло би се закључити да је оправдано поимање предсједавајућег Савјета министара као шефа владе. С друге стране, у типичним парламентарним системима шеф владе је обично лидер већинске странке или коалиције која формира владу и одговара парламенту. Посматрајући босанскохерцеговачку политичку реалност јасно произлази да то није случај. Проблематика се огледа у више нивоа. Примарно, јединствена већинска партија готово да не постоји имајући у виду сложен систем и изборну структуру БиХ. Исто тако, предсједавајући Савјета министара нема потпуну слободу избора министара када се исто посматра кроз динамику политичких односа. Иако је формалноправно предсједавајући Савјета министара овлаштен да самостално именује министре,[1411] које послије тога потврђује Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, у политичкој реалности таква именовања су резултат дуготрајних преговора политичких странака о расподјели министарских позиција. Друга типична карактеристика парламентарних

[1409] Горан Марковић, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Београд/Сарајево, 2012, стр.118.
[1410] Међутим, пука језичка синтагма не би требала одредити правну природу његовогположаја, те је у том смислу неопходно размотрити стварност његове функције кроз призмууставног положаја, овлаштења, степена моћи и утицаја који може вршити током мандата. Изнаведеног произлази да правну природу Савјета министара у цјелини увелико одређујекарактеризација предсједавајућег. Устави различито постављају обим овлаштења повјерених шефу владе.
[1411] Члан 10. Закона о Савјета министара.

система јесте моћ парламента који је овлаштен да изгласа неповјерење влади, обори приједлоге легислативе, фискалних мјера и буџета, те на тај начин директно утиче на улогу и оперативност владе и шефа владе. Посматрајући с овог аспекта може се закључити да је Савјет министара БиХ, заједно с предсједавајућим, под директним надзором парламента, с обзиром на то да сва овлаштења постоје и на страни Парламентарне скупштине БиХ као законодавног органа, управо као у типичним парламентарним системима.[1412]

Предсједавајући *представља* Савјет министара и одговоран је за усклађивање његовог рада, односно старање да ради ефикасно, те да обавља све законом предвиђене дужности, кроз осигуравање сарадње између Савјета министара и влада ентитета и нижих нивоа власти, кроз сазивање и одржавање редовних сједница Савјета министара, те кроз провођење усвојених одлука. Предсједавајући је одговоран за усклађивање уставних односа Савјета министара с радом Предсједништва БиХ, Парламентарне скупштине БиХ, као и с ентитетима и Брчко дистриктом БиХ, с обзиром на то да Предсједништво БиХ именује предсједавајућег и да је Савјет министара, за свој рад одговорно Парламентарној скупштини БиХ. Надаље, у сарадњи са својим замјеницима, предсједавајући утврђује политику рада Савјета министара, а посебно приоритете и динамику у раду. Предсједавајући Савјета министара посебно усклађује и прати активности институција власти у Босни и Херцеговини везане за интегрисање Босне и Херцеговине у ЕУ. Најважнији начин усклађивања и праћења активности власти у Босни и Херцеговини везаних за интегрисање у ЕУ, предсједавајући врши кроз праћење и надзирање рада Дирекције за европске интеграције. Наиме, предсједавајући Савјета министараје одговоран за рад ове дирекције. С обзиром на начин гласања на сједницама Савјета министара БиХ, који ћемо изложити касније, предсједавајући нема много могућности утицања на акте које доноси Савјет министара. Једини начин утицања јесте неувршавање одређеног питања на сједницу и на тај начин онемогућавање одлучивања о одређеном питању.

Једна од значајних функција предсједавајућег јесте његово наступање на међународном плану, па стога је битна његова политичка оријентација. Многи сматрају да из овога произлази његова политичка моћ, с обзиром на то да самостално наступа у иностраним односима, па постоји могућност да предсједавајући износи ставове своје политичке странке и политичке оријентације без претходног консултовања са члановима Савјета министара као и противно њиховим ставовима. Наравно, овдје прије свега, долази до изражаја индивидуални карактер

[1412] Позиција предсједавајућег Савјета се неминовно мора посматрати и кроз међусобни однос са шефом државе. С обзиром на то да обје ове функције постоје у Босни и Херцеговини јасно је да из ове карактеристике произлази карактер парламентарне демократије. Упркос чињеници да је шеф државе у БиХ колективни орган дјеловања, однос шефа државе и предсједавајућег Савјета министара, одвија се кроз веома динамичан, али не и директно корелацијски условљен однос. Шеф државе није овлаштен директно утицати на оперативне функције предсједавајућег Савјета министара с обзиром на то да су њихова овлаштења децидирано регулисана, како Уставом, тако и Законом о Савјету министара и Законом о министарствима и другим органима управе Босне иХерцеговине. Стога се може закључити да се динамика међусобних односа ове двије функције више развија кроз политичке вриједности, него кроз формалноправно успостављена мјерила.

особе која је предсједавајући, па ће, сходно томе, и чинити оно што је Савјет министара као орган одлучило или ће самоиницијативно доносити одлуке и износити ставове на међународном плану.

На челу Савјета министара Босне и Херцеговине од 30. 01. 1996. па до 2015. године измијењало се 11 предсједавајућих.[1413]

5.4. Надлежности Савјета министара

Није случајно што Устав не посвећује посебан члан Савјету министара, него о њему говори у оквиру уставних одредаба о Предсједништву. То је зато што је Предсједништво претежнији чинилац извршне власти.

Уставне одредбе о Савјету министара су прилично малобројне. Умјесто ширег или ужег пописа надлежности као што је то у компаративној уставности, у овом случају даје се само једна општа формулација. тако да су његове функције, састав, начин рада и одлучивања, додатно регулисани законским одредбама, као и Пословником о раду Савјета Министара.[1414] Као да првобитна уставна рјешења нарушавају основне принципе федерализма, јер Уставом нису утврђени основни принципи организације и функционисања једне од институција извршне власти. Надлежности Савјета министара „уопште нису наведене у Уставу, већ је његова уставна улога одређена општом дефиницијом што је један од основа неслагања о томе да ли Босна и Херцеговина има владу“.[1415] Устав Босне и Херцеговине не поклања већу пажњу државној управи, третирајући је само у оквиру извршне власти, и то на нивоу институција Босне и Херцеговине.

Чланом V 4 Устава БиХ дато је само неколико основних системских рјешења о положају, надлежности и избору овог органа. Савјет министара, у складу са тачком „а“ истог члана, одговоран је за спровођење политике Босне и Херцеговине из члана III 1,4 и 5 Устава Босне и Херцеговине. Ради се о одговорности за провођење политике и одлука у областима ванјске политике, ванјскотрговинске политике, царинске политике, монетарне политике, финансирања институција и међународних обавеза Босне и Херцеговине, политике регулисања имиграција, избјеглица и азила, провођење међународних и међуентитетских кривичноправних прописа,

[1413] У периоду од 1996. до 2000. године, предсједавајући и копредсједавајући Вијећа министара: од 3.1.1997. Харис Силајџић, Боро Босић; Невен Томић; затим, од 3.2.1999. до 6.06.2000, Харис Силајџић , Светозар Михајловић, Невен Томић. Од 2000. године, предсједавајући Савјета министара били су: 06. 06. 2000. – 18. 10. 2000. Спасоје Тушевљак (независни кандидат); 18. 10. 2000. – 22. 02. 2001. Мартин Рагуж (ХДЗ БиХ); 22. 02. 2001. – 18. 07. 2001. Божидар Матић (СДП); 18. 07. 2001. – 15. 03. 2002. Златко Лагумџија (СДП); 15. 03. 2002. – 23. 12. 2002. Драган Микеревић (СДП); 23. 12. 2002. – 11. 01. 2007. Аднан Терзић (СДА); 11. 01. 2007. – 12.01.2012. Никола Шпирић (СНСД); 12.01.2012 – 11.02.2015. Вјекослав Беванда (ХДЗ); 11.02.2015. Денис Звиздић (СДА).

[1414] Под тим се подразумјева Закон о Савјету Министара (Сл. Гласник БиХ, број 30/03), Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине (Сл. Гласник БиХ, бр. 5/03); Пословник о раду Савјета Министара (Сл. Гласник БиХ бр. 7/02).

[1415] Горан Марковић, *Устав Босне и Херцеговине*, у : Држава, политика и друштво у Босни и Херцеговини (ур. Дамир Бановић, Саша Гаврић), Сарајево, 2011, стр.66.

укључујући и односе са Интерполом, успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникацијских средстава, регулисање међународног транспорта и контроле ваздушног саобраћаја.[1416]

Савјет министара одговоран је и за провођење политике у области међуентитетске координације (односа) у стварима из надлежности ентитета, ако се томе не успротиви неки од ентитета. Такође, Савјет министара је одговоран и за провођење политике у домену додатних надлежности, ако се те надлежности, према начину одређеном Уставом, успоставе, што се у протеклом периоду и догодило.

Најзад, Савјет министара, тачније предсједавајући, може се јавити као подносилаац захтјева за покретање спорова пред уставним судом БиХ. Дио надлежности Савјета министара може се наћи и у обавези свих власти у БиХ да сарађују у обезбјеђивању људских права и да обезбједе неограничен приступ међународним организацијама и органима којима је повјерен надзор над споразумима о људским правима која се у складу са Анексом I Устава примјењују у БиХ.

Из наведеног се може закључити да Савјет министара врши извршну функцију власти.

Дакле, Устав не дефинише надлежности Савјета министара, али иако нема једног *lege artis* утврђеног и систематски одређеног пописа надлежности Савјета министара на једном мјесту, ипак је у Уставу БиХ доста релевантних одредаба које се тичу те материје. На први поглед изгледа као да се ради о влади једне државе. Општа уставна норма, по којој „Предсједавајући и министри заједно сачињавају Вијеће министара и одговорни су за провођење политике и одлука Босне и Херцеговине у областима како је назначено у ставовима 1, 4 и 5 члана III Устава БиХ, о чему подносе извјештај Парламентарној скупштини (укључујући, најмање једанпут годишње, извјештај о расходима Босне и Херцеговине),[1417] на први поглед указује на постојање слабе владе, јер Савјет министара само „проводи“ политику Босне и Херцеговине. Садржина неких надлежности формулисана на тај начин да је самом анализом уставних одредаба немогуће утврдити стварни домет и обим извршне функције у тим случајевима. У том погледу је изразито нарочит члан III/4. који предвиђа координацију међу ентитетима, што је отворило простор за тумачења према којим је Савјет министара представљано прије као координационо тијело, него као влада Босне и Херцеговине.

Све наведено говори о недостатку прецизности којом Устав БиХ одређује улогу Савјета министара, што је уопште карактеристика овог Устава. Због тога, једна од карактеристика уставног положаја Савјета министара, јест та да његова стварна моћ зависи од односа политичких снага, „што је и теоријски и практично могуће и при далеко бољој изведеној уставној регулативи“.[1418] Недостатак Устава да јасно дефинише Савјет министара као органа

[1416] У складу са чланом 3 ставом 3 Устава БиХ, све надлежности које нису Уставом изричито повјерене БиХ, припадају ентитетима.
[1417] Миле Дмичић, *Уставно право, допуна основној литератури*, Бања Лука, 2011, стр.254
[1418] Александар Фира, *цит. дј*. стр. 97.

који врши владине функције је отклоњен Законом о Савјету министара Босне и Херцеговине из 2003. године. Закон о Савјету министара у члану 2 предвиђа да је „Савјет министара орган извршне власти Босне и Херцеговине који врши своја права и дужности као владине функције, у складу са Уставом БиХ, законима и другим прописима Босне и Херцеговине.“ Тиме је јасно утврђена позиција Савјета министара у систему институција Босне и Херцеговине**.** С обзиром на политичку осјетљивост уставног регулисања положаја оног дијела извршне власти који се бави провођењем државне политике, барем у земљи која је тек изашла из ратних сукоба и која је дубоко подијељена, уставотворац је препустио законодавној власти да, у складу с промјењљивим политичким приликама, прилагођава правно – политички положај Савјета министара, крећући се у оквиру опште и нејасно дефинисане уставне одредбе.

Како Савјету министара припада право законодавне иницијативе и претпоставка је да ће га оно обилно вршити у обављању својих функција, може се претпоставити да ће оно на тај начин практично утврђивати политику, која ће свој израз наћи у приједлогу закона и других аката о којима одлучује Парламентарна скупштина БиХ.

Савјет министара подноси приједлоге закона Парламенту, доставља мишљење о приједлозима закона који нису поднесени од стране Савјета министара, даје одговоре на посланичка и делегатска питања и интерпелације и врши и друге послове у оквиру својих права и дужности.[1419] Осим тога, Савјет министара подноси годишњи извјештај о свом раду Парламентарној скупштини. Савјет министара је предлагач највећег броја закона усвојених у Парламентарној скупштини, а био је иницијатор одређених реформи и усвајања стратешких докумената. У односу са Предсједништвом БиХ, Савјету министара припада право предлагања тачака дневног реда сједница Предсједништва, припреме нацрта буџета институција Босне и Херцеговине и спровођење спољне политике БиХ.

Савјет министара у остваривању својих права и дужности доноси слиједеће акте: одлуке, закључке, рјешења, упутства, а у у свом раду такође усваја и нацрте и приједлоге закона који се упућују Парламентарној скупштини, анализе, информације, извјештаје.

5.5. Однос Савјета министара и Парламентарне скупштине БиХ

Систем власти у БиХ специфичан је у односу на класичне парламентарне моделе у којима парламентарна већина формира владу,односно, поставља премијера и већину Кабинета, а што се не може примијенити на однос између законодавне власти, тј. Парламента и Савјет министара БиХ, које је носилац извршне власти заједно са Предсједништвом БиХ.

У односу према парламенту, Савјет министара може подносити приједлоге закона ПС БиХ на усвајање, достављати мишљење о приједлозима закона за које није било предлагач. Савјет министара Парламентарној скупштини предлаже законе и друге акте у оквиру свога

[1419] Члан 65 Пословника.

дјелокруга,односно Савјет министара припрема приједлоге закона, других аката и потребних материјалана захтјев Парламентарне скупштине. Поред наведеног Савјет министара БиХ као организвршне власти проводи законе и одлуке Парламентарне скупштине као законодавног органа.

Уколико упоредимо предлагаче закона кроз мандате Парламентарне скупштине БиХ у периоду 1996-2007., видимо да је за највећи број закона предлагач био Савјет министара. Од укупно 408 закона које је ПС БиХ усвојила, Савјет министара је предложио 203 или 49,7%). Позитиван утисак који се стиче читајући овај податак добије другачију конотацију кад се има у виду да је у знатном броју случајева оно било предлагач и оних закона које је, на привременој основи, наметнуо Високи представник. Иако нема статус овлаштеног предлагача, Високи представник је у 15,4% случајева или за 63 закона био подносилац приједлога закона. Посланици и делегати ПС БиХ су били предлагачи код 5,3% усвојених закона, а комисије и домови тек у 1,2% случајева. Из тога произилази да је законодавна улога ПС БиХ ослабљена у корист извршне власти (владе), која се бави конкретним мјерама политике, и из тог разлога је и број предложених закона од стране Вијећа министара највећи. У остале предлагаче спадају Предсједништво БиХ (7,1%) те већ поменути обавезујући закони Високог представника[1420]

У периоду од 1997-2007., тачније до краја 2007. године, проведено је 529 законодавних поступака. Од тога, усвојен је укупно 391 закон, од којих је у нормалној процедури ПС БиХ усвојила 279, а 112 је наметнуо Високи представник. Број предложених закона који су одбијени од стране ПС БиХ износи 260, од којих је 52,3% одбијено јер није постојала ентитетска сагласност из Републике Српске; затим, 27,6% јер није било просте већине у Представничком дому; 7,6% зато што није било ентитетске сагласности из Федерације БиХ, и 6,9% јер није било просте већине у Дому народа, иако би овај број могао бити и већи.[1421] Највећи број закона је одбијен у мандатном периоду 2000-2002. за владавине Алијансе за промјене. Од укупно 83 неусвојена закона у овом периоду, 52 је било одбијено ускраћивањем ентитеске сагласности из РС. Такође, није случајно да је у истом периоду забиљежен највећи број интервенција Високог представника, који је наметнуо 52 закона.[1422]

Савјет министара може тражити сазивање сједнице домова ради разматрања одређеног питања и тражити мишљења од стране домова. Савјет министара преко својих представника учествује на сједницама домова, колегија и комисија; могу се укључити у расправе на сједницама, а представници Вијећа министара имају право и дужност да учествују у раду

[1420] Касим Трнка, *Истраживачка студија: Процес одлучивања у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине*, Сарајево, 2008, стр. 23-24.
[1421] Према објашњењима из Истраживачке студије, проф К. Трнке, за 16,5% одбијених закона није могуће утврдити прави разлог ради лоше вођених записника са сједница Дома народа.
[1422] Касим Трнка, *Истраживачка студија: Процес одлучивања у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине,* Сарајево, 2008, стр. 36.

Представничког дома.[1423] Такође, преко свог представника учествује на сједницама проширеног колегија оба дома Парламента.

Најважнији однос Савјета министара јесте однос с Парламентарном скупштином БиХ, с обзиром на то да Савјет министара одговара за свој рад Парламентарној скупштини. Један од начина контроле његовог рада од стране Парламентарне скупштине БиХ јесте у томе што је Савјет министара дужан најмање једном годишње подносити извјештај Парламентарној скупштини, укључујући и извјештај о извршењу буџета и у праву Парламентарне скупштине да тај извјештај прихвати или одбије. Такође, Парламентарна скупштина може затражитида јој Савјет министара поднесе и ванредни извјештај о одређеном питању.

Принцип равнотеже између законодавне и извршне власти се не може правилно успоставити и одржати на примјеру Босне и Херцеговине, због институционалних механизама који вјештачки одржавају континуитет политичког система. Наиме, у политички развијеним демократским друштвима када наступи парламентарна криза тражи се дисолуција (распуштање) парламента или парламентарна већина изгласа неповјерење актуелној влади, када долази до смјене структура власти и до успоставе нове политичке парадигме. Иако Парламентарна скупштина може изгласати неповјерење Савјету министара, од 1996. до данас готово да и није било таквих случајева. С друге стране, не постоји формална одредба којом се може распустити Представнички дом ПС БиХ, што указује на жељу твораца Дајтонског устава да спријече политичку нестабилност и блокаду у раду државне власти и осигурају континуитет политичког система. Проблем успоставе одговарајућих корелација између парламентарне већине и чланова Кабинета (који се бирају превасходно према етничким критеријумима, а не политичким оријентацијама) представља ограничење у функционисању државне власти, јер се за доношење најважнијих политичких одлука и реформи тешко остварује међусобни консензус.

Контролна улога Парламентарне скупштине огледа се и у њеном овлаштењу да потврђује именовање Вијећа министара БиХ (које врши Представнички дом), прати и контролише његов рад путем различитих механизама и изгласа му неповјерење, ако то оцијени потребним. У примјени ових овлаштења, а што се може закључити из наведеног, контролна улога надопуњена је изборном улогом, која је нарочито дошла до изражаја оснивањем Комисије за припрему избора Савјета министара БиХ средином 2006. године.[1424]

[1423] Пословник о раду Савјета министара, одјељак VII: Односи Савјета министара сПарламентом. Поред тога, Савјет министара те остварује према Парламенту и друга права, дужности и одговорности у складу са Уставом БиХ, законима БиХ, Пословником о раду Савјета министара, као и пословницима оба дома Парламента.

[1424] Њено постојање утврђено је Законом о измјенама и допунама Закона о Вијећу министара БиХ, док је њен рад прописан Пословником о раду Представничког дома Парламентарне скупштине - чиме се намећезакључак да Комисија и дјелује у оквиру Представничког дома.

5.5.1. Инструменти парламентарне контроле Савјета министара

Једна од традиционалних функција парламента јесте контрола рада владе односно органа извршне власти. Осим гласања о повјерењу влади, као најзначајнијем инструменту парламентарне контроле, средства путем којих се она остварује су и посланичко питање, интерпелација, комитетске истраге (комисије за истраживање појединих питања), а у ширем контексту и финансијска контрола коју парламент остварује преко буџета.

Као и код других питања, Устав БиХ садржи малобројне одредбе о инструментима парламентарне контроле Савјета министара Тако у члану V/4 Устава БиХ стоји да Савјет министара подноси извјештај Парламентарној скупштини, те да ће Савјет министара поднијети оставку кад год му Парламентарна скупштина изгласа неповјерење. О осталим инструментима, као нпр. посланичком питању и интерпелацији, Устав БиХ не садржи одредбе, већ су исти предвиђени и регулисани Законом о Савјету министара, Пословником Савјета министара, те Пословницима оба дома Парламентарне скупштине БиХ. Из одредби Пословника Представничког дома и Пословника Дома народа, видљиво је да и посланици и делегати тј. чланови оба дома, имају инструменте контроле Савјета министара. То је и разумљиво имајући у виду основно начело на којем зе заснива државно уређење Босне и Херцеговине - равноправност ентитета и три конститутивна народа, које се огледа и у дводомној структури Парламентарне скупштине.

а) Посланичко питање. Према одредбама Пословника Представничког дома[1425] и Пословника Дома народа[1426] и посланици и делагати могу постављати посланичка односно делегатска питања подносити иницијативе предсједавајућем и члановима Савјета министара, посебно о стању у појединим областима друштвеног живота и провођења закона и других аката Парламентарне скупштине БиХ, односно о раду министарстава и других органа државне управе. Поступак подношења питања, давање одговора, у суштини је идентичан у оба Дома, те да би избјегли понављања у тексту, анализа ће се заснивати на одредбама Пословника Представничког дома. Посланици могу да постављају питања Савјету министара БиХ или било којем његовом члану, у усменој или писменој форми, а посланичке иницијативе само писмено. Савјет министара или било који његов члан дужан је дати одговор на посланичко питање, с тим да одговоре на питања упућене Савјету министара даје члан Савјета којег одреди Савјет министара, након што је Савјет на сједници утврдило одговор. Када је одговор дужан дати појединi министар, постоји несагласност између одредби Пословника Савјета министара и Пословника Представничког дома.[1427] Због тога се дешава да прође пуно времена док се не

[1425] Чланови 170 – 177 Пословника Представничког дома.
[1426] Чланови 154 – 161.
[1427] Према Пословнику Савјета министара (члан 74), одговор на питање посланика упућено на министарство даје адресирани министар, након што је Савјет на сједници утврдио одговор.Из ове одредбе произилази да Савјет министара, прво на својој сједници утврђује одговор, а онда на сједници Парламента, министар којем је питање било упућено, даје одговор. Међутим, Пословник Представничког дома предвиђа да министар одговор даје одмах на истој сједници ако је у могућности

добије одговор. О посланичком питању и одговору на истом, се не претреса и не расправља, што је у складу са парламентаном праксом. Посланичко питање мора бити јасно формулисано. Приликом постављања питања, посланик не може говорити дуже од два минута. Исто тако и Савјет министара или ресорни министар добија ријеч у истом трајању, након чега посланик може рећи да ли је задовољан или није одговором на посланичко питање износећи разлоге у трајању од једне минуте. Ако је незадовољан одговором посланик може тражити да му се одговор достави у писаној форми у року од 15 дана.

У пракси је примјетно изостајање одговора на посланичко питање[1428] што представља кршење Пословника и Савјета министара и Домова у парламенту који, осим што предвиђају дужност чланова Савјета министара да дају одговоре на посланичко питање, предвиђају и рокове. Истовремено, нису прописани инструменти и механизми којима би се Савјет министара БиХ присилило да одговори на посланичка питања. Када се и добију одговори, садржај одговора на постављена питања углавном је незадовољавајући с обзиром да се најчешће тек дјеломично одговара на постављено питање. Из наведеног се може закључити да Савјет министара БиХ не схвата озбиљно посланичка питања. Тешко да се у Парламентарној скупштини БиХ може говорити о класичној подјели странака на власти и странака у опозицији, због чега је тешко утврдити ко чешће поставља посланичка питања. Међутим, непоштовање предвиђених рокова није имало никаквих консеквенци нити довело до одговорности поједининих чланова Савјета министара.

б)Интерпелација. Интерпелација упућена Савјету министара разликује се од уобичајене улоге и природе интерпелације у парламентарној теорији и пракси. Наиме, интерпелација представља колективно право посланика. Услов за њено подношење јесте подршка одређеног броја посланика који је у многим државама утврђен уставом.[1429]

да одговори (у супротном, дужан је усмено одговорити на питање на првој наредној сједници). Из овога произилази дилема, како одређени министар да поступи у ситуацији, кадаму је на сједници Представничког дома којој присуствује, постављено посланичко питање, а у могућности је да на исто одговори. Вјероватно неће одмах одговорити, иако је могао, већ ће чекати сједницу Савјета да се на истој утврди одговор, па тек на следећој сједници Парламентарне скупштине БиХ дати одговор, под условом да на истој буде присутан.

[1428] Према Мониторингу о раду Савјета министара за период 01.01.-31.12.2009. године, којег је сачинио Центри цивилних иницијатива БиХ (ЦЦИ БиХ), у 2009. години у Представничком дому постављено је укупно 422 посланичка питања, рачунајући и 53 поновљена посланичка питања, а одговорено је на укупно 307 питања или 72,7 %, док је у Дому народа ПС БиХ постављено укупно 116 питања (6 поновљених питања), а одговорено је на 67 или 57,8%. Дакле, у оба Дома у 2009. години постављено је 538 посланичких односно делегатских питања, а одговорено је на 374 питања. Међутим, у Представничком дому није одговорено на 115 питања а у Дому народа није одговорено тј. на одговор чека 49 питања. Достављени одговори су већином били у писменој форми, тако да је у Представничком дому било свега 28 усмених одговора на сједницама а у Дому народа свега 4, из чега произилази да није заживјела пракса давања усмених одговора. Разлог томе може бити чињеница да су посланици и делегати тражили писмени одговор, али и у чињеници да ресорни министри нису били присутни на сједницама Парламента или да нису у могућности да одговоре на питање. Истраживања ЦЦИ БиХ показују да у 2009. год. већина министара углавном није била присутна на пленарним сједницама.

[1429] Тако нпр. Устав Србије, (члан129), уређује да најмање 50 народних посланика, може поднијети интерпелацију; према Уставу Црне Горе (члан 108) најмање 27 посланика. У Македонији, (члан 72 Устава), најмање пет посланика може поднијети интерпелацију, у Словенији (члан 118 Устава), најмање

У Босни и Херцеговини, интерпелација није уставна већ посланичка категорија.[1430] Према Пословнику, интерпелацију у Представничком дому може поднијети осам посланика у писаној форми, а у Дому народа три делегата.[1431] Интерпелација се подноси у писменој форми а представља питање којим се на сједници Дома отвара расправа о раду Савјета министара у цјелини, или о појединим одлукама Савјета министара или одређених министарстава, те провођења политике и закона, што је боље и прецизније рјешење од преходног Пословника.[1432] На сједници Дома представник интерпеланата добија ријеч у трајању до 30 минута за објашњење интерпелације, а затим исто толико времена има ријеч онај на кога је интерпелација насловљена. Након одговора на интерпелацију отвара се расправа тј. други посланици односно делегати, на властити захјев могу интервенисати у трајању од десет минута, што важи и за оног коме је интерпелација упућена. Кад је о интерпелацији довољно расправљано, што процјењује предсједавајући Дома, закључује се расправа.

Према ранијем Пословнику, специфичност је представљала чињеница да након закључене расправе није била експлицитно предвиђена могућност доношења закључка да се приступи гласању о повјерењу Савјету министара, већ да у року од три дана од затварања расправе сваки посланик односно делегат може да предложи резолуцију. Том резолуцијом, према пословничким одредбама „Дом може изразити свој став о релевантним политичким питањима, социјалним проблемима и потребама и утврдити политичке смјернице које ће спроводити.. Савјет министара БиХ или друге институције..“ Ако би резолуција садржавала и негативан став о питању које је покренуто интерпелацијом, иако та могућност не произилази из пословничких одредби, нигдје није утврђена обавеза Савјета министара да се у том случају повуче, односно поднесе оставку. „Не утврдити уставом или одговарајућим законом овакво рјешење као последицу интерпелације поменутог исхода расправе која је вођена у парламенту, значи обезвредити интерпелацију до недопустиве мјере, која је у потпуности дисквалификује, чак чини непотребном, уколико постоји инструмент посланичког питања“.[1433] Нови Пословник је то извјесним дијелом исправио предвиђајући да након расправе Дом заузима став о питању које је покренуто интерпелацијом и предложеним закључцима, утврђује мјере и за рјешавање проблема и, по потреби, *утврђује одговорност за настало стање*. Иако ни нови Пословник

десет посланика, док Устав Хрватске, (члан 85), тај број се одређује разломком-једна десетина заступника Хрватског сабора.

[1430] Чланови 178 – 181 Пословника Представничког дома и чланови 162 – 165 Пословника Дома народа.

[1431] Члан 178 Пословника Педставничког дома односно члан 162 Пословника Дома народа.

[1432] У претходном Пословнику код интерпелације се користио преширок термин „стање у областима из надлежности институција БиХ. То је стварало недоумице, јер нпр. и Уставни суд представља институцију Босне и Херцеговине.

[1433] Оливера Вучић, *Интерпелација - утицај посланика на одговорно поступање владе*, Правна ријеч, бр. 14/08, Бања Лука, стр. 96. Тако нпр. Устав Републике Србије (члан 129) експлицитно предвиђа да, ако Народна скупштина гласањем не прихвати одговор Владе или члана Владе, приступиће се гласању о неповјерењу влади или члану владе, уколико претходно, по неприхватању одговора за интерпелацију предсједник владе односно члан владе не поднесе оставку.

није експлицитно прописао могућност изгласавања неповјерења, бар је предвидио утврђивање одговорности.

в) Гласање о повјерењу Савјета министара Босне и Херцеговине. Поступак гласања о повјерењу влади представља најзначајнији и најдјелотворнији инструмент парламентарне контроле владе којим се и преламају односи између парламента и владе. Због тога се „највећи број процесних питања у вези са гласањем о поверењу влади уређује уставом, а само мањи број пословником парламента.“[1434] У Босни и Херцеговини је управо супротно, јер Устав БиХ у члану V/4 садржи само одредбу о обавези Савјета министара подношења извјештаја Парламентарној скупштини, укључујући и извјештај о буџету, те да ће Савјет министара поднијети оставку кад год му Парламентарна скупштина изгласа неповјерење, а сва процесна питања и поступак изгласавања неповјерења уређен је Пословником Представничког дома и Пословником Дома народа[1435] Парламентарне скупштине. За разлику од избора Савјета министара, који је у надлежности само Представничког дома, Савјет миистара, према Уставу, мора имати повјерење оба дома Парламентарне скупштине. Стога и Пословник Представничког дома[1436] и Пословник Дома народа[1437] одређују да Савјет министара БиХ одговара Дому за предлагање и извршавање политике и примјену закона, других прописа и одредаба чије је спровођење дио њиховог уставног и законског овлашћења, као и за усмјеравање и координацију рада министара, те да је Савјет министара дужан да, на захтјев Дома, поднесе информације о свим релевантним активностима из своје надлежности.

Поред колективне одговорности Савјета министара, из одредби Пословника произилази и *индивидуална одговорност министара*. Наиме, Пословници оба Дома предвиђају да се може гласати и о потреби реконструкције Савјета министара, што у суштини представља израз незадовољстава посланика или делегата радом појединих министара тј. министарстава којим руководе.[1438] Подношење приједлога и поступак за гласање о неповјерењу Савјета министара, идентичан је поступку за гласање о реконструкцији. Исто тако, у суштини, поступак за гласање о неповјерењу или реконструкцији Савјета министара идентичан је у оба Дома.

Предлог за *гласање о неповјерењу или реконструкцији* Савјета министара односно иницирање гласања, у Представничком дому може поднијети најмање осам посланика, а у Дому народа, најмање три делегата, а треба смјену предсједавајућег Савјета министара може предложити и Предсједништво БиХ. Потписани приједлог са образложењем се доставља предсједавајућем Дома који га одмах доставља Савјету министара, Предсједништву БиХ,

---

[1434] Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, Београд, 2005, стр. 180.
[1435] Члан 157 – 162 Пословника Представничког дома и чланови 141 - 147 Пословника Дома народа.
[1436] Члан 154 Пословника Представничког дома
[1437] Члан 140 Пословника Дома народа.
[1438] „Механизам индивидуалне одговорности ставља се у покрет онда када владин кабинет сматра да нема мјеста солидарисању са политиком и ставом једног министарства и када то захтијевају парламентарни посланици. Санкције индивидуалне министарске одговорности могу наступити у случају подношења оставке самог министра или у случају опозива, када се примјењују правила скупштинске процедуре за изгласавање неповјерења.“ Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Ниш, 2006, стр.237.

посланицима и Дому народа, да би се најкасније 30 дана од дана достављања Савјету министара, уврстило у дневни ред Дома. Прије почетка сједнице о изгласавању неповјерења Савјет министара може Дому да поднесе извјештај у писаној форми са својим мишљењем и ставовима, који се доставља посланицима најксаније 48 сати прије одржавања сједнице. На сједници Дома предлагач има право да образложи приједлог за изгласавање неповјерења или реконструкције, а Савјет министара да одговори и изнесе свој став, након чега се отвара расправа. Након завршетка расправе, приједлог о неповјерењу и реконструкцији се ставља на гласање. Ако приједлог не буде усвојен, може се гласати о другим иницијативама у вези са приједлогом. Одлука о неповјерењу Савјету министара у Представничком дому изгласана је уколико за њу гласа већина посланика који су присутни и који гласају, односно, у Дому народа, већином гласова делегата који су присутни и гласају, уз настојање да та већина укључује најмање једну трећину посланика односно делегата са територије сваког ентитета. У супротном, ако већина не садржи једну трећину гласова са територије сваког ентитета, предсједавајући Дома може одредити паузу у времену од 60 минута, током које би Колегиј покушао да нађе рјешење, а ако се у томе не успије након паузе, предсједавајући моће сазвати Колегиј у року од наредна три дана, у циљу постизања сагласности. Ако Колегиј успије да постигне сагласност, о томе се обавјештава Дом, послије чега се гласа као и претходни пут. Ако се не постигне сагласност, одлуку доноси већина укупног броја посланика односно делегата који су присутни и који гласају уз услов да гласови против не садрже двије трећине или више посланика/делегата изабраних из сваког ентитета.[1439]

На основу наведеног, може се закључити да је за изгласавање неповјерења Савјету министара или његове реконструкције потребан висок ниво сагласности посланика и делегата из оба ентитета, као и конститутивних народа, имајући у виду структуру Домова и начин гласања.

Овдје треба истаћи чињеницу да Устав БиХ *не садржи* одредбе о реконструкцији Савјета министара, разријешењу (смјени) или оставци министара појединачно, па чак и предсједавајућег Савјета министара, већ само предвиђа, као што смо већ рекли, могућност изгласавања неповјерења Савјета министара у цјелини од стране Парламентарне скупштине и у вези стим, подношење оставке Савјета министара. Међутим, Закон о Савјету министара,[1440] прописује подношење оставке предсједавајућег Савјета министара, смјењивање предсједавајућег Савјета министара, те подношење оставке и смјењивање министара и замјеника министара. Тако предсједавајући Савјету министара може, и то без образложења, *поднијети оставку*, али Предсједништву БиХ, а не Парламентарној скупштини БиХ, што

[1439] Овакав начин гласања и доношења одлуке о неповјерењу или реконструкцији Савјета министара директно произилази из одредби члана IV/3 д Устава БиХ, којима је одређен начин доношења одлука у оба дома Парламентарне скупштине. О резултатима гласања о неповјерењу или реконструкцији и другим иницијативама у вези с тим, ако су постојале, предсједавајући Дома у којем се вршило гласање, обавјештава Савјет министара и Предсједништво БиХ као и други дом Парламентарне скупштине БиХ.
[1440] Чланови од 12 – 15 Закона.

представља извјесну специфичност и одступање од класичне парламентарне праксе. Предсједништво БиХ може предложити и смјену предсједавајућег о чему одлучује Парламентарна скупштина БиХ. У случају да Парламентарна скупштина изгласа неповјерење предсједавајућем, или да исти поднесе оставку или да трајно буде спријечен да врши своју дужност, Савјет министара даје оставку у цјелини, али дужност обавља до потврде новог предсједавајућег и чланова Савјета министара.

Парламентарна скупштина БиХ одлучује и о *смјени министара* и замјеника министара, а поступак за њихову смјену може покренути предсједавајући Савјета.[1441] Након расправе у Дому, гласа се о потврђивању смјене, а ако приједлог не буде потврђен, може се гласати о другим иницијативама у вези с тим, ако су постојале. Исто тако, и министри и замјеници министра могу без образложења *поднијети оставку* предсједавајућем Савјету министара, након чега он именује новог, што мора потврдити и Парламентарна скупштина. Специфичност представља чињеница да поред Устава, ни Закон о Савјету министара не предвиђа могућност да Савјет министара сам постави *питање повјерења* пред Парламентарном скупштином уколико сматра да није у стању да обезбјеђује спровођење утврђене политике и извршавања аката Парламентарне скупштине БиХ.

У парламентарним демократијама, контрола парламента и гласање о повјерењу влади или поједином члану владе, зависе и од политичких партија које чине структуру парламента „Контролна функција парламента и гласање о поверењу влади у великој мјери су условљени политичком композицијом парламента и владе. У савременој држави политичке партије доминирају у процесу изабраних посланика, а преко њих и политичке композиције парламента обезбјеђују и функционисање владе.“[1442] Тако је и у Босни и Херцеговини контролна функција Парламентарне скупштине и гласање о повјерењу Савјету министара или његовој реконструкцији, у великој мјери условљено политичком структуром и парламента и Савјета министара. У пракси се то манифестује безрезервном подршком посланика/делегата министру који је из њихове странке, односно страначким кадровима, кадровима из једног или другог ентитета, без објективне и непристрасне анализе његовог (не)рада и пропуста у извршавању политике и одлука Босне и Херцеговине и примјени Устава и закона, па су стога, ријетки примјери смјене појединих министара.[1443]

[1441]Приједлог за смјену министра или замјеника министра са образложењем, доставља се предсједавајућем Дома који одмах приједлосг доставља посланицима и Дому народа. Приједлог се обавезно уврштава у дневни ред сједнице најкасније у року од 15 дана од дана када га је предсједавајући примио.

[1442] Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Ниш, 2006, стр.238.

[1443] „Понашање чланова парламента упућује на чињеницу да се о евентуалном покретању расправе о повјерењу Вијећу министара БиХ веома тешко говорити с обзиром да у бх. парламентарном фактицитету не постоји парламентарно јединство односно уједињена опозиција. То је један од темељних проблема, уз постојећи етнички и ентитетски диверзитет, због којих расправе о повјерењу нису покретане“. Маја Сахаџић, *Контролне функције Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине“,* у: Демократске перфомансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе, (приредио: Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, стр.151. Последњих неколико година је било неколико смјена министара, међутим, ниједна од ових смјена није, била мотивисана потребом и жељом за

г) ***Остали инструменти парламентарне контроле Савјета министара***. Поред наведеник инструмената парламентарне контроле Савјета министара БиХ, Пословник Представничког дома[1444] и Пословник Дома народа[1445] предвиђају *информативне сједнице и активности Савјета министара пред сталним или привременим комисијама* Домова. Чланови Савјета министара, на њихово или на тражење надлежне комисије, излазе пред комисију ради одржавања информативне сједнице о датом питању. Комисија може да захтијева да се прије сједнице поднесе извјештај у писаној форми о том питању. Након закључења расправе или на својој наредној сједници, комисија може да усвоји резолуцију у којој се износи њен став или смјернице у вези са одговарајућом политиком министарства. Ако позвани члан Савјета министара не одговори на позив комисије, не поднесе потребне информације комисији или поднесе непотпуне или нетачне информације, комисија може да покрене поступак за утврђивање његове одговорности.

Дом својим закључком може формирати привремену истражну комисију која може да спроведе јавна или затворена саслушања,[1446] позива и саслушава свједоке из било које институције БиХ и може од њих да захтијева одговоре на сва питања и изнесу све чињенице и информације, као и оне које представљају државну тајну.[1447] Парламентарна скупштина контролише рад Савјета министара и *путем извјештаја* које је Савјет министара, према Уставу, дужан подносити, укључујући и извјештај о буџету БиХ. Пословник Представничког дома[1448] и Дома народа[1449] предвиђају да Савјет министара подноси Дому извјештај о свом раду најмање једном годишње. Дом разматра извјештај о раду Савјета министара у року од 30 дана од дана његовог подношења, а након расправе, може резолуцијом да искаже свој политички став о поднесеном извјештају. У том смислу, Савјет министара дужан је да на захтјев Дома поднесе информације о свим релевантним активностима из своје надлежности.

Наведеним инструментима може се додати и *финансијска контрола* коју Парламентарна скупштина остварује преко буџета, јер Парламентарна скупштина, усваја и одобрава буџет.[1450] „Пријетњом да неће прихватити буџет, парламент може принудити владу да повуче свој приједлог или да одступи од предузимања планираних мера која парламентарна већина не

побољшањем рада институција, него искључиво ускостраначким интересима. Било је то класично бављење власти самом собом.

[1444] Члан 187 Пословника Представничког дома.

[1445] Члан 171 Пословника Дома народа БиХ.

[1446] Члан 39 и 40 Пословника Представничког дома.

[1447] Комисија може да захтијева извјештаје од било којег изабраног и именованог функционера, службеника или институције. Дакле, истражна комисија се закључком Дома формира као привремена комисија чији је задатак прикупљање информација о раду појединих министарстава или других институција, те се и на тај начин врши надзор над радом извршне власти, јер истражна комисија подноси извјештај Дому.

[1448] Члан 188 Пословника Представничког дома.

[1449] Члан 172 Пословника Дома народа БиХ.

[1450] Према Уставу Босне и Херцеговине (члан V/3 тачка ф), Предсједништво Бих је надлежно за предлагање буџета Парламентарној скупштини на препоруку Савјета министара.

жели да подржи.“[1451] Незадовољство радом Савјета министара, Парламентарна скупштина може исказати пријетњом да неће гласати за буџет. Међутим, овај инструмент парламентарне контроле губи на значају јер се обављање послова обавља на основу претходног буџета.[1452] У прилог том иде и чињеница да, према Уставу, буџет предлаже Предсједништво БиХ на препоруку Савјета министара, те за евентуално неусвајање буџета, Савјет министара и не може бити једино директно одговорно.

На крају овог дијела, можемо рећи да Устав БиХ у недовољној мјери пружа нормативни оквир за контролу нада радом Савјета министара, тако да је његов положај, избор предсједавајућег и министара, као и инструменти парламентарне контроле, највећим дијелом законска и пословничка категорија. Међутим, законске и пословничке одредбе уз одређене мањкавости, дају основ за парламентарну контролу Савјета министара. У пракси, под утицајем разних фактора, прије свега очувања „својих“ страначких кадрова под сваку цијену на мјестима министара, и страначкој дисциплини у Парламентарној скупштини БиХ, у доброј мјери изостају већи ефекти те контроле. У страначким, националним, ентитетским, а превасходно и антагонистичким односима чланова Парламентарне скупштине, не постоји осјећај обавезе вршења контроле над извршењем буџета, без обзира из које политичке странке долазили и без утицаја о томе да ли се ради о странкама на власти или опозиционим странкама, односно о странкама једног или другог ентитета. То доводи до тога да, иако чланови Парламентарне скупштине БиХ имају на располагању инструменте и механизма контроле Савјета министара, њихов обим није сразмјерно праћен у укљученост Парламентарне скупштине у пракси контроле рада.

Чланови Парламентарне скупштине БиХ доприносе оваквом положају парламента на државном нивоу. У дневно-политичким темама, чланови Парламентарне скупштине су свјесни вредности страначке дисциплине, те ће се ретко или никад уплитати у расправе које се дотичу политике њихове странке. Истовремено, не може постојати побуда за оцјеном и осудом рада Савјета министара БиХ када су странке на власти у Парламентарној скупштини уједно оне чији су министри у Савјету министара БиХ и када је лојалност странци наглашена.

Устав Босне и Херцеговине, садржи малобројне и недовољне одредбе о Савјету министара, као органу извршне власти. Постојећа уставна и законска регулатива не предвиђају механизме (као нпр. распуштање Представничког дома, алтернативно именовање предсједавајућег од стране других субјеката, више кругова гласања итд.) за рјешавање евентуалне парламентарне кризе до које би могло доћи, ако у два круга гласања не би дошло до потврђивања именовања предсједавајућег, или ако би предсједавајући Савјета министара, (потврђен у другом кругу) поднио оставку због непотврђивања у Парламентарној скупштини

[1451] Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, Београд, 2005, стр. 126.
[1452] „Рјешење према коме се, ако парламент не гласа за предложени буџет, државне потребе привремено алиментирају на основу претходног буџета, омогућава влади да обавља послова. Влада неће бити, дакле, принуђена на оставку самозбог тога што парламент није прихватио предложени буџет.“ Маријана Пајванчић, *исто*, стр.126.

министра или замјеника министара које је именовао. Од инструмената парламентарне контроле, Устав предвиђа гласање о повјерењу Савјету министара, док није нормирана интерпелација, као значајан институт сваког парламентарног система. Интерпелација је законска, односно посланичка категорија, ограниченог дејства и домета у погледу крајњег резултата, у смислу евентуалног постављања питања одговорности и повјерења Савјета министара.

У евентуалним уставним промјенама, према процедури коју сам Устав предвиђа, требало би извршити конституционализацију основних, системских норми избора Савјета министара, као и инструмената парламентарне контроле.

6. ИЗВРШНА ВЛАСТ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

6.1. Устав Републике Српске

Распадом друге југословенске државе и стварањем од њене територије посебних држава Словеније и Хрватске, српски народ у бившој Босни и Херцеговини опредијелио се да остане у саставу заједничке државе Југославије. Такво своје опредјељење српски народ је потврдио на плебисциту одржаном 9. и 10. новембра 1991. године. Спроводећи одлуку српског народа изражену на плебисциту, Скупштина српског народа у Босни и Херцеговини 9. јануара 1992. године донијела је Декларацију о проглашењу Републике Српског народа Босне и Херцеговине којом је одредила да ће се основе друштвеног и политичког система одредити уставом. На основу Декларације, Скупштина српског народа БиХ донијела је 28. фебруара 1992. године Устав Српске Републике БиХ. Амандманима које је прогласила Народна скупштина 12. августа 1992. године извршена је измјена назива Српске Републике БиХ у Република Српска..[1453] Дакле, процес конституисања Републике Српске на територији бивше Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине почео је октобра 1991. године. Током четворогодишњег периода (1991-1995) стварања Републике Српске донесен је низ значајнијих државотворних (конститутивних) аката: Одлука о оснивању Скупштине српског народа у Босни и Херцеговини; Одлука о остајању српског народа Босне и Херцеговине у заједничкој држави Југославији; Декларација о проглашењу Републике српског народа Босне и Херцеговине; Устав Републике Српске Босне и Херцеговине (касније Републике Српске); Уставни закон за спровођење Устава Републике Српске; Декларација о државном и политичком уређењу; Женевски и Њујоршки споразум о уставним принципима; Дејтонски мировни споразум. Будући да је Република Српска конститутивни ентитет Босне и

[1453] Република Српска је настала као израз воље народа и универзалних права конститутивног народа према којима сваки народ има право на своју државу, било да је са пуним или ограниченим суверенитетом и било да је самостална или удружена у сложену државу: савез држава, унију, конфедерацију, или федерацију.“ Р. Кузмановић, *Нови есеји о уставности и државности*“, Бања Лука, 2010, стр. 104.

Херцеговине као државе, то је више пута долазило и до промјене њеног Устава,[1454] поред осталог и из разлога усклађивања са Уставом Босне и Херцеговине.

У Републици Српској државна власт устројена је на уставном начелу подјеле власти. Устав је у члану 69, уређујући устројство државне власти, ограничио државну власт тродиобом, на начелу диобе власти на законодавну, извршну и судску. Према члану 69. Устава Републике Српске, државна власт се организује на начелу подјеле власти. Уставотворну и законодавну власт остварује Народна скупштина, извршну власт врши Влада, док судска власт припада судовима. У структури врховне власти је и предсједник Републике, који представља Републику и изражава њено јединство. Заштиту уставности врши Уставни суд Републике Српске. „Иако је оваквом уставном одредбом начелно установљена подјела државне власти, може се рећи с обзиром на специфичан положај Предсједника Републике, о коме члан 69. не говори ништа, она није до краја проведена.“[1455]

6.2. Предсједник Републике Српске

Устав Републике Српске,[1456] дакле, утврђује да се државна власт у Републици организује на начелу подјеле власти, те у оквиру тога, одређује да Републику представља и њено државно јединство изражава предсједник Републике. Устав, не одређује предсједника Републике Српске као органа извршне власти, већ као органа који представља Републику Српску и изражава њено јединство. Уставотворац се вјероватно руководио чињеницом да се предсједник Републике не бави свакодневним оперативним извршавањем закона и провођењем политике коју утврђује Народна скупштина. Упркос томе, он не може водити политику која није сагласна законима и политици коју утврђује Народна скупштина, па се, ипак, може тврдити да је егзекутива у Републици Српској бицефална, односно да извршну власт врше Влада, као оперативни орган извршне власти и предсједник Републике, као шеф државе. Као посљедица

[1454] Пречишћени текст Устава Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број: 21/92) садржи основни текст Устава и Амандмане I-XXV. Устав Републике Српске обједињује пречишћени текст Устава („Службени гласник Републике Српске“, број: 21/92) и амандмане и исправке, и то: Амандмани XXVI-XLIII („Службени гласник Републике Српске“, број: 28/94), Амандмани XLIV-LI („Службени гласник Републике Српске“, број: 8/96), Амандман LII („Службени гласник Републике Српске“, број: 13/96), Амандмани LIII („Службени гласник Републике Српске“, број: 16/96), Амандмани LIV-LXV („Службени гласник Републике Српске“, број: 21/96), Амандмани LXVI-XCII („Службени гласник Републике Српске“, број: 21/02), Амандмани XCIII-XCVIII („Службени гласник Републике Српске“, број: 31/02), Амандмани XCIX-CIII („Службени гласник Републике Српске“, број: 69/02), Амандмани CIV и CV („Службени гласник Републике Српске“, број: 31/03), Амандмани CVI-CXIII („Службени гласник Републике Српске“, број: 98/03), Амандмани CXIV („Службени гласник Републике Српске“, број: 115/05), Амандмани CXV-CXXI („Службени гласник Републике Српске“, број: 117/05), и исправке („Службени гласник Републике Српске“, број: 15/96, 26/02 и 30/02). У овом раду је коришћен Устав Републике Српске (седмо издање), којег су приредили и уредили Мидраг Н. Симовић и Миле С. Дмичић, јуна 2007. године. О промјенама Устава републике Српске види: Миле Дмичић, „Уставне промјене у Републици српској“, Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, бр.34/2012, Бања Лука 2012, 149-192.

[1455] Снежана Савић, *Република Српска послије Дејтона*, Бања Лука, 1999, стр. 122.

[1456] М.Симовић, М. Дмичић, *Устав Републике Српске*, седмо издање, Бања Лука 2007.

принципа конститутивности народа у Републици Српској, предсједник Републике Српске има два потпредсједника који припадају различитим конститутивним народима међусобно и у односу на предсједника Републике Српске.

6.2.1. Избор и мандат предсједника и потпредсједника Републике Српске

Предсједник Републике се бира на непосредним изборима од стране грађана, а поред њега, бирају се и два потпресједника из других конститутивних народа тако да је за предсједника изабран онај кандидат са листе који освоји највећи број гласова, а за потпредједника ће бити изабрани кандидати из реда друга два контитутивна народа који имају највећи број гласова иза изабраног предсједника.[1457] Дакле, за предсједника Републике биће изабран кандидат који освоји релативну већину гласова.[1458] У сврху избора за предсједника формира се јединствена кандидатска листа и сваки бирач може гласати само за једног кандидата. За предсједника се може кандидовати грађанин коме је признато бирачко право, који је уписан у Централни бирачки списак и који испуни услове за овјеру кандидатуре прописане изборним законом.[1459] Предсједник и потпредсједници Републике приликом ступања на дужност, полажу заклетву пред Народном скупштином.[1460]

Мандат предсједника и потпредсједника Републике траје четири године, а исто лице моће бити изабрано за предсједника или потпредсједника Републике Српске највише два пута узастопно. Мандат предједника и потпредједника Републике се продужава у случају непосредне ратне опасности или ратног стања, док такво стање траје односно док се не створе услови за избор предсједника и потпредсједника[1461] Устав је предвидио могућност *опозива* предсједника (и потпредсједника) Републике, односно да предсједнику и потпредсједницима мандат престаје и прије истека времена на који је биран у случају оставке или опозива.[1462] Предсједник Републике је одговоран грађанима и они га могу опозвати истим поступком по којем су га и изабрали, а поступак се уређује законом.[1463] Он ужива имунитет. Устав Републике Српске је специфичан зато што не прецизира у којим случајевима предсједник Републике може

[1457] Члан 83 Устава Републике Српске.
[1458] Проф. Горан Марковић уочава проблем у оваквом начину избора предсједника Републике, који се манифестује у томе да може бити изабран кандидат који умањују његов легитимитет, те сматра да би избори могли бити двокружни , како би се изабраном шефу државе обезбједио што јачи демократски легитимитет, поготово ако се узму у обзир његове надлежности. Горан Марковић, *Избор и одговорност шефа државе*, Правна ријеч, бр. 31/2012, Бања Лука, 2012, стр. 263
[1459] Услови укључују подршку најмање 2000 бирача, уписаних у Централни бирачки списак. Кандидатуру независног кандидата треба да подржи најмање 1000 бирача. Изборни закон, члан 4. 8
[1460] Члан 84 Устава РС.
[1461] Члан 85 Устава.
[1462] Члан 87 Устава.
[1463] Члан 88 и 89 Устава. Ове одредбе се односе и на потпредсједнике.

бити позван на одговорност, већ само прецизира могућност његовог опозива упућујући на закон којим је то питање требало бити ријешено.“[1464]

Предсједник своје надлежности обавља самостално, а два предсједника из различитих конститутивних народа, само помажу тј. потпредсједници Републике Српске немају самосталне надлежности У случају привремене спријечености предсједника Републике да обавља функције, он сам одређује који од потпредсједника га замјењује. Члан 80 Устава утврђује „Предсједник Републике одређује који ће потпредсједник Републике замјењивати у случају привремене спријечености да обавља своје функције“ Међутим, Устав не утврђује услове, поступак за утврђивање ни привремене ни трајне спријечености предсједника. У вези стим, Устав не предвиђа начин обављања послова из надлежности предсједника Републике у случају смрти предсједника. Од свог настанка, до данас, Република Српска је имала девет избора за предсједника Републике, а ту функцију је вршило осам лица.[1465]

6.2.2. Овлашћења (надлежности) предсједника Републике Српске

Надлежности предсједника Републике превазилазе положај шефа државе у парламентарном систему и сврставају га у групу „јаких предсједника“.[1466] Основну одредбу да „предсједник представља Републику и изражава њено државно јединство“, Устав надограђује низом конкретних права.[1467]

Надлежности предсједника Републике утврђени су чланом 80 Устава РС:

- Представља Републику;

[1464] Из тога можемо закључити да је „питање одговорности предсједника Републике постављено шире него у другим уставима, пошто није ограничено само на случај повреде Устава. Може се рећи да Устав Републике Српске не искључује политичку одговорност предсједника Републике пошто он може бити опозван из било којег разлога. Горан Марковић, Избор и одговорност шефа државе, Правна ријеч, бр. 31/2012, Бања Лука, 2012, стр. 267. Ово питање је било детаљно урађено Законом о избору и опозиву предсједника и потпредсједника Републике Српске (Сл. гласник Републике Српске бр. 16/96) који је престао да важи даном ступања на снагу Изборног закона Републике Српске (Сл. гласник Републике Српске бр. 34/02). Положај предсједника Републике је био недефенисан послије одлуке о његовом разрјешењу донесене од стране Високог представника.

[1465] Први избори за предсједника Републике Српске одржани су 7. априла 1992. године. За предсједника је изабран Радован Караџић из Српске Демократске Странке. На другим изборима 19. јула 1996. године за предсједника бива изабрана Биљана Плавшић. На трећим изборима 4. новембра 1998. године за предсједника изабран је Никола Поплашен којег је Високи представник у БиХ Карлос Венстедорп смијенио са положаја 5. марта 1999. године. За потпредсједника је изабран Мирко Шаровић.На четвртим изборима 26. јануара 2000. године за предсједника Републике Српске изабран је Мирко Шаровић. Његов избор за предсједника Високи представник је признао тек 16. децембра 2002. године. У овом периоду потпредсједник Републике Српске је био Драган Чавић. Пети избори за предсједника Републике Српске су одржани 28. новембра 2002. године и за предсједника је изабран Драган Чавић. Шести избори за предсједника су одржани 6. новембра 2006. године. За предсједника је изабран Милан Јелић. Предсједник Милан Јелић преминуо је 30. септембра 2007. године. Седми ријевремени избори за предсједника одржани су 7. новембра 2007. године и за предсједника је изабран Рајко Кузмановић.Осми избори за предсједника одржани 3. октобра 2010. године за предсједника је изабран Милорад Додик. На деветим предсједничким изборима одржаним у октобру 2014. године, поново је изабран је Милорад Додик. www.izbori.ba

[1466] Касим Трнка, *Уставно право*, Сарајево, 2000, стр. 401.

[1467] Овлашћења предсједника Републике утврђена су, прије свега, чланом 80 Устава, али овлашћења постоје и у члановима: 72, 74, 76, 81, 82, 89, 94, 120, 132 Устава.

- Предлаже Народној скупштини кандидата за предсједника Владе;

- Предлаже Народној скупштини кандидате за предсједника и судије Уставног суда РС, на приједлог Високог судског и тужилачког савјета;

- Указом проглашава законе усвојене у Народној скупштини у року од 7 дана од дана њиховог усвајања, при чему у том року може захтјевати од Народне скупштине да поново одлучује о закону, а ако га она поново усвоји, дужан је да га прогласи;

- Указом, на приједлог Владе, поставља и опозива шефове представништава Републике Српске у иностранству и предлаже амбасадоре и друге међународне представнике Босне и Херцеговине из Републике Српске,

- Обавља у складу са Уставом Републике Српске и Уставом Босне и Херцеговине и законом, послове из области безбједности и односа Републике са другим државама и међународним организацијама;

- Даје помиловања;

- Додјељује одликовања и признања утврђена законом;

- Образује савјетодавна тијела и стручне службе за обављање послова из своје надлежности;

- На приједлог Владе, указом поставља и опозива шефове представништава РС у иностранству, предлаже амбасадоре и друге међународне представике БиХ из РС;

- Обавља и друге послове у складу са Уставом.

Надлежности предсједника Републике су таксативно утврђене Уставом. Овај став би могао бити упитан због формулације да „обавља и друге послове у складу са Уставом. Међутим, приклањамо се мишљењу да „се ради о извјесној непрецизности, а не и могућности да се надлежности председника Републике утврђене Уставом допуњавају или мијењају законом или неким другим општим актом“[1468]

Предсједнику Републике Српске у обављању послова које им повјери, помажу два потпредсједника. Установа потпредсједника „учвршћује истакнут положај шефа државе, иако потпредсједник нема изворних овлашћења већ извршава налоге предсједника и мијења га по потреби“[1469]

Из уставних одредби је видљиво да предсједник Републике има овлашћења представљања Републике у земљи и иностранству, учешћу у законодавним активностима, предлагању носилаца одређених државних функција, те остале традиционалне надлежности шефа државе.

Основна функција предсједника Републике *је представљање* Републике, не само на унутрашњем већ и на спољном плану. У том сегменту, важно је истаћи да предсједник

[1468] Александар Фира, *цит*. дј. стр. 151.

[1469] Слободан Орловић, *Један период из уставног развоја извршне и законодавне власти у Републици Србији и Републици Српској*, Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу, бр. 10/2007, Бања Лука, 2007, стр. 293 и 294. Предсједник Републике одређује који ће га потпредсједник замјењивати у случају привремене спријечености да обавља своје функције (члан 80 Устава Републике Српске).

Републике закључује међународне уговоре са државама и међународним организацијама које мора ратификовати Народна скупштина, те да на приједлог Владе, именује и опозива шефове представништава Републике Српске у иностранству и предлаже амбасадоре Босне и Херцеговине из Републике Српске. Осим, тога, предсједник Републике обавља, у складу са Уставом Републике Српскје и Уставом БиХ и законом, послове из области безбједности и односа Републике са другим државама и међународним организацијама. Ове надлежности у области представљања Републике, појављују се, у ствари, као значајан дио спољне политике[1470] и указују на истакнуту политичку улогу предсједника Републике и елементе полупредсједничког система власти.

Предсједник Републике Српске се може појавити у улози *овлашћеног предлагача* промјене Устава (члан 132 Устава),[1471] а *учествује у законодавном процесу*. Он према Уставу (члан 76),[1472] има право предлагања закона, а својим указом потврђује закон. Предсједников указ спада у акте коначног обликовања једног законског приједлога у форми закона. Ова форма је обавезна тако да закон не може постати закон без предсједниковог указа. Указ је правни акт општег карактера, којим предсједник Републике Српске, користећи своје дискреционо право, потврђује закон, тј. саглашава се са уставношћу и законитошћу, али и цјелисходношћу доносиоца и поступка за доношење. Право предсједника Републике да указом проглашава законе је временски ограничено на период од седам дана. У том року је предсједник Републике дужан да се изјасни да ли је сагласан са законом или не. Дакле, предсједник може привремено да суспендује нови закон (суспензивни вето), а у том случају, закон се враћа на поновно разматрање и гласање у Народној скупштини од које се не захтијева никаква посебна већина при поновљеном гласању. Ако га Народна скупштина поново усвоји, предсједник је дужан да га објави. „Суспензивни вето се разликује од сличних рјешења по томе што Народна скупштина и у поновљеном гласању закон прихвата простом већином“.[1473] Неки аутори сматрају да овакво предсједниково право није нарочито значајно, јер се може претпоставити да ће парламент поново гласати за исти приједлог закона, чим је то већ једном учинио. Због тога предсједник није активни чинилац у вршењу законодавне власти.[1474] Међутим, сложили би се са проф. Г. Марковићем који сматра да вриједност предсједниковог права суспензивног вета зависи од неколико различитих фактора: стварне политичке моћи предсједника, угледа у бирачком тијелу, односа политичких снага у парламенту.[1475]

[1470] Устав Републике Српске ни прије 1995. године није предвиђао да предсједник Републике у цјелини води спољну политику.
[1471] М. Симовић, М Дмичић, *Устав Републике Српске*, Бања Лука, 2007, стр. 60.
[1472] *Исто*, 38.
[1473] Касим Трнка, *цит. дј*., стр. 320.
[1474] Тако проф. Дарко Симовић истиче да „право суспензивног вета може од предсједника да створи активну власт само ако је за поновно усвајање ветираног закона неоппходна квалификована већина која надмашује владину парламентарну већину“. Дарко Симовић, *Полупредсједнички систем*, Београд, стр. 328.
[1475] Горан Марковић, *Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини*, Правна ријеч, бр. 27/2011, Бања Лука, 2011, стр. 189.

Уставом Републике Српске, предсједнику Републике повјерена је *изборно-координативна функција,* и то у односу на избор предсједника Владе, предсједника Уставног суда и судија Уставног суда. Предсједник Републике се појављује у улози својеврсног посредника између Народне скупштине, као законодавног, представничког тијела, и Владе, као носиоца дијела извршне власти, који се може оквалификовати, као средишњи или централни дио извршне власти.

Устав Републике Српске утврђује[1476] нормативне дјелатности предсједника Републике. Она се односи на то да предсједник Републике, за вријеме непосредне ратне опасности или ратног стања, којег прогласе институције Босне и Херцеговине, ако Народна скупштина не може да се састане, на приједлог Владе или по сопственој иницијативи и након што саслуша мишљење предсједника Народне скупштине *доноси уредбе са законском снагом* и о питањима из надлежности Народне скупштине Републике Српске и одлуке о именовању и разрјешењу функционера које бира односно именује и разријешава Народна скупштина. Ове уредбе односно одлуке о именовању и разрешењу предсједник је обавезан поднијети на усвајање тј. потврду Народној скупштини чим она буде у могућности да се састане. Предсједник Републике, док траје ово стање, може и обуставити поједине одредбе устава које се односе на доношење закона, других прописа и других аката и предузимања мјера републичких органа и на поједине људске слободе и права,[1477] мијењати и организацију и овлаштења извршних, упрваних и судских органа и њихов персонални сасав, као и територијалну организацију Републике.

Дакле, предсједник Републике према Уставу доноси уредбе са законском снагом у вези с питањима из надлежности Народне скупштине у условима утврђеним Уставом, али и акта којим се могу обуставити поједине одредбе Устава Републике Српске. У оквиру своје нормативне дјелатности предсједник Републике може, дакле, доносити, условно посматрано, двије групе аката: уредбе са зоконском знагом и акте са уставном снагом. Кад предсједник Републике одлучи да донесе уредбу са законском снагом, претпоставка је да претходно морају бити испуњени сви други услови утврђени Уставом за доношење ових уредби, које не подлијежу контроли законитости, али зато подлијежу оцјени уставности. Уставни суд не би могао да цијени потребу доношења ових уредби, јер је то политичка а не правна оцјена, али би могао да цијени усклађеност тих уредби са Уставом.[1478] Иако, у основи, имају заједничке елементе са уредбом са законском снагом, *прво,* акта предсједника Републике са уставном снагом, могу ограничити или мијењати поједине одредбе Устава у условима рата и непосредне опасности које се односе на: доношење закона, других прописа и општих аката; предузимање мјера републичких органа; на људске слободе и права, осим слобода и права за које је Уставом

[1476] Члан 81 Устава РС.
[1477] Осим из члана 10,11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 24 и 25 Устава.
[1478] Види шире: Боса Ненадић, *Уставна концепција нормативне дјелатности извршне власти у Републици Српској*, Зборник Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, 1997, стр. 401-402.

утврђено да се не могу ограничавати ни за вријеме ратног стања и непосредне ратне опасности, и *друго,* мијењати организацију и овлашћења извршних, управних и правосудних органа као и територијалну организацију у Републици. „Карактеристично је да ови акти имају снагу Устава. Они не подлијежу контроли уставности од стране Уставног суда. Дакако, они се доносе само изузетно, док траје стање за које се доносе, а предсједник Републике нема обавезу да претходно саслуша мишљење предсједника Народне скупштине. Устав Републике Српске не утврђује на чији предлог се ови акти доносе, нити постоји обавеза подношења тих аката на потврду Народној скупштини.“[1479]

6.2.3. Однос предсједника Републике и Владе

Предсједник Републике има овлашћење да, након консултација са представником посланичке већине, предложи кандидата за предсједника Владе, водећи рачуна да воља већине у Народној скупштини мора бити сагласна и вољи предсједника Републике поводом личности којој ће повјерити премијерски мандат, јер Народна скупштина бира Владу. Предсједник Републике нема на располагању формална средства утицаја на састав Владе, јер о њима одлучује мандатар за састав Владе и Народна скупштина. Уставна рјешења избора Владе и улоге предсједника у том процесу, типично је за парламентарни систем власти.

Предсједник Републике може може тражити од Владе да изложи ставове по појединим питањима од значаја за Републику, сазвати сједницу Владе и ставити на дневни ред питање из њене надлежности.[1480] Предсједник Републике може чак и да одреди период у којем Влада треба да заузме ставове и да га о томе обавијести, а тај период не може бити краћи од 48 часова. Из разлога хитности или других оправданих разлога предсједник Ребулике може и сам сазвати ванредну сједницу Владе у року од 48 часова и уврстити на дневни ред питање из њене надлежности.[1481] „Ово обиљежје полупредсједничког сустава у уставној организацији власти у Републици Срспкој, не предвиђа институт супотписа аката предсједника Републике од предсједника Владе или овлаштеног министра.“[1482] Према Закону о Влади, Влада има обавезу да заузме став по питању на које је предсједник Републике тражио одговор. Влада, притом, није дужна да усвоји став који је у складу са политиком предсједника Републике, „али не може избјећи да расправља и заузме став о одређеном питању. И овдје ће став Владе зависити од односа политичких снага у Републици, политичке снаге и улоге предсједника Републике и улоге предсједника Републике и расположења јавног мњења, о коме Влада мора водити рачуна при заузимању става о важним питањима.“[1483]

[1479] Миле Дмичић, *Уредбодавна овлашћења и њихово остваривање у правном систему Републике Српске,* „Модерна управа”, Часопис за управно-правну теорију и праксу, Бања Лука, 2010, стр.96.
[1480] Члан 82 Устава РС.
[1481] Члан 30 Закона о Влади.
[1482] Звонко Миљко, *Уставно уређење Босне и Херцеговине*, Загреб, 2006, 278.
[1483] Горан Марковић, Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини, Правна ријеч, бр. 27/2011, Бања Лука, 2011, стр. 192.

За вријеме рата и ратне опасности Влада предлаже предсједнику Републике да након што прибави мишљење од предсједника Народне скупштине, доноси уредбе са законском снагом.

Предсједник Републике има овлашћење да интервенише у случају када оцијени да је дошло до кризе у функционисању Владе. Предсједник Републике, на иницијативу најмање двадесет посланика, а пошто саслуша мишљење предсједника Народне скупштине и предсједника Владе, може да затражи од предсједника Владе да поднесе оставку. Уколико то овај одбије да учини, предсједник Републике је уставно овлашћен да га разријеши својом одлуком.

На крају, може се закључити да „према начину избора и овлашћењима, предсједник Републике Српске се може сврстати у категорију 'јаких' предсједника“.[1484] Предсједник има велика овлашћења, која у многоме улазе у подручје надлежности извршне власти – Владе, али и законодавне власти.

На основу уставног положаја и овлашћења предсједника Републике Српске (непосредан избор од стране грађана, предлагање закона, суспензивни вето, могућност сазивања сједнице владе, разријешење премијера, итд.) може се закључити да су функције и овлашћења предсједника Републике доста велике и да значајно улазе у подручје надлежности Владе и Народне скупштине, односно „има озбиљан утицај на вршење власти у цјелини. Не може се рећи да је он шеф државе по моделу семипрезиденцијализма, али је извјесно јачи од аналогног функционера у класичном парламентаризму.“[1485] Стога парламентарни систем власти у Републици Српској има елемената полупредсједничког система, односно да је систем државне власти „Републике Српске у основи полупредсједнички“.[1486]

6.2.4. Однос предсједника Републике и Народне скупштине

Однос предсједника Републике Српске према Народној скупштини Републике Српске[1487] базира се на принципу независности. Предсједнику Републике Устав гарантује да га могу смијенити само бирачи који су га и изабрали.

Устав Републике Српске[1488] утврђује да „предсједник Републике може, пошто саслуша мишљење предсједника Владе и предсједника Народне скупштине, одлучити да Народна скупштина буде распуштена,“ те да распуштањем Народне скупштине престаје и мандат Вијећа народа. Из овакве уставне формулације произилази да мишљење предсједника Владе и

[1484] Касим Трнка, *цит.дј*. стр. 319.
[1485] Александар Фира*, цит. д*ј. стр. 149.
[1486] Горан Марковић, *Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини*, Правна ријеч, бр. 27/2011, Бања Лука, 2011, стр.196.
[1487] Према Уставу Републике Српске, (члан 69) уставотворну и законодавну власт врши Народна скупштина и Вијеће народа. Народна скупштина има 83 посланика кји се бирају на непосредним, општим изборима, док је избор чланова Вијећа народа посредан. Вијеће народа има осам чланова из сваког конститутивног народа и четири из реда Осталих, а бирају их одговрајући клубови посланика у Народној скупштини.
[1488] Члан 72 Устава.

Народне скупштине није обавезајућег карактера за предсједника Републике те да му није потребна њихова сагласност за доношење одлуке о распуштању. Да је предсједник Републике самосталан у доношењу одлуке о распуштању парламента, види се из чињенице да Уставом није утврђено да Влада подноси приједлог за распуштање, као што је то у многим државама, већ то може бити првенствено политичка процјена у датим околностима, предсједника Републике. Устав Републике Српске спада у ред оних устава који не садржи одредбе којма се прецизирају случајеви и услови под којима би могло доћи до распуштања Народне скупштине. „Он то може учинити када дође до сукоба између Народне скупштине и Владе о политици коју треба водити, али и онда када није задовољан политиком коју води Народна скупштина односно влада која ужива политичку подршку Народне скупштине.“[1489] Имајући у виду уставно регулисање института распуштања Народне скупштине од стране предсједника, може се рећи да се у знатној мјери врши поремећај сразмјере у односима ова два државна органа у корист предсједника Републике. У пракси примјене Устава Републике Српске из 1992. године, запазићемо један случај распуштања Народне скупштине, у јулу 1997. године.[1490]

Предсједник Републике је овлашћени предлагач промјена Устава, има право предлагања закона, других прописа и општих аката Народној скупштини Републике Српске. Предсједник Републике има право да се супротстави вољи Народне скупштине поводом приједлога закона - одбијањем стављања потписа на указ којим би се тај закон имао прогласити.

Да би Народна скупштина могла обавити своју, Уставом предвиђену функцију избора Владе и судија Уставног суда, неопходно је да приједлози потекну од предсједника Републике.

Предсједник Народне скупштине има обавезу обавјештавања предсједника Републике о одржавању сједница Народне скупштине. Ово обавјештење нема сврху позива - Народна скупштина упућује позив предсједнику Републике да присуствује њеној сједници како би се изјаснио о неком важном проблему. Предсједник Народне скупштине дужан је сазвати сједницу на захтјев предсједника Републике.

Као што је већ наведено, предсједник Републике добија битна овлашћења, из надлежности Народне скупштине и Владе у вријеме ратне опасности или ванредног стања када се не може састати Народна скупштина. Тада може доносити уредбе са законском снагом и имановати и разрјешавати функционере које бира или именује Народна скупштина Републике Српске. Касније те акте подноси на верификацију скупштини. Он може мијењати организацију и овлашћења извршних, управних и правосудних органа и њихов персонални састав, као и територијалну организацију у Републици.

[1489] Г. Марковић, *Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини*, Правна ријеч, бр.27/2011, Бања Лука 2011, стр. 194.

[1490] Предсједник Републике Биљана Плавшић распустила је Народну Скупштину због тога што скупштина није извршила неке од својих Уставом утврдјених функција, те због непостојања координације рада Владе, скупштине и предсједника Републике.

6.3. Влада Републике Српске

Као што је то случај и код других савремених устава, Устав Републике Српске непосредно уређује основна питања Владе[1491] и републичке управе, док све остало препушта законима.

6.3.1. Избор и мандат Владе

Влада је колегијални орган извршне власти.. Владу бира Народна скупштина, послије сваког конституисања, на период од четири године.[1492] Предсједник Републике предлаже кандидата за предсједника Владе. Кандидат за предсједника Владе на посебној сједници излаже програм Владе и предлаже њен састав.[1493] Предсједник и чланови Владе бирају се јавним гласањем, ако Уставом или законом није другачије одређено. Прво се бира предсједник Владе, а након тога чланови Владе, са листе коју је предсједник предложио. За избор је неопходна већина од укупног броја посланика тј. 42 посланика. О листи за чланове Владе гласа се у цјелини, изјашњавањем "за" или "против" листе. Ако предсједник Владе не буде изабран, предсједник Народне скупштине о томе обавјештава Предсједника Републике, који треба у року од 10 дана да предложи новог кандидата за предсједника. Ако приједлог за састав Владе не добије потребну већину, предсједник Владе подноси нови или измијењени приједлог за састав Владе, у року од 15 дана од дана изјашњавања Народне скупштине. Ако и у поновном гласању приједлог за састав Владе не добије потребну већину, сматра се да ни предсједник Владе није више изабран и поново се предлажу кандидати за предсједника и састав Владе.[1494] Република Српска до сада је имала петнаест Влада.[1495]

[1491] Претходник Владе је Министарски савјет од 24 члана који је основан 20. децембра 1991. Министарски савјет је престао да постоји 27. марта 1992. Прва Влада је основана 22. априла 1992. На скупштини која је одржана у Српском Сарајеву, на Палама. За првог предсједника Владе изабран је Бранко Ђерић, а Владу су поред предсједника чинила и три министра. На другој сједници одржаној 12. маја 1992. У Бања Луци, основано је још девет министарстава

[1492] Члан 91 Устава.

[1493] Члан 93 Устава. Избор састав и мандат Владе, поред Устава, прописан је и Законом о Влади од члана6-14; те Пословником Народне скупштине Републике Српске, члан 245-247.

[1494] Чланови 246 и 247 Пословника Народне скупштине Републике Српске

[1495] Првом Владом Републике Српске изабраној 22. априла 1992. године предсједавао је проф.др БранкоЂерић; другом, изабраној 20. јануара 1993. године предсједавао је Владимир Лукић; трећом, изабране 18. августа 1994. године предсједавао је Душан Козић; четвртом, Владом Републике Српске изабраној 17. децембра 1995. године предсједавао је Рајко Касагић, петом, изабраној 18. маја 1996. године предсједавао је Гојко Кличковић; шестом, изабраној 27. новембра 1996. године, седмом изабраној 18. јануара 1998. године предсједавао је Милорад Додик, осмом Владом Републике Српске изабране 12. јануара 2001. године предсједавао је Младен Иванић, деветој Влади изабраној 17. јануара 2003. године предсједавао је Драган Микеревић; десетом Владом изабраној 15. фебруара 2005. године предсједавао је Перо Букејловић, једанаестомВладом Републике Српске изабраној 28. фебруара 2006. године предсједавао је Милорад Додик, дванаестом Владом Републике Српске изабране 30. новембра 2006. године предсједавао је Милорад Додик, тринаестом Владом Републике Српске изабраној 29. децембра 2010. године предсједавао је Александар Џомбић, четрнаестом Владом Републике Српске изабраној 12. марта 2013. године предсједавала је Жељка Цвијановић која је предсједник и петнаесте владе Владе, изабране 18.12.2014 године.

Мандат предсједника и чланова Владе почиње даном избора када они дају свечану изјаву пред Народном скупштином,[1496] а траје четири године Влади престаје мандат престанком мандата Народне скупштине, распуштањем или скраћењем мандата Народне скупштине, изгласавањем непосвјерења Влади од Народне скупштине, оставком Владе и оставком и разрјешењем предсједника Владе.[1497] Министру престаје мандат престанком мандата Владе, изгласавањем неповјерења Влади, његовим разрјешењем или оставком. Влада којој је мандат престао на један од набројаних начина, остаје на дужности до избора нове Владе. Влада се обавезно образује на почетку изборног периода парламента, али њено остајање на власти зависи од тога да ли ће и до када ће уживати повјерење парламента, јер уколико изгуби повјерење парламента, влада силази са власти. Правило је да је мандат владе једнак дужини парламентарног мандата, тако да уставна одредба о образовању Владе на период од четири године је условна.[1498] Наиме, ако дође до распуштања или скраћивања мандата Народне скупштине, престаје мандат и Влади. У свим овим случајевима престанка мандата Владе (усвајањаоставке, изгласавања неповерења или престанка мандата предходној Влади због распуштања или скраћивања мандата Народне скупштине), у року од 10 дана предсједник Републике предлаже кандидата за предсједника Владе, а нова Влада мора бити изабрана у року од 40 дана од дана предлагања кандидата за предсједника Владе

6.3.2. Састав Владе

Владу Републике Српске сачињава пресједник Владе, потпредсједници и министрии шеснаест чланова (министара) - осам из реда српског, пет из реда бошњачког и три министра из реда хрватског народа.[1499] Једног министра из осталих може именовати предсједник Владе из квоте најбројинијег конститутивног народа. Предсједник и потпредсједници не могу бити из реда истог конститутивног народа. Потпресједника Владе бира Народна скупштина на приједлог предсједника Владе из реда министара.

Предсједник Владе представља, води и усмјерава Владу, стара се о јединству дјеловања Владе, усклађује рад чланова Владе и републичких органа управе, стара се о извршењу аката Владе, сазива и води њене сједнице, потписује акте Владе, остварује сарадњу са републичким и другим органима и организацијама и обавља и друге послове утврђене Уставом и законом. Предсједник Владе може осталим члановима Владе давати

[1496] Члан 7 Закона о Влади.
[1497] Члан 11 Закона о Влади.
[1498] То је због тога што повјерење које народни посланици дају Влади чином избора, не може бити утврђено на одређено вријеме К. Трнка, Н. Милићевић, М. Н. Симовић, М. Дмичић, *Устави ентитета са коментаром*, Сарајево, 2004., стр. 424.
[1499] Устав утврђује (члан 92) овај састав Владе „у прелазном периоду до потпуног спровођења Анекса 7". Након потпуног спровођења Анекса 7., најмане 15 % чланова Владе мора бити из реда једног конститутивног народа. Најмање 35 % чланова Владе мора бити из два конститутивна народа. Један члан Владе мора бити из реда осталих.

обавезна упутства и посебна задужења, у складу са програмом и политиком Владе.[1500] Потпредсједник Владе помаже предсједнику Владе у извршавању његових права и дужности. Предсједник Владе може овластити потпредсједника Владе да руководи пројектом из дјелокруга више органа републичке управе. Предсједник Владе одређује потпредсједника Владе који га замјењује за вријеме његовог одсуства или спријечености са свим овлашћењима предсједника Владе изузев овлашћења на предлагање избора или разрешења члана Владе.[1501]

Устав није утврдио постојање инкомпатибилитета,[1502] „па чланови Владе могу гласати само онда када се не ради о њима или ресору који представљају као министри.“[1503] Међутим, Законом о Влади[1504] је прописано да чланови Владе не могу обављати посланичку и другу јавну функцију, нити професионално вршити другу дјелатност, осим у области научне дјелатности и високог образовања. Чланови Владе посједују имунитет.

Министар подноси Влади приједлоге за уређивање питања из надлежности Владе и Народне скупштине учествује у раду и одлучивању о свим питањима о којима се расправља на сједници Владе. Министар може захтијевати да Влада заузме став према питању из његове надлежности. Министар је дужан да обавјештава Владу о свему што је битно за вођење политике и одлучивање Владе. Министар је одговоран за спровођење програма и политике Владе, за одлуке и мјере које је донио или пропустио да донесе или предузме и за извршавање обавезних упутстава и потребних задужења која му је одредио предсједник Владе.[1505] Предсједник Владе, на основу мишљења предсједника Републике и предсједника Народне скупштине може вршити промјене саставу Владе (да мијења једну трећину првобитног састава Владе), о чему обавјештава Народну скупштину.[1506]

6.3.3. Надлежност Владе

Уставом Републике Српске[1507]утврђује сљедеће надлежности Владе Републике Српске:

- предлаже законе, друге прописе и опште акте;
- предлаже план развоја, просторни план, буџет и завршни рачун;
- обезбјеђује провођење и извршава законе, друге прописе и опште акте;
- даје мишљење о приједлозима закона, других прописа и општих аката које Народној скупштини подноси други предлагач;

[1500] Члан 8 Закона о Влади.
[1501] Члан 9 Закона о Влади.
[1502] Члан 92 ст. 2 „Народни посланик који је предложен за предсједника или потпредсједника Владе или министрас не може учествовати у одлучивању о избору Владе, а народни посланик који је изабран на те функције, не може учествовати у изгласавању неповјерења Влади, у гласању о свом разрјешењу и о извјештају Владеили министарства којим којим руководи.“
[1503] Рајко Кузмановић, *Уставно право*, Бања Лука, 2002, стр.344.
[1504] Члан 6 Закона о Влади.
[1505] Члан 10 Закона о Влади.
[1506] Члан 94 Устава и члан 13 ст. 3 Закона о Влади.
[1507] Члан 90 Устава Републике Српске.

- доноси уредбе, одлуке и друга акта за извршавање закона;

- утврђује начела за унутрашњу организацију министарстава и других републичких органа управе и управних организација, поставља и разрјешава функционере у министарствима, другим републичким органима и управним организацијама;

- усклађује и усмјерава рад министарстава и других републичких органа и управних организација;

- врши надзор над радом министарстава и других републичких органа и управних организација и укида или поништава њихове акте који су у супротности са законом или прописом Владе;

- обавља и друге послове у складу са Уставом и законом.

Устав је оставио могућност и законског нормирања полажаја и надлежности Владе. Поред уставом утврђених надлежности, надлежности Владе су прописане и Законом о Влади Републике Српске. Тако је и Заком прописано да извршну власт у Републици Српској, у складу са Уставом, врши Влада Републике Српске. У вршењу власти, Влада спроводи политику, извршава законе и друге прописе Народне скупштине и одговорна је за стање у Републици у свим областима из своје надлежности.[1508]

Влада прије свега, има типично ***извршне надлежности.*** Наиме, значајна овлашћења Владе као извршног органа власти је да извршава законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине тако да она располаже и генералним уставним овлашћењем за доношење извршних уредаба тј. уредби ради извршавања закона и других општих аката парламента.[1509] Значи, нормативна дјелатност извршне власти омеђена је законом, у смислу да општи правни акти имају за циљ извршење закона са утврђеним циљем, предметом и основном садржином, и то непосредно законом ради чијег извршења се доносе. На тој уставноправној основи, Законом о Влади Републике Српске прописано је да "о питањима из своје надлежности Влада доноси: уредбе, одлуке, смјернице, инструкције, рјешења, закључке и друга акта у складу са законом."[1510] Истовремено, децидирано је прописано да се уредбом ближе уређују односи од значаја за извршавање закона, утврђују начела организације министарстава и других републичких органа управе и формирају стручне службе Владе. Дакле, уредбе се доносе ради извршења закона, и то само појединих његових одредби путем њиховог конкретизовања и прецизирања. За доношење аутономних уредби Влада би морала да има уставноправни основ. Анализа нормативне дјелатности и извршне власти указује на то да су уредбе за извршење закона основни и редовни облик вршења нормативне дјелатности Владе.[1511] Када се ради о

[1508] Члан 1 и 2 Закона О Влади.

[1509] Уредбу, као правни акт Владе, уводи Устав Републике Српске дајући Влади генерално уредбодавно овлашћење.Члан 90, тачка 3. и 4. Устава Републике Српске.

[1510] Члан 43. тачка (1) Закона о Влади Републике Српске, („Службени гласник Републике Српске“, број 118/2008).

[1511] У тим случајевима оне су "општи акт којима се уопштене и апстрактне одредбе закона конкретизују и прилагођавају за примјену". Из тога произилази да уредбе за извршење закона у правном систему Републике Српске имају основна обиљежја: доносе се ради обезбјеђења провођења и извршења закона;

поменутим уредбама, Влада их доноси на основу свог децидираног овлашћења утврђеног Уставом, према којем она својим актом "утврђује начела за унутрашњу организацију министарства и других републичких органа управе и управних организација"[1512], што она чини уредбом. Аутономна уредба по свом садржају има својство закона, али она није закон у формалном смислу. Она има мању снагу од закона и са њим мора бити усклађена. Ову самосталну уредбодавну дјелатност Влада добија превасходно да би обезбиједила ефикасан систем управне дјелатности. Међутим, у нашем правном систему није децидирано уређено до које се границе један однос може уредити законом, а у којој димензији уредбом. Општеприхваћен је став да се уредбом не може уређивати материја слобода и права грађана, увођење пореза, буџет, кривична дјела. Само у условима одређених околности – рат и непосредна ратна опасност, према Уставу Републике Српске, ова материја може бити регулисана од стране извршне власти.

Устав Републике Српске утврдио је начело подјеле власти, истичући да уставотворну и законодавну власт остварује Народна скупштина а извршну Влада. Устав Републике Српске утврђује правни основ, односно овлашћење извршној власти да врши нормативну функцију. Тиме Влада постаје "један од два основна творца правног поретка Републике Српске". Због праксе доношењем уредби самостално, без овлашћења у посебном закону, Влада доводи у питање уставно начело о подјели власти.[1513] Према томе, Устав и закон начелно дају овлашћење Влади за доношење уредби као правних аката, али само у случају када је њихово доношење у функцији извршења одредаба закона који истовремено представља правни основ за доношење конкретне уредбе. Закон о Влади Републике Српске не представљају правни основ који Влада може користити за доношење уредби којима ће самостално, односно искључиво према свом нахођењу регулисати нека правна питања. Дакле, у областима у којима нема закона, нема ни правног основа за доношење уредби.

Анализа нормативне дјелатности извршне и управне власти показује да се подзаконски акти, односно извршни прописи не само бројчано повећавају него све више добијају карактер нормативно регулативних аката. Уставни суд указује на то да уредбе за извршење закона, као основни и редовни облик вршења нормативне дјелатности Владе, поред осталих, имају ова основна обиљежја: доносе се ради обезбјеђења провођења и извршења закона; правни основ за њихово доношење је утврђен Уставом односно законом; ступају на снагу и престају да важе

правни основ за доношење је утврђен Уставом; општи акт се доноси послије доношења закона; ступају на снагу и престају да важе са законом; ниже су правне снаге од закона; подлијежу контроли уставности и законитости од стране Уставног суда Републике СрпскеБ. Ненадић: Уставна концепција нормативне дјелатности извршне власти у Републици Српској, Зборник Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, 1997, стр. 395.

[1512] Члан 90, тачка 6. Устава Републике Српске

[1513] Чланом 90, тачка 4. Устава утврђено је да Влада доноси уредбе, одлуке и друга акта за извршавање закона, а исти смисао има и одредба члана 43. тачке 1 и 2 Закона о Влади Републике Српске. Међутим, неопходно је имати у виду и одредбу члана 43. тачка 2 Закона о Влади, којом је прописано: "Уредбом се ближе уређују односи од значаја за извршавање закона...". Закон о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08 од 16. децембра 2008. године).

истовремено са законом на основу којег су донесене; ниже су правне снаге од закона и подлијежу контроли уставности и законитости од стране Уставног суда. Имајући то у виду, као и то да је Устав утврдио начело подјеле власти (члан 69), оправдано се поставља питање колико се Влада у вршењу своје нормативне дјелатности кретала у границама својих, Уставом и законом прописаних, овлашћења, што је домен контроле уставности и законитости Уставног суда.

Уставни суд Републике Српске је у периоду од 2004 до 2015 године „оцјењивао уставност и законитост укупно 45 уредаба.... У наведеним одлукама Уставног суда Републике Српске најчешће се констатује да је Влада: „неовлашћено ушла у регулисање односа који се могу уређивати само законом“; да је „изашла из оквира својих уставних и законских овлашћења и тиме повриједила уставно начело о подјели власти из члана 69 Устава Републике Српске“; „да је повриједила уставно начело о подјели власти из члана 69 Устава Републике Српске“; “да је оспореним актима уредила односе који се према Уставу уређују искључиво законом, те измијенила појединa законска рјешења“; да је „изашла из оквира својих уставних овлашћења из члана 90 т. 4 Устава“; да је „повриједила начело о подјели власти из члана 69 Устава“; да је „преузела законодавну функцију, те тако изашла из оквира уставних и законских овлашћења чиме је дошло до повреде уставног принципа о подјели власти из члана 69 Устава као и члана 90 т. 3 и 4 Устава којима јеодређена садржина извршне власти коју врши Влада.“[1514] Имајући у виду укупан број контролисаних уредаба од стране Уставног суда „у протеклих десет година, може се рећи да број случајева у којима је дошло до повреде начела уставности и законитости и није тако велики. Међутим, он би се у сваком случају морао смањити,“[1515] како то истиче академик С. Савић.

Дакле, у нормативној дјелатности Владе постоји пракса да својим актима уређује односе који се, према Уставу, уређују законом. Таква пракса доводи до ситуације да се подзаконским актом (уредбом) продужује примјена закона који је престао да важи, што може да уради само законодавни орган који је донио закон, а не орган који извршава законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине. Зато је Уставни суд у више наврата наглашавао да супрематију закона изражавају и одредбе Устава по којима је Република Српска заснована на владавини права и по којима су извршна и судска власт одвојене и везане законом.[1516] Наглашавамо да је за наш правни систем „релевантно и прихватљиво само оно становиште према којем се могу доносити уредбе које настају на основу овлашћења законодавца које он даје органима извршне власти да на основу и у оквиру конкретно датог овлашћења утврђеног законом регулишу

[1514] Снежана Савић, *Уредба – контрола уставности и законитости кроз праксу Уставног суда РС –*, Правна ријеч, бр. 42/2015, Бања Лука, 2015, стр. 25 и 32.
[1515] Снежана Савић, *исто*, стр.33.
[1516] Види шире: Обавјештења Уставног суда Републике Српске о неким појавама од интереса за остваривање уставности и законитости ("Службени гласник Републике Српске", бр. 26/00, 56/01 и 115/05) и Обавјештења Уставног суда Републике Српске о неким појавама од интереса за остваривање уставности и законитости, *Билтен Уставног суда* Републике Српске, бр.18, Бања Лука, 2014.

одређену област“[1517] У том смислу ова "овлашћења трају колико и закон, али се закон може примјењивати чак и ако она не буду некоришћена. Очигледно је да уредба ове врсте нема самосталан правни живот, те да се гаси кад и сам закон"[1518]

Поред уредби, закон овлашћује Владу да доноси одлуке, смјернице, инструкције, рјешења, закључке и друге опште и појединачне акте за извршавање закона, даје мишљење о приједлогу закона, другог прописа или општег акта и о иницијативи за доношење закона или другог акта из надлежности Народне скупштине, које је Народној скупштини поднио други предлагач, доноси прописе за извршавање закона и других прописа и аката кад је тим прописима утврђена надлежност републичких органа, а законом није одређена надлежност других републичких органа, стара се о обезбјеђивању јединства и унапређивању правног система.[1519]

Влада у својој надлежности обавља послове ***предлагачко-иницијаторског карактера,*** што је и теоријски и практично повезано са извршном функцијом у ширем смислу. Најмоћнији инструмент вођења политике у надлежности Владе је предлагање закона, других прописа и општих аката Народној скупштини, предлагање Народној скупштини плана развоја, просторног плана, буџета и завршног рачуна и давања мишљења о приједлозима закона, других прописа и општих аката других овлашћених предлагача. Дакле, Влада је квалификовани носилац законодавне иницијативе у Народној скупштини.[1520]

У посебну групу послова сврставају се тзв. ***самосталне надлежности владе***. Таквом надлежношћу сматрамо право и дужност Владе да утврђује начела за унутрашњу организацију министарстава и других републичких органа управе и управних организација, поставља и разрјешава функционере у министарствима, другим републичким органима и управним организацијама. Хијерархијски однос Владе према органима управе видљив је из одредби да Влада усклађује и усмјерава рад министарстава и других републичких органа и управних организација; врши надзор над радом министарстава и других републичких органа и управних организација и укида или поништава њихове акте који су у супротности са законом или прописом Владе. Влада одлучује и о образовању представништва у иностранству.[1521]

Влада заступа Републику као правно лице, стара се о заштити јавног интереса и у том смислу врши права и дужности које Република има као оснивач јавних служби, других органа и организација, ако другим законом није другачије одређено. Имовину Републике користи,

---

[1517] Миле Дмичић, *Уредбодавна овлашћења и њихово остваривање у правном систему Републике Српске,* „Модерна управа”, Часопис за управно-правну теорију и праксу, Бања Лука, 2010, стр.104

[1518] Снежана С. Савић: *Уредба као извор права у правном систему Републике Српске*, Зборник Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, 1997, стр. 358.

[1519] Члан 15 Закона о Влади.

[1520] К. Трнка, Н. Милићевић, М. Н. Симовић, М. С. Дмичић, *наведено дјело*, стр. 422.

[1521] Поред наведених надлежности, Закон о Влади Републике Српске (члан 4) прописује да ће Влада „донијети пропис из надлежности министарства, ако министарство и други републички орган управе није донио пропис из своје надлежности, а недоношење прописа би имало штетне посљедице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вриједности.“ Закон о Влади Републике Српске (Службени гласник републике Српске бр. 118/08)

њоме управља и располаже Влада, ако другим законом није другачије одређено.[1522] Влада оснива јавна предузсћа, установе и друге организације за обављање послова од интереса за остваривање права и дужности Републике; рјешава сукобе надлежности између министарстава и других органа и организација у Републици, којима је повјерено обављање појединих послова извршавања закона и других прописа и општих аката из оквира права и дужности Републике; формира стручне и другс службе за своје потребе; стара се о заштити интереса и права Републике у питањима о којима одлучује Савјет министара. Влада одлучује о формирању представништава Републике у иностранству и, у складу са Уставом, предлаже предсједнику Републике именовање (постављење) и разрјешење (опозив) шефова тих представништава.[1523]

О пословима из своје надлежности Влада ради одлучује на сједници, којој присуствује всћина чланова Владе. Одлука се доноси већином гласова свих чланова Владе. О подношењу колективне оставке и приједлогу Владе да се приступи промјени Устава Републике, Влада одлучује двотрећинском већином гласова свих чланова Владе.

У односу *на министарства и друге органе управе*, Влада има непосредних овлашћења. Влада доноси смјернице и инструкције за извршење закона, других прописа и општих аката који су обавезујући за министарства и друге републичке органе управе. Влада може наложити министарству да у одређеном року донесе прописе или предузме радњу за коју је овлашћено, или да поднесе извјештај о појединим питањима са одговарајућим приједлозима. Министарства и други републички органи управе подносе Влади извјештај о свом раду, једном годишње.

Влада може, до доношења одлуке Уставног суда Републике, обуставити од извршења прописе, опште и на њима засноване појединачне акте, за које у вршењу надзора над радом министарстава оцијени да су противуставни или противзаконити и чијим би извршењем у материјалном смислу могле наступити такве штетне посљедице које су касније неотклоњиве. Одлука Владе о обустави извршења обавезује Владу да у року од осам дана од њеног ступања на снагу покрене поступак за оцјену уставности и законитости пред Уставним судом Републике.

Влада може, до доношења одлуке надлежног суда, на приједлог надлежног министарства, обуставити од извршења пропис, општи или појединачни акт органа јединица локалне самоуправе, јавних предузећа, установа и других организација, који врше јавна овлашћења, ако оцијени да су противуставни или противзаконити и озбиљно угрожавају јавни интерес и представљају ризик од наношења непоправљиве штете.[1524]

[1522] Члан 3 Закона о Влади.
[1523] Члан 15 Закона о Влади
[1524] Члан 41 Закона о Влади.

Однос Владе и предсједника Републике смо већ анализирали, када смо говорили о уставном положају и надлежностима предсједника Републике, те ће се сада бити ријечи о односу Владе и Народне скупштине.

6.3.4. Однос Владе са Народном скупштином

Владу у Народној скупштини представља предсједник Владе. Владу може представљати и члан Владе кога одреди Влада. Влада може одредити своје сталне представнике у појединим тијелима Народне скупштине. Стални представници могу се одредити и за поједина питања.[1525] Преко својих представника она на сједницама скупштине излаже своје ставове и објашњења појединих законских приједлога. Влада може предложити да се размотри одређено питање и према њему заузме став или да се одгоди доношење одређеног акта или расправе о одређеном питању док Владапрема том акту, односно питању, не заузме став.

Однос Владе и Народне скупштине проистиче из *надлежности* егзекутиве. То је првенствено право владе да учествује у законодавном поступку који се води у парламенту, помоћу предлагања закона, амандмана на приједлог закона, учешћа у претресу закона[1526]

Када Влада подноси Народној скупштини нацрт закона, приједлог закона, другог прописа или општег акта, односно извјештај, анализу или информацију о спровођењу и извршавању закона, Влада одређује своје представнике пред Народном скупштином и радним тијелима. Представник Владе, притом, присуствује сједницама Народне скупштине и радних тијела, учествује у њиховом раду и износи ставове Владе. Влада се изјашњава о сваком приједлогу који она није покренула у Народној скупштини, а који се односи на вођење политике, извршење закона, других прописа и општих аката Народне скупштине, рад министарстава и других републичких органа управе, као и о другим питањима од значаја за њен рад. Када је на територији Републике или дијелу Републике угрожена безбједност усљед елементарних непогода (поплава, земљотрес, пожар и др.), природних катастрофа, епидемија, повреда људских права и слобода и нормалног функционисања уставних органа Републике, Влада предлаже Народној скупштини да прогласи ванредно стање и сама предлаже акте за предузимање мјера у таквим околностима.

[1525] Однос Владе и Народне скупштине, осим Устава, прописани су и Законом о Влади, члановима од 32 – 39, те члановима 283 – 301 Пословника Народне скупштине Републике Српске

[1526] Влада има право да повуче приједлог закона или другог акта који је поднијела Народној скупштини, најкасније у завршној ријечи, након завршене посланичке расправе о том акту на сједници Народнс скупштине (члан 37 Закона).

6.3.4.1. Парламентарна контрола Владе

Влада ***извјештава*** Народну скупштину о свом раду,а нарочито о вођењу политике, извршавању закона, других прописа и општих аката, о остваривању плана развоја и просторног плана и о извршавању буџета Републике. Влада подноси извјештај Народној скупштини кад то Народна скупштина затражи или по сопственој иницијативи, а најмање једном годишње. Извјештај Владе разматра Народна скупштина. Послије закљученог разматрања, Народна супштина заузима став о раду Владе и другим питањима која су била предмет разматрања. Народна скупштина својим закључком може утврдити обавезу у погледу извршавања закона и других аката, као и да одреди нове задатке и смјернице за даљи рад Владе.

На свакој редовној сједници Народне скупштине, у оквиру прве тачке дневног реда, народни посланици постављају усмена питања Влади из њене надлежности. Вријеме одређено за постављање питања Влади траје до 90 минута. За вријеме одређено за постављање ***посланичких питања,***[1527] предсједник Владе дужан је обезбиједити присуство најмање половине чланова Владе на сједници Народне скупштине. Питања морају бити кратка и јасно формулисана и у правилу таква да се на њих може одговорити одмах. Народни посланик има право поставити највише једно посланичко питање. Предсједник Владе, односно потпредсједник или министар коме је питање упућено дужан је одговорити на постављено питање на истој сједници, у противном дужан је навести разлоге због којих не може одговорити. Вријеме за постављање једног посланичког питања износи највише једну минуту. Одговор на посланичко питање даје предсједник Владе, министар или други овлашћени представник Владе, у трајању до двије минуте по једном питању. Народни посланик који је поставио питање, изјашњава се о одговору, а може поставити и допунско питање у додатном времену од највише једне минуте.[1528] На свакој трећој редовној сједници Народне скупштине, у правилу, умјесто постављања питања Влади, у оквиру прве тачке дневног реда постављају се „Питања предсједнику Владе“. “Питања предсједнику Владе“ трају до 60 минута и на њих одговор даје искључиво предсједник Владе.

Интерпелацију[1529] за разматрање одређених политичких питања у вези са радом Владе може поднијети најмање 15 народних посланика у Народној скупштини. Интерпелација се подноси у писаној форми предсједнику Народне скупштине, а питања која треба разматрати морају бити јасно формулисана и образложена. Интерпелацију потписују сви посланици који су је поднијели. Предсједник Народне скупштине одмах доставља интерпелацију предсједнику Владе и народним посланицима. Влада разматра интерпелацију и подноси Народној

[1527] Постављање посланичких питања је уређено Пословником Народне скупштине Републике Српске (чл. 258 – 266).

[1528] Посланичко питање поставља се и у писаној форми током или на крају сједнице Народне скупштине, а може бити постављено и између сједница. Ако на посланичко питање није одговорено на сједници на којој је постављено питање, односно ако је посланичко питање постављено између сједница, одговор се даје у писаној форми у року од 30 дана од дана када је питање достављено министру, односно Влади и доставља се свим народним посланицима.

[1529] Чланови 289- 295 Пословника Народне скупштине Републике Српске.

скупштини писани извјештај са својим мишљењима и ставовима поводом интерпелације. Влада је дужна да извјештај достави предсједнику Народне скупштине, најкасније у року од 60 дана од дана пријема интерпелације. Извјештај Владе поводом интерпелације предсједник Народне скупштине упућује народним посланицима. Интерпелација се ставља на дневни ред прве наредне сједнице Народне скупштине која се одржава послије достављања извјештаја Владе народним посланицима. Ако Влада не поднесе извјештај у одређеном року, интерпелација се ставља на дневни ред прве наредне сједнице Народне скупштине по истеку тог рока. Један од посланика који су поднијели интерпелацију има право да на сједници Народне скупштине образложи интерпелацију. Предсједник Владе има право да на сједници Народне скупштине образложи извјештај Владе, а ако извјештај није поднесен - поднијеће усмено одговор на интерпелацију. Разматрање интерпелације може се завршити доношењем закључка о питањима која су покренута интерпелацијом или давањем смјерница Влади за спровођење политике извршавања закона или другог акта Народне скупштине, а може се завршити и без одлучивања. По завршеном разматрању интерпелације може се поставити и питање повјерења Влади, у складу са овим пословником. Посланици који су поднијели интерпелацију могу је повући прије завршетка њеног разматрања, односно прије одлучивања о интерпелацији.

Неповјерење Влади. Влада и чланови Владе одговарају Народној скупштини. Народна скупштина може изгласати ***неповерење*** Влади. Приједлог за неповерење Влади може поднијети најмање 20 посланика.[1530]

Исто тако, и Влада може поставити питање свог поверења у Народној скупштини,[1531] ако сматра да није у стању да обезбјеђује спровођење утврђене политике и извршење аката Народне скупштине, чије се доношење предлаже или спровођење ставова или предложених мјера, или да не може преузети одговорност за обављање своје функције, ако се не донесе акт чије доношење предлаже. Питање повјерења у име Владе поставља предсједник Владе. О повјерењу Влади Народна скупштина се изјашњава јавним гласањем, ако другачије не одлучи.

[1530] Члан 94. ст. 3 Устава. Међутим, Пословником је прописано да је поводом разматрања питања која се односе на остваривање контроле над радом Владе, као и поводом других питања у вези са радом Владе, Народна скупштина може поставити питање повјерења Влади ако је то покренуло најмање једна трећина народних посланика. Покренуто питање повјерења мора бити образложено. Приједлог за гласање о повјерењу Влади предсједник Народне скупштине одмах доставља предсједнику Владе. Сједница Народне скупштине на којој се расправља о повјерењу Влади не може се одржати у року краћем од 10 дана од дана када су са овим приједлогом упознати Влада и народни посланици. На почетку сједнице представник предлагача има право да образложи постављено питање повјерења Влади, а предсједник Владе има право на одговор.

[1531] Инртересантно је да се предсједник републике, који може под одређеним условима проузроковати оставку предсједника Владе, а тиме и пад читаве Владе, у Уставу не спомиње као директни предлагач расправе о повјерењу Владе. Тако проф. А Фира истиче „једино би се екстензивним тумачењем , примјеном правила да ко може више, може и мање, могло узети да и предсједник Републике може изазвати расправу о повјерењу Влади. Али, по Уставу, он није непосредни предлагач тога, мада су му сигурно, политички путеви да то постигне допуштени.“ Александар Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља. Том 4,Уставно право Босне и Херцеговине,* Нови Сад, 2002; стр. 156.

Ако Народна скупштина изгласа неповјерење Влади, доноси одлуку о разрјешењу Владе и о томе обавјештава предсједника Републике. Поновни поступак за изјашњавање о повјерењу Влади не може бити покренут прије истека шест мјесеци од дана изгласавања повјерења Влади.[1532] У случају да парламент Влади изгласа неповјерење, Влада мора поднијети оставку. Тиме се изражава политичка одговорност Владе пред парламентом. Предсједник Владе може предложити Народној скупштини разрјешење члана Владе. Дакле, министри за рад својих ресора одговарају Влади, а Влада се одржава док има повјерење парламента. Одлука о разријешењу Владе или члана Владе сматра се усвојеном ако је за њу гласала већина од укупног броја Народних посланика.

Предсједник Владе може поднијети *оставку* коју подноси предсједнику Народне скупштине. Народна скупштина ће расправљати оставку предсједника Владе на првој сједници од момента оставке. Предсједник Владе образлаже оставку Народној скупштини. Влада и предсједник Владе имају могућност да повуку оставку до констатовања оставке. Оставка или разрешење предсједника Владе повлачи оставку Владе.[1533] Осим предсједника Владе односно Владе у цјелини, и чланови Владе могу Народној скупштини поднијети оставку. Министар подноси оставку предсједнику Владе а он је доставља Народној скупштини. Народна скупштина констатује оставку и министру престаје мандат. Он може да повуче оставку прије њеног константовања. Овлашћења министра који је поднио оставку вршиће члан Владе којег именује предсједник Владе до именовања другог министра.[1534] Предсједник Републике може да на иницијативу 20 посланика, пошто саслуша мишљење предсједника Народне скупштине и предсједника Владе, затражи о предсједника Владе оставку. Уколико предсједник Владе одбије да поднесе оставку, предсједник Републике га може разријешити функције.

Влада која је поднела оставку, изгласано неповерење или јој је престао мандат због распуштања Народне скупштине обавља своју функцију до избора нове Владе.

6.4. Извршна власт у систему власти Републике Српске

Имајући у виду уставни положај органа извршне власти, Устав Републике Српске познаје елементе парламентарног и полупредсједничког система власти, али претежу елементи полупредсједничког система. Елементи парламентарног система су: предсједник републике предлаже кандидата за предсједника Владе; политичка одговорност Владе пред Народном скупштином; могућност распуштања Народне скупштине; право уласка Владе у Народну скупштину; утицај Народне скупштине на рад Владе.Елементи полупредсједничког система су:

[1532] Питање (не)повјерења Владе прописано је члановима 298 - 301 Пословника Народне скупштине Републике Српске
[1533] Члан 12 Закона о Влади
[1534] Члан 13 и 14 Закона о Влади.

непосредан избор предсједника Републике; право суспензивног вета предсједника Републике; дискреционо право предсједника Републике да распусти Народну скупштину; ограничено право разрјешења предсједника Владе; значајна овлашћења предсједника Републике у ратном и ванредном стању; право сазивања сједнице Владе, иако предсједник не руководи њоме; одсуство његове политичке одговорности пред другим институцијама.

Устав Републике Српске утврђује правни основ, односно постојање овлашћења извршне власти да врши нормативну функцију, изричито утврђујући нормативна овлашћења Владе и предсједника Републике. Према Уставу, Влада је значајан орган у вршењу нормативне функције, док предсједник Републике располаже одређеним овлашћењима у вршењу нормативне функције, само под одређеним условима утврђеним Уставом у којима може уређивати материју која је по свом карактеру и природи у надлежности органа законодавне власти. Уредбу као правни акт Владе али и предсједника Републике уводи сам Устав. Међутим, Устав не врши категоризацију, односно не утврђује све врсте аката које Влада доноси у вршењу своје нормативне дјелатности, док предсједник Републике према Уставу доноси уредбе са законском снагом у вези с питањима из надлежности Народне скупштине у условима утврђеним Уставом, али и акта којим се могу обуставити поједине одредбе Устава Републике Српске. Према својој природи и садржини уредбе које доноси Влада и предсједник Републике могле би се подијелити на: уредбе за извршење закона тзв. извршне уредбе или уредбе за примјену закона; аутономне уредбе Владе; уредбе са законском снагом које доноси предсједник Републике. У том погледу уредбе које доноси Влада и предсједник Републике могу се сматрати уставним уредбама, јер је овлашћење за њихово доношење утврђено Уставом. Оне би се даље могле подијелити у две подгрупе: самосталне које се доносе на основу Устава, а за чије доношење није потребно претходно доношење других правних аката, тј. закона и несамосталне које се доносе за извршење закона.[1535]

Устав Републике Српске, дајући извршној власти генерално уредбодавно овлашћење, односно овлашћење за доношење других подзаконских прописа, према мишљењу неких аутора, утврђује основ за ширење нормативне дјелатности извршне власти. С обзиром на то да је извршење закона једна од основних функција Владе, разумљиво је да она мора имати могућност да *слободно* цијени који закон, како и када ће бити конкретизован уредбом да би био примјенљив. Иначе, у савременој правној пракси превлађују закони који претпостављају доношење подзаконских прописа ради њихове јединствене примјене у пракси. Зато се поставља питање колико се извршна власт у вршењу своје нормативне дјелатности задржава у

[1535] Из анализе уставних одредби могу се извући одређене заједничке карактеристике уредби које доносе Влада и предсједник Републике у вршењу нормативне функције: а) уредбе су акти које доноси орган извршне власти - Влада и председник Републике: б) циљ уредби је извршавање аката више правне снаге, тј. Устава или закона; в) уредбе су акти које доносе извршни органи и оне подлијежу контроли уставности од стране Уставног суда.

границама својих уредбодавних овлашћења.[1536] Доношење подзаконских аката – аката органа извршне власти далеко је лакше, поступак је ефикаснији и бржи него што је то случај са доношењем закона. Зато се, управо због ових разлога, и у "зависности од текућих програма, дневнополитичких потреба и тренутних захтијева" „често крши начело законитости и тиме закону придаје мањи значај него што је то нужно и оправдано. Поред тога, може се уочити веома често мијењање и допуњавање ових аката, поготово аката владе, што ситуацију усложњава још више. Исто тако се може запазити да већина општих аката егзекутиве ступа на снагу даном доношења, што је противно уставним одредбама и начелу законитости, јер је чланом 109. Устава предвиђено да закони, други прописи и општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, осим ако из нарочито оправданих разлога није предвиђено њихово раније ступање на снагу.“[1537]

У досадашњем периоду, у великој мјери, у правном систему Републике Српске преовладавала су акта извршне власти, као и акта којима су нормирана питања која су у искључивој надлежности законодавног органа.[1538] У даљој изградњи и функционисању правног система, као израза демократског и парламентарног режима, у којем се поштује принцип уставности и законитости, нужно је успоставити децидирано разграничење између законодавне и извршно-управне власти.[1539]

У вези с тим, неопходно је ефикасније коришћење инструмената парламентане контроле. Наиме, Влада је углавном имала комотну парламентарну већину, а и предсједник републике је припадао истом политичком блоку који је чинио већину у Народној скупштини из које произашла и Влада. То је у сложеним политичким околностима у Босни Херцеговини и појачаном утицају међународних фактора, допринијело стабилности власти и система у Републици Српској, ефикасној извршној власти, али и омогућило и стварало претпоставке за њену доминацију над парламентом и слабљење његове контролно-надзорне улоге. Дакле, долазило је до поремећаја равнотеже у корист извршне власти, било на страну Владе, било на страну предсједника Републике, зависно од функције коју је обављао лидер партије која је носилац парламентарне већине.

[1536] Миле Дмичић, *Уставност и законитост и уредбодавна овлашћења извршне власти*, „Правна ријеч“, Часопис за правну теорију и праксу,бр.22/2010, Бања Лука, 2010, стр. 38

[1537] Миле Дмичић, *исто*, стр. 37.

[1538] Оправданост за то се, углавном, налазила у ранијем постојању стања ратних сукоба и непосредне ратне опасности. Међутим, настављање тенденције да извршна власт, руководећи се чињеницом да је то лакше, да је поступак доношења и промјене ефикаснији, која је и могла бити оправдавајућа до 1996. године, и након тога се није могло правдати или даље продужавати. Због тога, напуштајући дотадашњу праксу, правни систем Републике Српске обезбјеђује децидирано поштивање уставних овлашћења у овом домену, остварујући Уставом утврђене принципе о подјели власти и о уставности и законитости.

[1539] Миле Дмичић, *Уредбодавна овлашћења и њихово остваривање у правном систему Републике Српске,*”Модерна управа”, Часопис за управно-правну теорију и праксу, Бања Лука, 2010, стр.104.

7. ИЗВРШНА ВЛАСТ ФЕДЕРАЦИЈЕ БиХ

7.1. Устав Федерације Босне и Херцеговине

Федерација Босне и Херцеговине формирана је вољом бошњачког и хрватског народа крајем марта 1994. године, а приједлог за њено оснивање потекао је од САД. У стварању Федерације Босне и Херцеговине велику улогу имала је и Аустрија. Прелазни одбор, састављен од стручњака и политичара Бошњака и Хрвата, као и аустријских представника, у марту 1994. године, израдио је текст Устава и друга два документа. Политички представници Бошњака и Хрвата усвојили су и потписали у Вашингтону тзв. Вашингтонски споразум, 18.марта 1994. године. Вашингтонски споразум састоји се од више споразума,[1540] а основни и најзначајнији је Споразум о усвајању приједлога Устава Федерације Босне и Херцеговине. Завршна фаза конституисања Федерације, одвијала се у Сарајеву, када је Уставотворна скупштина, (сачињена од посланика Бошњака и Хрвата који су изабрани на изборима 1990), прво законом ратификовала Вашингтонски споразум, а затим истог дана, 30.03.1994.године усвојила и прогласила Устав Федерације Босне и Херцеговине. Уставотворна скупштина је престала са радом 1996. године након првих послијератних избора за Парламент Федерације БиХ.

Према изворноме тексту Устава Федерације БиХ Бошњаци и Хрвати су конститутивни народи, док су Срби чинили остале (члан 1, став 1, Устава Федерације БиХ од 30. марта 1994. године).[1541] У називу овог ентитета, употријебљен је израз „федерација“, што указује на то да је то ентитет са федералним уређењем, подијељен на десет равноправних кантона. То управо произилази из члана 2 Устава Федерације Босне и Херцеговине гдје се наглашава да се „Федерација Босне и Херцеговине састоји од федералних јединица (кантона).

У Федерацији БиХ власт је организована на темељу подјеле власти. Парламент Федерације БиХ врши уставотворну, законодавну, буџетску и друге функције представничког тијела у складу са Уставом Федерације БиХ. Парламент Федерације БиХ чине Представнички дом и Дом народа, што значи да је прихваћена дводомна организација законодавне власти у Федерацији БиХ.

Извршну власт у Федерацији БиХ врши предсједник и потпредсједници Федерације БиХ заједно са Владом Федерације БиХ.[1542] Предсједник Федерације БиХ је шеф извршне власти и у том својству врши функцију представљања Федерације БиХ. Предсједника и потпредсједнике Федерације БиХ не бирају грађани непосредно, већ их бира Парламент на мандат од четири

[1540] Вашингтонски споразум се састоји из четири главна дијела: (1) ПриједлогУставаФедерације БиХ, (2) Прелиминарни споразум о успостављању конфедерације између републике Хрватске и Федерације БиХ, (3) споразум којим се Федерацији БиХ осигурава приступ Јадранском мору кроз територију Хрватске и (4) споразум којим се републици Хрватској осигурава слободан пролаз преко територије Босне и Херцеговине у Неуму.

[1541] Устав Федерације Босне и Херцеговине (Службене новине Федерације Босне и Херцеговине бр. 1/94, 13/97,16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/94, 20/04, 33/04, 72/05, 71/05). Устав Федерације Босне и Херцеговине је више пута мјењан са укупно 108 амндмана.

[1542] Одјељак Б члан IV односи се на извршну власт Федерације БиХ и у њему су обухваћене одредбе које утврђују положај предсједника и потпредсједника Федерације, као и Владе Федерације.

године. Битно је напоменути да предсједник и два потпредсједника Федерације БиХ не могу бити из реда истог конститутивног народа. Судску власт у Федерацији БиХ врше Уставни суд и Врховни суд Федерације БиХ.

7.2. Предсједник и потпредсједници Федерације БиХ

Устав Федерације БиХ је положај предсједника Федерације утврдио на класичан начин - да је предсједник федерације шеф државе, а извјесно прецизирање је извршено накнадно, амандмански, да „предсједник Федерације представља и заступа Федерацију и шеф је федералне извршне власти“, има два потпредсједника из реда различитих конститутивних народа.[1543]

У остваривању већине надлежности, предсједник и потпредсједници дјелују својеврсно као квази-предсједништво Федерације јер се одлуке, доносе њиховим консензусом, односно одлуком предсједника за коју мора да постоји сагласност оба потпредсједника.

7.2.1. Избор и мандат предсједника и потпредсједника Федерације БиХ

Избор предсједника и потпредсједника Федерације уређен је Уставом Федерације Босне и Херцеговине.[1544] Предсједника и два потпредсједника бира Парламент Федерације Босне и Херцеговине, што је типично за парламентарни систем власти. Бирају се, дакле, посредно, тако што најмање једна трећина делегата у Дому народа из клубова сваког конститутивног народа предлаже кандидате за предсједника и потпредсједнике. Након тога заједничка листа три кандидата за избор предсједника и потпредсједника, при чему по један мора бити из сваког конститутивног народа, упућује се у Представнички дом. О једној или више кандидатских листа, (при чему свака мора садржавати имена три кандидата) прво одлучује Представнички дом Парламента Федерације, већином гласова. О листи која у овом дому добије већину гласова затим се изјашњава Дом народа. Кад једна листа добије већину гласова и у Дому народа, укључујући гласове већине делегата из клуба сваког конститутивног народа, сматраће се да су ти кандидати изабрани на функцију предсједника односно потпредсједника Федерације. Овакав начин избора увијек носи ризик блокаде у одлучивању, пошто се може догодити да један дом прихвати а други одбије једну кандидатску листу. Изборни закон БиХ је ријешио тај проблем тако што је предвидио понављање процедуре гласања, а ако у поновљеном поступку

[1543] Члан 1 Б са амандманом XI Устава Федерације БиХ.Провођењем одлуке о конститутивности сва три народа у Федерацији је уведена и функција још једног потпредсједника Федерације, али је напуштен принцип њихове једногодишње ротације на позицији предсједника Федерације

[1544] Изборни модус је детаљно утврђен у члану 2. Поглавља IV.Б.1. Устава ФБиХ, а Изборни закон БиХ, у принципу, само преписује уставне формулације.

Дом народа поново одбије листу коју је прихватио Представнички дом, оне ће се ипак сматрати прихваћеном.[1545]

Иако је уставно уређење Федерације, у основи, конципирано на принципу подјеле власти, избор предсједника и потпредсједника Федерације није конзистентан том принципу. За разлику од предсједника и потпредсједника РС, које грађани бирају на непосредним изборима, предсједника и потпредсједнике Федерације бира Парламент Федерације. Пошто ова институција изражава равноправност сва три конститутивна народа у врху извшне власти Федерације, иницијалну улогу у избору имају националне делегације у Дому народа федералног Парламента.Међутим, пошто коначан избор подразумијева усаглашену листу за сва три мјеста и у Дому народа и Представничком дому, произилази да су у врху извршне власти изражени и национални интереси и интереси грађана. Ова равнотежа, међутим, може да се поремети ако ни у трећем покушају не успије усаглашавање између домова. У том случају изабрани су кандидати који су добили подршку само једног (било ког) дома. Консеквентно, то значи да на ове функције могу да буду изабрана лица која не уживају подршку било једне или више националних делегација, било већине представника грађана.[1546]

Мандат предсједника и потпредсједника Федерације Босне и Херцеговине траје четири године. Прије истека овог периода мандат сваког од њих може да престане оставком, смјеном или трајном немогућношћу да обавља функцију. Устав не прописује начин поступања у случају привремене спријечености, нити поступак и лица која би замјењивала привремено спријеченог предсједника или потпредсједника Федерације. Одредбе чл. IV..1.3.(2) непотребно остављају политички вакуум током периода од 30 дана у случају трајне или привремене немогућности обављања функције предсједника или неког од потпредсједника ФБиХ. Ово је нарочито проблематично у ситуацији у којој је предсједник тај који није у могућности обављати функцију. У таквој ситуацији било би опортуно предвидјети одредбу да ће га, до тренутка одлучивања о избору новог предсједника, замјењивати најстарији потпредсједник.

Устав Федерације изричито не предвиђа могућност оставке ових функционера. Ова могућност се подразумијева за сваког носиоца јавне функције. Због тога се подразумијева да ће се, најкасније у року од 30 дана, у Парламенту покренути поступак избора на тако упражњено мјесто.

[1545] Миле Дмичић, *Уставно право – допуна основној литератури*, Бања Лука, 2011, стр. 32. Делегати из реда осталих могу учествовати у избору, али се њихови гласови неће узети у обзир при одређивању да ли је кандидатска листа добила већину гласова делегата конститутивних народа. Они ће бити узети у обзир само при утврђивању да ли је та листа добила гласове већине делегата у Дому народа.

[1546] Након општих избора 2010. наступила је криза власти због немогућности да се образује Влада на нивоу Федерације БиХ. Коалиција СДП-а БиХ, СДА, НСРБ-а и ХСП-а БиХ успјела је створити парламентарну већину и изабрати Владу Федерације БиХ и поставити Живка Будимира из ХСП-а БиХ на мјесто предсједника ФБиХ. Међутим, његов избор негирала је Централна изборна комисија БиХ због недовољног броја гласова Хрвата у Дому народа Парламента Федерације БиХ, па је Б. Криштo остала предсједница Федерације БиХ све до одлуке Високог представника Валентина Инцка којом је наметнуо Владу Федерације БиХ и Живка Будимира за предсједника ФБиХ 17. марта 2011. године.

7.2.2. Одговорност предсједника и потпредсједника Федерације БиХ

Поступак смјењивања предсједника или потпредсједника у Федерацији је сложенији и тежи него поступак избора. То су уобичајена рјешења у компаративном уставном праву, јер се тиме стварају услови за већу стабилност успостављених институција. У поступак одлучивања о смјени укључени су Парламент и Уставни суд Федерације. Наиме, предсједник или потпредсједници Федерације, заједно или појединачно, уколико су прекршили заклетву или су из других разлога недостојни вршења те функције могу бити смјењени одлуком Уставног суда. Право да предложи одлуку Уставном суду о смјењивању предсједника и потпредсједника има само Парламент Федерације и одлуком донесеном у оба дома двотрећинском већином гласова.[1547] Дакле, Парламент покреће поступак двотрећинском већином оба дома, а Суд доноси коначну одлуку. Тиме се обезбјеђује пожељна комбинација квалификоване политичке оцјене и правне заснованости. Ово је утолико потребније јер је Устав врло екстензивно назначио могуће разлоге за опозив. Ради се о кршењу заклетве коју ови функционери дају приликом инаугурације, али и о другим разлозима који предсједника или потпредсједника Федерације чине недостојним да обавља ту функцију.

Устав је утврдио да постоји могућност да Влада консензусом утврди да предсједник или потпредсједници Федерације трајно нису у могућности да врше своје уставне надлежности. У том случају, по поступку редовног кандидовања и избора попуњава се упражњено мјесто. Поступак за то мора почети најкасније 30 дана од закључка Владе. Нова личност бира се на раздобље до краја започетог мандата.[1548]

7.2.3. Надлежности предсједника и оба потпредсједника Федерације БиХ

Надлежности предсједника и оба потпредсједника ФБиХ регулисани су у члану 7 поглавље IV.V.2. Устава ФБиХ. Уставом је утврђено да је предсједник Федерације шеф извршне федералне власти. Устав, међутим, значајна овлашћења извршне власти резервише за самосталну надлежност Владе Федерације. По томе су ова рјешења ближа полупредсједничком систему, којег карактерише бицефална извршна власт.

Предсједник Федерације заједно са потпредсједницима, тј. уз њихову сагласност, именује Владу Федерације након консултација са премијером или са кандидатом за ту функцију. Именовање Владе се сматра коначним кад буде потврђено већином гласова посланика у Представничком дому Парламента Федерације.[1549] Рјешење би било једноставније ако би предсједник Федерације уз сагласност потпредсједника Федерације именовао кандидата за премијера Владе, који би потом предложио чланове Владе, након чега би слиједила

[1547] Члан 3 ст. 1 Б 1 Устава.
[1548] Члан 3 ст.2 Б 1 Устава Федерације БиХ. Исти поступак избора ће се спровести и у случају смрти или смјене предсједника односно потпредсједника.
[1549] Члан IV Б 4 Устава.

сагласност предсједника и потпредсједника Федерације, те потврда Представничког дома Парламента Федерације Босне и Херцеговине.

Предсједник је овлашћен и да смјењује поједине министре. Ово рјешење је ближе полупредсједничком систему од рјешења садржаних у Уставима БиХ и Републике Српске. Иако није непосредно изабран, шеф државе именује владу у цјелини, водећи притом, рачуна о парламентарној већини, док непосредно бирани шеф државе БиХ и Републике Српске предлаже само кандидата за функцију предсједника Владе. Утицај на састав Владе једини је правни инструмент утицаја на Владу. Иако је шеф извршне власти, нема формалних овлашћења нити да сазива сједнице владе, нити да утиче на њене одлуке, што је карактеристика парламентарног система власти. Међутим, Влада може бити смијењена одлуком предсједника, опет уз сагласност потпредсједника.

Предсједник Федерације Босне и Херцеговине *потписује и ратификује међународне уговоре* који ступају на снагу ако их потврди Парламент Федерације уз претходну сасгласност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. Иако је вођење спољне политике у надлежности институција БиХ, ентитети могу да закључују споразуме са државама и међународним организацијама уз прибављену претходну сагласност Парламентарне скупштине БиХ. Из природе функције извршне власти произилази да је шеф те власти овлашћен и да води преговоре о закључивању таквих споразума. Ни Устав Федерације БиХ није дефинисао вођење спољне политике као надлежност предсједника Федерације.

Потписивање одлука Парламента Федерације је, такође, уобичајена надлежност шефа извршне власти. Овим актом он потврђује да је при доношењу акта који се проглашава поштован поступак предвиђен Уставом за његово усвајање. Уобичајено је да се потписују само закони које доноси Парламент, међутим, Устав Федерације употребљава појам „одлука“, што значи да, сем закона, потписује и све друге одлуке које Парламент доноси. Устав, такође, не предвиђа могућност да предсједник одбије да потпише усвојени акт, као ни начин рјешавања евентуалних спорова између Парламента и предсједника Федерације.

Предсједник Федерације *нема право суспензивног вета*. Овакво уставно рјешење проистиче из чињенице посредног избора предсједника Федерације, јер предсједник биран у парламенту нема легитимитет за оспоравање закона, али и из специфичности ове институције. Наиме, предсједник Федерације знатан дио својих надлежности обавља заједно са потпредсједницима, па би утврђивање права вета наишло на дилему да ли ово право може користити самостално предсједник или му је потребна сагласност и оба потпредсједника? Осим тога, сложен законодаван поступак у сложеној структури парламента, био би још сложенији, ако би предсједник (потпредсједници) имао право вета. То су разлози због којих се уставотворац није одлучио да шефу државе утврди ово право.

Поред суспензивног вета, предсједник Федерације нема овлашћења у случају ванредног стања, јер је Устав та овлашћења повјерио Влади. Устав утврђује да Влада има право да доноси

уредбе са законском снагом у случају опасности по земљу ако Парламент није у стању да се састане. Давање овог овлашћења Влади, а не предсједнику Федерације, представља логично рјешење имајући у виду посредан избора предсједника. Овакво уставно рјешење представља снажан елемент парламентарног система власти.

Предсједник Федерације, уз сагласност потпредсједника, *предлаже судије Уставног* суда Федерације са листе кандидата коју је, након проведеног јавног конкурса, утврдио Високи судски о тужилачки савјет. Устав Федерације БиХ овлашћује предсједника Федерације да пред Уставним судом *покрене поступак* за рјешавање спорова између Федерације, с једне стране, и кантона, општине или града, са друге стране, те између самих институција на нивоу Федерације. Посебно је значајна могућност његовог превентивног дјеловања у поступку доношења прописа у Парламенту, Влади или другим федералним институцијама кад оцијени да се припремају прописи који нису у складу са Уставом.

Устав Федерације БиХ и Пословник Представничког дома не предвиђају право предлагања закона предсједника, док Пословник о раду Дома народа[1550] предвиђа да *нацрт закона* могу поднијети предсједник и потпредсједници Федерације. Устав Федерације утврђује да је предсједник Владе надлежан за предлагање и давање препорука из области законодавства.[1551] „Ове одредбе су конфузне. Прије свега, ако је премијер надлежан за давање препорука из области законодавства, што је нејасна формулација, откуд предсједнику Федерације право законодавне иницијативе? Ако му га је уставотворац хтио дати, зашто то није учинио изричитом нормом, него је ту надлежност повјерио премијеру? Следеће питање је зашто је предсједнику и потпредсједницима дато право законодавне иницијативе пословником само једног парламентарног дома? То значи да они могу предлагати законе само у Дому народа, али не и у Представничком дому, што је неосновано са становишта улоге домова у законодавном поступку“.[1552]

Предсједник Федерације у сагласности са потпредсједницима, *може предлагати амандмане* на Устав Федерације.[1553]

Одлучује о распуштању једног или оба дома Парламента Федерације. Предсједник федерације има право распуштања Парламента или једног његовог дома под одређеним условима. Један од њих је прецизно утврђен уставом[1554] и уколико буде испуњен предсједник је дужан да донесе одлуку о распуштању. Тај случај се односи на неусвајање буџета до почетка буџетске године.[1555] У овом случају му није потребна сагласност потпредсједника. Међутим, у другом случају је неопходна и сагласност потпредсједника. Наиме, када предсједник

[1550] Члан 155 став 2 Пословника Дома народа Федерације БиХ
[1551] Члан IV Б 7 ц Устава.
[1552] Горан Марковић, *Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини*, Правна ријеч, бр. 27/2011, Бања Лука, 2011, стр. 187.
[1553] Члан 1 VIII Устава Федерације БиХ.
[1554] Члан IV А16 Устава.
[1555] У пракси није долазило до распуштања парламента иако се дешавало да се буџет није доносио у предвиђеном времену.

Федерације утврди да домови нису у могућности донијети потребне законе, он може, уз сагласност са потпредсједницима Федерације, распустити један или оба дома, стим да ниједан дом не може бити распуштен у периоду од годину дана од његовог првог сазивања.[1556] Иако предсједник Федерације ни у овом случају не може донијети одлуку о распуштању на основу своје дискреционе оцјене, има одређену слободу дјеловања јер, јер му нису постављени неки критеријуми којих се мора придржавати при одлучивању о томе да ли су домови Парламента у стању да доносе донесу потребне законе. Овим је врх извршне власти овлашћен да покрене поступак деблокаде[1557] у процесу парламентарног одлучивања преносећи одлучивање о спорном питању на бирачко тијело. Спречавање блокаде у раду Парламента је вјероватно и био циљ уставотворца, имајући у у виду сложеност законодавног поступка и дводомну структуру Парламента.[1558] Дакле, предсједник распуштање парламента не врши из разлога неслагања са политиком парламента или владе, већ у циљу рјешавања парламентарне кризе и невршења законодавне власти.

Најзначајнији дио својих надлежности предсједник Федерације остварује у сагласности са оба потпредсједника. Устав не садржи ближе одредбе о поступку усаглашавања њихових ставова. Устав, међутим, у неколико надлежности не прописује обавезу предсједника Федерације да се усаглашава са потпредсједницима. Ради се о следећим надлежностима: распуштање оба дома Парламента у случају неусвајања буџета, потписивање и ратификација споразума, давање помиловања, потписивање одлука Парламента и покретање поступка пред Уставним судом.

Потпредсједник Федерације надлежан је за: замјењивање Предсједника Федерације у увјетима наведеним у члану IV.Б.3.; сарадњу са Предсједником Федерације у оним ситуацијама у којима је потребно да Предсједник затражи његову сагласност; извршавање дужности повјерених од Предсједника или Парламента Федерације.[1559]

[1556] Члан 229. Пословника

[1557] Ако предсједник Владе Федерације БиХ оцијени да један дом неоправдано одуговлачи усвајање закона који је прихваћен у дугом дому, он може сазвати комисију састављену од представника оба дома који ће у року од десет дана утврдити приједлог закона прихватљив за оба дома. Дакле, ради се о покушају отклањања блокаде, али само кад је у питању освајање закона, а не и других аката из заједничког дјелокруга оба дома. Ако оваква интервенција не успије, а предсједник Федерације, у сагласности са потпредсједницима , оцијени да је ријеч о важном питању, *може одлучити да* распустити један или оба дома Парламента. У том случају се расписују ријевремени избори.

[1558] Ово овлашћење шефа државе није примјерено систему власти у којем се предсједник бира у парламенту.

[1559] Устав ФБиХ, члан 7. Поглавље IV.В.2.

7.2.4. Однос предсједника ФБиХ и Парламента

Парламент Федерације Босне и Херцеговине је дводоман и састоји се од Представничког дома и Дома народа. Посланике Представничког дома бирају сви грађани на подручју цијеле Федерације, а делегате Дома народа делегирају кантоналне скупштине и бирају се на посредан начин.[1560] Односи Представничког дома и Дома народа Парламента Федерације БиХ и предсједника Федерације и потпредсједника Федерације заснивају се на правима и дужностима утврђеним Уставом Федерације, међусобној сарадњи, обавјештавању и договарању.

Парламент ФБиХ је надлежан за избор предсједника и потпредсједника Федерације. Такође подноси захтјеве Уставном суду да одлучи да ли треба смијенити предсједника или потпредсједника Федерације. Затим доноси законе о вршењу функција федералне власти, одобрава, већином гласова, споразуме са државама и међународним организацијама, уз сагласност Парламентарне скупштине БиХ.

Приједлог предсједника Федерације или два потпредсједника Федерације о питањима од значаја за Федерацију или о општим питањима провођења утврђене политике предсједавајући Дома доставља посланицима/делегатима. Предсједавајући Дома обавјештава предсједника Федерације и потпредсједнике Федерације о сједници на којој ће се разматрати поднесени приједлог. [1561]

До распуштања једног или оба дома парламента Федерације може доћи због блокада у законодавном поступку. Распуштање Парламента зависи од оцјене и процјене предсједника Федерације да домови Парламента нису у стању да донесу потребне законе. За доношење такве одлуке, неопходна је и сагласност потпредсједника, јер се у овом случају ради о политичкој одлуци. Међутим треба истаћи да Устав није утврдио посебне критерије којих се мора придржавати приликом процјене да ли су домови Парламента у стању да донесу потребне законе. „Ово овлашћење није примјерено систему у којем је предсједник биран посредно, али је уставотворац њиме желио да спријечи блокаду у раду Парламента, имајући у виду сложеност законодавног поступка.“[1562] Ако се, међутим, деси да Парламент Федерације није усвојио буџет Федерације прије буџетске године, предсједник Федерације дужан је по сили Устава распустити оба дома Парламента,[1563] те се зато, у том случају, и не тражи сагласност његових потпредједника.

У раду сједнице Представничког дома учествују предсједник Федерације, потпредсједници Федерације.[1564] Предсједник Федерације и потпредсједници Федерације могу

[1560] Види шире: М. Дмичић, *Уставно право-допуна основној литератури*, Бања Лука, 2011, стр.34 и 35.
[1561] Члан 226 Пословника Представничког дома Парламента Федерације и члан 225 Пословника Дома народа Федерације БиХ.
[1562] Горан Марковић, *цит. дј*. стр. 194.
[1563] Члан IV А 16 Устава Федерације БиХ. У пракси се дешавало неблаговремено усвајање буџета, али није долазило до распуштања парламента.
[1564] Члан 106 Пословника Представничког дома Парламента Федерације (Службене новине Федерације БиХ» број 69/07, 2/08и члан 96 Пословника Дома народа Федерације БиХ („Службене новине Федерације БиХ”, бр. 27/03; 21/09)

на сједници предложити да се одређено питање скине, односно уврсти у дневни ред сједнице, али су дужни образложити хитност.[1565]

Предсједавајући Представничког дома доставља нацрт закона предсједнику Федерације и потпредсједницима Федерације.[1566] О недоношењу закона или другог акта у истовјетном тексту оба дома Парламента, предсједавајући Представничког дома извјештава премијера и предсједника Федерације и потпредсједнике Федерације.[1567] Приједлог да се донесе закон, други пропис или општи акт који Представничком дому поднесу предсједник Федерације и потпредсједници Федерације, као и друге приједлоге, иницијативе и ставове предсједника Федерације и потпредсједника Федерације, Представнички дом разматра и о њима заузима ставове. Представнички дом дужан је да размотри мишљење и приједлоге које му предсједник Федерације и потпредсједници Федерације доставе у вези са нацртима и приједлозима закона, других прописа и општих аката и другим материјалима.

Предсједавајући Представничког дома обавјештава предсједника Федерације и потпредсједнике Федерације о заузетим ставовима.[1568] На захтјев Представничког дома предсједник Федерације и потпредсједници Федерације дужни су да изложе ставове и обавијесте Представнички дом о питањима из своје надлежности.[1569]

7.2.5. Однос предсједника Федерације БиХ и Владе

Предсједник Федерације именује Владу Федерације након консултација са премијером или кандидата за ту функцију. Именовање захтијева потврду већином гласова посланика у Представничком дому. Одлуком предсједника Федерације уз сагласност потпредсједника Федерације, Влада се може смијенити, чак и без консултација са премијером.

Предсједник Федерације БиХ, без сагласности потпредсједника, али на приједлог премијера, може смијенити поједине министре. Будући да се Влади може изгласати неповјерење већином гласова у сваком од домова парламента Федерације, то постоји њена двострука одговорност. Двострука одговорност Владе (парламенту и шефу државе) је обиљежје полупредсједничког система.

[1565] Члан 118 Пословника Представничког дома Парламента Федерације. Члан 90 Пословника Дома народа Федерације БиХ. Домови прво одлучују о хитности приједлога.
[1566] Члан 165 Пословника Представничког дома Парламента Федерације.
[1567] Члан 201 Пословника Представничког дома Парламента Федерације.
[1568] Члан 227 Пословника Представничког дома Парламента Федерације и члан 226 Пословника Дома народа Федерације БиХ.
[1569] Члан 228 Пословника Представничког дома Парламента Федерације и члан 227 Пословника Дома народа Федерације БиХ.

7.3. Влада Федерације БиХ

7.3.1. Избор и састав Владе Федерације БиХ

Влада Федерације БиХ као други дио извршне власти, конституише се тако што предсједник Федерације, уз сагласност два потпредсједника именује мандатара, а затим предсједник и потпредсједници, уз консултацију са премијером, именују Владу. Влада Федерације је изабрана након што је Представнички дом Парламента Федерације њено именовање потврдиовећином гласова од укупног броја посланика,[1570] а уколико избор не буде потврђен, тада се поступак понавља. Влада се састоји од премијера (предсједника Владе) и 16 министара: осам министара из реда бошњачког, пет из реда хрватског и три из реда српског народа. Једног министра из реда осталих може именовати премијер владе из квоте најбројнијег конститутивног народа.[1571] Предсједник Владе је из најбројнијег народа, а два замјеника, која су истовремено и министри, су из реда друга два народа.

Премијер/Предсједник Владе Федерације и његови замјеници, као и министри, након потврђивања именовања у Представничком дому Парламента Федерације дају свечану изјаву пред предсједавајућим Представничког дома Парламента Федерације.[1572]

7.3.2. Надлежности Владе

Надлежност Владе утврђена је на неубичајени начин. Устав прописује надлежност премијера, замјеника премијера и министара које у континенталном систему обично има Влада.Тако се Уставом најприје утврђују надлежности премијера, те он има следеће искључиве надлежности:

а) *извршну функцију* - овлаштен је за спровођење политике и извршавање закона федералне власти, укључујући узвршавање одлука судова Федерације. Ова функција подразумијева и доношење подзаконских извршних прописа, праћење и усмјеравање рада органа државне управе, извјештавање Парламента о стању у провођењу политике и извршавању закона и сл.

б) *право законодавне иницијативе* - премијер је овлашћен да предлаже законе и да даје препоруке из области законодавства. У свим системима, па и Федерацији, најчешћи предлагач закона је извршна власт. Ако се има у виду да предсједник Федерације нема право да предлаже законе, онда је премијер тај који се најчешће појављује као овлашћени предлагач.

в) *право предлагања буџета* Федерације, које обухвата припрему и формално подношење приједлога буџета, те извршавање буџета. Нацрт, односно приједлог буџета и

[1570] Свако упражњено мјесто у Влади попуњава се истим поступком.
[1571] Ова уставна одредба важи док се не проведе Анекс 7 (избјегла и расељена лица), а након тога 15% министара у Влади мора бити из једног народа, најмање 35% из друга два конститутивна народа, а један министар из реда мањина.
[1572] Члан 7 Закона о Влади Федерације БиХ.

завршног рачуна буџета Федерације утврђује Влада Федерације на приједлог премијера и, са образложењем и потребном документацијом, доставља их предсједавајућем Представничког дома.[1573] Овим извршна власт, такође, битно утиче на економску и развојну политику, као и на прерасподјелу пореских оптерећења, структуру, величину и динамику јавне потрошње.

г) *Предлагање смјењивања предсједника Федерације*. Овдје се не ради о предлагању смјењивања, него о утврђивању трајне немогућности предсједника или потпредсједника Федерације да извршава своје уставне дужности.

д) *Давање налога министрима*, као и овлашћења за доношење појединих проведбених прописа, те координација рада министарства и других органа државне управе.

ђ) *Покретање поступка пред Уставним судом* Федерације ради оцјене сагласности са Уставом усвојеног или предложеног федералног закона. Овим премијер може да дјелује превентивно или накнадно кад оцијени да закон није у складу са Уставом

Премијер је предсједник Владе и руководи радом Владе и одговоран је за њен рад, осигурава јединство у извршавању послова из дјелокруга Владе, остварује сарадњу са другим органима Федерације и органима кантона, са другим државним тијелима, као и са другим органима и организацијама и усмјерава дјеловање Владе као цјелине и чланова Владе појединачно, те врши и друге послове утврђене Уставом Федерације. Премијер потписује акте Владе Федерације.[1574] Дакле, кључну улогу у остваривању функција владе има њен премијер који има одлучујућу улогу у процесу провођења политике и извршавања закона. Из уставног положаја премијера произлази да је он носилац најважнијих извршних функција.[1575] По томе су ова рјешења ближа полупредсједничком систему, којег карактерише бицефална извршна власт.

На сличан начин утврђена је надлежност и *замјеника премијера.* Наиме, поред премијера, Влада има два замјеника премијера. Сва тројица морају да буду из различитих конститутивних народа. Замјеници се бирају из реда министара, чланова Владе. Замјеници премијера остају на функцији министра који руководи одређеним ресором. Као замјеници, они су у функцији премијера, било да му помажу или примају његове инструкције, било да га замјењују кад није у могућности да обавља функцију или кад је мјесто премијера упражњено док нови премијер не преузме функцију. „У случају када Премијер/Предсједник Владе Федерације није у могућности да одреди који од замјеника Премијера/Предсједника Владе Федерације ће га замјењивати, као и у случају упражњењења мјеста Премијера/Предсједника Владе Федерације, док нови Премијер/Предсједник Владе Федерације не преузме дужност, Предсједник Федерације, уз

[1573] Члан 204 Пословника Представничког дома Федерације БиХ и члан 201 Пословника Дома народа Парламента Федерације БиХ.
[1574] Члан 9 Закона о Влади Федерације БиХ.
[1575] Тако „премијер предлаже Парламенту ФБиХ доношење закона и буџета, проводи политику и извршавазаконе, даје задатке министрима, покреће поступак за смјену предсједника илипотпредсједника Федерације БиХ, предсједава сједницама владе и врши низ других послова.“ Касим Трнка, *Уставно право,* Сарајево, 2000, стр. 411.

сагласност оба Потпредсједника Федерације, одредиће једног од два замјеника Премијера/Предсједника Владе Федерације који ће обављати дужност Премијера.“[1576]

Поред вршења дужности ресорног министра, једина самостална надлежност замјеника премијера је да може да затражи мишљење Уставног суда Федерације. Устав не прописује ни о чему би могло да се затражи то мишљење, нити какво би правно дејство мишљења било.

Министри, осим што су чланови владе, руководе радом министарства. У оквиру свога ресора, министри су одговорни за провођење политике и извршавање закона из оквира надлежности свог министарства, руководе радом, координирају и надзиру активности министарства, припремају приједлоге прописа, издају упутства, инструкције и наредбе у циљу омогућавања извршавања закона из надлежности њиховог министарства, помажу премијеру, и врше и друге послове у складу сасвојим уставним положајем (Члан IV.Б.3.7.ф Устава Федерације БиХ). Министри одговарају на питања било којег Дома Парламента федерације из надлежности свог министарства.

Влада Федерације, у остваривању својих овлашћења утврђеним Уставом Федерације, доноси уредбе са законском снагом, уредбе, одлуке, рјешења и закључке. Влада Федерације доноси уредбе са законском снагом у складу са Уставом Федерације.[1577] Устав утврђује да Влада имати право да доноси уредбе са законском снагом у случају опасности по земљу ако Парламент није у стању да се састане. Овакво уставно рјешење је и логично имајући у виду да је предсједник посредно биран у Парламенту. Уредбе имају привремено дејство и њима се не могу мијењати норме Устава којим се гарантују права и слободе. Амандмане на Устав Федерације може предлагати и Влада Федерације.

7.3.3. Однос Владе и Парламента Федерације

Права и дужности Представничког дома према Влади Федерације заснивају се и остварују у складу са правима и дужностима утврђеним Уставом Федерације и законом. Влада Федерације одговара Представничком дому за предлагање и спровођење политике и извршавање закона, других прописа и општих аката за чије су извршавање одговорни органи у Федерацији и за усмјеравање и усклађивање рада федералних министарстава и других федералних органа управе. Премијер је надлежан за предлагање и давање препорука из области законодавства и припремање буџетских приједлога за Представнички дом.[1578]

Представнички дом и његова радна тијела обавјештавају Владу Федерације о својим сједницама ради учешћа представника Владе Федерације на тим сједницама. Представник Владе Федерације има право и дужан је да присуствује сједници Представничког дома и

[1576] Члан 10 Закона о Влади Федерације БиХ.
[1577] Члан 18 Закона о Влади Федерације БиХ.
[1578] Међусобни однос Парламента Федерације и Владе регулисан је и Пословником Представничког дома Парламента Федерације БиХ (чл. 230 – 238) и Пословником Дома народа Парламента БиХ (чл. 230 – 239)

његових радних тијела. Представник Владе Федерације представља Владу Федерације на сједници Представничког дома и радних тијела Представничког дома о питању за које га је овластио премијер, односно Влада Федерације.

У остваривању својих Уставом Федерације и законом утврђених права и дужности Влада Федерације:

- предлаже Представничком дому доношење закона, других прописа и општих аката, даје мишљење о нацртима и приједлозима закона, других прописа и општих аката које она није поднијела и подноси амандмане на приједлоге тих аката. Ако нацрт закона није поднијела Влада Федерације, предсједавајући Представничког дома га доставља и Влади Федерације ради давања мишљења. [1579]

- може тражити да се сазове сједница Представничког дома ради претресања одређеног питања о коме жели да изнесе свој став и да Представнички дом о том питању заузме став;

- учествује у раду на сједници Представничког дома и може преко свог представника изложити став о питањима која су на дневном реду сједнице;

- може предложити Представничком дому да се одложи претрес нацрта, односно приједлога закона, другог прописа или општег акта да би заузела свој став и изложила га на сједници или да се ради претреса одређеног питања образује заједничка комисија посланика у Представничком дому и чланова Владе Федерације.

Представнички дом може, у оквиру свог дјелокруга, тражити од Владе Федерације:

- да припреми нацрт, односно приједлог закона, другог прописа или општег акта;

- да изложи свој став о појединим питањима која су на дневном реду сједнице Представничког дома;

- да да мишљење о нацрту, односно приједлогу закона, другог прописа или општег акта који није предложила Влада Федерације, као и о другом приједлогу или материјалу који се разматра у Представничком дому;

- да поднесе извјештај о одређеном питању.

Уз нацрт, односно приједлог закона, другог прописа или општег акта који подноси Представничком дому, Влада Федерације обавјештава Представнички дом о својим представницима. Влада Федерације најмање једанпут годишње извјештава Представнички дом о свом раду, као и о раду федералних органа управе. Извјештај о раду Владе Федерације, у складу са овим Пословником, претреса Представнички дом. По завршетку претреса доноси се закључак.

[1579] Влада Федерације је дужна доставити мишљење о нацрту закона који није она поднијела у року од 30 дана (члан 165 Пословника Представничког дома Федерације БиХ и члан 157 Пословника Дома народа Парламента Федерације БиХ)

7.3.3.1. Одговорност Владе Федерације БиХ

У Федерацији БиХ постоји двострука одговорност Владе – према предсједнику и према парламенту. Премијер/предсједник Владе Федерације и његови замјеници, министри и Влада Федерације у цјелини за свој рад одговорни су Парламенту Федерације, предсједнику и потпредсједницима Федерације. Министри су одговорни и премијеру/предсједнику Владе Федерације, у складу са Уставом Федерације.[1580] Влада може бити смијењена одлуком предсједника, уз сагласност потпредсједника,[1581] а може јој бити изгласано неповјерење у Парламенту. Сагласном одлуком предсједника и потпредсједника Федерације БиХ, Влада може бити смијењена, те за такав акт није потребна сагласност нити једног дома Парламента ФБиХ. Ово овлашћење предсједника није ограничено, па га он може користити кад год процијени да је то потребно. Какву ће улогу имати предсједник, зависи од два фактора: партијске припадности предсједника и његове улоге у хијерархији владајуће партије. У зависности од тога влада може бити „предсједничка“, што је чест случај у Француској, а може бити и „парламентарна“, као што је нпр. Аустрија.[1582] Осим шефу државе влада је одговорна и Парламенту ФБиХ. Одлуком оба дома Влади се може изгласати неповјерење. Смјену појединог министра може извршити сам предсједник ФБиХ, али на приједлог премијера.

Приједлог за изгласавање неповјерења влади Федерације БиХ[1583] може покренути најмање 20 посланика у Представничком дому Парламента Федерације БиХ. Влада Федерације разматра приједлог за изгласавање неповјерења и подноси Представничком дому у року од 30 дана извјештај са мишљењем и ставовима поводом приједлога. Приједлог за изгласавање неповјерења влади ставља се у дневни ред прве сједнице дома која се одржава послије достављања владиног извјештаја или, ако влада не достави извјештај, по истеку рока од 30 дана. Приједлог се може одбити, може се донијети закључак којим се влада обавезује на одређене активности или прихватити доношењем одлуке о изгласавању неповјерења Влади. За доношење закључка или одлуке потребна је већина укупног броја посланика. О закључку или одлуци обавјештавају се предсједник и потпредсједник Федерације БиХ и предсједавајући Дома народа Парламента Федерације БиХ. У Дому народа поступак за изгласавање неповјерења Влади је идентичан поступку у Представничком дому.[1584]

[1580] Члан 2 Закона о Влади Федерације БиХ (Службене новине Федерације БиХ бр. 1/94, 8/95, 58/02,19/03, 2/06 і 8/06).
[1581] Ово је обиљежје полупредсједничког система власти који се у теорији назива „предсједничко-парламентарни систем“.
[1582] Matthew Soberg Shugart, Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, http://www.od.dk/files/semi-presidentialism.pdf,стр. 9.
[1583] Чланови од 135 – 139 Пословника Представничког дома Федерације БиХ.
[1584] Чланови 124-127 Пословника Дома народа Парламента Федерације БиХ.

7.4. Извршна власт Кантона Федерације БиХ

Због двостепене организације Федерације БиХ, извршна власт је децентрализована и врши се у десет кантона на основу кантоналних устава који требају бити у сагласности са ентитетским уставом. На основу подијељене надлежности (надлежност Федерације, заједничке надлежности Федерације и кантона и кантоналне надлежности), извршну власт врши Влада кантона, која има предсједника и 10 до 15 министара. Кандидата за предсједника Владе именује предсједавајући Скупштине кантона. У консултацији са замјеницима, мандатар за састав владе предлаже министре које потврђује кантонална скупштина већином гласова. Након укидања позиције предсједника кантона и њеног обједињавања са позицијом предсједавајућег Скупштине, дошло је до јачања законодавне власти над извршном. Ради ефикасније координације, кантони могу оснивати Савјете кантона у пословима њихове надлежности, али се не могу политички удруживати (стварати нове политичке заједнице).

7.5. Извршна власт у систему власти Федерације БиХ

Имајући у виду начин избора органа извршне власти, њихову надлежности и међусобне односе, као и односе са парламентом, систем државне власти Федерације БиХ изазива недоумице. Наиме, систем власти је „необична комбинација елемената парламентарног и предсједничког система“[1585] Елементи парламентарног система су: избор шефа државе у парламенту; одсуство права суспензивног вета; одсуства овлашћења у ванредним околностима која припадају Влади; немогућност утицаја на рад Владе, док се не постави питање одговорности. Елементи полупредсједничког система власти су: именовање Владе од стране предсједника Федерације, уз сагласност потпредсједника; политичка одговорност Владе пред предсједником Федерације; право распуштања парламента под одређеним условима.

Одредбе о предсједнику и потпредсједницима Федерације упућују на закључак да је ријеч о носиоцима значајног дијела извршне власти и да се „никако не може њихов положај свести на протоколарно-церемонијално функције“.[1586] Устав Федерације даје извјесна снажна овлашћења предсједнику Федерације, иако је посредно биран. Управо тај посредан избор је разлог да у принципу не врши активну политичку власт односно да у пракси и не врши своја овлашћења која представљају елементе полупредсједничког система. Стога систем државне власти у Федерацији БиХ, више него што је то случај у Републици Српској и нивоу БиХ, зависи од политичких фактора и односа политичких снага. У случају нестабилности парламентарне већине, као што је то било након избора 2010. године, предсједник би морао често интервенисати. У односу законодавне и извршне власти, могло би се рећи да институције

[1585] Горан Марковић, *Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини*, Правна ријеч, бр. 27/2011, Бања Лука, 2011, стр.196.
[1586] Александар Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља. Том 4,Уставно право Босне и Херцеговине,* Нови Сад, 2002; стр. 231.

једне и друге власти имају уставни баланс овлашћења и обавеза и могу да смијене једна другу, уколико једна од институција не извршава своје обавезе.

Важећи Устав има изузетно мало одредби које дефинишу праву улогу владе, као колективног тијела и у односу на друге институције и нивое власти у Федерацији. Неке од важећих одредби су контрадикторне или недовољне. Стога се може закључити да је генератор бројних проблема с којима се суочава функционисање Федерације Влада ФБиХ. При томе се не мисли на њезин актуелни политички и персонални састав , него на Владу ФБиХ генерално, као институцију. Ранија догађања око: начина образовања актуелне Владе, (нарочито након избора 2010. године), начина њезиног рада и дјеловања, покушаја њезине дјелимичне или потпуне смјене, односа на релацији Влада - предсједник ФБиХ, односа на релацији Влада - Парламент, односа на релацији Влада - кантони, и овлаштења премијера и министара, доказују како је због непотпуне регулативе и нејасноћа у уставним одредбама, Влада ФБиХ сама по себи постала проблем.[1587]

Начин рада и дјеловања Владе, подложан је оцјени са стајалишта уставности и законитости њезиног рада, само ако се покрене поступак пред Уставним судом, а могућност покретања поступка пред тим судом је постављена сасвим рестриктивно. У њезином раду евидентирани су бројни случајеви кршења начела уставности и законитости. Примјер тому је врло често доношење уредаба којима се нормативно-правно уређују питања која би се требала уредити законима донесеним у парламентарној процедури. Иако је Законом о Влади ФБиХ доношење уредби ограничено на најважнија питања из надлежности Владе, односно на питања ближег уређивања односа за спровођење закона, оснивање служби и сл. Владе су у раздобљу од 2007. до 2011. године доносиле око 40 уредаба годишње. Међу њима је и један број оних којима су регулисани односи који су се могли уредити само законом. Тиме се узурпирају права и дужности парламентарних домова у законодавним активностима и тиме се с обзиром на начин одлучивања у Влади, ограничава могућност заштите виталних националних интереса, што је у нашем случају врло битно.

Да не улазимо даље у анализу бројних прописа који су донесени а који су као незаконити укинути одлуком Уставног суда ФБиХ. И не само то. Упркос императивној уставној одредби да су одлуке Уставног суда коначне и обвезујуће, те исто таквој обвези премијера да извршава судске одлуке, данас имамо бројне одлуке које се не спроводе. У том смислу, Уставни суд ФБиХ је у неколико наврата упозоравао премијере, али ни та упозорења нису увијек дала ефекат. То значи да се начело уставности и законитости не уважава, а што, опет, није подложно покретању поступка политичке одговорности. Додуше, Законом о Влади уређено је како је она у цјелини за свој рад одоговорна Парламенту,предсједнику и потпредсједницима ФБиХ, али у складу са Уставом.

[1587] Сасвим је очигледно како је у досадашњој пракси примарно било код образовања федералне владе знати одиграти политичку игру везано за подјелу ресора у Влади или позиција у управним структурама јавних подузећа, установа и финанцијских институција.

И сам начин смјене власти у уставу је постављен врло рестриктивно, што, такође, омогућава волунтаризам у раду, како Владе у цјелини тако и министара појединачно.

Постојећа уставна рјешења о дводомом одлучивању, осим што трпе оправдане критике због „дуплирања“, отварају широк простор за неефикасност и могуће блокаде. То омогућује одредба према којој: „Сваки дом треба да одбије или усвоји потребне законе у разумном року након њиховог усвајања у другом дому.“ (члан IV.A.14.). Стандард „у разумном року“ треба прецизирати и дати уставне гаранције подизања ефикасности. У сваком случају, предвиђено посредовање премијера доима се неконзистентним систему подјеле власти и није у складу са надзором који Парламент треба да остварује у односу на Владу. Иначе, одредбе о дводомом одлучивању, које се наводе на три различита мјеста (чланови IV.A.14, 16. и 18.), недовољно прецизно уређују ове односе.

Уставом ФБиХ утврђено је да је предсједник ФБиХ на челу, шеф извршне власти. Међутим, предсједнику ФБиХ није дата могућност ни иницијативе, нити одлуке о смјени самог премијера, него Владе у цјелини, док с друге стране премијер има право предлагања смјењивања предсједника ФБиХ.

Рећи ћемо, на крају да се и односи на релацији Влада ФБиХ - кантони уопште не одвијају у смислу сарадње, суодговорности и узајамности. Никакве координације у смислу уставне норме, као сталне активности, нема. Умјесто садашњег концепта, требало би прићи на парламентарни концепт, по којем би Влада била колегијално тијело извршне власти које је одговорно за стање у Федерацији у оквиру права и дужности Федерације и која је одговорна Парламенту.

8. ИЗВРШНА ВЛАСТ БРЧКО ДИСТРИКТА

Анекс II (Границе између ентитета) Општег оквирног споразума за мир у БиХ предвиђа успостављање међуентитетске границе између Федерације БиХ и Републике Српске. С обзиром да се у Дејтону стране нису споразумјеле око расподјеле контроле међу ентитетима у области Брчко, чланом 5 овог Анекса, предвиђено је да стране „пристају на обавезујућу арбитражу у вези спорног дијела међуентитетске границе у области Брчко“. Истим чланом, ставом 2, предвиђено је оснивање Арбитражног трибунала.

Коначном одлуком предсједавајућег Арбитражног трибунала о спорном дијелу међуентитетске линије разграничења у области Брчко, донесене петог марта 1999. године, успостављен је Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине, као „нова административна јединица“ под искључивим суверенитетом Босне и Херцеговине. У Коначној одлуци се наводи да по успостави Дистрикта, његова цјелокупна територија (тј. предратна општина Брчко), постаје

заједничко власништво (тзв. condominium) који припада и једном и другом ентитету, али, ипак, ентитети неће имати никаквих овлаштења унутар граница Дистрикта.

Оваквом одлуком измијењено је, ионако сложено и специфично државно уређење Босне и Херцеговине, а правни теоретичари су сагласни да је Коначна одлука у супротности са Уставом БиХ, односно да га на недопустив начин мијења.[1588] Брчко Дистрикт формиран је на начин прецизиран налозима супервизора и Статутом Брчко Дистрикта који је ступио на снагу 8. марта 2000. године. Статутом Брчко Дистрикта, као највишим правним актом, утврђен је правни положај Дистрикта као јединствене административне јединице локалне самоуправе која је под суверенитетом БиХ. Дистрикт се заснива на подјели власти. Законодавну власт врши Скупштина Дистрикта. Извршну власт врши Влада Дистрикта. Судску власт врше судови Дистрикта.

Владу Дистрикта чине градоначелник, замјеник градоначелника, главни координатор Владе и шефови одјељења. Градоначелника бира Скупштина Дистрикта. Градоначелник предсједава Владом Дистрикта, и одговоран је Скупштини за провођење закона Босне и Херцеговине и Дистрикта. Рад Владе је прописан и у Закону о Влади Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, према којем Влада има слиједеће надлежности:

а) спроводи политику Дистрикта и извршава законе, друге прописе и опште акте у складу са Статутом Дистрикта;

б) одобрава нацрте закона и друге прописе које градоначелник предлаже Скупштини на усвајање;

в) доноси предлог буџета;

г) доноси акте о критеријумима и начину додјеле грантова;

д) изјашњава се о нацртима закона, других прописа или општих аката које је Скупштини поднио други предлагач;

ђ) доноси правне акте ради извршавања закона;

е) одобрава извјештај о раду и програм рада Владе;

ж) образује радна тијела из своје надлежности;

и) обавља и друге послове у складу са Статутом и законом.[1589]

[1588] О томе види: Снежана С. Савић, *Република Српска послије Дејтона*, Бања Лука, 1999; стр.77 – 93; Петар Кунић, *Република Српска-држава са ограниченим суверенитетом*, Бања Лука, 1997, стр. 124. и 125.; Витомир Поповић, Радомир Лукић, *Документи Дејтон –Париз*, (издвојено мишљење о неслагању са арбитражном одлуком предсједавајућег арбитра), Бања Лука 1999, стр. 230. и 231. Рајко Кузмановић, *Есеји о уставности и државности*, , Бања Лука, 2004; стр. 169; Нурко Побрић, *цит. дј*. стр. 326. и 327; Милан Пилиповић, *Устав БиХ – нормативно и стварно*, Бања Лука, 2008, итд.

[1589] Члан 10. Закона о Влади Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, бр. 19/07, 36/07, 38/07, 2/08, 17/08, 23/08 и 14/10 и 28/12.) Градоначелник у име Владе Дистрикта обавља сљедеће дужности: подноси нацрте закона и даје приједлоге Скупштини; предлаже буџет Дистрикта и подноси финанцијски извјештај Дистрикта; обавља остале дужности у складу са Статутом и законом. Градоначелник има извршна овлашћења која су му повјерена законима Дистрикта.

9. ИЗВРШНА ВЛАСТ У ПРАКСИ УСТАВНОГ И ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА БиХ

Босна и Херцеговина има изразито фрагментиран партијски систем. У Парламентарној скупштини је од 1996. године до 2014 било заступљено између седам и дванаест политичких субјеката (политичких странака и коалиција) из којих је произилазила и извршна власт. Најмање их је било 1996. године – шест странака и једна коалиција. Тај број се постепено повећавао: 1998. године било је осам странака и двије коалиције; 2000. године 13 странака; 2002. године 13 странака и једна коалиција; 2006. и 2010. године 11 странака и једна коалиција.[1590]Подјеле које су се догодиле у три водеће националне странке након рата допринијеле су фрагментацији партијског система, па чак и појави значајних парламентарних странака. Тако се из СДА издвојила СБиХ, из Српске демократске странке (СДС) издвојио се Српски народни савез (СНС), чија је већина чланова касније формирала Демократски народни савез (ДНС), док се из Хрватске демократске заједнице (ХДЗБиХ) издвојила Хрватска демократска заједница 1990 (ХДЗ 1990).

Иако је број политичких странака које се формално натјечу за мандате у Представничком дому на директним изборима релативно висок у односу на број гласача,[1591] тек мали број њих се могу класификовати као парламентарне странке. То су прије свега три пријератне етничке странке: СДА, СДС и ХДЗ, које су учествовале у свим мандатима Представничког дома БиХ од 1996. до данас. Ове три странке су освајале највећи број мандата на изборима у периоду од 1996-2006., са изузетком у 2000. години када је парламентарну већину формирала Алијанса за демократске промјене предвођена СДП. Међутим, на изборима за мандат 2006-2010., ове три странке су добиле укупно 36% посланичких мандата, што досад представља најслабији резултат заједничке популарности, и указује на промјену традиционалног бирачког расположења.[1592]

Без обзира на пад популарности "партнерских странки", резултати наредних избора нису дали очекиване промјене у смислу избора нових политичких партија које ће моћи формирати заједничку коалицију. Наиме, избори из 2006. и 2010. године су потврдили раније започети тренд јачања трију странака које су се појавиле као опозиција СДА-СДС-ХДЗ блоку, али унутар истих етничких групација: Странка за БиХ – СБиХ (бошњачки корпус), Савез независних социјалдемократа- СНСД (српски корпус) и Хрватска демократска заједница 1990-ДЗ 1990 (хрватски корпус). Ове три политичке партије на изборима 2006. године освајају 40% (17) посланичких мандата, наставиле су доминацију и након избора 2010. године, али се ни у

[1590] Горан Марковић, Маја Сахаџић, *Правни и политички оквир дјеловања Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине,* у: Демократске перфомансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе, (приредио: Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, стр. 50.

[1591] На изборима 2006. г. се натјецало 47 политичких странака за све нивое власти, а број регистрираних бирача је износио 2.736.886, од чега је гласало 52.74% бирачког тијела (хттп://www.избори.ба/доцументс/2006/Адресе_пс.пдф?.асп)

[1592] Извор: Парламентарна скупштина БиХ (2006) хттп://www.парламент.ба/поцетна/1/,

којем случају не могу сматрати коалиционим партнерима, посебно узимајући у обзир супротстављена стајалишта око приједлога за уставне амандмане и ревизију Устава БиХ

Процес политичке плурализације се и даље наставља одвијати по етничкој, а не идеолошкој или политичкој линији. Остале странке углавном освајају мали број мандата, недовољно да би формирале већину, или да би могле значајно утицати на процес одлучивања и дјеловања органа извршне власти БиХ.[1593] Због принципа етничке супремације који представља полазну основу за највећи број интрапарламентарних договора, и истовремено онемогућава јасно груписање политичких партија на љевицу односно десницу, тешко је дефинисати карактер и стајалишта позиције, односно, опозиције.[1594] Са друге стране, такође је тешко говорити о било каквој озбиљној опозицији етничким странкама уколико опозициона странка не дјелује на цјелокупној територији БиХ, него само у једном њеном ентитету. Нпр. СДП се сматра опозицијом СДА и ХДЗ БиХ, али на територији ФБиХ, док на територији другог ентитета ова странка нема ту важност. Такође, прије побједе на изборима 2006., СНСД је био опозициона странка СДС, дјелујући на територији РС итд. Дакле, и дјеловање опозиционих странака је сведено на појединачне територије ентитета, као што је и јачина странака позиције ограничена на појединачне ентитете.

Партнерски однос између водећих парламентарних странака представља доминантан модел парламентарне сарадње. На изборима 1996. и 1998. већину гласова добија етнички блок странака: СДА, СДС и ХДЗ БиХ, које формирају већину на партнерској основи, али не постижу усаглашавање око заједничког политичког коалиционог програма потребног за доношење кључних државних закона. Овај тренд се наставља поново након кратког прекида владавине Алијансе за демократске промјене (2000-2002). У току свог кратког мандата, Алијанса је донијела амандмане о конститутивности народа у ФБиХ и РС и испунила све услове за пријем БиХ у Савјет Европе.[1595] Међутим, повратак на партнерску владавину етничких партија наступа у три наредна четверогодишња мандата (избори 2002, 2006, 2010.)

У току мандата 2002-2006. пропадају преговори око промјене Устава БиХ као и преговори о реформским законима, али како не постоји програм коалиционе владавине не долази до распада парламентарне већине. У мандату 2006- 2010, али и 2010 -2014, такође није дошло до формирања стабилне већине; наставља се партнерски однос између парламентарних

[1593] Ту можемо убројити сљедеће странке које су освајале посланичке мандате у најмање 3 сазива *са територије ФБиХ:* Демократска народна заједница БиХ (ДНЗ БиХ) Босанска патриотска странка (БПС) Нова хрватска иницијатива (НХИ).
Са територије РС: Партија демократског прогреса (ПДП), Социјалистичка партија РС (СПРС)
Извор: Парламентарна скупштина БиХ (2008) хттп://www.парламент.ба/поцетна/1/,

[1594] Мирко Пејановић, *Структура и карактеристике развоја политичког плурализма у Босни и Херцеговини 1989-2003*. Зборник: Развој политичког плурализма у Словенији и Босни и Херцеговини. Сарајево/Љубљана, 2006, стр. 67-69.

[1595] Мирко Пејановић, Структура и карактеристике развоја политичког плурализма у Босни и Херцеговини 1989-2003, Зборник: Развој политичког плурализма у Словенији и Босни и Херцеговини. Сарајево/Љубљана, 2006, стр. 63.

странака, а функционисање Парламента је и даље изложено фрагментацији заједничких политичких интереса.

То се одражава и на потврђивање предсједавајућег Савјета министара. Наиме, уколико већина чланова Предсједништва припада политичким странкама које нису дио парламентарне већине (кохабитација), већи су изгледи да предсједавајући Савјета министара не буде именован у дужем временском периоду, као што се десило након одржаних парламентарних избора 2010. године. Наиме, требало је скоро девет мјесеци да се, у пуном капацитету, конституише ПС БиХ (Дом народа конституисан је, у пуном капацитету тек, 29.06.2011.), а чак 16 мјесеци, да се успостави владајућа коалиција, односно већина у Парламенту и коначно изабере Савјет министара БиХ (10.02.2012. године). Занимљивост ових избора, када је о коалирању реч, је да су пре формирања парламентарне већине на нивоу државе, прво формиране „велике коалиције" унутар сваког конститутивног народа – СДП и СДА, СНСД и СДС, ХДЗ и ХДЗ 1990.[1596]

Парламентарна већина није имала програмски карактер, већ су створене коалиције на дневно-политичкој основи. Тако је, након избора 2010. године, СДП ушла у коалицију са СДА, СНСД са СДС, а ХДЗ са ХДЗ 1990, да би потом све заједно формирале власт на државном нивоу. Ова коалиција је формирана послије дуготрајних преговора, без програмског карактера и чиниле су је политичке странке које се програмски драстично разликују у виђењу државног уређења Босне и Херцеговине. Успостављена власт је нестабилна и склона изазивању политичких криза и међустраначких обрачуна,[1597] што се одразило и на законодавну активност.

Како су у власти увијек представљене три националне политичке елите, које имају различите циљеве, поготово ако потичу из више од три политичке странке, тешко је постићи сагласност о законодавном програму. Парламентарна скупштина стога планира да у мандатном периоду обави одређени законодавни рад, али га не може постићи због нестабилности, фрагментираности и политичке хетерогености парламентарне већине.[1598] Осим тога, у Босни и Херцеговини је веома раширена пракса договарања страначких лидера на њиховим састанцима о најважнијим одлукама које треба да буду предложене од стране егзекутиве односно које Парламенатрна скупштина само потврђује.

С обзиром на карактеристику организације Савјета министара као и чињеницу да је од 1997. године па до 2003. године било више закона који су успостављали Савјет министара на

[1596] Горан Марковић, *Мора ли Босна бити тамни вилајет*?, Нови пламен (часопис) бр.15, 2012, стр.22. доступно на http://s3.amazonaws.com/novi_plamen/pdf_tekst/120.pdf?1380362810

[1597] Тако је у раздобљу од фебруара 2012. до септембра 2014. године, овај сазив Савјета министара реконструисан чак три пута. У раздобљу од 2,5 године, поднесено је чак пет иницијатива за реконструкцију Савјета министара БиХ. На иницијативу СДП, из власти су "избачени" кадрови СДА, потом је "избачен" СДС, на иницијативу СНСД-а, а на иницијативу СДА (уз подршку СДП-а), из владајуће већине је "избачен" и СББ БиХ.

[1598] Тако је у периоду од свог конституисања, 10.02.2012 па до 31.08.2014. године, овај сазив Савјета министара утврдио само 81 закон. Рачунајући и 25 закона које је утврдио претходни савјет министара у „техничком мандату", у периоду од краја 2010-2014 године утврђено је 106 закона, што је за 73 законска приједлога мање него у сазиву Савјета од 2006 – 2010. године. Центри цивилни иницијатива, Мониторинг Вијећа министара 2010 -2014, Мандатни извјештај (сажетак), 2014, стр. 3.

потпуно супротстављене начине, као и разлике у трајању мандата особа које су биле на челу Савјета, тешко је утврдити партијске корелације досадашњих сазива Савјета министара. С обзиром на то да је у БиХ заступљен вишепартијски систем чија је основна карактеристика велика бројност странака па се у том смислу може закључити да су највеће странке, односно Социјалдемократска странка, Хрватска демократска заједница и Српска демократска странка, а касније Савез независних социјалдемократа, углавном биле заступљене у Савјету министара, осим у периоду 2001. када су били у опозицији. Уз ове највеће странке у власти је у свим периодима учествовала и Странка за Босну и Херцеговину уколико и сама није била у опозицији. Тематика је додатно компликована јер су одређене партије улазиле у власт као коалиције, док су се и током самог трајања мандата дијелиле на више партија, што се догодило након избора 2001. године када је Савјет министара БиХ чинила алијанса,[1599] с тим да су сљедећи избори одржани већ у октобру 2002. године.

Видимо да су страначке коалиције прилично нестабилне, а што се одражава и на нефункционалност овдашњих политичких институција. Посебно је присутна појава да странке, које формирају парламентарну већину, избегавају да се декларишу као коалициони партнери. Оне углавном наступају у име својих етницитета и кад формирају парламентарну већину, она делује по принципима међуетничког погађања.[1600]

Иако устави парламентарних европских држава традиционално задржавају овлашћење посланика да индивидуално подносе законодавну иницијативу, егзекутива ипак директно или преко представника парламентарне већине доминира у броју поднесених законских приједлога или пројеката закона. У том погледу БиХ није изузетак. То се може видјети и из примјера предлагања закона пред Парламентарном скупштином Босне и Херцеговине. Иако је одређени број закона усвојен на иницијативу посланика Представничког дома, највећи број закона усвојен је на приједлог Савјета министара Босне и Херцеговине.

Савјет министара Босне и Херцеговине је у Босни и Херцеговини орган који иако није влада у потпуности, орган који представља владу *sui generis* и заједно са Предсједништвом Босне и Херцеговине врши извршну власт. Владини приједлози имају највећу проценат пролаза, што се може видјети и у законодавној дјелатности Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. У периоду од 2002. до 2006. године, усвојено је у оба дома, укупно 229 закона, од чега највећи број 187 закона на приједлог Савјета министара БиХ. На приједлог посланика Представничког дома Босне и Херцеговине усвојено је укупно 24 закона, док је на приједлог Предсједништва Босне и Херцеговине усвојено укупно 12 закона.[1601]

[1599] У саставу алијансе су биле социјалдемократска партија, Странка за Босну и Херцеговину, Босанско-подрињска странка, Стрнака радом за бољитак, Независна хрватска иницијатива, Хрватска сељачка странка и Либерална странка.

[1600] Славо Кукић, Марија Чутура, *Избори и послијеизборно коалирање – анализа прећеног и покушај процјене избора 2006. године,* у: Избори и изборне коалиције (зборник радова, ур. Алекса Милојевић), Бијељина, 2006, стр. 202.

[1601] На приједлог Дома Народа и Високог представника Босне и Херцеговине по један закон. Један закон усвојен је на иницијативу Заједничке комисије за надзор над радом Обавјештајно-сигурносне агенције,

За цијели мандатни период од 01.11.2006.- 01.09.2010. године, посланици и делегати ПСБиХ су усвојили укупно170 закона, уз напомену да је годишњим плановима рада било планирано усвајање укупно 508 закона, па је тако, гледано по годишњој реализацији планова рада, иста износила у просјеку 30% од планираног, што су прескромни резултати у односу на властите, релативно амбициозне планове, чијом реализацијом би се убрзао пут земље ка европским интеграцијама. Број усвојених закона је далеко испод нивоа усвојених закона у сазиву ПСБиХ, 2002- 2006. година, као и броја усвојених закона у сусједним парламентима, који годишње усвајају 100-200 закона, а поједини парламенти и више.

Од 170 закона, 124 или 73% предложио је Савјет министара Босне и Херцеговине. Од 130 одбијених закона у истом мандатном периоду, њих 49 или 38% предложио је Савјет министара. Од укупног броја законских приједлога, предложених од Савјета министара, није прихваћено 28%.[1602] „Овај проценат никако не значи да је судбина законских приједлога Савјета министара неизвјесна, иако је виши него у најзначајнијим парламентарним демократијама. Оволики проценат одбијених закона може се објаснити двјема чињеницама. Једна је, да Савјет министара увијек представља „велику коалицију“ најважнијих националних странака, што значи да коалициона влада нема јасан програмски карактер, поготово кад се ради о уставним питањима и политичким питањима у ужем смислу. Друго, посланици у неколико наврата нису прихватили законске приједлоге Савјета министара који су се односили на правосудни систем Босне и Херцеговине, што је једно од најспорнијих питања о коме нема консензуса политичких елита.“[1603]

Да овај мандатни период не представља изузетак, потврђују и подаци за мандатни период 2002–2006. година, када је Парламентарна скупштина усвојила 229 закона, од којих је 176 или 77% предложио Савјет министара. Дакле, иако је велика већина законских приједлога Савјета министара прихваћена у Парламентарној скупштини, нешто мање од једне трећине је одбијено, што је за два до три пута већи проценат него у западним представничким демократијама. Из тога се не може извести закључак о самосталности Скупштине према влади, већ прије о неусклађености „велике коалиције“ и значајним разликама унутар ње. Пошто је начин одлучивања Савјета министара другачији од оног у Парламентарној скупштини, а број ресора који припада појединим странкама не одговара у потпуности проценту посланичких мандата, може се догодити да неке од владајућих странака, које немају довољно утицаја у Савјету министара, спријече усвајање законских приједлога у Парламентарној скупштини.

Може се закључити да Савјет министара Босне и Херцеговине има монопол на право законодавне иницијативе, иако, према пословницима скупштинских домова, оно припада и

Комисије за ванъску трговину и царине, Комисије за административне послове Представничког дома. хттпс://www.парламент.ба/садрзај/законодавство/раније_усвојени/дефаулт.аспх?ид=18820&лангТаг=бс-БА&прил=б

[1602] Подаци са: Центар цивилних иницијатива, Мандатно Извјешће о мониторингу рада Парламентарне скупштине БиХ за период 01.11.2006-01.09.2010. године, Тузла/Мостар, 13.09.2010; и www.парламент.ба

[1603] Горан Марковић, *Криза парламентаризма у Босни и Херцеговини*, у: Парламентаризам у Босни и Херцеговини (ур. С. Гавриħ и Д.Бановиħ), Сарајево, 2012, стр. 328

другим субјектима (посланицима, комисијама оба дома, заједничким комисијама, Предсједништву Босне и Херцеговине). Остали овлаштени предлагачи имали су занемарљиву улогу у законодавном поступку. Предсједништво Босне и Херцеговине је предложило само 33 закона између 1997. и 2010. године, а у великој већини се радило о приједлогу државног буџета, што је његова уставна обавеза. Парламентарна већина је нестабилна због своје ширине, односно начина на који се ствара. Како су у њој увијек представљене три националне политичке елите, које имају различите циљеве, поготово ако потичу из више од три политичке странке. Велики број одбијених закона Савјета министара је посљедица нестабилности Парламентарне скупштине БиХ, условљене националним и ентитетским подјелама унутар парламентарне већине. Међутим, институт гласања о повјерењу Савјету министара се врло ријетко примјењује у Парламентарној скупштини.[1604] Малобројност опозиције и тешкоће при састављању Савјета министара утичу на то. О његовој примјени би се могло говорити само ако дође до потреса и расцјепа у „великој коалицији“, због чега би дио дотадашње парламентарне већине био спреман да изгласа неповјерење Савјету министара.[1605] Сложили би се са мишљењем проф. Г. Марковића да је то „мало вјероватно из два разлога. Први је тај што у „великој коалицији“ обично постоји сагласност о неким сегментима политике (то су углавном политичке мјере у социоекономској сфери). Други разлог је што неслагање о извјесним политичким питањима доводи до релативно великог броја законских приједлога одбачених у Представничком дому. То значи да се политичке странке чланице „велике коалиције“ „обрачунавају“ у Представничком дому, у коме неће бити прихваћени приједлози закона или других аката о којима нема довољно сагласности, умјесто да та неслагања преносе на неизвјестан терен изгласавања неповјерења Савјету министара.“[1606]

У периоду од 2006. до 2010. године. За овај период карактеристичне су биле иницијативе за ревизију Устава Босне и Херцеговине које нису биле прихваћене од релевантних парламентарних странака. Ове иницијативе су познате под називима Априлски пакет,[1607]

[1604] Представнички дом је разматрао приједлог да се изгласа неповјерење Савјету министара на сједници одржаној 13. априла 2006. године. Посланици су одлучили да се не изјашњавају о повјерењу Савјету министара. Након тога, Представнички дом се 18. маја исте године изјашњавао о приједлогу три посланика тзв. мјешовитог клуба да се Савјету министара изгласа неповјерење. За приједлог је гласало 16 посланика, против је било 18, а уздржана су била три посланика. Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине је разматрао приједлог за изгласавање неповјерења Савјету министара и у децембру 2008. године. Приједлог су поднијела три посланика (два из Федерације Босне и Херцеговине и један из Републике Српске), мотивишући то криминалом, корупцијом и сиромаштвом, које Савјет министара није ограничио. Какав је однос владајуће елите био према овој иницијативи, показује чињеница да чланови Савјета министара нису присуствовали расправи о његовом раду која се водила поводом приједлога. За приједлог је гласало седам посланика, 23 су била против, а један је био уздржан.

[1605] Тако су посланици СДС-а и ПДП-а подржали приједлог да се изгласа неповјерење Савјету министара који је предводио Аднан Терзић, иако су три године раније подржали његов избор.

[1606] Горан Марковић, *Криза парламентаризма у Босни и Херцеговини*, у: Парламентаризам у Босни и Херцеговини (ур. С. Гаврић и Д.Бановић), Сарајево, 2012, стр.334.

[1607] Под “априлским пакетом“ се подразумијева приједлог амандмана на Устав Босне иХерцеговине о којем су националне политичке елите постигле знатан степен сагласности алине и потребну двотрећинску већину за његово усвајање у Представничком дому Парламентарне скупштине Босне и

Прудски споразум и Бутмирски процес. Ради се о иницијативама за дјелимичну ревизију Устава, односно за усвајање амандмана којима се мијењају поједине уставне норме, углавном оне које се односе на подјелу надлежности између Босне и Херцеговине и ентитета и организацију власти на државном нивоу. Значај ових иницијатива је у томе што су националне политичке елите непосредно преговарале о садржају и усвајању уставних амандмана, чиме би Устав Босне и Херцеговине био ревидиран по поступку предвиђеном у његовом члану X. Политички представници Европске уније и САД су имали значајну улогу у процесу обликовања и у преговорима о усвајању ових приједлога амандмана. Уставни текст је до данас само једном измијењен примјеном амандманске технике (март 2009).[1608] Овим амандманом Брчко Дистрикт је унесен у правни систем Босне и Херцеговине. До тада су његов положај регулисале само Арбитражне одлуке за Брчко Дистрикт.[1609] Овим амандманом Брчко Дистрикт је дефинисан као јединица локалне самоуправе под суверенитетом Босне и Херцеговине.[1610]

У БиХ као и у Европи, можемо говорити о потпуној доминацији политичких странака у политичком систему, јер је очито да су чланови Парламентарне скупштине и чланови Савјета министара далеко више „војници“ политичких странака којим припадају, него заступници воље босанскохерцеговачких грађана. Постоји јако много малих и сличних политичких странака у БиХ. Босну и Херцеговину, као ни државе у окружењу, није захватио тренд редукције броја политичких странака. И у великим и у малим политичким странкама у БиХ је присутна јака страначка хијерархија, која онда омогућује да је министар далеко више одговоран политичкој странци којој припада, него јавности. Ово је, ипак, тренд и у Европи. Самуел Е. Финнер је тако још 1956. године, у дјелу „Индивидуална одговорност министара“ писао да оставка министра зависи од три фактора: самог министра; првог министра (премијера, предсједавајућег савјета) и његове странке. Тада ће до оставке министра у највећем броју случајева доћи ако сва три фактора буду дјеловали у истом правцу. Јасно је да је за остваривање било којег облика одговорности, осим јасних уставних и законских норми, те норми остале правне регулативе, важан утицај медија и уопште јавног мнијења. Бројни изабрани функционерису престали то да буду, не због формалног разрјешења, оставке, смјене,

---

Херцеговине у априлу 2006. године. За усвајање амандмана је гласало двадесет шест од четрдесет два посланика. Гласали су посланици водећих парламентарних политичких странака(СДА, ХДЗ БиХ, СДС, СНСД,СДП). које су учествовалеу преговорима, а против су гласали посланици странке за Босну и Херцеговину (СБиХ) и дио посланика Хрватске демократске заједнице (ХдЗ), који су касније основали нову политичку странку – Хрватску демократску заједницу 1990 (ХдЗ 1990).

[1608] Службени гласник Босне и Херцеговине број 25/2009.

[1609] http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/archive.asp?sa=on (posljednji put posjećeno 5. 1. 2010).

[1610] Треба истаћи скоро једногласну сагласност посланика/делегата оба дома ПСБиХ, приликом усвајања Амандмана I на Устав БиХ, везано за статус Дистрикта Брчко. То је конкретан показатељ да се успјешно могу превазићи све разлике парламентарних и политичких странака, које партиципирају у оба дома Парламентарне скупштине БиХ, када је будућност земље у питању.

итд...већ управо због притиска јавности.[1611] Након нормативне анализе положаја органа извршне власти Босне и Херцеговине, те њиховох функционисања у оквиру политичког система и праксе БиХ, даћемо одређене закључке о извршној власти Босне и Херцеговине.

10. ИЗВРШНА ВЛАСТ У СИСТЕМУ ВЛАСТИ БиХ – ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Устав Босне и Херцеговине начелно не изражава став о прихваћању принципа подјеле или принципа јединства власти. Управо анализирањем уставних одредаба долазимо до закључка да се ради о једној посебној врсти модела подјеле власти која није позната у компаративној уставности. У основи је прихваћена подјела власти иако је тешко закључити о којем се моделу организације власти ради у Босни и Херцеговини. Према међусобном односу институција законодавне и извршне власти, при чему се имају у виду и надлежности Предсједништва и његов однос према Парламентарној скупштини и Савјету министара, систем власти Босне и Херцеговине у себи садржи елементе парламентарног и предсједничког система, тако да је у основи полупредсједнички, али се не би могло рећи да је „чисти“ полупредсједнички систем.

Обиљежја полупредсједничког система власти у уставном систему Босне и Херцеговине су: непосредан избор Предсједништва, значајне надлежности, што се посебно односи на вођење спољне политике и вршење буџетске функције, одсуство политичке одговорности другим институцијама Босне и Херцеговине, право распуштања Дома народа Парламентарне скупштине и право предлагања закона и амандмана на Устав БиХ.

Међутим, у односу на полупредсједнички систем, систем власти Босне и Херцеговине има двије значајне разлике: *прва*, да Предсједништву не припада право законодавног вета, које иначе припада шефу државе у полупредсједничком систему, што значи да Предсједништво нема право тражити од Парламентарне скупштине да поново расправља и гласа о усвојеном закону који још није ступио на снагу. *Друга* разлика је да Предсједништву не припада право распуштања Представничког дома Парламентарне скупштине као дома који је непосредно биран. Овом треба додати да Предсједништво не може утицати на састав Савјета министара, тј. не може именовати министра, што је уобичајено у државама са полупредсједничким системом, већ Парламентарна скупштина бира министре на приједлог предсједавајућег, нити може разријешити предсједавајућег Савјета министара.

Предсједништво Босне и Херцеговине, као шеф државе, има већа овлашћења него шеф државе у парламентарној републици. Снажна уставна и политичка позиција Предсједништва,

[1611] Anthony H. Birch је у свом дјелу„Репрезентативна и одговорна влада“ (Лондон,1964.) написао да су три основна фактора политичке одговорности: 1. Одговорност пред јавним мишљењем,2. Вођење разумне и конзистентне политике и 3. Полагање рачуна пред заступницима и бирачима.

која превазилази овлашћења шефа државе у парламентарном систему, је његово право распуштања Дома народа. И док шеф државе у парламентарном систему распушта парламент, или његов доњи дом, на приједлог владе, Предсједништво Босне и Херцеговине самостално доноси ту одлуку. Његове надлежности су далеко изнад церемонијалних, јер оно знатно утиче на поједине аспекте државне политике, нарочито на обликовање спољне политике.

Предсједништву припада право предлагања закона, и право уласка у парламент, чиме утиче на вршење законодавне власти. Оно, међутим, не може спријечити доношење закона, јер му не припада право законодавног вета, што га чини слабијим фактором власти од шефа државе у предсједничком систему и типичним полупредсједничким системима власти. Будући да Предсједништву Босне и Херцеговине не припада право вета, а Савјет министара нема изричито овлашћење да врши тзв. делегирано законодавство, може се рећи да је законодавна функција, бар формалноправно, у цијелости припала Парламентарној скупштини. Одсуство права вета није у сагласности са природом система државне власти, који у основи има обиљежја полупредсједничког система, али доприноси потенцијалном јачању улоге Парламентарне скупштине у процесима одлучивања.[1612]

У којој мјери и да ли ће Предсједништво користити поједине надлежности, и тиме представљати снажног шефа државе, зависи и од политичких прилика у земљи и партијског састава ове институције, односно од тога да ли ће постојати тзв. кохабитација – ситуација у којој ће већину у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине имати политичке странке којима не припадају сви, или већина чланова Предсједништва. Предсједништво може одлучити да ријетко користи неко од својих овлашћења, као што је право законодавне иницијативе, чиме слаби своју позицију у односу на остале кључне политичке институције[1613]

Предсједништво БиХ именује предсједавајућег Савјета министара, али то не чини самостално, док Савјет министара не сноси политичку одговорност пред Предсједништвом, већ пред Парламентарном скупштином, што је елемент парламентарног система власти.

Устав БиХ прописује да предсједавајући и министри сачињавају Савјет министара које је надлежно за провођење политике и одлука Босне и Херцеговине. Као полазна тачка у анализи правне природе и положаја Савјета министара БиХ потребно је дефинисати природу организовања БиХ. БиХ се данас сматра парламентарном представничком демократском републиком с вишепартијским системом и подјелом власти на законодавну, извршну и судску власт. "Политички систем БиХ има неколико обиљежја: федерално државно уређење, консоцијативна елитистичка демократија, полупредсједнички систем власти и подијељено

[1612] Горан Марковић, *Законодавна функција Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине*, у: Демократске перфомансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црна Горе (ед. Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, стр. 102.

[1613] Тако је у мандату 2002-2006. година, од укупно 229 усвојених закона у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине само 12 предложило Предсједништво, и то су највећим дијелом били закони који се односе на буџет институција и међународних обавеза Босне и Херцеговине. У мандатном периоду 2000-2002. година, Предсједништво је предложило седам од 63 усвојена закона у Парламентарној скупштини.

друштво. Ова обиљежја доминантно одређују не само тренутно стање уставног и политичког система већ перспективе њихове реформе. Систем консоцијативне демократије у начелу почива на широким коалиционим владама политичких елита, паритетном саставу најважнијих политичких институција, праву вета, те широко постављеном консензусу. Сматра се да су принципи консоцијативне демократије заступљени и у Вијећу министара.“[1614]

Постоје теоријска неслагања о децидирано одређеној правној природи Савјета министара, те питање да ли се ради о влади у правом смислу те ријечи. Како смо видјели ова дебата увелике почива на дискусији о правној природи позиције предсједавајућег Савјета министара. Да је Уставом предвиђена Влада БиХ, онда би она имала извршне надлежности, предсједника владе (а не предсједавајућег), више обавезних министарстава итд. Све то Савјет министара нема по Уставу БиХ, већ по надлежностима одузетим од ентитета или законима наметнутим од Високог представника, односно донесеним под притиском.

У политичкој реалности и свакодневници, de facto, предсједавајући Савјета министара врши функцију шефа владе на најсличнији начин као у осталим парламентарним демократијама.[1615] Гледајући теоријски концепт изнесеног у односу на стварну организацију Савјета министара Босне и Херцеговине, односно организацију Босне и Херцеговине, могло би се закључити да Савјет министара представља еквивалент влади у демократским друштвима, а предсједавајући Савјета, еквивалент шефу владе.[1616]

Пракса показује да највећи број усвојених закона потиче од Савјета министара, а да су се Предсједништво и поједини посланици односно делегати ријетко користили овим правом. У периоду од 1997. до 2012. године, усвојено је 35 закона предложених од стране Предсједништва, што чини само 6,3% закона усвојених у поменутом периоду. Овај релативно мали број законских приједлога, који је потекао од Предсједништва, условљен је и чињеницом да је његово право законодавне иницијативе ограничено. Предсједништво је најчешће предлагало законе из буџетске сфере. Убједљиво највећи број усвојених закона предложио је Савјет министара Босне и Херцеговине. Од 1997. до половине 2012. године, усвојен је 371 закон који је предложио Савјет министара. То је 67% закона усвојених у посматраном периоду.[1617] Из овога, може се закључити да је Савјет министара постао претпостављени предлагач закона, те да је дошло до превласти извршне власти над законодавном, будући да Савјет

[1614] Мартин Фелих и Кнаус Геральд, Лекције из Босне и Херцеговине. Мукотрпни посао европског рада. доступно на хттп://www.есиweб.орг/пдф/еси_еуропеанрај_артицле_ид_1.пдф

[1615] У колико мјери су поједине функције предсједавајућег изражене, условљено је политичким околностима које дефинишу његов мандат, као ииндивидуалним карактеристикама.

[1616] Упоредним системом анализе с другим системима уочавају на неке специфичности Савјета министара БиХ у односу на владе других земаља, које проистичу из специфичног уставног и политичког система Босне и Херцеговине и њеног сложеног државног уређења. Слободно се може констатовати да овај еволутивни процес у функционисању Савјета министара БиХ има узлазну путању како у функционалном тако и у легислативном смислу. Такође се може констатовати да је овај процес недовршен, као и многи други друштвени процеси у БиХ, те да се у наредном периоду очекују даљње трансформације, а поготово у смислу примјене европских стандарда.

[1617] Могућа су мала одступања од овог податка, пошто у статистици коју Парламентарна скупштина даје није прецизно наведен предлагач за мањи број усвојених закона.

министара, поред Предсједништва, води државну политику и спроводи политику коју утврде вођства политичких странака које имају своје министре.[1618]

Међутим, упоредна анализа показује да право законодавне иницијативе Савјета министара није тако ефикасно као у другим државама. Не само да је број закона предложених од стране ове институције мањи у структури усвојених закона у односу на друге државе, него је и већи проценат приједлога закона које је поднио Савјет министара а који нису усвојени. У периоду 2006–2010. година, одбијено је 28% приједлога закона потеклих од Савјета министара. Ови подаци не оспоравају закључак да Савјет министара доминира законодавним поступком, већ само указују на специфичности процеса одлучивања Парламентарне скупштине, у којој, за усвајање закона, мора постојати висок степен сагласности посланика из два ентитета и представника конститутивних народа.[1619] Нама се чини да су два разлога за ту појаву.

Први разлог се односи на састав Савјета министара. Савјет министара је увијек велика коалиција, јер га чине националне политичке странке из реда сва три конститутивна народа. Таква коалиција обично има значајну већину мјеста у Парламентарној скупштини, али се њене чланице разликују у многим важним политичким питањима. Стога, такве коалиције немају разрађене програме и нису сигурне у успјех својих иницијатива у парламенту. Ово се поготово дешава кад се ради о осјетљивим политичким питањима, јер је појединим чланицама коалиције важније да сачувају утицај на бираче него да се понашају као лојалне чланице коалиције. Може се рећи да је класична подјела на владу и опозицију мање значајна него у другим државама, зато што је парламентарна већина хетерогена и нестабилна. Стога, политика Савјета министара често наилази на опозицију у редовима парламентарне већине. У том случају, подјела на мањину и већину не врши се по партијским, већ по ентитетским и етничким линијама.

Други разлог је разлика у начину одлучивања у двије институције. Иако се за доношење извјесних одлука у Савјету министара захтијева сагласност најмање по једног министра из реда сваког конститутивног народа, може се догодити да одлука буде донесена против воље већине чланова овог органа из реда једног конститутивног народа.[1620] Принцип консензуса у одлучивању слабије је примијењен у Савјету министара него у Парламентарној скупштини, што ствара могућност да одлуке у Савјету министара буду донесене прегласавањем.[1621] За

[1618] Горан Марковић, *цит.дј.* стр. 104.

[1619] Према једној студији, у периоду 1997–2007. година, у Парламентарној скупштини је одбијено 260 приједлога закона. Од тог броја, 156 није прихваћено јер за њих није гласао довољан број чланова из једног или другог ентитета (у 136 случајева из Републике Српске, а у 20 случајева из Федерације Босне и Херцеговине). – Касим Трнка ет ал., 2009, 89. Овом броју треба додати 74 приједлога закона који су одбијени у периоду 2008–2010. године због недостатка гласова из ентитета, што чини укупно 230 приједлога закона од 1997. до 2010. године.

[1620] Након што је високи представник у октобру 2007. године наметнуо Закон о измјенама и допунама Закона о Савјету министара Босне и Херцеговине, одлуке које су у коначној надлежности ове институције доносе се гласовима већине присутних чланова, под условом да се за њих изјасни најмање по један члан из реда сваког конститутивног народа (чл. 5 Закона). – *Сл. гласник БиХ*, бр. 81/07.

[1621] Горан Марковић, *Законодавна функција Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе* (приредио Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, стр.105.

разлику од Савјета министара, одлуке у Парламентарној скупштини увијек се доносе посебном квалификованом већином, тако да посланици и делегати из једног ентитета, односно конститутивног народа могу покушати да спријече доношење одлуке којој су се противили њихови министри у Савјету министара.

Пракса показује да врло често приједлози закона који су усвојени у Савјету министара на принципу прегласавања касније не добију сагласност у надлежној комисији дома, што, по правилу, има као посљедицу њихово одбијање у скупштинским домовима.[1622] С друге стране, број усвојених закона које су предложили посланици врло је мали, што је условљено дејством више фактора.[1623] Савјет министара има право да се изјасни о приједлогу закона који је потекао од других овлашћених предлагача. Његов негативан став о приједлогу закона може утицати на коначну судбину законског приједлога. Ипак, имајући у виду сложене политичке односе унутар парламентарне већине, не може се тврдити да ће она слиједити негативан став Савјета министара и због њега одбити приједлог закона.[1624]

Карактеристика политичког система постдејтонске Босне и Херцеговине је то да су у свим сазивима, осим периода 2000 – 2002. године, окосницу владајуће коалиције чиниле странке три конститутивна народа, које су претендовале да заступају првенствено (једино) националне интересе народа којим припадају, јер су је и сачињавале политичке странке које су се у својим програмима декларисале као националне странке. Иако се страначки састав владајућих коалиција са националним предзнаком мијењао од првог сазива након избора 1996. године па до данас, не може се тврдити да се њихова политика међусобно суштински разликује.[1625] Велика хетерогеност странака у владајућим коалицијама несумњиво је имала утицај не само на ефикасност Парламентарне скупштине него, сходно томе, и извршне власти (Предсједништва БиХ, Савјета министара иоргана државне управе). У сазивима када су доминантну већину имале највеће националне странке, коалиција је тешко функционисала првенствено због често дијаметрално супротстављених циљева и политичких програма тих странака. Њихова кључна опредјељења о карактеру и будућности Босне и Херцеговине, која су

[1622] Горан Марковић, *цит.дј.,* стр. 106.

[1623] Од 1997. до половине 2012. године, усвојено је 58 закона које су предложили посланици, што представља 10,5% од укупног броја усвојених закона. Комисије су предложиле само 13 усвојених закона.. „Посланици сматрају да је њихово слабо учешће у законодавном поступку условљено дејством више фактора: 1) игнорисањем Парламентарне скупштине од стране других институција; 2) недемократичношћу процеса одлучивања, будући да се најважније одлуке доносе на састанцима страначких лидера и страначких вођстава; 3) недовољном заинтересованошћу дијела посланика/делегата да учествују у законодавном поступку; 4) недовољним познавањем правног система и материје која се уређује законима; 5) одсуством финансијске, кадровске и инфраструктурне подршке посланицима/делегатима за обављање законодавне функције.“ Горан Марковић, *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе* (приредио Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, стр. 106

[1624] Пословници предвиђају да се приједлози закона достављају и Предсједништву, које има право да о њима дâ мишљење. Није јасно зашто је Предсједништву дато право да дâ мишљење о свим приједлозима закона ако му је претходно право законодавне иницијативе ограничено само на питања из његове надлежности.

[1625] Омер Ибрахимагић, *Држава Босна и Херцеговина према европским и демократским стандардима*, 2004, стр.20. преузето са: http://www.soros.org.ba/pravo_ustav_bih_01.htm

и током рата била драматично супростављена, битно одређују и цијели њихов послијератни политички активизам.[1626]

О најважнијим питањима организације и функционисања државе и њеног односа са ентитетима постоје дубока неслагања, која се испољавају приликом доношења конкретних одлука. Тако, на примјер, политичке странке парламентарне већине не слажу се о томе да ли треба извршити пренос надлежности са ентитета на државу; да ли треба извршити реформу правосудног система; како треба да буде организована институција шефа државе; какав треба да буде поступак одлучивања у Парламентарној скупштини, те о другим врло важним питањима.

Успостављени парламентарни систем, који предвиђа различите контролне функције, треба побољшавати и ојачавати. Треба успоставити одговарајуће и јаке механизме који ће подржати примјену контролних функција Парламентарне скупштине БиХ.

У процесу европских интеграција посебан изазов јесте усклађивање унутрашњег правног система са *acquis*-ем Европске уније. Институције Босне и Херцеговине изразиле су политичку посвећеност за приступање Европској унији,[1627] а потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Босне и Херцеговине, с друге стране, преузета је међународна обавеза да се унутрашње право у областима које обухвата споразум усклађује са *acquis*-ем Европске уније.[1628] Да би се ова оба веза успјешно остваривала, на што је указала и Европска комисија, потребно је успоставити одговарајуће поступке и институције надлежне за провођење и координацију процеса правне хармонизације.[1629]

[1626] Фрагментираност Парламентарне скупштине условљена је овом фрагментираношћу партијског система. Велики број политичких странака у Парламентарној скупштини, сам по себи, не отежава битније формирање парламентарне већине и избор Савјета министара. Разлог томе је што је парламентарна већина увијек нестабилна, без обзира на број странака које је чине. Она нема програмски карактер, осим у погледу ограниченог броја питања, углавном економско-социјалних, која се, највећим дијелом, ионако не налазе у надлежности државе.

[1627] Општи правции приоритети за провођење спољне политике Босне и Херцеговине, Предсједништво Босне и Херцеговине, број: 01-645-30/03, Сарајево, 26. март 2003. И остали органи су усвојили одређене акте: Одлука Савјета министара БиХ о иницијативи за приступање Европској унији, „Службени гласник БиХ“ број 3/99; Резолуција Парламентарне скупштине о европским интеграцијама и Пакту стабилности,„Службени гласник БиХ“ број 12/99; Резолуција Парламентарне скупштине о убрзавању процеса приступања Босне и Херцеговине у чланство Европске уније „Службени гласник БиХ“ број 27/08.

[1628] Споразум о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Босне и Херцеговине, с друге стране, „Службени гласник БиХ– Међународни уговори“ број 10/08, до ступања на снагу ССП-а, примјењује се Привремени споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, с једне стране, и Босне и Херцеговине, с друге стране, („Службени гласник БиХ – Међународни уговори),“ број 5/08.

[1629] Извјештај о напретку Европске комисије за 2012. године за Босну и Херцеговину указује на потребу да се успостави: „ефективан механизам координације између различитих нивоа власти за транспозицију, примјену и провођење прописа ЕУ остаје да буде учињено као приоритетно питање, тако да држава може да говори једним гласом о питањима у вези са ЕУ и да ефективно користи претприступну помоћ ЕУ.“ European Commission, *Commission Staff Working Document –Bosnia and Herzegovina 2012 Progress Report*, SWD(2012) 335 final, Brussels, 10.10.2012.

Када је ријеч о статусу ентитета – државотворних дијелова у Босни и Херцеговини, њихов положај и „...лојалност заједничкој држави заснива се на поштовању дејтонских рјешења и очувања њеног политичког, националног, етничког, културног и сваког другог облика опстанка, идентитета и субјективитета.“[1630]. Стога, у погледу захтјева за мијењање уставноправног модела Босне и Херцеговине, неопходно је очување уставног статуса, територијалног интегритета, сагласност и пуно повјерење конститутивних народа и осталих. Устав Босне и Херцеговине може се мијењати искључиво у Парламентарној скупштини БиХ и мора проћи демократску процедуру и провјеру, јер је одавно речено да “нема устава ако га не прихвати народ”.[1631]Очигледно, и досадашње значајније иницијативе за евентуалне уставне промјене, како оне са домаћим, тако и оне са међународним предзнаком, указују на то да политичке странке са парламентарном већином, као и њихове елите и лидери, у основи, имају различите приступе уставним промјенама.[1632]

С обзиром на то да је Босна и Херцеговина земља компромиса,уставна реформа није немогућа без договора и сагласности свих страна о свим питањима па и онима о уставној реформи. Супротно томе, промјене би могле бити извор нових неспоразума, подјела и тензија, а што није жеља народâ Босне и Херцеговине. Углавном, досадашње иницијативе за уставне промјене биле су и непотпуне, па и недобронамјерне, а често и утопистичке, јер предвиђају неоствариву државу и тиме руше саме темеље дејтонских рјешења, јер и даље се у први план ставља укидање ентитета, односно Републике Српске, унитаризација државе, централизација власти и стварање једног државотворног народа. Зато ни улазак у евроатлантске интеграције не може и не смије бити повод да се врше уставне промјене и траже рјешења супротна дејтонској конструкцији. Тиме би се нарушио унутрашњи баланс, колективна права и равноправност конститутивних народа.[1633]

Носиоци овог процеса морају бити само домаћи органи и институције Босне и Херцеговине и ентитета. Домаће институције законодавне, извршне и судске власти морају имати пуни суверенитет у испуњавању своје друштвено - политичке функције, при чему садашња овлаштења ОХР-а морају бити пренесена на адекватне инстанце домаћих органа власти, чиме ће политичка моћ бити враћена у институције система, а доминирајућа

[1630] М. Касаповић, *Босна и Херцеговина: Десет година након Дејтона*, „Статус“, магазин за по литичку културу и друштвена питања, Мостар, бр. 8/2006, 70.

[1631] Миле Дмичић, *Маргиналије о босанскохерцеговачкој држави и друштву,* Правна ријеч, бр.39/14, бања Лука, 2014, стр. 53 и 54.

[1632] Притом, тзв. индиректне уставне и остале реформе, које су „...вршене у неколико наврата у послиједејтонском периоду, утицале су на облик државног уређења Босне и Херцеговине, по два основа – проширене су надлежности институција Босне и Херцеговине, како квантитативно тако и квалитативно, чиме су задовољени федерални стандарди, а створене су и нове бројне институције, посебно према све присутним снажним тенденцијама обичне агенцификације државних функција посебно органа државне управе, чиме је институционални систем БиХ, углавном, не само заокружен у складу са федералним и, значајним дијелом, конфедералним принципима. Види: Горан Марковић, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Београд - Сарајево, 2012, 456.

[1633] Уз реформе које се проводе и које ће се проводити, уставна реформа треба да, прије свега, обезбиједи значајно побољшање услова живота становништва, напредак у свим областима живота и испуњавање услова за придруживањебогатим и демократским државама и народима.

партократија, постепено бити замјењена консолидованом представничком демократијом и владавином права. У условима вишестраначја, због недовршености модела, организације и структуре политичког система (политичке странке као„нужан производ демократије“), све наглашеније у самом државном и политичком систему се ствара паралелан, у значајној мјери ванинституционални систем, чиме они све више постају „режим партија“.[1634] „Умјесто демократизације друштва, изворне и истинске демократије – све евидентније постоји партократија, режим политичких партија, ванинституционално дјеловање и одлучивање.“[1635]

И након двије деценије, Босну и Херцеговину, у основи, карактерише „својеврсна тријада:прво, у државноправном смислу она је савезна држава, друго, све говори у прилог конфедералног односа савеза држава, и треће, она функционишекао специфичан војни, цивилнии политички међународни протекторат, под заштитом и врховним надзором међународне заједнице“,[1636] „који још увијек траје и битно утиче на конституисање и остваривање политичке власти у свакој од ових државноправних јединица”.[1637] Све упућује на „помисао да се рачунало да ће успостављање уставног стања бити провизоријум који неће дуго трајати, тј. који ће бити замијењен стабилнијим и једноставнијим уставним системом и цјелине и ентитета. Тај провизоријум траје дуже него што се очекивало и нема никаквих изгледа да се брзо оконча“.[1638]

[1634] Такође, још увијек политичке странке, њихове елите и лидери, никако да схвате и прихвате – да они не могу да непосредно врше власт, нити да је потчине себи. Јер, они могу само да демократским средствима обликују политичку вољу и интересе и потребе грађана.

[1635] Миле Дмичић, *Маргиналије о босанскохерцеговачкој држави и друштву,* Правна ријеч, бр.39/14, Бања Лука, 2014, стр.58

[1636] Миле Дмичић, *Спроводити, али и мијењати поједина уставна рјешења у Босни и Херцеговини*, Зборник радова са Научног скупа „Република Српска, двадесет година развоја-достигнућа, изазови и перспективе, одржаног 17.и 18. септембра 2012.године у Бањој Луци, Бања Лука, 2012, стр. 816.

[1637] Александар Фира, *Уставно право Босне и Херцеговине*, Нови Сад 2002. стр. 59.

[1638]Александар Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља. Том 4,Уставно право Босне и Херцеговине,* Нови Сад, 2002; стр. 113.

XII ШЕФ ДРЖАВЕ И ВЛАДА У ДРЖАВАМА НАСТАЛИМ РАСПАДОМ ЈУГОСЛАВИЈЕ – КОМПАРАТИВНИ ПРИКАЗ

1. ШЕФ ДРЖАВЕ У ДРЖАВАМА НАСТАЛИМ РАСПАДОМ ЈУГОСЛАВИЈЕ (КОМПАРАТИВНО)

Институцију шефа државе анализираћемо у три групе питања: избор и одговорност, надлежности, те и однос према влади и парламенту у систему организације власти.

1.1. Избор, мандат и одговорност шефа државе

За ову уставну институцију можемо равноправно користити и термин предсједник републике, будући да су сви устави утврдили републиканско уређење као облик владавине и да они тог шефа државе називају предсједником републике, уз подсјећање да је у БиХ шеф државе Предсједништво БиХ, као колективни орган.

Од шест анализираних устава, (односно осам ако би рачунали и ентитете у БиХ), у седам устава је утврђено да се предсједник *бира непосредно* од стране грађана (Словенија, Хрватска, Србија, Црна Гора, Македонија, БиХ, укључујући и Републику Српску) док се само у Федерацији БиХ предсједник бира у парламенту. Компаративно посматрано, у већем броју држава у свијету, предсједници република се бирају непосредно, а у оквиру тога, имамо два модела избора: модел директне непосредности - избор свих грађана-бирача, који се примјењује и у анализираним државама, и електорски модел, непосредно-посредних избора (САД, СР Њемачка итд.).

Теорија организације власти питање начина избора предсједника републике повезује са његовим положајем у организације власти, тако што прописује непоредне изборе за „јаче“ или „јаке“ предсједнике, а посредне изборе од стране парламента за „слабије“ или „слабе“ предсједнике у парламентарним системима. Овакав став теорије произилази из повезаности степена легитимитета и врсте овлашћења, тј. из правила да јача овлашћења захтијевају непосредан легитимитет. Међутим, овај став теорије у великом броју случајева у компаративној пракси није поштован, тако да се срећу случајеви и да су „слабији“ предсједници бирани непосредно, што је и случај у Словенији, као и да се „јачи“ предсједници бирају посредно, као нпр. предсједник Федерације БиХ.

Мандат шефа државе је утврђен на пет година у свим државама, осим БиХ у којој траје 4 године. Теоријски посматрано, полазећи од преовлађујућег четверогодишњег мандата парламента (и владе), дужи мандат предсједника од парламента оправдан је код непосредно бираних јачих предсједника. Тиме се постиже раздвајање њихових мандата, што омогућава већу самосталност бирачког тијела, односно да одвојено изразе свој став. Осим тога, ако свим

органима не престаје мандат у исто вријеме, то доприноси стабилизацији система. Супротно томе, кад предсједника бира парламент, теоријски гледано, оправдана је једнакост дужине мандата. Међутим, ни у овом питању компаративна пракса није до краја уважила теоријске ставове, па је тако у Босни и Херцеговини изједначен мандат Предсједништва са Парламентарном скупштином, као и предсједника Републике Српске са Народном скупштином, иако исти имају, поред непосредног избора, и значајна овлашћења. Сви устави ограничавају реизборност на исти начин, тако да исто лице може бити бирано за предсједника највише два пута. Међутим, ипак постоје разлике између новонасталих држава по том питању. У Словенији једно лице може бити изабрано два пута узастопно, али након протека једног изборног циклуса (мандата) то лице се може кандидовати и по трећи пут, док се нпр. у Македонији једно лице ни по којем основу може кадидовати да буде изабрано по трећи пут. Ова разлика је без већег значаја, с обзиром на само теоријску могућност раздвојеног поновног избора.

О *одговорности* предсједника републике у многим државама,[1639] укључујући и државе настале дисолуцијом Југославије, одлучује уставни суд. Од држава бивших југословенских република, једино Устав Босне и Херцеговине не утврђује одговорност шефа државе пред уставним судом, као ни Устав Републике Српске, док Устав Федерације БиХ утврђује да предсједник или један од потпредсједника могу бити смијењени одлуком Уставног суда Федерације БиХ. Уставни суд, у пуном капацитету може да одлучује о оптужбама против шефа државе у Словенији, Македонији и Хрватској. У тим државама одлука уставног суда је коначна и доводи до престанка мандата предсједника. За разлику од ове три наведене државе, у Србији и Црној Гори, уставни суд одлучује само о постојању повреде устава, а одлука о санкцији шефу државе (разрјешењу) доноси парламент - Народна скупштина у Србији односно Скупштина у Црној Гори. Устав је утврдио да након одлуке Уставног суда о повреди Устава, Народна скупштина доноси коначну одлуку о разрјешењу предсједника. Тако се јавља могућност да уставни суд утврди одговорност предсједника за повреду устава, а парламент га не разријеши.[1640]Дакле,одлука уставног суда да је предсједник Републике повриједио устав нема обавезујући карактер за Скупштину тј. она може, али и не мора да га разријеши.[1641]

[1639] Бугарска, Словачка, Румунија, Чешка. У Италији уставни суд такође одлучује о одговорности високих државних функционера, (предсједника и министара), али у проширеном саставу. Састав уставног суда се за ту прилику проширује са још 16 чланова које бира парламент на почетку мандатног периода парламента. Та лица (грађани) морају испуњавати услове прописане за избор посланика у горњи дом парламента-Сенат (чл.135.ств 5 Устава Италије).

[1640] Да би предсједник био разријешен, Народна скупштина се мора изјаснити двотрећинском већином од свих народних посланика, што у пракси није лако постићи, док у Црној Гори Скупштина одлуку о разрјешењу предсједника Републике доноси већином гласова свих посланика.

[1641] Овакво рјешење има много критика у стручној јавности. Долази до политизације уставног суда, као то запажа проф. Слободан Орловић, јер „ова надлежностУставног суда иако може имати правни призвук– устав јеправни акт па је његова повреда кршење права, обилује политиком и став Уставног суда је политичка одлука. Наиме, ради се о питању останка на власти политичког органа, шефа државе, изабраног политичком вољом грађана, који је због одређеног политичког циља, чињењем или нечињењем, прекршиоУстав“. Слободан Орловић, *Уставни суд у праву и политици*, Српска политичка

1.2. Овлашћења шефа државе

Са становишта пет основних теоријских група послова које може обављати извршна власт (подзаконодавство, координирање и усмјеравање управе; вођење спољне политике; планирање опште (унутрашње) политике; доношења политичких аката – „аката владе“), анализа је показала да се послови који се означавају као „подзаконодавство“, „координирање и усмјеравање управе“ уопште не јављају у наведеним уставима као послови које врши шеф државе. То је посљедица чињенице постојања владе као одвојеног органа извршне власти (бицефална егзекутива) у овим државама. Остале групе послова из наведене типологије сусрећемо код предсједника републике свих земаља, што се прије свега односи на област спољне политике (одржавање међународних односа, закључивање међународних споразума итд).

Кад је у питању упоредноправно анализирање надлежности предсједника републике, из претходних појединачних анализа надлежности можемо закључити да, према садржају (предмету), ти послови припадају следећим групама: *међународни* (представљање државе у иностранству, комуницирање и преговарање са страним државама и међународним организацијама, именовање дипломатских представника, пријем акредитивних писама страних представника); *војни* послови и овлашћења у стањима *државне нужде* и *ванредним ситуацијама* (командовање војском, посебна врста овлашћења у рату, додјељивање војнних чинова и звања); *кадровски* послови (именовање високих државних службеника, предсједника владе; именовање односно предлагање кандидата за састав владе, предлагање кандидата за избор судија уставног суда.); послови оличавања државе (додјела одликовања, помиловања); *формални* послови (распуштање парламента, расписивање избора и референдума, проглашавање закона и доношење других аката или обављање формалних радњи чија је суштина наступила ван доносиоца акта).

Сви анализирани шефови држава имају у својој надлежности наведене групе послова, при чему због различите терминологије и правне технике, није најкорисније вршити поређење по свим овим основама. Значајније да се поређење изврши по начину обављања послова који су дати у надлежност и према утицају посла – овлашћења на рад владе и парламента. Полазећи од тога, можемо разликовати послове које предсједници обављају самостално и оне које обављају са различитим степеном условљености и учешћа владе и парламента.

а) Самостални послови. У групи самосталних послова тј. послова које предсједници републике обављају без икакве везаности и обавезе односа са другим државним органима, код свих анализираних предсједника налазе се они послови којима они оличавају и представљају

мисао бр. 4/2008.год. 15.vol. 22. стр. 247. О томе види: Ратко Марковић, *Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године,* Анали Правног факултета у Београду, број 2/2007, Београд, стр. 39. *Дарко Симовић, (Не)довољно рационализовани парламентаризам митровданског уставотворца,* Зборник радова Устав Србије-пет година после (2006-2011), Ниш 2011, стр.189.

државу као организацију. У овој групи послова сви предсједници немају нарочито велик број послова, јер се сви крећу у широком распону предсједника у разним облицима парламентарног система.

Као самосталне послове издвајамо: командовање војском, контактирање и комуницирање са представницима међународних организација и других држава; формално представљање државе у земљи и иностранству; доношења низа правних аката, у правилу појединачних, у име државе, али чије је доношење формални чин (нпр. акт о изборима) или је израз државне личности (нпр. одликовање, помиловање); *предлагање односно именовање одређених државних функционера (*амбасадора, мандатара,судије уставних судова итд.)

У области *спољне политике* и одржавању међународних односа, сви устави утврђују овлашћење предсједнику републике да представља државу у иностранству, прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника и поставља дипломатске представнике у иностранству. У односу на ове последње послове, Устав Хрватске, Србије, Црне Горе веже ово овлашћење шефа државе за приједлог владе, док је у Македонији, Словенији, БиХ, шеф државе слободан у постављању дипломатских представника. Конкретизујући представљање државе устави су предвидјели да предсједник републике потписује међународне уговоре, а Предсједништво БиХ чак и ратификује међународне уговоре. У овој групи послова посебно мјесто, због своје природе, заузимају бројни и разноврсни послови који произилазе из одређења предсједника републике као *врховног команданта војске*, што имамо код свих предсједника.

Сви наведени устави предвиђају овлашћења предсједника републике у вези са избором владе (овлашћење предсједника републике да предложи кандидата за предсједника владе којег парламент бира заједно са члановима владе). Друго типично кадровско овлашћење предсједника републике односи се на избор судија уставног суда. У Уставима Словеније, Македоније, Србије и Црне Горе предсједник предлаже парламенту кандидате за судије. Дакле, у овим случајевима парламент одлучује о избору, али је предсједник републике самосталан у предлагању кандидата. За разлику од њих, Устав БиХ и Устав Хрватске не предвиђају учешће предсједника у њиховом избору. Поједини устави (Словенија, Црна Гора, Македонија) предвиђају предлагачку улогу предсједника републике и у избору судија редовних судова, и то посредно тако што именују чланове Судских савјета, или непосредно, предлагањем судија врховног суда (Хрватска). Код предсједника Хрватске налазимо посебно значајно усклађујуће и стабилизујуће задужење и овлашћење[1642] којим се он ставља изнад и изван система државних органа, с циљем да се обезбједи стабилно функционисање државне власти као цјелине („изражава државно јединство“), а слично томе налазимо и у Уставу Републике Српске.[1643]

б) Условљени послови. Један аспект односа предсједника републике са парламентом јесте условљавање валидности предсједникових аката у смислу *накнадне потврде*

[1642] „Брине се за редовно и усклађено дјеловање те за стабилност државне власти“.
[1643] „Представља републику и изражава њено унутрашње јединство“.

парламента оних аката које је шеф државе донио због објективне немогућности заседања парламента. Дакле, накнадним (не)потврђивањем рјешава се правна судбина већ донесеног акта и, евентуално, политичка одговорност доносиоца. Ту су у питању акта шефа државе везана за проглашење ратног или ванредног стања (Македонија), односно уредби са законском снагом донесени од стране шефа државе за вријеме трајања таквог стања.

Групу условљених послова у надлежности предсједника чине послови код којих је ово условљавање извршено и *сапотписом предсједниковог акта* од стране предсједника владе или обавезним постојањем *приједлога* акта од стране владе.

Дакле, кад говоримо у условљеним пословима предсједника републике, ријеч је о начинима да се дио послова који је уставом повјерен предсједнику постави тако да их он врши самостално, али да се притом, његова власт ограничи и подвргне контроли путем учешћа владе и парламента у њиховом вршењу.

Стога је неопходно размотрити однос предсједника према парламенту и влади.

1.3. Однос предсједника републике према парламенту и влади

Издвајање ове групе овлашћења и обавеза предсједника републике од осталих, претходно наведених, посљедица је циља анализе који је одређен као прилог компаративном одређивању и оцјени положаја шефа државе у наведеним државама. Наиме, управо се на овој групи овлашћења и обавеза (наравно и уз истовремено коришћење резултата других дијелова анализе), посебно манифестује модел организације власти једне државе. При томе анализираћемо однос предсједника републике и парламента и однос предсједника републике и владе, док односи према другим државним органима (судовима, уставном суду и сл) нису од посебног интереса за ову оцјену и најчешће се своде на неку форму учешћа у њиховом избору, о чему је већ било ријечи. Такође овдје нећемо понављати већ изнесене међусобне односе предсједника републике, парламента и владе у вези са избором и престанком мандата неког од њих. Врста и број овлашћења од значаја су за одређивање типа организације власти у једној држави. Однос шефа државе према другим државним органима може опредјелити и читав систем организације власти. Тако се његов однос изборне зависности од легислативе појављује као знак парламентаризма, а непосредност избора шефа државе већ указује на концепт круте поделе власти коју означава функционална независност егзекутиве и легислативе. Моћ шефа државе, у складу са степеном његових овлашћења, управо се и мјери у зависности од тога да ли је он у односу према парламенту и влади мање или више равноправан, неравноправан или надмоћан.

1.3.1. Однос предсједника републике и парламента

Овлашћења предсједника републике према парламенту је питање чијом анализом се утврђује положај и улога предсједника републике у једном систему организације власти. Ова анализа свакако не може дати коначан став о организацији власти без узимања у обзир других чинилаца, али представља озбиљан индикатор за оцјену положаја извршне власти у датим државама.

У овој групи овлашћења предсједника републике, типичним или уобичајеним се могу сматрати: суспензивни вето, распуштање парламента и расписивање избора за парламент, предлагање измјена устава и доношења закона. Овом би додали и накнадно потврђивање уредби шефа државе донесених у ситуацијама када се парламент није многао састајати.

Суспензивно вето, као облик учешћа и утицаја извршне власти на рад законодавне власти, даје могућност предсједнику републике да изгласан закон у парламенту врати на поновно одлучивање, а ако буде поново изгласан (истом или квалификованом већином) обавезује предсједника да закон објави. Ово овлашћење предвиђају Устави Србије, Црне Горе и Македоније, с тим да предсједник Македоније има право суспензивног вета само на оне законе који су у Собрању усвојени апсолутном већином, док је дужан прогласити законе усвојене двотрећинском већином. Устави Хрватске, Македоније, Словеније и Босне и Херцеговине не утврђују ово овлашћење шефа државе. У ентитетима Босне и Херцеговине предсједник Републике Српске има право суспензивног вета, а у Федерацији БиХ нема.

Друго типично овлашћење предсједника према парламенту односи се на његово право да из одређених разлога *распусти парламент.* Од анализираних устава, ово овлашћење шефа државе једино није утврђено Уставом Македоније, док у Црној Гори Влада има овлашћење да распусти парламент јер, према Уставу, може донијети одлуку о распуштању, а предсједник републике формално доноси акт (указ) о том чину. Овај институт предвиђају остали Устава, са извјесним сличностима, али и разликама у погледу утврђених услова и разлога за његово коришћење. Осим тога, треба имати у виду да су у Словенији и БиХ дводомни парламенти. Тако у Републици Словенији може бити распуштен само општепредставнички дом (Државни збор). И Предсједништво Босне и Херцеговине не може распустити оба дома Паралментарне скупштине Босне и Херцеговине. За разлику од Словеније, Предсједништво, према Уставу,[1644] може само да распусти Дом народа, али не и Представнички дом који формално представља све грађане и у чијој надлежности је избор Савјета министара, као извршног органа власти.Овакво рјешење је специфично и необично имајући у виду да у државама са дводомним парламентом шеф државе обично има овлашћење да распушта доњи дом, али, Представнички дом и није у потпуности општепредставничко тијело. У свим државама, овлаштење за распуштање парламента има шеф државе.

[1644] Члан IV. 3(г).

Сви анализирани Устава утврђују да шеф државе самостално доноси одлуку о распуштању, или по сили устава, кад наступе уставом предвиђене околности (ситуације). У Републици Словенији и Црној Гори, предсједник Републике, осим ex consituiones, нема овлаштење да распусти парламент на основу сопствене политичке (пр)оцјене парламентарне кризе, док у Републици Хрватској и Републици Србији, предсједник Републике може распустити парламент, али уз учешће и других органа. Тако у Републици Србији предсједник може распустити парламент, али на приједлог Владе, док више ограничења има предсједник Републике Хрватске. Наиме, предсједник Хрватске у два случаја може распустити парламент, али на приједлог Владе, и уз сапотпис предсједника Владе и након консултација са представницима клубова.[1645]

У односу на *разлоге распуштања* парламента, код свих анализираних устава, *први разлог* за распуштање парламента јесте необављање избора владе у одређеном периоду времена, након редовних избора, које се рачуна, од дана конституисања парламента (Република Србија), од дана предлагања мандатара (Црна Гора), или након одређеног броја покушаја избора владе (Република Хрватска, Република Словенија). Необављање избора владе, као разлога распуштања парламента, може се односити и на чињеницу да иста није изабрана у одређеном року након губљења подршке у парламенту, (Република Србија, Република Словенија, Република Хрватска), било да је до гласања дошло на захтјев парламента (гласање о неповјерењу) или на захтјев владе (гласање о повјерењу), те на чињеницу оставке владе (Република Србија). *Други разлог* распуштања парламента односи се на саму чињеницу изгласавања неповјерења влади, и то на њен захтјев, након чега може доћи до распуштања парламента, што предвиђа Устав Републике Хрватске. *Трећи разлог* јесте неусвајање буџета државе (Република Хрватска). *Четврти разлог* предвиђа само Устав Црне Горе, а односи се на нефункционисање парламента дуже вријеме, о чему одлучује влада, а *пети разлог*, условно речено, имамо у Републици Србији, а представља политичку (пр)оцјену предсједника Републике „образложеног приједлога владе“ о распуштању скупштине.

Устав Босне и Херцеговине не наводи случајеве и околности у којима може доћи до распуштања Дома народа. Овдје се поставља питање „који су домети уставне одредбе о праву Предсједништва да распусти Дом народа. Устав то питање не разрађује. Имајући у виду општи карактер ове уставне одредбе, могло би се закључити да то право припада Предсједништву у било ком тренутку, па и ако није сагласно са неким приједлогом закона који јесте или би могао бити изгласан у Дому народа.“[1646] У ентитету Федерацији БиХ, предсједник Федерације, у сагласности са потпредсједницима, *може одлучити да* распусти један или оба дома

[1645] Самораспуштање, односно престанак мандата парламента властитом одлуком, није компаративно шире уобичајено, али га предвиђа Устав Републике Хрватске. Устав не садржи разлоге за самораспуштање, тако да су посланици слободни да о томе одлучују. За разлику од Устава Републике Хрватске, Устав Републике Словеније, Републике Србије и Црне Горе, не садрже одредбе о самораспуштању парламента.

[1646] Горан Марковић, *Институција шефа државе у Босни и Херцеговине*, Правна ријеч бр.10/2007, Бања Лука 2007, стр. 276.

Парламента. До распуштања једног или оба дома парламента Федерације може доћи због блокада у законодавном поступку јер распуштање Парламента зависи од оцјене и процјене предсједника Федерације да домови Парламента нису у стању да донесу потребне законе.Устав Републике Српске утврђује да „предсједник Републике може, пошто саслуша мишљење предсједника Владе и предсједника Народне скупштине, одлучити да Народна скупштина буде распуштена,“ те да распуштањем Народне скупштине престаје и мандат Вијећа народа.[1647] Устав Републике Српске спада у ред оних устава који не садржи одредбе којма се прецизирају случајеви и услови под којима би могло доћи до распуштања Народне скупштине.

Према томе, може се рећи да су анализирани устави усвојили институт распуштања парламента на начин и у облику који је присутан у савременим облицима парламентаризма у европским државама.

У наведеним државама могу се запазити још два важна овлашћења предсједника републике у односу на парламент, а која су у области креирања унутрашње политике – прво, *да предложи измјене устава*, (Црна Гора, Македонија, Србија, БиХ, Хрватска) односно *предложи доношење закона*, (само у БиХ) друго, да сазову *ванредну сједницу парламента* (Словенија, Црна Гора, Хрватска, БиХ).

У компаративној уставности, једно од овлашћења предсједника републике јесте доношење уредби са законском снагом за вријеме трајања ратног стања, тзв. уредбе из нужде. Међутим, од анализираних устава, ово овлашћење имају предсједници Хрватске и Словеније, с тим да уредбе доносе на приједлог Владе. У Србији ове уредбе доноси Влада, али уз сапотпис предсједника републике, док у Црној Гори и Македонији шефови држава ово овлашћење немају, јер је уставима утврђено да их доноси самостално Влада. У Босни и Херцеговини доношење уредби је у ентитетској надлежности, с тим да их у Републици Српској доноси предсједник Републике, а у Федерацији БиХ Влада. Оно што је заједничко за све уставе, јесте утврђење да те уредбе накнадно иду на потврду у парламент чим он буде у могућности да се састане. Дакле, обављање одређених послова у стањима нужде и у ту сврху доношење аката, уставом су повјерени органима извршне власти, али се притом, њихова „власт“ ограничава и подвргава контроли путем парламента..

Искључујући учешће парламента у избору и престанку мандата предсједника републике, од наведених устава само устави Словеније и Македоније дају парламенту једно овлашћење према предсједнику - право да тражи од предсједника да пред парламентом изложи своје мишљење о неком питању, а македонски предсједник републике је обавезан да се обрати парламенту у облику редовног годишњег извјештаја о „стању нације“.

Дакле, анализирани устави различито су поставили своје предсједнике према парламенту, при чему можемо према броју и врсти тих овлашћења, закључити да је „најслабији“ предсједник Словеније.

[1647] Члан 72 Устава Републике Српске.

1.3.2. Однос предсједника републике и владе

Компаративна рјешења наведених устава о односима предсједника и владе се односе на интезитет односно степен повезаности и могућности међусобног утицаја, нарочито предсједника републике на владу будући да се ради о инокосном органу са јачим политичким легитимитетом добијеним на непосредним изборима. Та рјешења се крећу од права предсједника да од владе захтијева одржавање сједница, да тражи да влада изложи ставове о појединим питањима (Република Српска), до права предсједника да присуствује сједницама владе и судјелује у расправи (Хрватска). Предсједништво БиХ може тражити сазивање сједнице Савјета министара на којој би се расправљало о питању од посебне важности за Предсједништво,[1648] као што може предложити питања о којима ће Савјет министара расправљати на својим сједницицама. Савјет министара није законски обавезан нити дужан да закаже сједницу или усвоји приједлоге Предсједништва. У осталим државама, са нормативног аспекта, предсједници република немају могућности утицаја на владу у односу на заказивање сједница или присуствовања истим.

Корелација односа предсједника и владе се може посматрати са аспекта условљених послова у надлежности предсједника, односно учешћем владе. То условаљавање дјелатности и аката предсједника републике извршено је постојањем сапотписа (премапотписа) на предсједникова акта, (предсједника владе или министра) или обавезним постојањем приједлога владе. Наиме, у првом случају акта уопште и нема ако исти није донесен тј. потписан од стране оба равноправна доносиоца (сапотпис), док у другом случају, без приједлога владе, предсједник не може ни донијети акт, иако га сам доноси.

Премапотпис[1649] владе који је по својој суштини формалноправни облик сарадње два дијела извршне власти и представља институционализацију заједничке одговорности два дијела извршне власти, предвиђа само Устав Републике Хрватске, у многим пословима, а у Србији само у стањима нужде. Иако је у питању условљавање валидности аката шефа државе, не треба унапријед закључити да су ти предсједници „најслабији“ или да су због тога „слабији“ од оних који немају обавезу премапотписивања својих аката. Ово због тога што на такву оцјену утиче укупност свих послова у надлежности, а нарочито значај послова за чије је обављање предвиђено премапотписивање. Тако се код предсједника са најширим бројем таквих послова (Хрватска) налази и један број мање важних послова (нпр. формално потписивање рјешења о именовању предсједника Владе којег је претходно изабрао Сабор), уз заиста важне (војне, међународне) послове.

Други начин условаљавања доношења аката предсједника састоји у постојању обавезног *приједлога тог акта од стране владе*, што налазимо код свих анализираних устава. На овај

[1648] Члан 41 Закона о Савјету министара.

[1649] Сапотписивање је традиционално средство контроле из праксе британског парламентаризма, које је терорија прихватила као стандардни услов парламентаризма, иако је настао у процесу ограничавања апсолутних монарха.

начин се обављају послови везани за одређена именовања, прије свега, амбасадора у другим државама (Хрватска, Србија, Црна Гора), те доношењу уредаба са законском снагом (Словенија, Србија). Изузетак представља БиХ јер именовање амбасадора и других међународних представника Босне и Херцеговине обавља самостално Предсједништво. Међутим, и у БиХ, акту о приједлогу буџета којег парламенту подноси Предсједништво, претходи приједлог буџета од стране Савјета министара.

Према значају и броју овлашћења којима утичу на рад влада у својим државама, предсједнике анализираних устава можемо разврстати у двије групе.

Прву групу чине Словенија, Црна Гора, Србија, Македонија који према влади имају само овлашћење везано за предлагање кандидата за предсједника владе. Ово овлашћење не само да је по типу најслабије, већ и уопште није такво да се њиме може утицати на рад будуће владе. Осим тога, може се предложити само онај кандидат који извјесно ужива, односно уживаће подршку потребне већине у парламенту, тако да се не може говорити ни о слободном, ни о произвољном овлашћењу. Ово овлашћење имају сви анализирани предсједници, али у наведене четири државе немају других овлашћења, усљед чега се, по овом критеријуму, сврставају у групу „слабијих“ предсједника, рекли бисмо, типичних парламентарних шефова држава. Међутим, ако у нормативном смислу немају значајних утицаја на рад владе, то не значи да је и у стварности заиста тако. Наиме, пракса показује да је шеф државе, у случајевима када је истовремено био лидер партије која је доминантна у парламентарној већини из које је произашла и влада, био централна фигура егзекутиве па и уставног система у цјелини. Примјере у Словенији налазимо у периоду када је шеф државе био Милан Кучан, у Србији, након доношења Устава 2006, за вријеме мандата Бориса Тадића, а у Македонији за вријеме мандата Кире Глигорова. У пракси је долазило и до извјесног степена срастања два дијела егзекутиве у једно тијело, и то на штету владе, па је систем власти добијао облике полупредсједничког система.

У другој групи се налазе Предсједништво БиХ, као и предсједници ентитета, Републике Српске и Федерације БиХ, који су овлашћени да предлажу кандидате за предсједника владе, да учествују у раду владе и од ње траже извјештаје о раду и ставове о неком питању. Дакле, ови предсједници могу значајније да утичу на рад владе и њену политику у својим државама, јер осим предлагања кандидата за предсједника владе, односно предсједавајућег Савјета министара и учешћа у раду владе (Савјета министара) имају овлашћења да покрену и питање одговорности чланова владе. По овом критеријуму , наведене предсједнике можемо сврстати у „јаче“, и та чињеница говори да су у питању парламентарни системи у којима премоћ има егзекутива, при чему су ова овлашћења, сама за себе (без других анализа) не могу упутити на закључак да који дио егзекутиве остварује премоћ.

Закључак о положају и овлашћењима предсједника републике у уставима држава - бивших југословенских република, може садржавати оцјене о положаја и овлашћења тог

државног органа које полазе од теоријске типологије и практичних модела појединих теоријских типова које садржа устави САД (предсједнички тип), Француске (полупредсједнички тип) и парламентарни тип са више варијанти, какав је у земљама Западне Европе (Њемачка, Италија). Упоређујући са тим моделима избор, мандат и овлашћења предсједника у односу на парламент и владу закључујемо:

Прво, ниједан од анализираних устава није утврдио предсједнички тип организације шефа државе што је очигледно не само из формално уставних разлога (сви имају бицефалну егзекутиву), већ и из суштинских разлога – ниједан шеф државе не обавља послове подзаконодавства и координације и усмјеравања управе.

Друго, сви устави предиђају непосредан избор предсједника републике што му даје легитимитет и чини стабилнијим дијелом егзекутиве. Ова чињеница, с обзиром на начине транзиције из једног система власти у други, указује да се ради о правилности која има своје објективне узроке. Међу тим узроцима, најважнији су који су у непосредној вези с проблемима и искушењима у којима се налазе ове државе у вријеме политичке и економске транзиције. Непосредан избор шефа државе је једно од обиљежја полупредсједничког система, али то је недовољно за његово постојање као модела власти у анализираним државама.

Треће, полупредсједничком систему власти, према положају и надлежностима шефа државе, најближи је систем власти Босне и Херцеговине и њених ентитета. Остали Устави садрже таква рјешења положаја и овлашћења шефа државе да се може закључити да припадају парламентарном типу предсједника републике, али са различитим варијантама. Тако предсједници Хрватске, и Македоније по положају и овлашћењу се налазе на средини крајњих рјешења, тј може се закључити да нема ни превласти предсједника ни превласти владе у организацији извршне власти, већ да се ради о избалансираној и независној бицефалној егзекутиви. Са уставноправног аспекта могло би се рећи да су Предсједници Словеније и Црне Горе, па и предсједник Србије, у слабијем положају у односу на Владу, односно да Влада има превласт у вршењу извршне власти.

2. ВЛАДА У ДРЖАВАМА НАСТАЛИМ РАСПАДОМ ЈУГОСЛАВИЈЕ (КОМПАРАТИВНО)

Влада је општи термин за колегијални извршни орган који ћемо користити у овом тексту, због тога што сви устави тако чине, осим Устава Босне и Херцеговине који тај орган назива Савјетом министара. У теорији о организацији власти користи се термин влада, док се у компаративној пракси јавља и савјет министара, али из тога није могуће са сигурношћу тврдити да се са различитим појмом хоће указати на различит садржај, будући да се у

савременим системима власти иста својства и положај органа у двјема државама често називају различитим називима.[1650]

2.1. Избор, престанак мандата и састав владе

Избор владе у свим државама најважнији је дио изборног процеса, а та чињеница произилази из улоге владе у свим системима организације власти, посебно у системима подјеле власти. Због тога сви устави овом питању посвећују већу пажњу и детаљно га уређују. У парламентарним системима образовање владе представља први и најважнији од послова из надлежности парламента од које зависи и његова даља судбина. Наиме, ако у томе не успије, парламенту престаје мандат јер долази до његовог распуштања и расписивања нових избора, као начина да се створи потребна већина у парламету ради избора владе.

У складу са овим теоријским ставовима, нису поступили сви анализирани устави, односно не предвиђају сви распуштање парламента у случају да се влада није могла образовати. Тако Устав БиХ није предвидио распуштање Представничког дома у чијој надлежности је избор Савјета министара, у случају његовог неизбора у одређеном периоду након конституисања парламента. Исто тако ни Устав Македоније није ексцплитно утврдио да неизбор владе доводи до распуштања Собрања, али утврђује могућност да Собрање може само себе распустити. Дакле, иако устав не садржи услове тј. разлоге самораспуштања Собрања, већ је то остављено политичкој (пр)оцјени самих посланика, може се рећи да би у случају неизбора владе у одређеном периоду, то могао бити разлог да Собрање донесе одлуку о свом распуштању.

Оно што анализиране уставе и њихове владе разликује јесте да ли су покушаји избора владе одређени роком везаним за конституисање парламента, или се односе на број покушаја избора, те да ли су прописане различите процедуре избора за сваки од покушаја избора. Утврђивање рока је извршено у уставима Србије и Црне Горе (90 дана) а у Словенији је рок комбинован са бројем покушаја – три. У погледу процедуре избора владе, устав Словеније мијења процедуру избора владе за сваки следећи покушај избора, тако што утврђује три различите процедуре које се примјењују супсидијарно тј. прописан је редослијед њихове примјене. Циљ промјене процедуре код вишеструких покушаја јесте да се олакшавањем услова или промјеном предлагача, лакше дође до избора владе. Остали устави остављају процедуру неизмјењену без обзира на број безуспјешних покушаја.

Предсједник републике је носилац приједлога приликом образовања владе у свим уставима. У Словенији се, као супсидијарни носиоци у каснијим фазама могу појавити

[1650] Оба наведена термина својствена су за колегијалне извршне органе у системима подјеле власти, док се за колегијални извршни орган у системима јединства власти често користе термини као извршни одбор или извршни комитет.

посланичка група или 10 посланика. Предсједник републике је, ипак, само формални подносилац приједлога, до кога се долази на основу консултација у парламенту, односно на основу спремности потребне већине да један приједлог подржи. Међутим, иако је најчешће само формални носилац приједлога, у случају да не постоји унапријед обезбјеђена апсолутна већина у парламенту и кад је предсједник републике угледна, „јака“ личност, не може се искључити и активнија и значајнија медијаторска улога предсједника републике, нарочито код вишестраначких парламената и код нестабилозованих плуралистичких система, какви су били, а добрим дијелом и данас јесу, у државама насталим на простору Југославије. При томе, неки устави за тај поступак изричито прописују обавезу консултовања; али без обзира на то, она је увијек нужна и логична, због чега није неопходно да буде и уписана у устав.

У парламентарој процедури често се раздваја кандидовање шефа владе од кандидовања чланова владе, јер мандатара за састав владе кандидује шеф државе, а друге чланове (министре) кандидује мандатар, након чега се цијела влада појављује пред парламентом. Овакво рјешење имамо у Словеније и БиХ у којима је потпуно одвојен избор предсједника односно предсједавајућег, од избора чланова владе. Дакле, чланови Владе (Савјета министара) се именују у парламенту након избора предсједника владе. Међутим, у Македонији, Србији, Црној Гори и Хрватској, предсједник Владе и министри се бирају истовремено, тј. влада у цјелини.У савременом парламентаризму срећу се и и системи у којима парламент не учествује у избору чланова владе, већ само предсједника владе (нпр. СР Њемачка), иако су овакви случајеви рјеђа појава.

За цјелину положаја владе и начин њеног рада значајно је разматрати положај предсједника владе и његове односе са члановима владе. Предсједник Владе, унутар владе као колектива, и у односу према појединим чалновима владе има јак и доминантан положај. Ово произилази из њихових уставних али и законских овлашћења.[1651] И Устав Црне Горе издваја предсједника Владе. У овим земљама, ако је предсједник Владе истовремено и лидер партије која има стабилну већину у парламенту, остварује се знатна превласт и доминиција Владе над парламентом, што нам показује уставно - политичка пракса Црне Горе од 2006 године до данас, а у Србији од 2012. године. Устав Словеније, Хрватске, Македоније, БиХ не садржи одговарајуће одредбе које се односе на наглашену улогу предсједника владе, односно предсједавајућег Савјета министара. Предсједнике влада ових држава сврстали би у другу групу јер имају овлашћења која припадају руководиоцу типа предсједавајућег тј. да представља орган и предсједава сједницама. Међутим, имајући у обзир начин образовања владе у којем се јасно повлачи разлика између шефа владе и њених чланова, предсједник владе иако нема изричито утврђена јача овлашћења, има фактичи јачи положај.

[1651] Предсједник Владе Србије води и усмјерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком дјеловању владе, усклађује рад чланова Владе и представља Владу. Законом је прописано да Предсједник Владе располаже и одлучујућим гласом приликом доношења одлука; Предсједник Владе, заједно са предсједником Републике и предсједником Народне скупштине доноси одлуку о проглашењу ванредног и ратног стања у случају да Народна скупштина није у могућности да се састане.

Устави држава које смо анализирали нису поступили на исти начин приликом уређивања престанка мандата владе. Разлике које се јављају нису суштинске природе, већ су посљедица недоследности, непрецизности у терминологији и квалитету правне технике. Примјетне разлике постоје и у степену уређености овог питања, при чему је Устав Словеније потпунији и детаљнији од других, док су остали прецизирање овог питања препустили закону и пословницима. За упоредно разматрање нису сви разлози престанка мандата истог значаја. Овом приликом нећемо анализирати разлоге који доводе до појединачног престанка мандата, а тичу се наступања неспојивости, губитка пословне способности, осуде за кривично дјело итд., који се увијек могу појавити, али који су ријетки. За институцију владе, централну важност има постојање повјерења, односно подршке влади у парламенту. Током трајања мандата владе и парламента, провјеру повјерења увијек могу да затраже било сама влада, било посланици у парламенту. Такав заначј инситтуту повјерења дају сви устави и наводе га као разлог за престанак мандата. Суштина је иста и код престанка мандата владе приликом образовања нове скупштине.

Као и други устави, нарочито из европске континенталне праксе, и анализирани устави предвидјели су механизме и инструменте тзв. рационализованог парламентаризма, с циљем да се спријечи олако „рушење“ влада и тиме изазива политичка криза.[1652] Од познатих рјешења у пракси, овдје анализирани устави су предвидјели три. Прво, тзв. конструктивно неповјерење тако што се при изгласавању неповјерења аутоматски бира нова влада, односно приједлог за изгласавање неповјерења условљен је приједлогом новог предсједника владе и владе у цјелини. Овакво рјешење предвиђа Устав Словеније. Друго, прописивањем рока који мора протећи између поднесеног приједлога и гласања, „да би се размислило“ (седам дана у Хрватској, три дана у Македонији, најмање 48 часова у Словенији), Треће, забраном понављања приједлога за изгласавање неповјерења – шест мјесеци у Хрватској, 90 дана у Македонији и Црној Гори, 180 дана у Србији).

На крају кажемо да у свим анализираним уставима мандат владе престаје и било којим престанком мандата предсједника владе, при чему се најчешће изричито наводи његова оставка, али се помињу и други разлози. Без обзира на то да ли су и како изричито поменути, ови разлози објективно постоје и производе дејство на мандат владе, јер је то посљедица улоге шефа владе у образовању и раду владе.

Састав анализираних влада је одређен тако да га у свим државама чини шеф владе и министри, при чему се негдје прецизира да постоје министри који руководе министарством и они без министарства (без „портфеља“) што не мијења битну структуру владе. Пракса парламентарних влада познаје и постојање у ужег састава владе, тзв. кабинета, што имамо у

[1652] Ови механизми и инструменти творевина су модерног парламентаризма у XX вијеку и везани су за честу праксу олаког изгласавања неповјерења владама, послије чега су наступали дуготрајни и тешки периоди безуспјешних покушаја да се формирају нове. Британски парламентаризам и, уопште старији парламентаризам, нису имали ове проблеме, па ни потребу за тим инструментима и механизмима због другачијих политичких односа и партијских структура.

Републици Хрватској, или чак различито рангираних министара, што у новонасталим државама није случај.

2.2. Положај и надлежност

Са становишта дјелатности извршне власти коју дијелимо на извршну дјелатност (подзаконодавство; организовање и усмјеравње управе) и политичку дјелатност (планирање опште политике, доношење политичких аката, тзв. аката владе; спољна политика), можемо закључити да владе свих анализираних држава имају овлашћења у наведеним дјелатностима, што је видљиво већ и из њеног одређења у организацији власти.

Наиме, у Хрватској, Црној Гори, Србији влада „обавља извршну власт“, односно влада је „носилац извршне власти“ (Македонија) што је законско дефинисање и Савјета министара у Босни и Херцеговини.

За разлику од ових држава гдје је уставним (и законским) нормама предвиђено да влада обавља извршну власт односно да је носилац извршне власти, Устав Словеније не садржи посебне и прецизне одредбе у погледу овлашћења и надлежности Владе. Исто тако, не постоји ни одредба којом би генерално био одређен уставни положај или садржај активности Владе. Дакле, нема члана или дијела Устава којим би била утврђена овлашћења Владе. Иако Устав то изричито не наводи, имајући у виду цјелину уставног система Словеније, може се рећи да постоји претпоставка надлежности у извршној функцији у корист Владе.

Послови извршне власти који се називају *извршење закона или подзаконодавство* спроводе владе свих држава а обављају ову важну функцију доношењем подзаконских општих правних аката за извршавање закона – уредаба. Дакле, уредбе за провођење закона доносе све владе, овлаштење за доношење уредаба за извршавање закона предвиђено је уставом, осим БиХ.

Уставом се може одредити која законска материја може бити делегирана извршној власти ради нормирања. Овлашћење за делегирање надлежности је прописано у уставу, а парламент одлучује о конкретном делегирању надлежности. То је тзв. *делегирано законодавство* и оно се реализује доношењем *уредби са законском снагом* од стране извршне власти. Устав Хрватске, уз узвјесна ограничења и у садржајном и временском смислу, предвиђа делегирање законодавне *надлежности*, тако Влада Хрватске има овлашћење да доноси уредбе са законском снагом. У осталим државама Устави не садрже одредбе о делегацији законодавне надлежности.

Влада Црне Горе и Македоније може самостално доностити тзв. уредбе из нужде, док те уредбе у Србији Влада доноси, али уз сапотпис предсједника републике. У Хрватској и Словенији Влада је у улози предлагача уредби, јер овлашћење за њихово доношење припада шефу државе.

У погледу послова организације и усмјеравању управе, надзора над њеним радом, све Владе садрже идентична или слична овлашћења, с тим, да Влада Црне Горе уредбом чак и оснива министарства и органе управе.

Влада је у прошлом вијеку ојачала своју улогу укреирању и спровођењу политике, како унутрашње, тако и спољне. Парламент одређује политику земље у начелу, а влада је конкретно утврђује и спроводи у свим областима економског и социјалног живота. Влада доноси „стратешке, развојне и конкретне политичке документе и предузима мјере за њихово спровођење, као и предлаже законе потребне за спровођење те политике. Иако парламенти имају бројне контакте на међународном плану, спољна политика и спољни послови су традиционално у надлежности извршних органа. Текст Устава Македоније није дао изричит одговор на питање носиоца утврђивања и вођења политике земље. Имајући у виду надлежност највиших органа власти у Македонији, могло би се рећи да ни Собрање, ни предсједник Републике ни Влада немају ову надлежност у цјелини, већ сваки од ових органа има међу својим надлежностима и оних чија је суштина политичка. Ипак, из анализе произилази да у Македонији унутрашњу политику води Влада, а да је спољна политика подијељена између владе и шефа државе.

У том погледу постоји очигледна разлика између Устава Републике Македоније и устава неких других бивших југословенских земаља. Наиме, Устав Хрватске, Црне Горе, Србије вођење унутрашње и спољне политике повјеравају Влади, а устав Србије је још више нагласио улогу Владе, нормом да Влада „утврђује и води политику. Словеначки Устав такође не да изричит одговор. По теоријском моделу парламентаризма ближе је рјешење да је Влада креатор политике, али треба бити свјестан да у стварности то и не изгледа тако тј. да у пракси креирање политике зависи и од моћи и харизме било предсједника Владе било шефа државе и да ти фактори имају већу улогу од чистих нормативних рјешења. У Босни и Херцеговини, спољна политика је у надлежности Предсједништва БиХ, иако и Савјет министара има учешћа у томе. У погледу унутрашње политике, Савјет министара је доминантан, али не треба заборавити да је шеф државе предлагач буџета неопдходног за њено спровођење чиме значајно утиче и на креирање унутрашње политике, које у начелу припада Савјету министара.

Без обзира да ли је Устав био изричит по питању креирања и вођења унутрашње политике чињеница је да је влада носилац тих послова, јер у свим земљама влада доминира као предлагач закона. Иако није једини овлашћени предлагач закона, пракса показује да се у огромном проценту влада појављује у тој улози, а будући да је надлежна и за његово провођење, јасно да је влада креатор унутрашње политике.

У домену спољне политике влада те послове дијели са шефом фржаве, јер предсједници република, као што смо раније рекли, представљају државу у иностранству, учествују самостално или заједно са владом у постављању амбасадора и примању акредивних писама

амбасадора других држава. Исто тако, предсједници републике, осим предсједника Црне Горе и Србије, могу закључити и међународне уговоре.

Међутим, у погледу утицаја и изражавања политике државе, треба истаћи да Устав Словеније и Хрватске јачају и улогу парламента, прије свега у спољним односима, будући да су ове двије земље чланице ЕУ. Поред тога што „доносе акте којима се изражава политика државе, парламенти су активнији у контроли владе, нарочито у спољним односима у домену учешћа у раду европских тијела.

Овдје долазимо до питања односа и парламента и владе.

2.3. Однос Владе и парламента

За упоредну анализу положаја и надлежности влада у наведеним државама, чини нам се значајним сконцентрисати се на питања, не само на самосталност владе у утврђивању и вођењу политике, већ и могућност сталне и конкретне контроле рада владе. У погледу самосталности владе у надлежностима унутрашње и спољне политике односно у обављању послова извршне власти, „најјаче“ су Влада Србије и Црне Горе, које, са нормативног аспекта, имају превласт у односу на шефа државе. Шеф државе може имати значајнији политички утицај у пракси, зависно од тога да ли је истовремено лидер партије која има већину у парламенту из које је произашла влада, али и од карактера личности. По осталим питања у сфери надлежности владе према парламенту, разлике су мале или наизглед бројне, али без значајног утицаја на положај владе у том систему организације власти, па би даљњом компарацијом ушли у непотребна понављања.

У погледу сталне и конкретне контроле рада владе, анализиране владе можемо класификовати у двије групе.

У првој групи се налазе Владе Србије, Црне Горе, Македоније, те Савјет министара БиХ које се могу оцијенити као просјечне и компаративно познате владе, јер су самосталне у утврђивању и вођењу политике, а контрола и надзор над њиховим радом нису везани за текуће послове, односно обављају се накнадно и повремено кроз уобичајене иструменте контроле (посланичка питања, интепелација, гласање о повјерењу). Како је у овако конципираном систему парламент ограничен на законодавну дјелатност и на посредна и накнадна средства контроле и утицаја на рад влада, ствара се основа за облик парламентаризма који води превласти егзекутиве, а који је и типичан облик савременог парламентаризма. Који ће конкретан облик превласти егзекутиве бити у пракси зависи и од положаја шефа државе и његовигх односа са владом, односно он се може јавити у облику превласти владе или у облику превласти шефа државе.

У другој групи се налази Устав Хрватске, и Словеније, у којима је на различите начине утврђена улога парламента у утврђивању политике, као што је и обезбјеђено и стално текуће и

конкретно праћење и усмјеравање рада владе. У Хрватској Сабор „доноси акте којима изражава политику Хрватског сабора“[1653]), а промјенама Устава 2010. године, утврђена је обавеза Владе да извјештава Сабор о приједлозима правних прописа и одлука у чијем доношењу учествује у институцијам ЕУ.[1654] Хрватски сабор може о тим приједлозима доносити закључке на основу којих Влада дјелује у европским институцијама. Влада Сабору подноси извјештаје. Тиме све се ограничава и усмјерава влада. У Словенији, истаћи ћемо још једном уставну функцију владе да „води, усмјерава и усклађује спровођење политике државе, о којој одлучује Државни збор“. У Словенији Устав је одредио да влада мора континуирано обавјештавати Државни збор о свим важним питањима која су у поступку разматрања и усвајања у институцијама ЕУ-а, да би могао утврдити ставове о којима би Влада водила рачуна у свом дјеловању, а уставна одредба разрађена је Законом о сарадњи Државног збора и Владе у пословима Европске уније. Државни збор расправља о свим приједлозима ставова Словеније које припремаВлада РС, судјелује у обликовању ставова о свим питањима која су, у зависности од њиховог садржаја, према словеначком уставу и законима, у надлежности парламента.

За коначну оцјену парламентаризма у овој групи држава, као код претходне, мора се укључити анализа положаја и надлежности предсједника републике и њихових односа са владом и парламентом, о чему смо већ раније говорили.

3. ИЗВРШНА ВЛАСТ У ДРЖАВАМА НАСТАЛИМ РАСПАДОМ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Процес распада започео је сецесијом Словеније и Хрватске, а затим се проширио и на остале државе – чланице, односно федералне јединице које су биле у саставу СФРЈ. Крајњи резултат тог процеса био је да су Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина и Македонија постале самосталне, независне и међународно признате државе, док су Србија и Црна Гора, прво створиле нову заједничку државу - Савезну Републику Југославију (СРЈ), затим Државну заједницу Србија и Црна Гора која је трајала до 2006. године када су и Србија и Црна Гора постале независне државе.

У модерним државама организација власти изведена је на начелу подјеле власти. Тако је и основна карактерисика уставних система држава насталим распадом Југославије, примјена начела подјеле власти. У већини уставних система у којима се организација државне власти заснива на начелу подјеле власти, органи извршне власти су влада и/или шеф државе. Сви устави новонасталих држава – бивших југословенских република, опредјељују се за бицефалну егзакутиву, јер извршну власт дијеле између шефа државе и владе. Стога се поставља питање како је то учињено у односу на познате теоријске моделе власти, тј. који је модел облика

[1653] Чл. 81 Устава
[1654] Члан 141. ст. 3 Устава

организације (извршне власти) заступљен у државама насталим распадом Југославије. Одговор налазимо упоредном анализом органа извршне власти у новоствореним државама у односу на теоријске карактеристике модела власти. Постојање бицефалне егзекутиве у свим државама искључује постојање предсједничког модела власти по узору САД. Стога теоријско-методолошки основ организације власти чини парламентарни систем са својим подваријантима (премоћ владе, премоћ шефа државе), јер се све владе, односно и Савјет министара у БиХ, бирају у парламентима и одговорне су парламентима. Заступљен је парламентаризам у „рационализованом" облику, будући да је било незамисливо да у посткомунистичким земљама, са нестабилним и високофрагментисаним страначким системом, овај институционални модел власти функционише по најпростијој организационој схеми као у својој острвској колијевци. Треба рећи да у системима власти има и елемената полупредсједничких система, међутим, не толико у нормативном смислу. Наиме, појавни облици овог модела власти су се више јављали у пракси појавом јаке личности и политичке моћи шефа државе („президенцијализација)".

Непосредан избор шефа државе, као једно од обиљежја полупредсједничког система, утврђују сви устави што му даје легитимитет и чини стабилнијим дијелом егзекутиве. Ова чињеница, с обзиром на начине транзиције из једног система власти у други, указује да се ради о правилности која има своје објективне узроке. Међу тим узроцима, најважнији су они који су у непосредној вези с проблемима и искушењима у којима се налазе ове државе у вријеме политичке и економске транзиције. Наиме, будући да су на почетку партијског плурализма и парламентарне демократије, парламенти и владе нестабилнији у много већој мјери него што је то својствено систему подјеле власти и вишепартијском систему у развијеном и неконфликтном, стабилизованом уставном систему, та нестабилност новог уставно - политичког система у новонасталим државама, очигледно се настојала отклонити појачаном и независном улогом инокосног дијела бицефалне егзекутиве. Непосредан избор шефа државе је једно од обиљежја полупредсједничког система, али то је недовољно за његово постојање као модела власти у анализираним државама. Дакле, уставне одредбе новостворених држава о организацији државне власти, опште правне норме о положају, надлежности владе, шефа државе, њихов однос према легислативи, као и међусобни однос, указују да у тим државама, у односу на теоријске карактеристике појединих модела власти,преовладавају елементи парламентарног система у различитим облицима, али у суштини заснованог на сарадњи и међусобној контроли органа државне власти.

Издвајамо Устав БиХ као специфичан устав у односу на теорију и праксу уставног права, као и у односу на Уставе осталих новостворених држава. Уставни поредак Босне и Херцеговине заснива се на принципу равноправности два ентитета и три конститутивна народа, изражавајући тако сложену структуру Босне и Херцеговине. Специфичност постоји и у погледу система власти, имајући у виду уставна рјешења у односу на познате теоријске моделе и стварне системе власти. Према положају и надлежностима шефа државе, примјетни су

елементи мјешовитог (полупредсједничког) система власти, како на нивоу Босне и Херцеговине тако и у ентитетима – Републици Српској и Федерацији БиХ.

У теорији се приказује различита суштина организације извршне власти у парламентарним и мјешовитим системима, као и што је различита пракса у појединим државама у којима овај тип организације извршне власти постоји. Односи који се уставом успостављају између законодавне и извршне власти, такође се разликују у уставним системима. Ти односи зависе како од рјешења у уставном тексту, тако и од уставне праксе која неријетко одудара од текста устава.

У овом раду смо се бавили анализом одредби Устава држава насталим распадом Југославије (у Босни и Херцеговини и устава ентитета), али и законских одредби, које се односе на положај, састав, надлежности и функције органа извршне власти - владе, шефа државе, њиховом међусобном односу, као и односу према легислативи. Анализирана су и сагледана уставом успостављена институционална рјешења у погледу организације и органа извршне власти, а код Босне и Херцеговине, како на нивоу државе БиХ као цјелине тако и на нивоу државотворних јединица - ентитета. Истраживало се и обављање извршних функција владе и шефа државе, њихова дјелатност и функционисање у уставно-политичкој пракси сваке државе.

Теорија и пракса парламентарног система су инспирисане идејом да између законодавне и извршне власти треба да постоји равнотежа[1655] и сарадња, међусобна контрола, што је експлицитно одређено у уставима појединих новонасталих држава (Србије, Црне Горе, Хрватске). Зато се, у циљу сагледавања положаја извршне власти у систему власти у новоствореним државама, морало говорити и о односу извршне власти са законодавном државном власти. Наиме, за положај, улогу и тиме карактер извршне власти, од битног значаја су односи између ње и законодавних институција. Традиционалне правне теорије полазе од тога да је парламент носилац народне суверености и да извршна власт у основи извршава правне прописе и политичке одлуке законодавне власти.

Међутим, савремене анализе извршне власти указују на тенденције јачања извршне власти у смислу да је ефективна власт постепено прелазила на егзекутиву тј. да долази до помјерања равнотеже у корист егзекутиве Наиме, у европским земљама, у савремено доба, извршна власт постаје стварни центар државне власти који води државне послове и усмјерава друштвени развој, а парлемент има контролну улогу. Извршна власт оперативно руководи државним пословима којима се врше функције представљања државе, усмјеравања друштвених противрјечности и интеграција.

[1655] У дугогодишњем развоју парламентаризма често је долазило до поремећаја те равнотеже између законодавне и извршне власти, на начин што је то доводило до премоћи једне или друге власти у низу европских држава, због чега постоје неколико облика парламентаризма (монистички, дуалистички, класични и рационализовани). То је присутно и у савремено доба, па и у новоствореним државама.

Те тенденције су присутне и у новоствореним државама, у већој или мањој мјери, што смо приказали и доказали кроз уставно правни однос законодавне и извршне власти, с једне стране, и дјелатност и улоге извршне власти у стварности, с друге стране.

Анализирајући уставне норме, али и уставно-политичку праксу, односно стварне односе између законодавне и извршне власти који неријетко буду у раскораку са нормативним, закључујемо и доказујемо постављену хипотезу да је извршна власт у новоствореним државама постала стварни креатор политике и закона, а парламент, доносећи законе, само орган који извршава програм који је поставила извршна власт. Доминација извршне власти се огледа у томе што она у пракси има монопол на нормативну дјелатност државе, те настојање егзекутиве да се што мање питања рјешава законима и да подзаконски прописи буду основни начин регулисања друштвених односа.

Дакле, парламентарни систем, прихваћен у државама насталим распадом Југославије, функционише са одређеним разликама, прије свега у нормативном смислу, али уз присутне тенденције поремећаја равнотеже у корист егзекутиве у свим државама. Неравнотежа у односима законодавне и извршне власти, нарочито је долазила до изражаја онда када је лидер партије која је имала већину у парламенту, (или била носилац владајуће коалиције), истовремено био и шеф државе или предсједник владе. Тада, не само да је долазило до помјерања равнотеже власти у корист егзекутиве, већ и до помјерања равнотеже унутар ње саме, или на страну шефа државе или владе, зависно од тога коју функцију обавља лидер партије која је носилац власти. Показало се да је фактор те неравнотеже некад влада, али чешће предсједник. зависно од политичке моћи личности која је обављала функцију, моћи која је излазила из оквира нормативних овлашћења.

Анализирајући утицај политичких партија на функционисање извршне власти, као и утицаје лидера партија, идентификовали смо појаве постављене у посебној хипотези, да је извршна власт у новоствореним државама, па и систем власти у цјелини, под великим утицајем политичких партија и њених лидера, чиме она добија ново значење. Наиме, тежиште власти и моћи се све више налази у врху владајућих партија из којих често и потичу носиоци извршне власти. То је имало за посљедицу отупљивања инструмената парламентарне контроле и слабљења контролне функције парламента, а јачању појаве партократије.

Чињеница је да су у новоствореним државама заступљени вишепартијски системи, а да политичке партије представљају спону између законодавне и извршне власти.Претпоставка успјешног фунционисања парламентаризма јесте одређен степен сагласности (консензуса) водећих политичких снага (партија) о темељима друштва и правцима даљег развоја.

Стога се може рећи да је у новије вријеме све очигледније да извршна власт сноси стварну одговорност пред бирачким тијелом, (а не пред парламентом) што је ограничавајући фактор моћи извршне власти, као и изграђивање цивилног друштва. У новоствореним државама све већи значај има изграђивање цивилног друштва чији су елементи људска права и

слободе, тржишна привреда, независни медији, постојање владавине права. Кључна начела владавине права су легитимност власти, подјела власти, независност судства, уставност и законитост изграђивања владавине права што је циљ и држава насталим распадом Југославије.

Тешкоће у остварењу тог циља представља постојање партократије. Током цијелог периода, од деведесетих година прошлог вијека, до данас, „настављено је јачање партократије, која брише све границе између надлежности државних органа и води неконтролисаној владавини релативно мале групе људи“.[1656] Као највећи проблем у сфери егзекутиве, проф. Богољуб Милосављевић истиче несамосталност и политизованост управе, јер запошљавање и напредовање у управи одвоја се искључиво по партијској припадности, већина управних одлука доноси се под политичким утицајем, а линије одговорности за извршење управних надлежности су замагљене.[1657] Управо присуство и јачање партократије,[1658] током цијелог периода уставног развоја држава, анулира границе надлежности између државних органа власти, угрожава подјелу власти и води владавини релативно малог броја људи, а уједно је највећа препрека у реализацији уставно пројектованог жељеног система организације власти и успостављању правне државе. На основу тога могло би се рећи да у анализираним државама постоји онај облик парламентаризма који је, по ријечима Ђованија Сарторија, под пуном контролом странака и за које је кључно питање ко контролише странке,, на који начин и шта странке, са своје стране, контролишу“.[1659] Мора доћи до слабљења партократије која је присутна и ојачала задњих година. Партијска држава је супротна правној држави - држави заснованој на владавини права.

Функционисање извршне власти, у оквиру уставом датих овлашћења је неопходно на путу успостављања правне државе и испуњавању услова на путу према чланству ЕУ којем теже Србија, Црна Гора, Македонија и Босна и Херцеговина, али, оно умногоме зависи од политичких партија, њиховог степена свијести, зрелости и спремности за даљни развој уставног и политичког система у држави, на тековинама парламентаризма и демократије. Побољшање највиших правних аката, враћање (моћи) органа извршне власти у уставне и законске оквире, одговорна влада, дјеловање шефа државе као представника свих грађана и фактора јединства, слабљење партократије, уз независну и професионалну судску власт, представљају кораке за успостављање владавине права.

[1656] Богољуб Милосављевић, *„Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије*“, Правни записи бр.1/2012, Београд 2012, 18. О појму партократије и њеном постојању у Србији шире: Славиша Орловић, *Политички живот Србије између партократије и демократије*, Београд 2008, 537-567. Проф. Орловић партократију сматра кључним обиљежјем политичког поретка у Србији.

[1657] Богољуб Милосављевић, *исто*, стр. 15.

[1658] Партократија се снажно одражава „на манама постојећег изборног система, пуној власти странка над органима за спровођење избора, слабој контроли финансирања странака, и сличним, намерно скројеним, слабостима изборног, политичког, али и правног (и правосудног) система, као и на неподношљиво високом нивоу корупције у свим сферама јавно-приватних односа“. Богољуб Милосављевић, *исто,* стр. 13.

[1659] Ђовани Сартори, *цит. дј.,* 124.

Уставом утврђени инструменти за контролу рада владе од стране парламената треба да истински заживе, насупрот досадашњој парадерској улози у пракси која није доносила квалитет у демократском систему. Постављање питања одговорности носилаца јавних функција, интепелација, посланичко питање, треба да нађу право мјесто у систему у циљу јачања одговорности носиоаца јавних функција. Досадашње њихово декларативно коришћење без изазивања неке реалне санкције, мора бити замјењено отварањем истинских поступака који ће довести до расправе о раду носиоца јавних функција, њиховој контроли и изрицању одређених санкција као суштинским елементом те контроле. Међутим, консолидовање једног демократског и уставног система, могуће је искључиво, како то истичу Хуан Линц и Алфред Степан, уколико је ријешено државно,[1660] а додали бисмо, и национално питање, што у Босни и Херцеговини, Македонији, Србији, Црној Гори, није случај.

[1660] Видјети: Хуан Линц, Алфред Степан, *Демократска транзиција и консолидација*, Београд 1998, стр. 20.

ЗАКЉУЧАК

1. У овој дисертацији анализирала се организација извршне власти у државама насталим распадом Југославије: Републици Словенији, Републици Хрватској, Републици Македонији, Републици Србији, Црној Гори и Босни и Херцеговини.

Основна (полазна) хипотеза јесте, да је у уставним системима држава насталим распадом Југославије, организација власти изведена на начелу подјеле власти, са појединим карактеристикама у свакој од њих појединачно. Уставне одредбе новостворених држава о организацији државне власти, правне норме о положају, надлежности владе, шефа државе, њихов међусобни однос, као и однос према легислативи, указују на постојање бицефалне егзекутиве и да у тим државама преовладавају елементи парламентарног система у различитим облицима. Устав БиХ је специфичан устав у односу на теорију и праксу уставног права, као и у односу на Уставе осталих новостворених држава у погледу организације извршне власти.

Посебну хипотезу је потврдила чињеница да парламентарни систем, прихваћен у државама насталим распадом Југославије, функционише са значајним разликама, уз тенденције јачања извршне власти у смислу да ефективна власт прелази на егзекутиву. У систему власти долази до помјерања равнотеже у корист егзекутиве, односно долази до доминације извршне власти.

Посебну хипотезу је посебно потврдила појава да је извршна власт у новоствореним државама, па и систем власти у цјелини, под великим утицајем политичких партија, чиме добија ново значење. Тежиште власти и моћи се све више налази у врху владајућих партија из којих често и потичу носиоци извршне власти. Стога се може рећи да је у новије вријеме све очигледније да извршна власт сноси стварну одговорност пред бирачким тијелом, (а не пред парламентом) што је ограничавајући фактор моћи извршне власти.

Разматрана су уставом успостављена институционална рјешења у погледу организације и органа извршне власти, а код БиХ, како на нивоу државе БиХ као цјелине, тако и на нивоу њених државотворних јединица - ентитета. Поред нормативне анализе, истраживала се и анализирала пракса и функционисање тих органа у политичком систему поједине државе, што је омогућило сагледавање стања и тенденција у домену извршне власти у односу на теоријске карактеристике појединих модела власти, уочавање извјесних недостатака уставних норми, те правце евентуалних уставних промјена у појединој држави.

2. У овом раду нисмо правили децидирану разлику између појмова државне функције и државне власти. Прихватамо тријалистичку теорију која у оквиру извршне функције прави подјелу на извршну власт (политичко – извршну власт, извршну власт у ужем смислу) и управу односно *које функцију владе и управе посматрају као једну - извршну функцију.* Шеф државе и

влада обављају послове извршне власти (у ужем смислу) и управо тај сегмент државне власти у новоствореним државама, представља предмет рада.

Уставне одредбе које се односе на шефа државе, (самим тим и на предсједника републике), у правилу, регулишу начин избора, дужину мандата, надлежности и одговорности шефа државе. Предсједник републике, који је непосредно изабран, има јачи демократски легитимитет у односу на предсједника којег је изабрао парламент. У том случају су и шира овлашћења шефа државе, што већ није карактеристика парламентарних система, већ полупредсједничких (мјешовитих) система.

Без обзира на то, што је носилац дијела или цјелокупне извршне власти, шеф државе може располагати и значајним средствима утицаја на ток законодавног процеса и учествовати у законодавним активностима. Учешће шефа државе у извршној власти у земљама са парламентарним системом није свуда исти, као и утицај на законодавни поступак. Они могу бити мањи или већи, па тако говоримо о „слабом“ и „јаком“ шефу државе, што је и у теорији довело до разликовања „чистог“ парламентарног и полупредсједничког, односно мјешовитог система власти. Моћ шефа државе, у складу са степеном његових овлашћења, управо се и мјери у зависности од тога да ли је он у односу према парламенту и влади мање или више равноправан, неравноправан или надмоћан.

Влада, која се још назива и министарски савјет, државни савјет, извршни комитет и сл., је државни орган извршне власти који, за разлику од шефа државе, не постоји у свим облицима државне власти. За разлику од предсједничког система, у којем не постоји влада као посебан орган, у парламентарном систему извршну власт обављају влада и шеф државе, односно парламентарни систем, као и мјешовити, карактерише бицефална егзекутива.

Владу сачињавају предсједник владе или први министар (премијер), евентуално један или више потпредсједника владе и министри (секретари или сличан назив) који су, у правилу, старјешине појединих управних ресора (министарстава). У њеном саставу могу бити и министри који не руководе ни са једним од ресора (министри без портфеља). Владу образује парламент, при чему и шеф државе има одређена овлашћења. Он обично предлаже парламенту мандатара за састав владе, или парламенту на предлог мандатара предлаже комплетну владу.

Главне надлежности владе су: утврђивање и спровођење спољне и унутрашње политике, предлагање закона, односно извршавање закона и других општих аката парламента, нормативна овлашћења владе; овлашћења владе према органима државне управе (усклађује и надзире рад органа државне управе); овлашћења владе у ванредном стању. У оквирима наведених овлашћења влада доноси опште и појединачне правне акте. Основни и најважнији општи правни акти владе су уредбе.

Влада и министри за свој рада сносе политичку одговорност пред парламентом, а у полупредсједничким системима одговорни су и шефу државе. Разликујемо колективну одговорност владе као цјелине и индивидуалну одговорност министара као појединачних

чланова владе. Осим гласања о повјерењу влади, као најзначајнијем инструменту парламентарне контроле, средства путем којих се она остварује су и посланичко питање, интерпелација, комитетске истраге (комисије за истраживање појединих питања), а у ширем контексту и финансијска контрола коју парламент остварује преко буџета.

3. Процес распада СФРЈ започео је сецесијом Словеније и Хрватске, а затим се проширио и на остале државе - чланице односне федералне јединице које су биле у саставу СФРЈ. Крајњи резултат тог процеса је да су Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина и Македонија постале самосталне, независне и међународно признате државе, док су Србија и Црна Гора, створиле нову заједничку државу - Савезну Републику Југославију (СРЈ), односно Државну заједницу Србија и Црна Гора, која је трајала до 2006. године када су и Србија и Црна Гора постале независне државе. У поменутом процесу распада СФРЈ, у Босни и Херцеговини, представници три конститутивна народа, изабрани на вишестраначким изборима 1990. године, нису пронашли рјешење које би задовољило и заштитило интересе сва три народа, што је довело дог грађанског рата у БиХ. На територији БиХ, 1992. године конституисала се Република Срспка, као државотворни субјект српског народа, а 1994. године и Федерација БиХ, као државотворни субјект бошњачког и хрватског народа, што ће имати утицаја на унутрашње државно уређење БиХ. Оружани сукоб између народа БиХ, који је окончан потписивањем Општег оквирног споразума за мир у БиХ, у Дејтону 21.11. 1995.године (Дејтонски мировни споразум), потврђеног и у Паризу, 14.12.2005. године. Дејтонски мировни споразум састоји се од једанаест анекса, међу којима је најважнији Анекс IV, који представља Устав Босне и Херцеговине. Успостављена је нова сложена држава – Босна и Херцеговина састављена од два ентитета, Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине.

4. Извршна функција власти у ***Републици Словенији*** подијељена је између предсједника Републике и Владе. Словенија има парламентарни систем у којем се тежиште одлука налази у сфери парламента (Државног збора) и Владе. Међутим, за разлику од „чистог“ парламентарног система гдје предсједника бира парламент, словенско државно уређење више припада „осталом“ парламентаризму због непосредно изабраног предсједника државе, на једној страни, која јача његов положај, а на другој страни, рестриктивно утврђених овлашћења које га ограничавају. Улога непосредно изабраног предсједника је релативно мала, он има углавном само репрезентативне иницијативе и протоколарне функције и његов положај и дјеловање су умногоме одвојени од Државног збора и Владе.

Влада је носилац извршне власти са доминантном улогом у погледу приједлога закона и доношења других одлука. Избор владе и надзор над њеним радом је на страни Државног збора. Шеф државе једино предлаже мандатара за састав Владе, али и тада мора да се консултује са парламентарним странкама, док у погледу рада Владе, нема утицаја. Државни збор и

разријешава министре, јер предсједник Владе нема овлашћење да замијени неког од министара са којим није задовољан, без одобрења парламента.

У редовним уставним стањима, предсједник Републике и Влада нису у садејству нити у хијерархијском односу. Влада је заштићена инструментима као што је конструктивно изгласавање неповјерења. Устав Словеније је утврдио велик број инструмената рационализованог парламентаризма, те могућност распуштања Државног збора уколико послије изгласаног неповјерења није у стању да изабере нову Владу. Владе су у правилу биле коалиционе, при чему је доминирала политичка странка која је имала релативну већину на изборима и из чијих редова су били предсједници влада.

У Словенији постоји тенденција јачања извршне власти у односу на законодавну, при чему Влада, у правилу, већ унапријед има осигурану већинску (коалициону) подршку у Државном збору. Иако Државни збор има бројна важна овлашћења, одлуке парламентарне (коалиционе) већине врло су често само „продужење“ политике, коју детерминише Влада. Међутим, током 2011. године у Словенији се догодила највећа парламентарна криза од самосталности државе, која је по први пут довела до распуштања парламента и до расписивања ријевремених избора.

Предсједник Републике, у случају политичке кризе, *не може самостално* (или на приједлог Владе), процјењивати и одлучивати о томе хоће ли распустити Државни збор и расписати нове изборе, тј. он нема дискреционо право да распусти парламент и распише нове изборе, већ је дужан то учинити само ex constitutionem у случајевима која се односе на образовање Владе. Оваквим уставним рјешењима, нарушен је принцип подјеле власти, јер извршна власт, која је одговорна парламенту, нема повратне механизме утицаја на парламент у виду његовог распуштања.

Проблеме у функционисању Владе и политичка пракса последњих неколико година, указују да садашњи уставни положај предсједника има недодстатака и да би требало размотрити потребу *уставних промјена* које би се могле кретати у следећим правцима:

а) С обзиром на то да непосредно изабран шеф државе има јак легитимитет, у складу са тим би требао имати и већа овлашћења, јачи утицај на владу, право суспензивног вета, право дисолуције на основу самосталне процјене. Или, ако је већ опредјељење да има скромна овлашћења, онда би његов избор требао бити у парламенту, као што је то у земљама „чистог“ парламентарног типа.

б) Изборни праг од 4% омогућава да велик број странака учествује у парламенту. То захтијева стварање ширих коалиција које чине парламентарну већину и из које произилази Влада, што је у пракси довело до нестабилности и тешкоћа и у избору и функционисању владе.Наиме, веће политичке странке постају „заробљеници“ малих странака од којих зависи, прије свега, формирање владе, а касније и њен опстанак, јер у одређеним ситуацијама, те странке угрожавају коалицију односно напуштају владу. Повећање изборног прага довело би

до укрупњавања политичке сцене, повећало би ниво свијести о неопходности политичке партиципације, што је, након више од двадесет година политичког плурализма, неопходно и допринијело би бољем функционисању политичког система.

в) Устав би требао садржавати посебне и прецизне одредбе у погледу овлашћења и надлежности Владе, као и одредбе којом би генерално био одређен уставни положај или садржај активности Владе.

Међутим, политичке странке су постале ограничавајући фактор за даљи развој уставности, демократије, владавине права, па би, евентуална ревизија устава или изборног система, са нормативног аспекта, или начин повезивања и понашања политичких партија са практичног аспекта, и убудуће одређивала и утицала на положај извршне власти у Словенији, нарочито на стабилност коалиционих влада, њихов учинак и однос према Државном збору.

5. Организација извршне власти у ***Републици Хрватској,*** према Уставу из 1990. године показује да је утврђен полупредсједнички систем власти. Уставноправна рјешења, а још више праксом успостављени односи моћи у троуглу Сабор – Влада-предсједник Републике, показују да је у периоду од 1990. до 2000. године, присутна значајна неравнотежа моћи између легислативе и егзекутиве, при чему се Сабор препознаје као слаб и маргинализован, а предсједник Републике као институција у којој је концентрисана највећа моћ. Такав однос снага произилази, прије свега, из Устава Републике Хрватске из 1990. године који је и формално остварио надмоћ предсједника Републике у односу на други дио егзекутиве, али и над осталим органима власти. Томе је допринио и страначки састав Сабора у том периоду у сва три мандата. Наиме, у сва три изборна циклуса, Хрватска демократска заједница (ХДЗ) је освојила натполовичну већину мандата у Сабору, самим тим и Влада, која је по Уставу одговорна и шефу државе и Сабору, произишла је из исте странке, тј. била је једнопартијска, а шеф странке побиједио је на предсједничким изборима 1992. и 1997. године.

Уставним промјенама, од 2000. и 2001. године, уведен је „чистији“ парламентарни систем. Влада је постала носилац извршне власти, док су овлашћења предсједника Републике, (којег, као и раније, бирају грађани) смањена или условљена сапотписом и сагласношћу Владе односно предсједника Владе.

Положај Владе је функционално битно ојачан, јер она не само што судјелује у доношењу одлука предсједника Републике, већ задржава иницијативу и предност на низу подручја формулисања унутрашње и вањске политике.. Владу сада искључиво бира Сабор којем је Влада једино и одговорна, за разлику од раније када је била одговорна и предсједнику Републике. Ревизијом Устава од јесени 2000. године, Сабор, Влада и предсједник Републике самостално извршавају своје функције, али је за већину одлука потребна међусобна сарадња, договор и сагласност, односно нико не посједује прекомјерну моћ, што се обезбједило

инструментима као што су сапотпис, захтијевање (тражење) мишљења, консултација између главних полуга власти.

У новом систему организације власти заступљена су два основна услова успостављања парламентарне владе: одговорност владе пред парламентом уз право распуштања парламента до којег може доћи не само по сили устава (узрочно - посљедична веза са избором Владе) већ и уз садејство Владе и предсједника Републике.

Положај Сабора битно је ојачан, јер 2001. године, укинут је Жупанијски дом (истеком његовог мандата), тако да Сабор, као једнодомни парламент, има јачи утицај и надзор у односу према органима извршне власти. Сабор није највише тијело власти, него само један од фактора који дјелују унутар уставом утврђеног система сарадње, провјере и одговорности. Тако је у Хрватској успостављен систем „кочница и равнотежа“.

Систем власти се показао релативно ефикасним у спречавању персонилазиције власти, а посебно у ширењу свијести о потреби контроле и ограничавања сваке власти. Видљива су позитивна искуства функционисања хрватског система и условима кохабитације, јер у условима кохабитације, Република Хрватска је успјешно завршила све активности везано за прикључење ЕУ. Међутим, истичемо да предсједник Владе, у условима дисциплинивоане коалиционе парламентарне већине, понекад отворено преузима улогу законодавца, те му се пружа могућност велике власти. Стога и у Хрватској можемо говорити о доминацији странака у парламентарном животу.

Као главно питање се може поставити питање надзора и контроле извршне власти, имајући у виду чланство у ЕУ. Сабор ће морати извршавати надзор активности владе тј. вршити поступак контроле законодавног рада Владе у Савјету ЕУ, какве ће ставове заузети Влада по неком питању, те истовремено обављати и провјеру супсидијарности – је ли нацрт закона који долази из Европске комисије у националној надлежности. Поступак надзора рада Владе мора бити на јасном правном оквиру, са јасно постављеним односима између Сабора и Владе.

6. С обзиром на организацију извршне власти, уставни положај шефа државе и Владе и њихов међусобни однос, закључујемо да је систем власти у ***Републици Македонији*** мјешовитог карактера, али да у њему доминирају парламентарна обележја: Влада произилази из парламентарне већине и одговара парламенту (Собрању) за свој рад; постоји бицефална извршна власт и постоји сарадња између законодавне и извршне власти.

Ипак, улога шефа државе је прескромна да би се могло говорити о постојању полупредсједничког система власти. Наиме, у односу на доминантни модел мјешовитог система у облику полупредсједничког система француског типа, уставни модел македонске организације власти разликује се по томе што: шеф државе нема доминантну улогу, односно не именује председника владе, не предсједава сједницама владе, нити потписује владина акта;

извршна власт не располаже правом на распуштање Собрања; предсједник Македоније нема право као француски, да расписује референдум; предсједник Македоније није овлашћен предлагач закона, али је овлашћени предлагач промјена Устава.

Односи шефа државе са Владом су постављени на хоризонталној основи, па се може закључити да не постоји хијерархијска подређеност између ова два државна органа. Уставне одредбе дају основ да ова два органа функционишу у заједништву. Истичемо да Устав не утврђује институт распуштања Собрања од стране органа извршне власти, већ само институт самораспуштања. Избор и разрјешење предсједника Владе и чланова Владе од стране Собрања и немогућност распуштања Собрања, односно могућност самораспуштања дају македонском систему власти елементе скупштинског система.

Раскорак између уставног и стварног положаја законодавне и извршне власти у Македонији види се, не само у концентрацији истинске ефективне моћи у рукама Владе, што јој омогућава да доминира у политичком систему, већ и у поступању Собрања по наредбама Владе, као њен егзекутор, понекад кршењем правних норми (уставних, законских и пословничких) од стране саме законодавне власти. У стварности, посланици су само обична гласачка машинерија у односу на Владу чиме се доводи у питање истинска реализација начела подјеле власти.

У досадашњем парламентарном животу Републике Македоније присутна је тзв. агресивна политика Владе која стварно моделира парламентарно (не)расположење у зависности од сопствених потреба. Партијска дисциплина у Скупштини (Собрању) је почела да јача од 1994. године, па све до данас, када достиже кулминацију. Његова основна функција је сведена на верификацију/акламацију владине политике, у ствари политике владајућих партија, јер је македонска држава партократска.

У вријеме кохабитације, долазило је до блокада у процесу одлучивања и одсуства сарадње, што се објашњава неспремношћу превазилежења партијских интереса у циљу постизања консензуса у заједничким надлежностима.

Иако кохабитација није функционисала на потребном нивоу, не сматрамо да би за њено превазилажење требало мијењати Устав тако што би се шеф државе, умјесто на непосредним изборима, бирао у Собрању, односно да се пређе у „чист парламентарни систем“. У амбијенту партократије којом је оптерећена демократија у Македонији, избор шефа државе од стране парламентарне већине представља велику опасност од концентрације политичке моћи, од етно –партијско - олигархијске лицитације, уцјена и трговине за (не)блокаде. Наиме, у условима посредног избора шефа државе, када би обје „главе“ извршне власти бирало исто партијско тијело, добила би се ефикасна власт, али би се суочили и са апсолутном власти - партијском моћи.

Предсједник Републике се бира на основу високог изборног цензуса, иако су његове надлежности не баш јаке и ограничене. Отуда се јавља потреба за смањивање изборног цензуса и довођењем у склад његовог легитимитета са количином овлашћења које посједује.

Неопходно је уставом утврдити могућност распуштања Собрања од стране извршне власти, и то на начин да то овлашћење има предсједник Републике на приједлог Владе.

Оно што би се могло урадити у Македонији јесте јасно правно и политичко дефинисање границе извршне власти у односу на Собрање. Уставом утврђени инструменти за контролу рада Владе од стране Собрања треба да почну да истински заживе, насупрот досадашњој улози у пракси која није доносила квалитет у демократском систему. Досадашње њихово декларативно коришћење без изазивања неке реалне санкције, морало би бити замјењено отварањем истинских поступака који ће довести до расправе о раду носиоаца јавних функција, њиховој контроли и изрицању одређених санкција као суштинским елементом те контроле.

Пракса одговорности према лидеру странке, а не према институцијама система, заправо је кулминација неефикасне или немоћне постављености институција система када је ријеч о питању одговорног и транспарентног рада. Партијска доминација владајуће већине треба да престане бити препрека на путу демократске одговорности носилаца јавних овлашћења које је парламент изабрао. Партијска дициплина не смије да буде основни и једини механизам у функционисању институција система.

7. ***Извршна власт Републике Србије,*** према Уставу из 2006. године, остала је бицефална са непосредно изабраним предсједником Републике, не мијењајући суштински своју организацију у односу на Устав од 1990. године.

Устав не омогућава предсједнику Републике да буде носилац егзекутиве и не даје му средства на основу којих би могао да утиче на рад Владе. Он има улогу стабилног дијела егзекутиве, али не са активном учешћем, (што је препуштено Влади), већ му је додијељена улога пасивног дијела егзекутиве који арбитрира између владе и Народне скупштине у евентуалним њиховим сукобима. Народна скупштина може покренути питање одговорности предсједника и разријешити га у случају повреде Устава, док предсједник Републике не може својевољно распустити Скупштину, јер му је зато неопходан образложен приједлог Владе. Стога је предсједник Републике по свом положају и надлежностима ближи шефу државе у парламентарним системима власти, него полупредсједничком систему власти.

Уставом од 2006. године ојачан је положај Владе. Установљена је непосланичка Влада, са надлежношћу да одређује општи правац државне политике. Влада је носилац извршне власти, креатор унутрашње и спољне политике, а уједно су отежани услови за изгласавање неповјерења и утврђена санкција у виду распуштања парламента ако се у одређеном року не изабере нова Влада. Уставом су прецизно утврђени рокови за образовање Владе, оснажена

њена организациона самосталност и издвојен положај предсједника Владе, али и установљена нова средства парламентарне контроле.

Нови Устав је посебно оснажио функцију предсједника Владе. Предсједник Владе није само primus inter pares, већ има значајна самостална овлашћења. Предсједник Владе добио је и одређена овлашћења и у односу на министре, будући да су они за свој рад и рад министарства, одговорни (осим Народне скупштине и Владе) и њему самом. Сходно томе, министри подносе оставку непосредно предсједнику Владе, а не Народној скупштини, као што је то било раније.

Политичка пракса нам показује да је у одређеним периодима било честог интервенисања шефа државе у извршној власти, али се то не може приписати уставним овлашћењима, већ је то било због одређеног позиционирања политичких снага у извјесном периоду. Наиме у ситуацији када је предсједник републике истовремено и лидер странке која је носилац парламентарне већине, постојао је главни фактор у унутрашњој и спољној политици државе, иако му Устав не додјељује ту улогу, односно долазило је до поремећаја равнотеже у корист шефа државе. Од 2012. године, дјелатност шефа државе је у уставним оквирима, тако да је Влада добила простор да и у стварности обавља уставом дефинисану функцију носиоца извршне власти.

Потенцијални извор непредвидивог функционисања извршне власти у Србији су уставне норме. Наиме, непосредан избор предсједника Републике који му даје јак политички легитимитет није испраћен и подржаним са његовим уставним овлашћењем. Тај политички легитимитет којег шеф државе добија на изборима може довести, а и доводио је, до (не)оправданог настојања да активно утиче на политичке процесе у својој држави, што може бити у нескладу са дјелокругом његових уставних овлашћења.

Евентуалне уставне промјене би могле ићи и правцу да предсједник Републике, ако се већ непосредно бира, располаже овлашћењима која би била у складу са непосредним легитимитетом, и која би од њега створила активнију власт у оквиру егзекутиве, а да се Влада, у циљу уравнотежења власти, чвршће веже у функционалном смислу за предсједника Републике, не дирајући при том у инструменте парламента којима активира њену политичку одговорност. То би се могло постићи тако да се извршна власт подијели између шефа државе и владе и уведу норме по којима би шеф државе именовао предсједника владе, а на његов приједлог и остале чланове Владе, уз очување инструмента одговорности владе пред парламентом. Овакво рјешење је значајно у ситуацијама када нема јасне парламентарне већине, као што је то чест случај у недовољно консолидованим демократским вишестраначким системима.

Требало би се промијенити и одредбе о опозиву предсједника Републике, у смислу да коначну ријеч о томе дају грађани на референдуму, јер су га они и изабрали или да му функција престане по сили Устава, ако Уставни суд утврди да је прекршио Устав.

8. Влада Црне Горе има доминантну улогу у обављању функција извршне власти, али са извјесним овлашћењима и шефа државе. Уставом утврђена формулација да Влада „води унутрашњу и спољну политику“ одређује њен положај и истовремено налаже, да буде најактивнији, иницирајући и извршни чинилац у вршењу државне власти. Влада врши извршну власт у складу са Уставом и законом одговорна је Скупштини за вођење унутрашње и спољне политике, извршавање закона и других прописа и рад органа државне управе.

У надлежности предсједника Црне Горе доминирају послови, који су, по својој врсти, репрезентативни и предлагачко – изборни. Његова надлежност није уобличена по моделу јаког шефа државе. Стога у систему власти доминирају карактеристике парламентарног система тј. система парламентарне већине и парламентарне владе уз постојање међузависност носилаца тих државних функција.

У односу на ова два носиоца власти, Влада је значајнији субјект, односно шеф државе у односу на Владу је инфериорнији орган. О већој политичкој снази Владе говори чињеница да она има један број надлежности које у другим државама - бившим југословенским републикама, нема. То се односи, прије свега, на право распуштања парламента, међународну активну легитимацију, посебна и повећана овлашћења за вријеме ванредних прилика (доношење уредби са законском снагом), а у крајњој линији на вођење унутрашње и спољне политике.

Право распуштања парламента прије би требало да припада шефу државе, као што је то у парламентарној пракси на овим просторима, а и шире, него ли Влади. Шефу државе би овдје требало дати предност, због тога што је Влада носилац ефективне извршне власти, а шеф државе личност која изражава стабилност и која је одмакнута од тензија које по природи ствари постоје у односима између владе и парламента.

Црногорски политички систем карактерише дуго вршење извршне власти од стране једне политичке партије. Дуга доминација једне партије у значајној мјери је опредјелила односе три власти. Једна таква ситуација је логично водила маргинализацији позиције парламента у односу на извршну власт. Умјесто да буде мјесто гдје се одређује судбина Владе, Скупштина је служила прије свега за сврху потврђивања онога што је већ одлучено у извршној власти. Будући да је власт имала константну стабилну већину, присутан је велики утицај Владе на доношење скупштинских аката, тако да законски приједлози Владе врло ријетко бивају одбијени.

Бројне чињенице о стању на подручју функционисања државних органа казују да би било дјелотворно да се у будућности уставно утврди да предсједник Црне Горе има и право и дужност да, када нека грана власти или неки државни орган на квалитетан начин не врше своје функције – а такви случајеви су у садашњости у Црној Гори чести – захтијева сазивање Скупштине или Владе, предложи разматрање квалитета рада одређене гране власти или одређеног органа и доношење одговарајућих одлука из надлежности Скупштине, односно

Владе, којима би се обезбједило ефикасније вршење функције одређене гране власти или одређеног органа, пуније остваривање принципа владавине права, а тиме и успјешније и дјелотворније функционисање државе. Тиме би се подигли значај и улога Предсједника Црне Горе и доприносило успјешнијем вршењу државних функција.

Непосредан избор шефа државе је у несразмјери са обимом његових овлашћења, тј. легитимитет шефа државе заснован на непосредним изборима не прати степен његових овлашћења. Уставом није прописано шта се догађа са законом који предсједник Црне Горе у одређеном року (и касније) не прогласи, нити га у одређеном року врати Скупштини на поновно одлучивање и гласање, нити је утврђено шта се догађа са враћеним законом ако о њему Скупштина поново не буде одлучивала.

Црногорски Устав је ставио висок праг за покретање поступка повјерења и постављање интерпелације – најмање 27 посланика, што представља једну трећину Скупштине. Утврђивањем високог прага за покретање поступка, отежано је покретање поступка за расправљање о раду Владе и утврђивања њене одговорности што доводи до постојања чврсте самосталности Владе умјесто одговорне Владе.

Недостатак Устава представља чињеница да није утврдио да се може подносити интерпелација и о раду појединих чланова Владе, а не само на Владу у цјелини, нити је утврдио да се појединачно може изгласавати неповјерење појединим министрима.

Стога би било боље рјешење да је број посланика за покретање поступка и расправе о раду владе нижи, имајући у виду да покретање поступка није једнако доношењу одлуке о смјени Владе и да сам поступак, често и није у функцији смјене, него у функцији јавног претресања одговарајућих питања која привлаче пажњу грађана по питању одговорности рада Владе

Недостатак Устава састоји се у томе што у њему нема одредби о положају министарстава у систему власти, а то није регулисано ни законским нормама.

Неопходно је створити уставни основ за доношење закона о Скупштини и закона о Влади, и законе из области управе. У њима би требало регулисати сљедеће:

а) сагласно начелима подјеле власти и парламентарног система регулисати однос Скупштине и извршне гране власти, њихова међусобна права и обавезе, овлашћења у законодавним процесима и вршење надзора од стране Скупштине; правилно обезбиједити да све функције које имају врше на принципу равнотеже и сарадње;

б) законима о Влади регулисати начин доношења одлука и утврђивања предлога закона и других стратешких аката, а истим законом, као и законима из области управе регулисати начин образовања и укидања министарстава, одређивање њиховог дјелокруга рада и одговорности;

в) установити право посланика на покретање питања повјерења и интерпелације појединим министрима Владе.

9. *У **Босни и Херцеговини,*** нормативна анализа организације и надлежности органа извршне власти упућују на превласт егзекутиве у уставном систему. Видљиво је то из уставног положаја Предсједништва БиХ, које је, неспорно, дио извршне власти. Међутим, када се ради о другом дијелу извршне власти, који у осталим државама има највећи политички значај и моћ и обично се назива владом, Устав БиХ, опредијелио се, наизглед, за другачије рјешење од осталих устава. Одредбе о Савјету министара, за који је у југословенској уставности употребљаван термин „влада“, у Уставу БиХ сведене су на један став посвећен Предсједништву.

Предсједништво Босне и Херцеговине, као шеф државе, има већа овлашћења него шеф државе у парламентарној републици. Његове надлежности су далеко изнад церемонијалних, јер оно знатно утиче на поједине аспекте државне политике. Док Предсједништво не игра одлучујућу улогу у вођењу унутрашње политике, то чини у обликовању спољне политике Босне и Херцеговине. Њему припада право законодавне иницијативе, односно предлагања закона, и право уласка у парламент, чиме утиче на вршење законодавне власти. Да ли ће и у којој мјери Предсједништво користити поједине надлежности, и тиме представљати снажног шефа државе, зависи и од политичких прилика у земљи и партијског састава ове институције. Предсједништво може одлучити да ријетко користи неко од својих овлашћења, као што је право предлагања закона, чиме слаби своју позицију.

Укључивање одредбе о Савјету министара у поглавље које се тиче Предсједништва БиХ, изражава превласт Предсједништва као главног органа егзекутиве БиХ. Међутим, видјели смо да досадашња *пракса* даје релативну превласт Савјету министара над Предсједништвом. Може се закључити да Савјет министара представља еквивалент влади у демократским друштвима, а предсједавајући Савјета, еквивалент шефу владе, иако то они, у уставноправном смислу, нису.

Пракса показује да највећи број усвојених закона потиче од Савјета министара, а да су се Предсједништво и поједини посланици, односно делегати ријетко користили овим правом. Међутим, упоредна анализа показује да право законодавне иницијативе Савјета министара није тако ефикасно као у другим државама. Не само да је број закона предложених од стране ове институције мањи у структури усвојених закона у односу на друге државе, него је и већи проценат приједлога закона које је поднио Савјет министара, а који нису усвојени. Ови подаци не оспоравају закључак да Савјет министара доминира законодавним поступком, већ само указују на специфичности процеса одлучивања Парламентарне скупштине БиХ, у којој, за усвајање закона, мора постојати висок степен сагласности посланика из два ентитета и представника три конститутивна народа.

Устав Босне и Херцеговине, садржи малобројне и недовољне одредбе о Савјету министара, као органу извршне власти. Постојећа уставна и законска регулатива не предвиђају механизме (као нпр. распуштање Представничког дома, алтернативно именовање предсједавајућег од стране других субјеката, више кругова гласања итд.) за рјешавање

евентуалне парламентарне кризе до које би могло доћи, ако у одређеном року или након два круга гласања не би дошло до потврђивања именовања предсједавајућег.

Устав БиХ у недовољној мјери пружа нормативни оквир за контролу над радом Савјета министара, тако да је његов положај, избор предсједавајућег и министара, као и инструменти парламентарне контроле, највећим дијелом законска и пословничка категорија. Уставом није нормирана интерпелација, као значајан институт сваког парламентарног система. Интерпелација је законска, односно посланичка категорија, ограниченог дејства и домета у погледу крајњег резултата, у смислу евентуалног постављања питања одговорности и повјерења Савјета министара.

Законске и пословничке одредбе, уз одређене мањкавости, ипак, дају основ за парламентарну контролу Савјета министара. Међутим, иако чланови Парламентарне скупштине БиХ имају на располагању инструменте и механизма контроле Савјета министара, у пракси, под утицајем разних фактора, прије свега очувања „својих“ страначких кадрова под сваку цијену на мјестима министара, и страначкој дисциплини у Парламентарној скупштини БиХ, у доброј мјери изостају већи ефекти те контроле. У страначким, националним, ентитетским, а превасходно и антагонистичким односима чланова Парламентарне скупштине, не постоји осјећај обавезе вршења контроле над извршењем буџета, без обзира из које политичке странке долазили и без утицаја о томе да ли се ради о странкама на власти или опозиционим странкама, односно о странкама једног или другог ентитета.

Савјет министара, мора и треба да сарађује у оквиру своје надлежности са извршним и законодавним тијелима Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, у оној мјери у којој је то неопходно како би се усвајали, а затим и проводили закони и прописи које је донијела Парламентарна скупштина БиХ и како би се поштовали међународни уговори и конвенције. У условима вишестраначја, због недовршености модела, организације и структуре политичког система, све наглашеније се у самом државном и политичком систему ствара паралелан, у значајној мјери ванинституционални систем, чиме органи власти потпадају под „режим партија“. Умјесто демократизације друштва, изворне и истинске демократије – све евидентније постоји партократија, режим политичких партија, ванинституционално дјеловање и одлучивање.

Велика хетерогеност странака, парнтнера у власти, несумњиво је имала утицај не само на ефикасност Парламентарне скупштине него, сходно томе, и извршне власти (Предсједништва БиХ, Савјета министара). У сазивима када су доминантну већину имале највеће националне странке, коалиција је тешко функционисала првенствено због често дијаметрално супротстављених циљева и политичких програма тих странака. Њихова кључна опредјељења о карактеру и будућности Босне и Херцеговине, која су и током рата била драматично супротстављена, битно одређују и цијели њихов послијератни политички активизам.

Посебан проблем представља чињеница преношења средишта одлучивања из Парламентарне скупштине БиХ у страначке центре – непоштовање Парламентарне скупштине као органа државне власти и института парламентарне демократије, због чега су страначки кадрови лишени било какве одговорности у своме дјеловању.

У процесу европских интеграција посебан изазов јесте усклађивање унутрашњег правног система са *acquis*-ем Европске уније. Институције Босне и Херцеговине изразиле су политичку посвећеност за приступање Европској унији, потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица с једне стране, и Босне и Херцеговине, с друге стране. Потребно је успоставити одговарајуће поступке и институције надлежне за провођење и координацију процеса правне хармонизације.

Када се буде указала потреба да Босна и Херцеговина изврши прилагођавање свог Устава ради стварања правног основа за приступање Европској унији, биће потребно да се у њега угради одредба која ће уредити однос између ентитетског нивоа власти и заједничких институција Босне и Херцеговине у обављању европских послова, а да се притом испоштује начело супсидијарности и омогући ентитетима да заштите своје интересе.

У евентуалним промјенама Устава, према процедури коју сам Устав предвиђа, уз консензус два ентитета и три конститутивна народа, пажњу би требало посветити и Савјету министара, као извршном органу власти. То би подразумијевало да се уставним нормама дефинишу основни принципи избора предсједавајућег односно Савјета министара у цјелини, утврде рокови, те у случају неуспјеха, предвиде одређени механизми, међу којима и распуштање Представничког дома односно Парламентарне скупштине и расписивања избора, а у циљу рјешавања парламентарне кризе.

Успостављени систем власти, који предвиђа различите контролне функције, треба побољшавати и ојачавати. Треба успоставити одговарајуће и јаке механизме који ће бодрити примјену контролних функција Парламентарне скупштине БиХ. Парламентарна скупштина мора постати пуно више од мјеста гдје се овјерава договор који настаје ванинституционално а требао би настајати у представничком тијелу.

Потребно је уставом обезбиједити основ да се „Остали", односно они који не припадају ниједном од конститутивних народа кандидују и бирају за члана Предсједништва и за чланове Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, јер садашња рјешења представљају, према одлуци Европског суда за људска права расну дискриминацију и крше Европску конвенцију. Дакле, због провођења пресуде Суда, Устав БиХ ће зато морати бити мијењан, о чему претходних година није било политичке сагласности.

Ентитети имају сва потребна уставна, политичка и демократска средства и механизме заштите свог уставног положаја, јер су они двије равноправне и јединствене територијално политичке јединице највишег уставноправног нивоа у саставу Босне и Херцеговине. Стога у погледу захтјева за мијењање уставноправног модела Босне и Херцеговине, неопходно је, уз

претходно утврђене циљеве, садржај и обиме евентуалних промјена, имати пуни консензус два њена ентитета и три конститутивна народа, уз уважавање уставом утврђеног поступка.

Устав Босне и Херцеговине може се мијењати искључиво у Парламентарној скупштини БиХ. Досадашње иницијативе за уставне промјене биле су и непотпуне, и нереалне, јер су у први план стављале укидање ентитета, односно Републике Српске, унитаризацију државе, централизацију власти и стварање једног државотворног народа, чиме би се рушили темељи дејтонских рјешења. Стога се, убудуће, у евентуалним уставним промјенама, морају заштитити интереси два ентитета и три конститутивна народа и истовремено обезбиједити одговорна, дјелотворна и ефикасна власт на свим нивоима.

Носиоци овог процеса морају бити само домаћи органи и институције Босне и Херцеговине и ентитета. Домаће институције законодавне, извршне и судске власти морају имати пуни суверенитет у испуњавању своје друштвено-политичке функције. Садашња овлашћења ОХР-а односно Високог представника, морају бити пренесена на адекватне инстанце домаћих органа власти, јер са присутним Високим представником, БиХ је у извјесној мјери протекторат, а као таква не може постати члан европске породице. Нестанком ОХР политичка моћ ће бити у потпуности враћена у институције система, а доминирајућа партократија, постепено би требала бити замијењена консолидованом представничком демократијом и владавином права.

У дјелатности извршне власти у ***Републици Српској,*** оправдано се поставља питање колико се Влада у вршењу своје нормативне дјелатности кретала у границама својих, Уставом и законом прописаних овлашћења, што је у домену контроле уставности и законитости Уставног суда. Наиме, у нормативној дјелатности Владе присутна је пракса да Влада својим актима уређује односе који се, према Уставу, уређују законом.

У досадашњем периоду, у великој мјери, у правном систему Републике Српске преовладавала су акта извршне власти, као и акта којима су нормирана питања која су у искључивој надлежности законодавног органа. Треба напустити такву праксу, да би се остварили Уставом утврђени принципи о подјели власти и о уставности и законитости.

У даљој изградњи и функционисању правног система, као израза демократског и парламентарног режима, у којем се поштује принцип уставности и законитости, нужно је успоставити децидирано разграничење између законодавне и извршно-управне власти.

У вези с тим, неопходно је ефикасније коришћење инструмената парламентане контроле. Наиме, Влада је углавном имала комотну парламентарну већину, а и предсједник Републике је припадао истом политичком блоку који је чинио већину у Народној скупштини из које је произашла и Влада. То је у сложеним политичким околностима у Босни Херцеговини и појачаном утицају међународних фактора, допринијело стабилности власти и стабилности система у Републици Српској, као и ефикасној извршној власти. Међутим, то је истовремено омогућило и стварало претпоставке за доминацију Владе над Народном скупштином и

слабљење њене контролно-надзорне улоге. Присутно је помјерање равнотеже у корист егзекутиве, с тим да је у појединим периодима доминација била на страни Владе, а некад на страни предсједника Републике, што је зависило од чињенице да ли лидер странке која је носилац парламентарне већине, обавља функцију предсједника Владе или предсједника Републике.

У сложеним политичким околностима у Босни и Херцеговини и Републици Српској, у чијим институцијама су заступљена сва три конститутивна народа, као и утицају и мијешању међународне заједнице, евентуалне уставне промјене нису реалне. За функционисање извршне власти, оне и нису неопходне, али је у пракси потребно досљедније поштовати начело подјеле власти како у односима између егзекутиве и легислативе, тако и у међусобним односима „двије главе“ егзекутиве – предсједника Републике и Владе.

О односу законодавне и ***извршне власти у Федерацији БиХ***, Устав Федерације БиХ садржи неконзистентна уставна рјешења. Није примијењен чист модел ни парламентарног, ни полупредсједничког система. Предсједник Федерације, који нема непосредни изборни легитимитет, има врло јака овлашћења и према Параламенту и према Влади. Осим тога, и он сам може имати блокаду у постизању националног консензуса са потпредсједницима из других конститутивних народа. С друге стране, Парламент, који је бирао предсједника и потпредсједнике, има само теоријске могућности да их смијени.

Правно је нелогично да предсједник ФБиХ, уз сагласност оба потпредсједника, именује Владу и да се она сматра изабраном након што њезино именовање потврди Представнички дом, а да о смјени Владе, у цјелини одлучује предсједник ФБиХ са потпредсједницима (само једним од двојице) и да за то не мора добити сагласност нити једног парламентарног дома. Нелогично је и да о смјени министара одлучују два лица (предсједник ФБиХ и премијер), при чему само премијер има право предлагања смјене министара.

Утицај Парламента на Владу је релативно ограничен. Само Представнички дом потврђује именовање Владе, али оба дома већинским гласом могу одлучити да изгласају неповјерење Влади, али не и поједином министру. Кад Парламент одлучи о смјени Владе, мора рачунати да се нови састав Владе неће моћи успоставити без консензуса предсједника и потпредсједника Федерације.

Ови компликовани односи, који Уставом нису прецизирани у погледу потребних услова и критерија, па ни рокова, представљају сталну пријетњу за наступање парализе система. Ови односи се даље компликују у ситуацији кохабитације различитих политичких опција у законодавној и извршној власти. Велики допринос подизању ефикасности, рационалнијег организовања институција и њиховог ефикаснијег дјеловања у интересу грађана могуће је постићи креирањем чистијег и једноставнијег модела организације федералне власти.

Важећи Устав има изузетно мало одредби које дефинишу праву улогу владе, као колективног тијела и у односу на друге институције и нивое власти у Федерацији. Неке од

важећих одредби су контрадикторне или недовољне. У њезином раду евидентирани су бројни случајеви кршења начела уставности и законитости. Примјер тому је врло често доношење уредаба којима се нормативно-правно уређују питања која би се требала уредити законима донесеним у парламентарној процедури.

Уставноправна позиција Владе, заправо, уопште није уређена на начин како је то уређено у уставима правно и демократски устројених држава. О Влади, као колективном органу са конкретним овлашћењима и односима Владе према другим федералним органима власти, нема никаквих уставних одредаба. Заправо конкретнија права и обавезе уставом су прописана за премијера (предсједника Владе) и министре, па и то непотпуно. У Уставу је утврђена надлежност премијера, замјеника премијера и министара и то, прво, врло уопштено, и друго, на начин да су они лично носиоци извршне власти (нпр. премијер: предлагање и давање препорука из области законодавства; припремање буџетских приједлога). Из овога произилази да је премијер индивидуално носилац ових овлашћења, а не Влада и било би логично да, с обзиром на то, јесте одговоран за стање и да сноси одговорност. Међутим, у Уставу о томе нема ни ријечи. Исто је и са овлашћењима и одговорностима министара.

Уставом предвиђено посредовање премијера у рјешавању проблема усвајања закона у оба дома Парламента, није компатибилно систему подјеле власти и није у складу са надзором који Парламент треба да остварује у односу на Владу. Исте критике упућујемо и на уставно рјешење према којем предсједник у сагласности са потпредсједницима Федерације може распустити један или оба дома: „Кад ... утврди да домови нису у могућности донијети потребне законе“.

Ранија догађања око начина образовања Владе, (нарочито након избора 2010. године), начина њезиног рада и дјеловања, покушаја њезине дјелимичне или потпуне смјене, односа на релацији Влада - предсједник ФБиХ, односа на релацији Влада - Парламент, односа на релацији Влада - кантони, и овлашћења премијера и министара, доказују како је због непотпуне регулативе и нејасноћа у уставним одредбама, Влада ФБиХ сама по себи постала проблем.

Уставом, а не законом, треба бити уређено како Влада мора бити одговорна Парламенту, односно Парламент у неком облику мора надзирати рад Владе. Уставно - правно, то је само дјелимично назначено у смислу да министри (дакле, само министри, а не Влада) одговарају на питања било којег дома Парламента. Никаквог другог облика одговорности према Парламенту нема.

Умјесто садашњег концепта, уставним промјенама, требало би прићи на парламентарни концепт, по којем би Влада била колегијално тијело извршне власти које је одговорно за стање у Федерацији у оквиру права и дужности Федерације и која је одговорна Парламенту. Предсједник Владе и чланови Владе, према томе, заједнички би требали бити одговорни за одлуке које доноси Влада, а појединачно за своја подручја - дјелокруг рада.

Устав Федерације би зато требао бити измијењен и допуњен у погледу организације, положаја извршне власти, те у погледу броја кантона што би такође допринијело ефикасности егзекутиве.

10. Сви устави новонасталих држава се опредјељују за бицефалну егзекутиву, дакле, извршну власт дијеле између *шефа државе и владе*, чиме се поставља питање како то чине у односу на до сада познате теоријске моделе и уставе у свијету. Постојање бицефалне егзекутиве у свим државама искључује постојање предсједничког модела власти. Уставне одредбе новостворених држава о организацији државне власти, опште правне норме о положају, надлежности владе, шефа државе, њихов однос према легислативи, као и међусобни однос, указују да у тим државама, у односу на теоријске карактеристике појединих модела власти, преовладавају елементи парламентарног система у различитим облицима, али у суштини, са нормативног аспекта, заснованог на сарадњи и међусобној контроли органа државне власти. Издвајамо Устав БиХ као специфичан устав у односу на теорију и праксу уставног права, као и у односу на Уставе осталих новостворених држава. Уставни поредак Босне и Херцеговине заснива се на принципу равноправности два ентитета и три конститутивна народа, изражавајући тако сложену структуру Босне и Херцеговине. Специфичност постоји и у погледу система власти, имајући у виду уставна рјешења у односу на познате теоријске моделе и стварне системе власти. Према положају и надлежностима шефа државе, примјетни су елементи мјешовитог (полупредсједничког) система власти, како на нивоу Босне и Херцеговине тако и у ентитетима – Републици Српској и Федерацији БиХ.

11. Сви устави држава насталих распадом СФРЈ предвиђају непосредан избор предсједника републике што му даје легитимитет и чини стабилнијим дијелом егзекутиве. Велика нестабилност новог уставно-политичког система у новонасталим државама, очигледно се настојала отклонити појачаном и независном улогом инокосног дијела бицефалне егзекутиве с обзиром да су на почетку партијског плурализма и парламентарне демократије, парламенти и владе нестабилнији. Непосредан избор шефа државе је једно од обиљежја полупредсједничког система, али то је недовољно за његово постојање као модела власти у анализираним државама.

Са уставноправног аспекта закључујемо да су предсједници Словеније и Црне Горе, па и Србије, у слабијем положају у односу на Владу, односно да Влада има превласт у вршењу извршне власти. Предсједништво БиХ, као и предсједници ентитета, Републике Српске и Федерације БиХ, могу значајније да утичу на рад владе и њену политику у својим државама. У групи овлашћења предсједника републике према парламенту су суспензивни вето, распуштање парламента и расписивање избора за парламент, предлагање измјена устава и доношења закона. Анализирани устави различито су поставили своје предсједнике према парламенту, при

чему, према броју и врсти тих овлашћења, закључујемо да је „најслабији“ предсједник Словеније.

12. Влада је општи термин за колегијални извршни орган који користимо у овом тексту, због тога што сви устави тако чине, осим Устава Босне и Херцеговине који тај орган назива Савјетом министара. Предсједник републике је носилац приједлога приликом образовања владе у свим уставима, а у Словенији су утврђени и супсидијарни предлагачи мандатара. Владу у свим државама бирају парламенти, а као и други устави, нарочито из европске континеталне праксе, и анализирани устави предвидјели су механизме и инструменте тзв. рационализованог парламентаризма, с циљем да се спријечи олако „рушење“ влада и тиме изазива политичка криза. Састав анализираних влада је одређен тако да га у свим државама чини шеф владе и министри.

Са становишта дјелатности извршне власти коју дијелимо на: извршну дјелатност (подзаконодавство; организовање и усмјеравње управе) и политичку дјелатност (планирање опште политике, доношење политичких аката, тзв. аката владе; спољна политика), можемо закључити да владе свих анализираних држава имају овлашћења у наведеним дјелатностима. У погледу самосталности владе у надлежностима унутрашње и спољне политике односно у обављању послова извршне власти, „најјаче“ су Влада Србије и Црне Горе, које, са нормативног аспекта, имају превласт у односу на шефа државе. Шеф државе може имати значајнији политички утицај у пракси, зависно од тога да ли је истовремено лидер партије која има већину у парламенту из које је произашла влада, али и од карактера личности.

У погледу сталне и конкретне контроле рада владе, анализиране владе можемо класификовати у двије групе.

У првој групи се налазе Владе Србије, Црне Горе, Македоније, те Савјет министара БиХ које се могу оцијенити као просјечне и компаративно познате владе, јер су самосталне у утврђивању и вођењу политике, а контрола и надзор над њиховим радом нису везани за текуће послове, односно обављају се накнадно и повремено кроз уобичајене иструменте контроле (посланичка питања, интерпелација, гласање о повјерењу). Како је у овако конципираном систему парламент ограничен на законодавну дјелатност и на посредна и накнадна средства контроле и утицаја на рад влада, ствара се основа за облик парламентаризма који води превласти егзекутиве, а који је и типичан облик савременог парламентаризма. Који ће конкретан облик превласти егзекутиве бити у пракси зависи и од положаја шефа државе и његових односа са владом, односно он се може јавити у облику превласти владе или у облику превласти шефа државе.

У другој групи се налазе Устав Хрватске, и Словеније, у којима је на различите начине утврђена улога парламента у утврђивању политике, као што је и обезбијеђено стално текуће и конкретно праћење и усмјеравање рада владе, између осталог, због чланства у ЕУ.

13. Природа процеса доношења одлука у ЕУ, чије су чланице Словенија и Хрватска, погодује националним извршним властима. Наиме, примјена секундарног законодавства често се одвија законодавном делегацијом. Она укључује два проблема: методе и ефикасност парламентарног надзора над дјеловањем националне владе у европском законодавном поступку те ииспуњавање обавезе примјене усвојених европских опште нормативних аката у домаћим правним порецима. Брзина доношења уредби на основу законског овлашћења је главни аргумент којег Европски парламент наводи у прилог употребе института законодавне делагације у примјени секундарног законодавства ЕУ.

Истичемо да и у доношењу уредби и директива ЕУ тј. секундарног законодавства, судјелују искључиво представници влада чланица, а не и парламената. Наиме, најважнију улогу у доношењу секундарног законодавства, има Савјет ЕУ (неформални назив ове институције је Савјет министара ЕУ) којег чине ресорни министри држава чланица. Они представљају своје владе. Дакле, парламент државе чланице, који нема могућност директног утицаја на садржај аката ЕУ, има само слободу одлучивања хоће ли секундарно законодавство ЕУ примијенити својим актом (законом) или ће тај задатак делегирати влади будући да је она и судјеловала (преко свог представника) у европском законодавном поступку.

Тиме се отвара питање надзора над владом као креатором правних прописа ЕУ надређених у односу на акте парламената држава чланица, односно питање надзора над владиним судјеловањем у европском законодавном поступку. Будући да национални парламенти немају директне могућности утицаја на доношење коначне политичке одлуке у Бриселу, њихова се најважнија могућност надзора домаће егзекутиве састоји у претходном изрицању смјерница којих се владе морају придржавати приликом судјеловања у европским законодавним поступцима.

14. Устав Хрватске и Словеније, на различите начине одређују улогу парламента у утврђивању политике, и уставним и законским нормама обезбјеђују стално текуће и конкретно праћење и усмјеравање рада владе.

У Словенији Устав је одредио да влада мора континуирано обавјештавати Државни збор о свим важним питањима која су у поступку разматрања и усвајања у институцијама ЕУ-а, да би могао утврдити ставове о којима би Влада водила рачуна у свом дјеловању, а уставна одредба разрађена је Законом о сарадњи Државног збора и Владе у пословима Европске уније. Државни збор расправља о свим приједлозима ставова Словеније које припрема Влада, судјелује у обликовању ставова о свим питањима која су, у зависности од њиховог садржаја, према словеначком Уставу и законима, у надлежности парламента.

У Хрватској, Сабор доноси акте којима изражава политику Хрватског сабора, а промјенама Устава 2010. године, утврђена је обавеза Владе да извјештава Сабор о

приједлозима правних прописа и одлука у чијем доношењу учествује у институцијам ЕУ. Хрватски сабор може о тим приједлозима доносити закључке на основу којих Влада дјелује у европским институцијама. Влада Сабору подноси извјештаје. Тиме све се ограничава и усмјерава влада.

Влада произилази из парламентарне већине, па су, према томе, њени ставови и интереси у великој мјери идентични са ставовима и интересима те већине. Након прикључења Словеније и Хрватске ЕУ, страначке коалиције која према својој политичкој вољи формирају владу и којој је влада у суштини и одговорна, одлучиваће и о политичкој природи становишта парламента у вези са законодавним приједлозима ЕУ и одговорношћу владе за учествовање у обављању законодавне функције у тој организацији.

15. Функционисање извршне власти, у оквиру уставом датих овлашћења је неопходно на путу успостављања правне државе и испуњавању услова на путу према чланству ЕУ којем теже Србија, Црна Гора, Македонија и Босна и Херцеговина, али, оно, умногоме, зависи од политичких партија, њиховог степена свијести, зрелости и спремности за даљњи развој уставног и политичког система у држави, на тековинама парламентаризма и демократије.

Побољшање највиших правних аката, враћање (моћи) органа извршне власти у уставне и законске оквире, одговорна влада, дјеловање шефа државе као представника свих грађана и фактора јединства, слабљење партократије, уз независну и професионалну судску власт, представљају кораке за успостављање владавине права, чиме се стварају (пред)услови за европске интеграције.

16. Уставне промјене које једна држава спроводи да би припремила свој правни систем за ступање у чланство у Европској унији, према компаративном искуству требало би да обухвате сљедећа питања:

Прво, мора се увести одредба којом се обезбјеђује уставноправни основ за чланство у Европској унији, као и питање преноса одређеног дијела државног суверенитета на институције Европске уније;

Друго, потребно је уредити однос између комунитарног и националног права, тј. правни статус извора примарног и секундарног права Европске уније у унутрашњем правном поретку.

Али, ове уставне промјене не морају да утичу на облик државног уређења и владавине, њима се ни од једне земље не захтијева унитаризација, нити централизација. Напротив, пожељно је да се држава придржава принципа децентрализације.

Стога су у Босни и Херцеговини неприхватљиви захтјеви за успостављање централизованог институционалног система и унитарног државног уређења, да се тзв. европским пословима, односно административним активностима везаним за процес европских интеграција, могу искључиво бавити заједничке институције Босне и Херцеговине. Напротив,

ови послови треба да су распоређени и на ниже нивое власти, примарно на ентитетски ниво. То је оправдано тим више што свеобухватне уставне промјене нису услов европских интеграција. Наиме, потребно је истаћи и то да и постојећи Устав пружа довољно могућности да Босна и Херцеговина буде функционална, демократска и модерна држава и да као таква може да уђе у евроатлантске интеграције. Зато ни улазак у евроатлантске интеграције не може и не смије бити повод да се врше уставне промјене и траже рјешења супротна дејтонској конструкцији. Тиме би се нарушио унутрашњи баланс, колективна права и равноправност конститутивних народа.

Босна и Херцеговина још је далеко од оног момента када ће морати да спроведе уставне промјене са циљем стварања уставног основа за приступање Европској унији, јер је за њу сам чин приступања, а посебно вријеме када би се то могло догодити, још увијек неизвјестан и неодређен.

17. Савремене анализе извршне власти указују на тенденције јачања извршне власти у смислу да је ефективна власт постепено прелазила на егзекутиву тј. да долази до помјерања равнотеже у корист егзекутиве. Наиме, у европским земљама, у савремено доба, извршна власт постаје стварни центар државне власти који води државне послове и усмјерава друштвени развој, а парлемент има контролну улогу. Те тенденције су присутне и у новоствореним државама, у већој или мањој мјери, што смо приказали и доказали кроз уставноправни однос законодавне и извршне власти, с једне стране, и дјелатност и улоге извршне власти у стварности, с друге стране.

Парламентарни систем, прихваћен у државама насталим распадом Југославије, функционише са одређеним разликама, прије свега у нормативном смислу, али уз присутне тенденције поремећаја равнотеже у корист егзекутиве у свим државама.

Неравнотежа у односима законодавне и извршне власти, нарочито је долазила до изражаја онда када је лидер партије која је имала већину у парламенту, или била носилац владајуће коалиције, истовремено био и шеф државе или предсједник владе. Тада, не само да је долазило до помјерања равнотеже власти у корист егзекутиве, већ и до помјерања равнотеже унутар ње саме, или на страну шефа државе или владе, зависно од тога коју функцију обавља лидер партије која је носилац власти. Показало се и то да је фактор те неравнотеже некад влада, али чешће предсједник, зависно од политичке моћи личности која је обављала функцију, моћи која је излазила из оквира нормативних овлашћења.

Политичка одговорност извршне власти и њена ефикасност, као и однос парламента и извршне власти, намећу се као главно и отворено питање будућности, при чему је, осим уставних одредаба, нарочито важно провођење одговорности извршне власти пред парламентом. То није само проблем и отворено питање дјеловања парламентарног система и држава на простору бивше Југославије, већ и шире.

18. Тежиште власти и моћи се све више налази у врху владајућих партија из којих често и потичу носиоци извршне власти. То је имало за посљедицу отупљивања инструмената парламентарне контроле и слабљења контролне функције парламента, а јачању појаве партократије. Управо присуство и јачање партократије током цијелог периода уставног развоја држава анулира границе надлежности између државних органа власти, угрожава подјелу власти и води владавини релативно малог броја људи. То јесте највећа препрека у реализацији уставно пројектованог жељеног система организцаије власти и успостављању правне државе. На основу тога могло би се рећи да у анализираним државама постоји онај облик парламентаризма који је, по ријечима Ђованија Сарторија, под пуном контролом странака и за које је кључно питање ко контролише странке на који начин и шта странке, са своје стране, контролишу. Мора доћи до слабљења партократије која је присутна и ојачала задњих година. Партијска држава је супротна правној држави - држави заснованој на владавини права.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Avbelj Matej,** *Ustavnopravne posledice razpusta Državnega zbora,*Pravna praksa br 19/2012. zbornikreferatov), Portorož, 2004.
2. **Аврамов Смиља, Крећа Миленко**, *Међународно јавно право*, Београд, 1996.
3. **Аврамовић С. Драгутин, Симовић З. Дарко,** *Ванредно стање и ванредне ситуације у Републици Србији – (не)оправдани дуализам*,у: Култура безбедности у 21. веку (ур. Г. Милошевић, С. Милашиновић), Београд, 2012
4. **Антонић Слободан**, *Парламентаризам у Југословији 1990 – 1996*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2/1997, Београд, 1997.
5. **Антонић Слободан**, *Парламентаризам у Србији послије 2000. године*, Социолошки преглед бр 3-4/2004, Београд, 2004.
6. **Арнаутовић Суад**, *Избори у БиХ 1990, - анализа изборног процеса*, Сарајево, 1996.
7. **Барић Сања**, *Законодавна делегација и парламентаризам у сувременим европским државама,* Ријека, 2009.
8. **Барић Сања, Ружић Лена**, *Секундарно законодавство ЕУ и парламентарни надзор над националном егзекутивом*, Зборник Правног факултета у Ријеци, бр.2/2008, Ријека, 2008.
9. **Barnett Hilaire,** *Constitutional and Administrative Law*, London, 1997.
10. **Батавељић Драган**, *Упоредна анализа законодавне власти бивших југословенских земаља*, Крагујевац, 2002.
11. **Бачић Арсен**, *Коментар Устава Републике Хрватске*, Сплит, 2003.
12. **Бачић Арсен**, *Принципи подјеле и јединства власти у Југославији*, Сплит, 1990.
13. **Бачић Арсен,** *Предсједнички избори, учинци, селекције и промицање културе уставнодемократске републике*, Политичка мисао, бр. 1, Загреб, 2005.
14. **Бачић Арсен,** *Уставно уређење у Републици Хрватској (1990 – 2002),* у: Између ауторитаризма и демократије, Србија, Црна Гора, Хрватска – књига I, Институционални оквир (ур. Д. Вујадиновић, Л. Вељак, В.Гоати, В. Павићевић), Београд, 2002.
15. **Бачић Арсен,** *Парламентарно право: хрватске поредбене парламентарне процедуре*, Сплит, 2004.
16. **Бачић Арсен,** *Изборни закони и полупредсједнички систем*, Политичка мисао, вол. 29, бр.2, 1992, Загреб.
17. **Благојевић Милан**, *Европске интеграције и Република Српска*, „Значења“,број 62,Добој, 2008.
18. **Бобан Давор**, *Уставни модели полупредсједничких сустава власти у Русији и Пољској*, Анали Хрватског политоколошког друштва, вол.3.,бр.1, Загреб, 2007.

19. **Бонић Томислав**, *Полупредсједнички систем и рационализирани парламентаризам: примјери Француске и Њемачке*, Анали Хрватског политоколошког друштва.вол.3.бр.1, Загреб, 2007.
20. **Brezovšek Marjan,** *Funkcije in oblike parlamentarnega nadzora nad vlado*, V: Slovenski parlament – izkušnje in perspektive (zbornik referatov), Slovensko politološko društvo Ljubljana, 1996.
21. **Budge min Ian, Keman Hans,** *Parties and Democracies - Coalition formation and Government Functioning in Twenty States,* Oxford University Press, Oxford, 1990.
22. **Буџак Горан**, *Карактеристике кохабитације као модела политичког сустанарства*, Политичка ревија, бр. 2/2004, Београд, 2004.
23. **Буџак Горан,** *Модел демократске трансформације председничко-парламентарног система у Србији*, Политичка ревија, бр. 1/2003, Београд, 2003.
24. **Васовић Вучина,** *Дилеме и проблеми уставног и демократског уређивања власти у „посткомунистичким" земљама*, Архив за правне и друштвене науке бр.2/1994, Београд, 1994.
25. **Васовић Вучина**, *Савремени политички системи*, Београд, 1987.
26. **Вујовић Златко, Вук Стево**, *Контролна функција Скупштине Црне Горе*, у: Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе (ур.Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012.
27. **Вукадиновић Слободан**, *Анализа утицаја законодавног поступка на приједлоге закона,* Правни записи бр. 1/2010, Београд, 2010.
28. **Вукићевић Борис, Вујовић Златко**, *Уставни политичкоправни оквир парламента у Црној Гори 1989-2012*, у: Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе (ур.Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012.
29. **Вукићевић Борис,** *Законодавна функција Скупштине Црне Горе*, у:Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе (ур.Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012.
30. **Вучетић Слободан**, *Дуга рука прошлости*, Београд, 2004.
31. **Вучетић Слободан,** *Нови УставСрбије*,Преглед – Република Србија, бр. 4/2006, Београд, 2006.
32. **Вучић Оливера, Симовић Дарко**,*Уставна читанка*, Београд 2008,
33. **Вучић Оливера**, *Интерпелација - утицај посланика на одговорно поступање владе,* Правна ријеч, бр. 14/08, Бања Лука, 2008.
34. **Вучић Оливера**, *Пет година после-примена устава, поштовање устава,* Зборник радова Устав Србије - пет година после (2006-2011), Ниш 2011.
35. **Gašparič Jure,** *Državni zbor Republike Slovenije 1992-2012,* Ljubljana 2012.

36. **Gašper Lubej:** *Parlamentarne preiskovalne komisije. Veliko političnega cirkusa, časain denarja – malo učinka* (dostopno: PlanetSiol.net:http: //www. siol. Net /novice/ slovenija /2010/ 09/ parlamentarne_preiskovalne_komisije. aspx, 28. 5. 2012).
37. **Гоати Владимир**, *Избори у Србији и Црној Гори од 1990. до 2013. и у СРЈ од 1992. до 2003*., Београд, 2013.
38. **Гостовић Драган***, Извршна власт као државна функција,* Београд, 2006.
39. **Grad F., Kaučič I., Ribičič C.,** *Ustavno pravo Slovenije*, Ljubljana 2009.
40. **Grad Franc,** *Sistem organizacije državne oblasti*, v: 15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije, (ur. Igor Kaučič), Ljubljana 2007.
41. **Grad Franc,** *Nekatere značilnosti razmjeri med državnim zborom, državnim svetom, predsednikom republike in vlado*", *Javna uprava br. 4*, Ljubljana, 1995.
42. **Grad Franc,** *Parlament in vlada*, Ljubljana, 2000.
43. **Grad Franc,** *Položaj parlamenta v političnem in pravnem sistemu Republike Slovenije*, V. Državni zbor Republike Slovenije 1992- 2002, ur. J.Veličeк, T. Krašovec in K. Uglešić, Ljubljana, 2002.
44. **Grafenauer Božo,** *Javna uprava*, Pravna fakultete Univerze u Mariboru, Maribor, 2006.
45. **Давкова - Сиљановска Гордана, Дескоска - Тренеска Рената**, *Македонска (не)демократска сага: Давид (Скупштина) против Голијата (Влада)?,* у: Искушења парламентаризма (ур. Славиша Орловић), Београд 2013.
46. **Давкова - Сиљановска Гордана**, *За македонскиот модел на организација на власта*, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први" во Скопје, Скопје 2010.
47. **Давкова - Сиљановска Гордана**, *За македонскиот модел на организација на власта*, in: Reform of the institutions and its significance for the development of the Republic of Macedonia, Book 5, Makedonian Academy of Sciences and arts, Скопје 2009.
48. **Давкова - Сиљановска Гордана**, *Македонски модел парламентаризма и демократије*, У: Дилеме и изазови парламентаризма, (ур. В.Павловић, С. Орловић), Београд, 2007.
49. **Давкова - Сиљановска Гордана**, *Современи „модели" на организација на власта: дилеми и предизвици*, Зборник Правног фалултета у Загребу бр. 61/2011, Загреб, 2011.
50. **Davkova - Siljanovska Gordana -** *Parliamentary system(s) or/and presidential system(s): Dilemmas and challenges,*www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/14/266/pdf, Mexsico Sity, 2010.
51. **Данић Данило**, *О уредбама*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1-6/1939, Београд, 1939.
52. **Дармановић Срђан**, *Друга транзиција у Црној Гори-од полукомпетитивних избора до изборне демократије*, у: В. Павићевић, С. Дармановић, О. Комар, З. Вујовић, Избори и изборно законодавство у Црној Гори 1990-2006, Подгорица, 2007.

53. **Дармановић Срђан,** *Црна Гора-нова независна држава на Балкану*, у: Референдум у Црној Гори, Подгорица, 2006.
54. **Dahl R*obert,*** *The democracy source book, Cambridge (Mass), London, MIT, coop.2003, p.4.*
55. **Дескоска Рената**, *Облици на парламентарна контрола над владата,* Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, Скопје 2011.
56. **Диги Леон**, *Преображаји јавног права*, Београд, 1998.
57. **Dicey V. Albert,** *The Law of the Constituion*, London, 1960.
58. **Димитријевић Ненад**, *Извршна власт*, Београд, 1993.
59. **Дмичић Миле,** *Босна и Херцеговина као државна заједница sui generis – привремено рјешење или модел за будућност*, Анали Правног факултета Универзитета у Београду, број 1, година LVIII, Београд, 2010.
60. **Дмичић Миле**, „*Босна и Херцеговина – за шта, а против кога и чега*“, Аргументи, бр.19/2013, Бања Лука, 2013.
61. **Дмичић Миле**, *Извршење пресуде Европског суда за људска права у предмету „Сејдић и Финци против БиХ“ и уставноправни положај „Осталих“ у Босни и Херцеговини*, Модерна управа, бр. 9-10, Бања Лука 2013.
62. **Дмичић Миле**, *О босанскохерцеговачкој „недовршеној држави“, „подијељеном друштву“ и „народима без уставног патриотизма*“, Правни живот бр. 12/2014,Београд, 2014.
63. **Дмичић Миле**, *Спроводити, али и мијењати поједина уставна рјешења у Босни и Херцеговини и Републици Српској*,Зборник радова са Научног скупа „Република Српска, двадесет година развоја-достигнућа, изазови и перспективе, Бања Лука, 2012.
64. **Дмичић Миле**, *Уставно правни статус Републике Српске у оквиру Босне и Херцеговине-нормативно и стварно*, Зборник радова са научног скупа Република Српска-десет година Дејтонског мировног споразума, Бања Лука, 2005.
65. **Дмичић Миле**, *Уставноправна рјешења о Босни Херцеговини, као сложеној држави или државној заједници*,Споменица проф. др Гаши Мијановићу, Бања Лука, 2011.
66. **Дмичић Миле**, *Уставност и законитост и уредбодавна овлашћења извршне власти*, Правни живот, бр.22/2010, Београд, 2010.
67. **Дмичић Миле**, *Босанскохерцеговачка држава и њен устав*, Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, бр.35/2013, Бања Лука, 2013.
68. **Дмичић Миле**, *Маргиналије о босанскохерцеговачкој држави и друштву*, Правна ријеч, бр.39/14, Бања Лука, 2014.
69. **Дмичић Миле**,*Уредбодавна овлашћења и њихово остваривање у правном систему Републике Српске,*”Модерна управа”, Бања Лука, 2010.
70. **Дмичић Миле**, *Уставно право, допуна основној литератури*, Бања Лука, 2011.

71. **Дмичић Миле**, *Уставноправно уређење Босне и Херцеговине као федерације sui generis*, "Споменица академика Рајка Кузмановића", Бања Лука 2006.
72. **Дмичић Миле**, Дејтонска рјешења – за босанскохерцеговачку државу и друштво – бити или не бити, питање је сад, Правна ријеч, бр.42/2015, Бања Лука, 2015.
73. **Duverger Maurice,** *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, European Journal of Political Research, 8, 1980.
74. **Duverger Maurice,** *Instituiones politiques et droit constituonnel*, Paris, 1980.
75. **Duverger Maurice,** *The Political system of the European Union*, European Journal of Political Research, 31, 1997.
76. **Dunleavy P., Jones W. G, Burnham J,. Elgie R,. Fysh P:** *Leaders, Politics and Institutional change: the Decline of Prime Ministerial Accountabilty to the House of Commons*, 1868 – 1990, British Journal of Political Science, 23, 2009.
77. **Ђорђевић Срђан,** *Инкомпатибилитет функције предсједника Републике Србије од 2012. године*, Гласник права, бр.1/2012, Крагујевац, 2012.
78. **Ђурђев Александар**, *Уставно право I*, Нови Сад, 2001.
79. **Ђурђев Александар**, *Уставно право II - Организација државне власти*, Нови Сад, 2001.
80. **Elgie Robert,** *The classification of democratic regime types: Concptual ambiguity and contestable assumptions*, European Journal of Political Research, 33, 1998.
81. **Elgie Robert,** *A Fresh Look at semipresidentialism: Variations on a a Theme*,Journal of Democracy, Vol. 16, No. 3, 2005.
82. **Elgie Robert,** *Semi-presidentialism in Europe*, Oxsford University Press, 1999.
83. **Живковић Мирослав**, *Теорија државе и права-Теорија државе,* Београд, 1995.
84. **Zagorc Saša**, *Pravni akti predsednika republike*, Zbornik znastvenih rasprav, Ljubljana, 2005.
85. **Zagorc Saša,** *Nezdružljivost funkcije in nadomeščanje predsednika republike*, X Dnevi javnega prava (zbornik referatov), Portorož, 2004.
86. **Zagorc Saša,** *Institut protipotpisa aktov šefa države,* u: Janez Pogorelec, Politična odgovornost, Ljubljana 2006.
87. **Зајц Драго**, *Улога словенског парламента у процесу транзиције, прилагођавања законодавства и учлањивања у ЕУ*, Политичка мисао бр. 1/2005, Загреб 2005.
88. **Zajc Drago,** *Dejavnost državnega zbora RS v zvezi z zadevami EU po vstopu Slovenije v EU in v prvem letu četrtega mandata*, V: slovenija v Evropski družbi znanja in razvoja, (ur. Miro Haček in Drago Zajc, 267-284), Ljubljana, 2007.
89. **ZajcDrago,** *Modeli oblikovanja koalicij in koalicijskih vlad v Sloveniji*, Teorija i praksa, br. 4/2009, Ljubljana, 2009.
90. **Zajc Drago,** *Moč i nemoč slovenske parlamentarne demokracije*,u :Demokracija – vladanje in uprava u sloveniji, Zbornik referatov Slovenskega politološkega društva, Ljubljana, 1997, str. 9-25.

91. **Zajc Drago,** *Predsedniške volitve 2002 v Sloveniji – pomen volilnih opravil in vloga osebnosti*, u: Predsedniške volitve 2002, ur. Danica Fink-Hafner in Tomaž Boh, Ljubljana 2003.
92. **Zajc Drago,** *Razvoj parlamentarizma –funkcije sodobnih parlamentov*, Ljubljana 2004.
93. **Zajc Drago,** *Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v procesu odločanja na ravni EU*, Uprava br.1/2006, Ljubljana 2006.
94. **Zorko Mojca,** *Ustavna obtožba zoper predsednika je resna in je ne smemo jemati zlahka*, Dnevnik, Ljubljana, 2010, dostupno na: http://www.dnevnik.si/slovenija/v-ospredju/1042333737
95. **Закошек Ненад**, *Политички систем Хрватске*, Загреб, 2002.
96. **Закошек Ненад**, *Хрватски парламент у раздобљу демократске транзиције*, Политичка мисао, вол. 30, бр.4, Загреб, 1993.
97. **Ибрахимагић Омер,** *Држава Босна и Херцеговина према европским и демократским стандардима,* 2004, преузето са: http://www.soros.org.ba/pravo_ustav_bih_01.htm
98. **Илишин Власта**, *Структурна динамика хрватског парламента*,Политичка мисао, 36, бр.3, Загреб, 1999.
99. **Илишин Власта**, *Хрватски сабор 2003: обрасци политичке регрутације парламентарне елите*, Политичка мисао бр.4, Загреб, 2007.
100. **Јовановић Милан**, *Нови Устав Србије – манипулативни или неутрални уставни дизајн*, Политичка ревија, бр.4/06, Београд, 2006.
101. **Јовановић Милан**, *Парламентарни избори у Србији 21.јануара 2007. године*, Српска политичка мисао бр. 3-4/2007, Београд, 2007.
102. **Јовановић Милан,** *Организација власти у приједлозима за нови устав Србије*, Политичка ревија бр.1 /2004, Београд, стр. 9-23.
103. **Јовановић Милан**, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд, 2008.
104. **Јовановић Павле**, *Уставно-правни положај предсједника Републике Србије у компаративној перспективи*,Зборник радова правног факултета у Новом Саду, бр.3/2007.
105. **Јовановић Павле, Ненад Димитријевић**, *Савремени политички системи, I део*, Нови Сад, 1991.
106. **Јовановић Слободан**, *О држави*, Београд, 1922.
107. **Јовић Дејан**, *Хрватски референдум о чланству у Европској унији и његове посљедице за смањени западни Балкан*, Анали хрватског политиколошког друштва 2012, Загреб, 2012.
108. **Јовичић Миодраг**, *Чему Устав?*, у: Куда идеш, Србијо?- Хроника српско-југословенске уставности (1990 – 1994), Београд, 1995.
109. **Јовичић Миодраг**, *Велики уставни системи, –елементи за једно упоредно уставно право* Београд, 1984.
110. **Јовичић Миодраг**, *Одговорност носилаца јавних функција*, Београд, 2006.
111. **Јовичић Миодраг**, *Уставни и политички системи*, Београд, 2006.

112. **Јовичић Миодраг**, *Политичка одговорност шефа државе у упоредном праву*, Београд,1966.
113. **Јововић Радивоје** „*Положај шефа државе у политичком систему Србије",* Право и политика бр. 1/2011, Нови Сад.
114. **Јукић Звонимир**, *Политичке странке,* у: Увод у политички систем Босне И Херцеговине – изабрани аспекти, (ур. С. Гаврић, Д. Бановић, С. Krause, Сарајево, 2009.
115. **Kaučič Igor, Zagorc Saša**, *Pravno mnenje o vlogi in ustavnem položaju Predsednika Republike pri postavitvi veleposlanikov,* 2008, Dostupno na http:/www.scribd.com/doc/8421909
116. **Камарић Мустафа**, *Разграничење подручја закона и уредбе*,Годишњак Правног факултета у Сарајеву, Сарајево, 1956.
117. **Камарић Мустафа**, Проблеми уредбе с нарочитим обзиром на широка овлашћења, Сарајево, 1957.
118. **Каракамишева Тања,** *Основне забелешки за системите на организација на власти и за потребата од реформирање на политичките интитуции во Републике Македонија*, у: Реформата на институциите и нејзиното значење за развојот на република Македонија, Македонска академија на науките и уметностите Скопје, 2009.
119. **Касаповић Мирјана**, *Изборни и страначки сустав Републике Хрватске*, Загреб, 1993.
120. **Касаповић Мирјана**, *Компаративна истраживања полупредсједничких сустава у средњој и источној Европи: проблеми концепцијске растезљивости, селекцијске пристраности типологизирања и деноминирања*, Анали Хрватског политоколошког друштва, вол.3.бр.1, Загреб, 2007.
121. **Касаповић Мирјана,** Босна и Херцеговина: Десет година након Дејтона, „Статус", Мостар, бр. 8/2006, 70.
122. **Касаповић Мирјана,** *Изборни лексикон*, Загреб, 2003.
123. **Kasapović Mirjana**, *Coalition Governments in Croatia: First Experience 2000-2003*,Croatian Political Science Review, 05/2003, Zagreb, 2003.
124. **Kaučič Igor,** *Funkcija predsednika republike in državni zbor*, Strukovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Zbornik Inštituta za javno upravo, Brdo pri Kranju, 1995.
125. **Kaučič Igor,** *Predsednik republike med ustavo in politično prakso*, Podjetje in djelo, 7/2006, Ljubljana, 2006.
126. **Kaučič Igor,** *Referendum in sprememba ustave,* Ljubljana 1994.
127. **Келзен Ханс**, *Општа теорија права и државе*, Београд, 1951.
128. **Климовски С., Дескоска Р., Каракамишева Т.,** *Уставно право,* Скопље, 2011.
129. **Коцјанчић Руди**, „*Уставни основ за одлучивање о приступању Словеније Европској унији",* Анали Правног факултета у Београду, год.LIII, бр.1,Београд 2005.
130. **Kocjančič R., Ribičič C., Grad F., Kaučič I.,** *Ustavno pravo Slovenije*, Ljubljana 1998.

131. **Kocjančić Rudi,** *Vloga nosilcev izvršilne oblasti in parlamentov držav članic v Evropski uniji (EU),* Uprava, letnik I, 1/2003, Ljubljana, 2003.
132. **Krašovec Tatjana,** *The cooperation between the National Assembly ofSlovenia and the Slovenian government after EU accession – first experiences,*referat na međunarodnoj konferenciji Internacionalizacija parlamentov – vloganacionalnih parlamentov vEU, Državni zbor, Ljubljana, april 7-9, 2005.
133. **Крбек Иво**, *Уредба из нужде, изнимно стање и проблем ратификације уредбе,*Архив за правне и друштвене науке, бр. 1/1938.
134. **Крбек Иво,** *Управно право, књиг*а I, Загреб, 1929.
135. **Крегар Ј., Смердел Б., Шимуновић И**., *Нови Устав Хрватске: настанак, основне идеје и институције,*Зборник Правног факултета у Загребу, бр 2-3, Загреб, 1991.
136. **Kristan I., Ribičič C., Grad F., Kaučič I.,** *Državna ureditev Slovenije*, Ljubljana, 1994.
137. **Kristan Ivan:** *Odgovornost predsednika republike (šefa države),*X Dnevi javnega prava, (zbornik referatov), Portorož, 2004.
138. **Кузмановић Рајко, Дмичић Миле**, *Уставно право*, Бања Лука, 2002.
139. **Кузмановић Рајко**, *Државноправне реформе и Споразум о стабилизацији и придруживању*, Правнаријеч, бр. 27/2011, Бања Лука, 2011.
140. **Кукић С. Славо**, **Чутура Марија**, *Избори и послијеизборно коалирање – анализа прећеног и покушај процјене избора 2006. године*, у: Избори и изборне коалиције (зборник радова, ур. Алекса Милојевић), Бијељина, 2006.
141. **Кунић Петар**, *Управно право*, Бања Лука, 2010.
142. **Кутлешић Владан**, *„Суспензивни вето у Уставу Србије у светлу компаративног права“,* Страни правни живот, бр.1-2/1991, Београд.
143. **Кутлешић Владан**, *Организација власти - упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе,* Београд, 2002.
144. **Кутлешић Владан**, *Шеф државе у бившим социјалистичким државама*, Архив за правне и друштвене науке бр.2/94, Београд, 1994.
145. **Кутлешић Владан**, *Устави бивших социјалистичких држава Европе (упоредно-правна студија),* Београд, 2004.
146. **Лаловић Драгутин**, *Хрватска Друга република и њене државотворне кушње,*Политичка мисао број 1/2001, Загреб 2001.
147. **Laver Michael and Shepsle A. Kenneth**, *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
148. **Lijphart Arend,** *Constituional Choices for New Democracies*, Journal of Democracy, 1991, br. 1.
149. **Lijphart Arend**, *Democracies,* New Hawen and London, 1984.

150. **Лилић Стеван**, *Извршна власт и управа у парламентарном и председничком систему поделе власти*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2, Београд, 1984
151. **Linz J. and ValenzuelaA**. (eds), *The failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Md. Johns Hopkins University Press, 1994.
152. **Линц Хуан, Степан Алфред**, *Демократска транзиција и консолидација*, Беград 1998.
153. **Лишанин Младен**, *„Нормативни стварни модел креирања и реализације спољне политике у политичком систему Србије (1)“*, Српска политичка мисао, бр. 4/2010, Београд, 2010.
154. **Лово Филип**, *Велике савремене демократије,* Нови Сад, 1999.
155. **Лок Џон**, *Двије расправе о влади*, Београд, 1978.
156. **Лукић Владимир, Поповић Витомир**, *Документи Дејтон – Париз*, Бања Лука, 1999.
157. **Лукић В. Радомир,** *Дводомност Парламентарне скупштине* БиХ, Правни живот бр.12/2010, том IV, Београд 2010.
158. **Лукић В. Радомир**, *Шеф државе по Уставу Руске Федерације из 1993. године*, Страни правни живот бр. 2-3/1994, Београд.
159. **Лукић Д. Р., Кошутић П. Б., Митровић М. Д**, *Увод у право*, Београд, 2001.
160. **Лукић Д. Радомир**, *Извршно-политичка функција*, Архив за правне и друштвене науке, 2-3, 1973.
161. **Лукић Д. Радомир**, *Увод у право*, Београд, 1981.
162. **Лучић Иво**, Босна и Херцеговина од првих избора до међународног признања. Статус, бр. 12, Мостар, 2007.
163. **Malova D., Haughton T,**„*Making Institutions in Central and Eastern Europe and the Impact of Europe“*, West European Politcs, 44/2.
164. **Markič Boštjan,** *Politične stranke, volilna kultura, volilni sistem*, Teorija in praksa, br. 29, Ljubljana, 1992.
165. **Mainwaring S. and Shugart M**. (eds), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge and New York, Cambridge University Press, 1997.
166. **Марковић Горан**, *Законодавна функција Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине*, у : Демократске перформансе парламентаСрбије, Босне и Херцеговине и Црне Горе (приредио Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012.
167. **Марковић Горан**, *Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини*, Правна ријеч, бр. 27/2011, Бања Лука, 2011.
168. **Марковић Горан**, *Предсједништво*, у: Увод у политички систем Босне и Херцеговине – изабрани аспекти, (Саша Гаврић, Дамир Бановић, Christina Krause, ed.), Сарајево, 2009.
169. **Марковић Горан**, *Устав Босне и Херцеговине*, у : *Држава, политика и друштво у Босни и Херцеговини* (ур. Дамир Бановић, Саша Гаврић), Сарајево, 2011.
170. **Марковић Горан**, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Београд/Сарајево, 2012.

171. **Марковић Горан**, *Избор и одговорност шефа државе*, Правна ријеч, бр. 31/2012, Бања Лука, 2012.
172. **Марковић Горан**, *Институција шефа државе у Босни и Херцеговине*, Правна ријеч бр.10/2007, Бања Лука, 2007.
173. **Марковић Горан**, *Криза парламентаризма у Босни и Херцеговини*, у: Парламентаризам у Босни и Херцеговини (ур. С. Гаврић и Д.Бановић), Сарајево, 2012.
174. **Марковић Горан, Сахаџић Маја**, *Правни и политички оквир дјеловања Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине*, у: Демократске перфомансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе, (приредио: Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012.
175. **Марковић Горан**, Мора ли Босна бити тамни вилајет?, Нови пламен (часопис) бр.15, 2012, стр.22. http://s3.amazonaws.com/novi_plamen/pdf_tekst/120.pdf?1380362810
176. **Марковић Ратко**, *Одговорност предсједника Републике – према уставима Републике Србије од 1990. и 2006. године*, у: А. Фира, Р. Марковић (ур), Два века српске уставности, Београд 2010.
177. **Марковић Ратко**, *Уредба као општи правни акт извршне власти*, Зборник за друштвене науке Матице српске , 63/1977, Београд, 1977.
178. **Марковић Ратко**, *Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године*, Анали Правног факултетета у Београду, бр.2/2007, Београд, 2007.
179. **Марковић Ратко**, *Извршна власт*, Београд, 1980.
180. **Марковић Ратко**, *Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2/2006, Београд, 2006.
181. **Марковић Ратко**, *Уставно право и поличке институције*, Београд, 2009.
182. **Марковић С.Божидар,** *Монархија или република*,Архив за правне и друштвене науке бр. 1-3/1996, Београд, 1996
183. **Mathiot Andre,** *Instituions politques comparees: le pouvoir executif dans les democraties d`Occiident*, Paris, 1968.
184. **Shugart Matthew Soberg,** *Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, French Politics, 3, 2005.
185. **Милосављевић Б., Поповић Д.**, *Уставно право*, Београд, 2008.
186. **Милосављевић Богољуб**, *Анализа експертског Устава Црне Горе*, у: Уставно заокруживање државе: У сусрет новом Уставу Црне Горе, (ур. Един Шарчевић), Београд, 2007.
187. **Милосављевић Богољуб**, *Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије*, Правни записи бр.1/2012, Београд, 2012.
188. **Миљко Звонко**, *Уставно уређење Босне и Херцеговине*, Загреб, 2006.

189. **Митков Владимир**, *Претседателот на Републиката во системот на државната власт во Република Македонија,* Зборник на Правниот факултет Јустинијан Први во Скопје, Скопје 2011.
190. **Михајловић Владан**, *Србија између преседничког и парламентарног система власти*,у: Устав Републике Србије-пет година после (2006-2011), Ниш 2011.
191. **Монтескје Шарл**, *О духу закона*, Београд, 1989.
192. **Мухић Фуад**, *Теорија државе и права,(треће издање),* Сарајево, 2002.
193. **Ненадић Боса**, *Уставна концепција нормативне дјелатности извршне власти у Републици Српској*, Зборник Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, 1997.
194. **НешићПлавшићАнђелка**, *Организација државне управе у Републици Србији и Црној Гори*, у: Право земаља у региону, Институт за упоредно право Београд, 2010.
195. **Нешковић Радомир**, *Недовршена држава - политички систем Босне и Херцеговине,* Сарајево, 2013.
196. **Николић Оливер**, *Компаративно-теоријски приказ промулгације закона са посебним освртом на СРЈ,*Архив за правне и друштвене науке, бр.1-3/1996.
197. **Николић Павле**, *Уставно право*, Београд, 1995.
198. **Орловић Славиша**, *Полупредсједнички систем и партијски систем Србије, Политичке странке у Србији-структура и функционисање,* Београд, 2005.
199. **Орловић Славиша**, *Политички живот између партократије и демократије*, Београд, 2008.
200. **Орловић Слободан**, *Уставни суд у праву и политици, Српска политичка мисао,* бр. 4/2008, Београд, 2008.
201. **Орловић Слободан**, *Један период из уставног развоја извршне и законодавне власти у Републици Србији и Републици Српској*, Правна ријеч, бр. 10/2007, Бања Лука, 2007
202. **Орловић Слободан**, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008.
203. **Орловић Слободан**, *Организација извршне власти као темељ правне државе*, Правни живот бр.14/2007, Београд
204. **Орловић Слободан**, *Уставни положај владе Мађарске и владе Србије,* Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2012, Нови Сад 2012.
205. **Павићевић Веселин**, *Анализа нормативне структуре и ефеката система*, у: В.Павићевић, С.Дармановић, О.Комар, З.Вујовић, Избори и изборно законодавство у Црној Гори 1990-2006, Подгорица, 2007.
206. **Павловић Марко,** *Карактеристике Устава Србије од 1888. и 2006.,* у:Правни систем Србије и стандарди 10 ЕУ и Савета Европе (ур.Станко Бејатовић), Крагујевац, 2007.
207. **Пајванчић Маријана**, *Динамичке компетенције државне власти,* Зборник радова Правногфакултета у Новом Саду, 1-2/2007, Нови Сад, 2007.
208. **Пајванчић Маријана**, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд, 2009.

209. **Пајванчић Маријана**, *Парламентарно право*, Београд, 2005.
210. **Пајванчић Маријана**, *Уставно право-уставне институције-*, Нови Сад, 2005.
211. **Пајванчић Маријана**, *Србија између устава и уставности,* Београд, 2005.
212. **Пашић Најдан**, *Упоредни политички системи*, Београд, 1981.
213. **Пејановић Мирко**, *Структура и карактеристике развоја политичког плурализма у Босни и Херцеговини 1989-2003, у:* Развој политичког плурализма у Словенији и Босни и Херцеговини, Сарајево/Љубљана, 2006.
214. **Пејић Ирена**, *Органи у законодавном поступку: влада, парламент (одбор и пленум), председник републике,*у:Унапређивање квалитета законодавног поступка у Народној скупштини, Београд, 2010.
215. **Пејић Ирена,** *Парламентарна влада у Србији-могућности непосланичке владе*, у: У сусрет новом Уставу Србије, Београд, 2004.
216. **Пејић Ирена,** *Парламентарно право,* Ниш, 2011.
217. **Пејковић Марко**, *О одговорности шефа државе у Србији: два недовршена концепта*, Гласник Адвокатске коморе Војводине, бр.7-8/2009, Нови сад, 2009.
218. **Пејковић Марко**, *Положај шефа државе у политичком систему Србије*, Српска политичка мисао бр. 2/2010, Београд, 2010.
219. **Перић Берислав**, *Структура права, I дио*, Загреб, 1964.
220. **Петров Владан**, *Нови уставни суд Републике Србије*, Нова српска политичка мисао, Посебно издање, „Устав и искушења“, бр.2/2008, Београд, 2008.
221. **Петров Владан**, *Распуштање парламента*, Права човека, 1-2/2004, Београд, 2004.
222. **Петров Владан**, *Суспензивни вето предсједника Републике*, Права човека, 3-6/2005, Београд, 2005.
223. **Петров Владан**, *Енглески устав*, Београд, 2007.
224. **Петров Владан**, *Парламентарно право*, Београд, 2015.
225. **Петровић Милан**, *Такозвани „акти владе“ и правни појам политике*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LVIII, Ниш, 2011.
226. **Пилиповић Милан**, *Избор Савјета министара БиХ и инструменти парламентарне контроле његовог рада,* Правна ријеч бр. 22/10, Бања Лука, 2010.
227. **Пилиповић Милан**, Устав Босне и Херцеговине-нормативно о стварно, Бања Лука, 2008.
228. **Побрић Нурко,** *Уставно право*, Мостар, 2000.
229. **Pogorelec Janez,** *Politična odgovornost*, Ljubljana, 2006.
230. **PogorelecJanez,** *Položaj predsednika republike*, Pravna praksa, časopis za pravna vprašanja, Ljubljana, 2005.
231. **Поповић Славољуб,** *Органи извршне власти*, Београд, 1983.
232. **Prelot Marcel,** *Политичке институције (књига 1)* , Политичка култура, Загреб, 2000.

233. **Prunk Janko,** „*Tranzicijske poti vSloveniji in v srednjeevropsih državah od 1989 do 1992/93“*, v. Fink- Hafner D. In Haček M. (ur); Demokratični prehodi I, FDV, Ljubljana 2002.
234. **Павлић Славен**, *Трансформација представничке функције политичких странака*, Зборник Правног факултета у Загребу, бр.6/2007, Загреб, 2007.
235. **Радојевић Миодраг**, *Институција предсједника Републике у новом Уставу Србије*, Политичка ревија, бр.2-4/2007, Београд, 2007.
236. **Радојевић Миодраг**, *Положај Владе у новом Уставу Србије*, Политичка ревија бр.3/2009, Београд, 2009.
237. **Радојевић Миодраг**, *Прилог за расправу о уставном питању у Србији – Митровдански устав,* Српска политичка мисао, број 1/2009, Београд, 2009.
238. **Радојевић Миодраг**, *Подела власти у Уставу од 2006. године – скица система организације власти*, Правна ријеч, 18/2009, Бања Лука, 2009.
239. **Рајић Наташа**, *Инструменти контроле власти током ванредног стања на примеру Устава Републике Србије из 2006. године*, Зборник радова Правног факултета у Нишу (тематски број посвећен Славољубу Поповићу), Ниш, 2011.
240. **Растодер Шербо**, *Државна управа у Црној Гори*, Подгорица, 2011, Доступно: www.maticacrnogorska.me
241. **Ribarič Miha,** *Nekateri vidiki ustavnega položaja predsednika republike*,3. strokovno srečanje pravnikov javnega prava, Portorož, 3.- 5. december 1997, Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi 1/1997, Inštitut za javno upravo.
242. **Ribarič Miha:** *Institucija predsednika republike ob 10- letnici Ustave,* Zbornik Inštituta za javno upravo Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi 1/2001 - VII. Dnevi javnega prava: "10 let slovenske ustave", Portorož, 4. - 6. junij 2001
243. **Ribarič Miha,** *Komentar Ustava Republike Slovenije* (ur. Lovro Šturm), Ljubljana, 2002.
244. **Ribarič Miha,** *Odgovornost predsednika republike*, Javna uprava, br. 4, Ljubljana,1999.
245. **Ribarič Miha,** *Odgovornost predsednika republike,* V. Dnevi javnega prava: Slovensko javno pravo na prehodu v novo tisočletje, Portorož, 7-9 juni 1999, preuzeto sa http//www2.gov.si/up-rs/1992-2002/mk.nsf./17775
246. **Ribarič Miha,** *Odnos med predsednikom Republike Slovenije in Vlado,* u: Demokracija – vladanje in uprava v sloveniji , Zbornik referatov slovenskega politološkega društva, Ljubljana, 1997.
247. **Ribarič Miha,** *Predsednik republike v procesu političnega odločanja*, Strukovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Zbornik Inštituta za javno upravo, Rogaška Slatina, 1996.
248. **Ribarič Miha,** *Status predsjednika Republike Slovenije v sistemu vladanja*, National report for the Round Table Conference „Ten years of the Demokratic Constitutionakism in Central and Eastern Europe“, Poland, 2000, 833. Доступно на http:/www.2.gov.si/up-rs_slo.nsf.

249. **Ribičič Ciril,** *Predsednik Republike kot element stabilnosti v parlamentarnem sistemu,* X Dnevi javnega prava (Zbornik referatov), Portorož, 2004.
250. **Ribičič Ciril,** *Mozaik ustavnih sprememb:od slovenske ustavnosti k evropski*, Ljubljana, 2003.
251. **Ристовска Марика**, *Политичка контрола на законодавната власт врз извршната власт*, Годишник на Правниот факултет во Скопје, том 38, 1996/98.
252. **Родин Давор,** *Два проблема хрватског парламентаризма*, Анали хрватског политиколошког друштва, Загреб, 2005.
253. **Rupnik J, Cijan R., Grafenauer B.,** *Ustavno pravo Republike Slovenije (posebni del),* Maribor, 1996.
254. **Савић С. Снежана**., *Дејтонска Босна и Херцеговина*, Бања Лука, 2003.
255. **Савић Снежана**, „*Провођење пресуде Европског суда за људска права у предмету „Сејдић и Финци против БиХ",*Правна ријеч, бр.31/2012, Бања Лука, 2012.
256. **Савић Снежана**, *Уредба као извор права у правном систему Републике Српске*,Зборник са научног скупа „Изградња и функционисање правног система Републике Српске", Бања Лука, 1997.
257. **Савић Снежана,** *Промјене Устава Босне и Херцеговине,* Зборник са научног скупа: Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума, АНУРС, Бања Лука, 2005.
258. **Савић Снежана**, *Уредба – контрола уставности и законитости кроз праксу Уставног суда РС*, Правна ријеч, бр. 42/2015, Бања Лука, 2015.
259. **Савић Снежана**, *Конститутивност народа у Босни и Херцеговини*, Бања Лука, 2000.
260. **Савић Снежана**, *Основе права*, Бања Лука, 2005.
261. **Савић Снежана**, *Република Српска послије Дејтона*, Б. Лука,1999.
262. **Савић Снежана,** *О облику државног уређења Босне и Херцеговине*, Зборник радова са округлог стола - Подјела надлежности између институција БиХ и ентитета, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 1999.
263. **Сартори Ђовани**, *Упоредни уставни инжењеринг*, Београд, 2003.
264. **Sartori Giovanni,** *Party and Party systems, A Faramework for Analysis*,Cambrdge*:* Cambridge University Press, 1976.
265. **Shugart S Matthew, Carey M. John,** *Presidents and Assemblies, Constituional Design and electoral Dynamics,* Cambridge University Press, New York, 1992.
266. **Shugart S. Matthew,** *President and Parliaments East European*,Constitutional Review, Fall 1993.
267. **Сахаџић Маја,** *Контролне функције Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине*, у: Демократске перфомансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе, (приредио: Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012.
268. **Симовић Дарко, Петров Владан,** *Уставно право*, Београд, 2014.

269. **Симовић Дарко**, *Полупредсједнички систем*, Београд, 2008.
270. **Симовић Дарко**, *Одлучивање о оптужбама против највиших државних функционера*, у: Вучић О., Петров В., Симовић Д., Уставни судови у бившим југословенским републикама-теорија, норма, пракса, Београд, 2010.
271. **Симовић Дарко,** *(Не)довољно рационализовани парламентаризам митровданског уставотворца*, Зборник радова Устав Србије-пет година после (2006-2011), Ниш, 2011.
272. **Симовић Дарко**, *Полупредседнички систем – институционални модел кога (не)треба избегавати*, часопис *Правна ријеч број 18/09*, Бања Лука, 2009.
273. **Симовић Дарко**, *Полупредседнички систем Вајмарске Немачке*, Правни живот, том IV, број 12, Београд, 2006.
274. **Симовић Дарко**, *Рационализовани парламентаризам Устава Србије из 2006 године*, Правни живот бр. 14/2007, Београд, 2007.
275. **Слободан Вучетић**, *Искушења обновљене државности*, Београд, 2008.
276. **Смердел Бранко**, *Експертски текст Устава Црне Горе*, у: Уставно заокруживање државе: У сусрет новом Уставу Црне Горе (ур. Един Шарчевић), Београд, 2007.
277. **Смердел Бранко**, *Нови сустав устројства власти и његови изгледи*, Зборник Правног факултета у Загребу, Загреб, 2001.
278. **Смердел Бранко**, *Одговорност владе у европским контексту: како европске (парламентарне) институције `раде свој посао`*, Зборник Правног факултета у Загребу, бр 3-4/2010, Загреб, 2010.
279. **Смердел Бранко,** *Парламентарна одговорност: закључци након три десетљећа истраживања*, Политичка одговорност, Загреб, 2012.
280. **Смердел Бранко**, *Организација власти према новом Уставу Републике Хрватске, уставне норме и политичка збиља у пријелазном раздобљу*", Законитост, бр. 7-8,Загреб,1991.
281. **Смердел Бранко**, *Парламентарни сустав и стабилност хрватског устава-слиједе ли након предсједничких избора нове промјене устројства власти?,*Зборник Правног факултетеа у Загребу, број 60 (1), Загреб, 2010.
282. **Смердел Бранко,** *Устав РХ након уставних промјена*, Хрватска правна ревија, бр. 10/2010, Загреб, 2010.
283. **Сокол Смиљко, Смердел Бранко**, *Уставно право*, Загреб, 1998.
284. **Сокол Смиљко, Смердел Бранко**, *Организација власти*, Загреб, 1988.
285. **Сокол Смиљко**, *Хрватска као демократска држава*, Политичка мисао број 3/1998, Загреб 1998.
286. **Сокол Смиљко**, *Четвртпредсједнички или парламентарни сустав*, Вечерњи лист од 09.04.2008.

287. **Спасојевић Душан**, *Одблокирана транзиција– политичке поделе у Србији након 2000 године*, Годишњак Факултета политичких наука, бр. 5, Београд, 2011.
288. **Спекторски В. Евгеније**, *Држава и њен живот,* Београд, 2000.
289. **Станковић Марко**, *Политичка одговорност Владе у уставном систему Србије*, Правни живот бр.14/2007, Београд, 2007.
290. **Стевандић Данило**, *Уредбе у правном поретку Републике Србије*, Правни записи, бр. 2/2012, Београд, 2012.
291. **Steiner Christian, Адемовић Недим**, *Устав Босне и Херцеговине (Коментар),* Сарајево, 2010.
292. **Стефановић Јован**, *Уставно право ФНРЈ и компаративно,*том II, *Загреб*, 1956.
293. **Стојиљковић Зоран**, *Изборне коалиције и процес формирања власти у Србији* (1990-2008) у: Око избора (Парламентарни избори у Републици Србији, 11 мај 2008.године), ЦеСИД (ур.Срећко Михаиловић), Београд, 2008.
294. **Тафро Сеад**, Вијеће министара, Сарајево, 2005.
295. **Томић Зоран**, Уставно и сродно, Београд, 2006.
296. **Тренеска Рената**, *Мешовитиот модел на организација на власта:Франција и Македонија*, Мегународнота конференција „македонско – француски денови на правото – 2000 години од Code Civil“, Скопје, 2005.
297. **Трнка К., Милићевић Н., Симовић М., Дмичић М.**, *Устав Федерације БиХ, Устав Републике Српске, Европска повеља о локалној самоуправи (коментар)*, Сарајево, 2004.
298. **Трнка Касим,** *Уставно право*, Сарајево, 2006.
299. **Трнка Касим**, *Истраживачка студија: Процес одлучивања у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине*, Сарајево, 2008.
300. **Фелих Мартин, Гералд Кнаус**, *Лекције из Босне и Херцеговине, мукотрпни посао европског раџе*, доступно: хттп://www.есиweб.орг/пдф/еси_еуропеанрај_артицле_ид_1.пдф
301. **Finner E. Samuel,** *The individual Responsibiliti of Ministers*, Public administration, 1956.
302. **Фира Александар**, *Уставно право Босне и Херцеговине*, Нови Сад, 2002.
303. **Фира Александар**, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља (III том),* Нови Сад, 1999.
304. **Фира Александар**, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, IVтом, Уставно право Босне и Херцеговине,* Нови Сад, 2002.
305. **Фира Александар**, *Устав Републике Србије од 2006. године- II књига,* Нови Сад, 2007.
306. **Hague Rod, Harrop Martin, Breslin Shaun,** *Comparative Government and Politics, 4*, ed. London, 1998.
307. **Hauriou Maurice, *Precis de troit constitutionnel*, Paris, 1923.**
308. **Хејден М. Роберт**, *Скице за подељену кућу - уставна логика југословенских сукоба*, Београд, 2003.

309. **Хикс Сајмон**, *Политички систем Европске Уније*, Београд, 2007.
310. **Hood-Philips,** *Constitutional and Administrative Law*, London, 1978.
311. **Церар Миро**, *Улога предсједника Републике у словенском уставноправном и политичком суставу*, Политичка мисао бр. 4/2005, Загреб, 2005.
312. **Cerar Miro,** *Obtožba pred ustavnim sodiščem (nekatera odprta vprašanja veljavne ureditve*), Javna uprava, let.35,št.2, Ljubljana, 1999.
313. **Шарчевић Един,** *Подјела власти у експертском тексту Устава Црна Горе*,у: Уставно заокруживање државе: У сусрет новом Уставу Црне Горе, (ур. Един Шарчевић), Београд, 2007.
314. **Шкарик Светомит,** *Промени на државата – нација во Европа во почетокот на 21 век: Случајот на Република Македонија,* Годишњак Правног факултета у Скопљу, Том 37, 1996/98, Скопје, 1998.
315. **Шпадијер Балша**, *Савремено председништво у политичком систему САД*, Институт за упоредно право, Београд, 1980.
316. **Шуковић Мијат**, Три различита уставна уређења Црне Горе", *Revus (revija za evropsko ustavnost) br.11/2009*, Ljubljana, 2009.
317. **Шуковић Мијат**, *Концепција и садржина Устава Црне Горе од 2007. године- прилог расправи о улози, функцијама и одговорности државе у савремености*, Подгорица, 2010.
318. **Шуковић Мијат**, *Уставно право*, Подгорица, 2009.

Устав, закони, општи акти

- Устав Републике Словеније**,** (Ustava Republike Slovenije),Uradni list Republike Slovenije št. 33/91, br. 42/97; 66/2000; 24/2003; 69/04; 68/06; 47/13)
- Устав Републике Хрватске **(**Народне новине бр. 56/90, бр.135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010), пречишћени текст (Народне новине бр. 85/10)
- Устав Републике Македоније (Службен весник на Република Македонија“ бр.52/911, бр. 91/01; 1/92; 31/98; 84/03; 107/05; 3/09)
- Устав Републике Србије (Сл. гласник Републике Србије бр. 98/06)
- Устав Црне Горе, (Службени лист Црне Горе“ број 1/07).
- Устав Федерације Босне и Херцеговине (Службене новине Федерације Босне и Херцеговине бр. 1/94, 13/97,16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/94, 20/04, 33/04, 72/05, 71/05)
- Устав Републике Српске (седмо издање), приредили и уредили Мидраг Н. Симовић и Миле С. Дмичић, Бања Лука, 2007.
- Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije**,** („Uradni list Republike Slovenije“, št. 24/2003)
- Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, „Uradni list Republike Slovenije“, št. 1 z dne 25. junij 1991 in 19/1991 – popravek
- Zakon o volitvah predsednika republike (Uradni list RS br. 39/92).
- Zakon o Vladi Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije št. 24/05.; 109/08, 38/10, 8/12
- Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU), „Uradni list RS“, št. 34/2004 in 43/2010, 107/2010
- Законо о спољним пословима (Zakon o zunanjih zadevah, Uradni list 113/03, 76/08, 108/09.)
- Закона о избору предсједника Републике Хрватске (Народне новине бр.22/92; 42/92; 71/97; 69/04; 99/04; 44/06; 24/11; 128/14).
- Закон о Влади Републике Хрватске, (Народне Новине бр.150/11, 119/14).
- Закон о сурадњи Хрватскога сабора и Владе Републике Хрватске у еуропским пословима (Народне новине бр. 81/13)
- Закон о суставу државне управе РХ (Народне новине број 150/11).
- Закон о Влади Републике Македоније (Закон за Владата на Република Македонија, „Сл. весник на РМ“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 82/08.)
- Закону о избору предсједника Републике Србије, („Сл. гласник Републике Србије“ бр. 111/07; 104/09.)

- Закон о Влади Републике Србије (Сл.гласник Републике Србије бр.55/05, 71/05-исправка; 101/07; 65/08; 16/11, 68/12; 72/12; 7/14; 44/14)
- Закон о Народној скупштини Републике Србије(Сл. гласник Републике Србије бр.9/2010)
- Закона о државној управи, (Службени гласник Републике Србије бр.79/05 и 101/07)
- Пословник Народне скупштине Републике Србије (Сл. гласник Републике Србије бр. 20/2012-пречишћени текст)
- Законо о избору предсједника Црне Горе (Службени гласник Црне Горе“ бр. 17/07; 8/09)
- Уредба о Влади Црне Горе(Службени гласник Црне Горе бр. 80/08)
- Закон о државној управи Црне Горе (Службени лист Црне горе 22/08; 42/11)
- Изборни закон Босне и Херцеговине
- Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 и 103/09.
- Закона о Савјету министара(Сл. Гласник БиХ, број 30/03, 42/03, 81/06, 76/07,81/07 и 24/08), Аутентично тумачење Закона о измјенама и допунама Закона о Савјету министара (Сл. Гласник БиХ бр.94/07);
- Пословник о раду Предсједништва БиХ (Сл.гласник БиХ бр. 10/13)
- Пословник Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ (Сл.гласник БиХ бр. 79/14)
- Пословник Дома Парламентарне скупштине БиХ (Сл.гласник БиХ бр. 58/14)
- Пословник о раду Савјета министара (Сл. Гласник БиХ бр. 22/03).
- Закона о Влади Републике Српске, „Службени гласник Републике Српске“, број 118/2008,
- Закона о Влади Федерације БиХ (Службене новине Федерације БиХ бр. 1/94, 8/95, 58/02,19/03, 2/06 i 8/06

ДОКУМЕНТИ

- Državni zbor Republike Slovenije 1992-2007, ur. Tatjana Krašovec, Dušan Benko, Igor Zobavnik Ljubljana, 2007.
- Državni zbor, Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatu 1996 - 2011,Dostupno: http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&sb=1&sd=1&o30#list
- Dokumentacijsko-knjižnični odelek Državnega zbora RS, *Dobesedni zapisi sej Državnega zbora: I. – VI. mandat : 1992 – 2012 (*dostopno na Državni zbor RS:http://www.dz-rs.si).;
- *Državni zbor 1992 – 2007*. Ljubljana, *rezultati volitev,* (dostopno na: Državna volilna komisija:http://www.dvk.gov.si/volitve
- Državni zbor, Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatu 1996 - 2011,Dostupno: http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&sb=1&sd=1&o30#list
- Dokumentacijsko-knjižnični odelek Državnega zbora RS, *Dobesedni zapisi sej Državnega zbora: I. – VI. mandat : 1992 – 2012 (*dostopno na Državni zbor RS:http://www.dz-rs.si).;
- *Državni zbor 1992 – 2007*. Ljubljana, *rezultati volitev,* (dostopno na: Državna volilna komisija:http://www.dvk.gov.si/volitve
- Македонска Енциклопедија, Том 2
- Одлука о обавезама државних органа Републике Србије у остваривању надлежности Републике Србије као следбеника државне заједнице Србија и Црна Гора, Службени гласник Републике Србије, бр. 18/06.
- Предлози за нови устав Србије 2, Friedrich Ebert Stifftung, Београд, 2005;
- Југословенско удружење за уставно право, Влада – положај у систему; остваривање у пракси функција владе; шта ваља мењати? – материјал са округлог стола организованог 16.априла 1998. Године, Београд, 1998
- Одлука о обавезама државних органа Републике Србије у остваривању надлежности Републике Србије као следбеника државне заједнице Србија и Црна Гора, Службени гласник Републике Србије, бр. 18/06.
- *Европеизација Србије, Мониторинг процеса европеизације друштвеног, економског, политичког и правногпросторa Србије*, Фонд заотворенодруштво, Београд, 2006
- Центар цивилних иницијатива, Мандатно Извјешће о мониторингу рада Парламентарне скупштине БиХ за период 01.11.2006-01.09.2010. године, Тузла/Мостар, 13.09.2010; и www.парламент.ба
- Центри цивилни иницијатива, Мониторинг Вијећа министара 2010 -2014, Мандатни извјештај (сажетак), 2014
- European Commission, *Commission Staff Working Document –Bosnia and Herzegovina 2012 Progress Report*, SWD(2012) 335 final, Brussels, 10.10.2012,

- IzvještajSIGMA Croatia, Public Service and Administrative Framework ASSessment 2008, Paris, OECD.
- Парламентарна скупштина БиХ (2006) хттп://www.парламент.ба/поцетна/1/,
- European Commission, *Commission Staff Working Document –Bosnia and Herzegovina 2012 Progress Report*, SWD(2012) 335 final, Brussels, 10.10.2012,
- Round Table Conference „Ten years of the Demokratic Constitutionakism in Central and Eastern Europe“, Poland, 2000

Интернет

- http www.pravo.hr.str.
- www.legalis.hr/modules/news
- www.legalis.hr.arhivvijesti
- www.nspm.org.yu/debate_2007/2007_venecijanska_com.htm.
- www.vlada.hr/,
- www.sabor.hr
- predsjednica.hr/
- *http /metro-portal.hr/vijesti/hrvatska/kosor-ne-zno-šta-je-politička-odgovornost/.*
- http:/www.2.gov.si/up-rs_slo.nsf
- http/www2.gov.si/up-rs/1992-2002.
- http//www2.gov.si/up-rs/1992-2002/mk.nsf./17775
- https://www.dz-rs.si/
- www.predsednik.si/
- www.vlada.si/
- http://www.dnevnik.si/slovenija/v-ospredju/1042333737
- mhtml:file://C:/Users/Pravo/Desktop/Slovenija/Postp.odgov.preds.Sl.mht
- http:/www.scribd.com/doc/8421909
- *http /metro-portal.hr/vijesti/hrvatska/kosor-ne-zno-šta-je-politička-odgovornost/.*
- www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/14/266/pdf,
- Patterns**,**http://www.od.dk/files/semi-presidentialism.pdf
- PlanetSiol.net:http://www.siol.net/novice/slovenija/2010/09/parlamentarne_preiskovalne_komisije.aspx,
- хттпс://www.парламент.ба/садрзај/законодавство/раније_усвојени/дефаулт.аспх?ид=18820&лангТаг=бс-БА&прил=б
- www.predsednik.rs
- www.srbija.gov.rs/
- www.parlament.gov.rs/
- www.jura.kg.ac.rs/gp

- http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/archive.asp?sa=on
- http://s3.amazonaws.com/novi_plamen/pdf_tekst/120.pdf?1380362810
- хттп://www.есиweб.орг/пдф/еси_еуропеанрај_артицле_ид_1.пдф
- http://www.soros.org.ba/pravo_ustav_bih_01.htm
- www.skupstina.me/
- www.gov.me
- www.predsjednik.me
- www.vlada.mk/
- www.sobranje.at
- www.president.gov.mk/
- www.vijeceministara.gov.ba
- www.predsjednistvobih.ba/
- https://www.parlament.ba/
- www.izbori.ba
- www.fbihvlada.gov.ba/
- www.predsjednikfbih.gov.ba
- www.parlamentfbih.gov.ba

БИОГРАФИЈА

Мр Милан Пилиповић је рођен 21.03.1970. године у Врточу, општина Бос. Петровац. Основну и средњу школу (Гимназију) завршио је са одличним успјехом у Бихаћу. На Правном факултету у Бањој Луци дипломирао је 1994. године са просјечном оцјеном 8,80. За постигнуте резултате у току студија награђен сребреном значком Универзитета у Бањој Луци.

Уписао је постдипломски студиј Државно-правних наука на Правном факултету у Бањој Луци, са одликом положио усмени магистарски испит, а затим, 2007. године, и одбранио магистарски рад под насловом „Устав Босне и Херцеговине - нормативно и стварно,“ (ментор, академик проф. др Снежана Савић).

Од 1996. до 2004. године радио је на Вишој, односно Високој школи унутрашњих послова у Бањој Луци, највећим дијелом као стручни сарадник на предметима Увод у право и Уставно право, те на истоименим предметима изводио вјежбе, семинарске вјежбе и консултације. Од марта 2004. године радио је као дисциплински судија у Другостепеном дисциплинском суду МУП-а РС, али је и даље био ангажован, као сарадник, на Високој школи унутрашњих послова у Бањој Луци.

Од октобра 2009. године, запослен је на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци, на радном мјесту сарадника у настави, прво са звањем асистента, а затим са звањем вишег асистента, Ужа научна област Уставно право, на предмету Уставно право. Од 2007. године учествује са рефератом у раду савјетовања „Изградња и функционисање правног система“ у Бањој Луци, у организацији Удружења правника Републике Српске и Правног факултета Универзитета у Бањој Луци. Присуствовао је и учествовао са рефератом већем броју научних и стручних скупова посвећених уставноправној проблематици. Учествовао је у својству сарадника на изради Енциклопедије Републике Српске.

Аутор је једне монографије, 16 научних и стручних радова и два приказа књиге. Говори енглески језик. Ожењен, отац двоје дјеце, стално настањен у Бањој Луци.

Образац -3

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ
БАЊА ЛУКА

ПРИМЉЕНО: 7.7.2016.			
ОРГ ЈЕД.	БРОЈ	ПРИЛОЗИ	ВРИЈЕДНОСТ
	749		

УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
ФАКУЛТЕТ:

ИЗВЈЕШТАЈ
о оцјени урађене докторске тезе

ПОДАЦИ О КОМИСИЈИ

Научно-наставно вијеће Правног факултета у Бањој Луци, на сједници одржаној дана 12.05.2016. године, донијело је Одлуку бр. 12/3.460-V-6/16 о именовању Комисије за подношење извјештаја о урађеној докторској тези мр Милана Пилиповића, под називом „Извршна власт у државама насталим распадом Југославије".

У Комисију су именовани:

1. Академик проф. др Снежана Савић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, ужа научна област Теорија права и државе, предсједник;

2. Проф. др Владан Петров, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду, ужа научна област Уставно право, члан

3. Проф. др Миле Дмичић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, ужа научна област Уставно право, ментор – члан.

1. УВОДНИ ДИО ОЦЈЕНЕ ДОКТОРСКЕ ТЕЗЕ

Докторска дисертација мр Милана Пилиповића написана је ћириличним писмом (Times New Roman, фонт 11, проред 1,5) и укоричена тврдим повезом. Дисертација је написана на укупно 497 страница, од чега 475 чистог текста, са 1660 фус нота. Кориштена литература обухвата 318 библиографских јединица, ћириличних и латичних издања, 43 интернет извора и 20 релевантних докумената.

Поред литературе и садржаја, цјелокупна материја рада подијељена је на 12 глава и то: Уводни и методолошки дио (стр. 9 - 19), Државне функције, државна власт, организација државне власти (стр. 20 - 32), Уставни системи (модели) организације власти (стр. 33 - 48), Извршна власт – појам, садржај, послови (стр. 49 – 70), Органи извршне власти (стр.71 - 95), Извршна власт у Републици Словенији (стр. 96 - 145), Извршна власт у Републици Хрватској (стр.146 - 188), Извршна власт у Републици Македонији (стр.189 – 223), Извршна власт у

Републици Србији (стр. 224 – 281), Извршна власт Црне Горе (стр. 282-322), Извршна власт у Босни и Херцеговини (стр. 323-429), Шеф државе и влада у државама насталим распадом Југославије – компаративни приказ (стр. 430 – 452) и Закључак (стр.453 – 475)

Кандидат је у **уводном и методолошком дијелу** одредио предмет и циљ истраживања, хипотезе, методе и научну и друштвену оправданост истраживања. Предмет и циљ истраживања, односно хипотезе изнесене у уводном дијелу тезе јесу обављање извршних функција од стране органа извршне власти (владе, шефа државе) у државама насталим распадом Југославије, (Словеније, Хрватске, Македоније, Србије, Црне Горе, Босне и Херцеговине), њихов међусобни однос, као и однос према законодавном органу. У докторској дисертацији истраживала се тенденција јачања извршне власти у савремено доба, у смислу да ефективна власт прелази на егзекутиву, у којој мјери је та појава присутна и у новоствореним државама, те утицај политичких партија на функционисање извршне власти, имајући у виду чињеницу да су у новоствореним државама заступљени вишепартијски системи, а да политичке партије представљају спону између законодавне и извршне власти. Другим ријечима, циљ аутора је био одговорити на питања: 1) који облици државне власти су заступљени у државама насталим распадом Југославије, имајући виду уставне одредбе новостворених држава о организацији извршне власти, опште правне норме о положају, надлежности владе, шефа државе, њихов однос према легислативи; 2) да ли је присутна тенденција јачања извршне власти у новонасталим државама; 3) у којој мјери и под којим условима долази до помјерања равнотеже у корист егзекутиве; 4) који је и какав утицај политичких партија и коалиција на функционисање извршне власти; 5) који су недостаци устава појединних држава у погледу организације извршне власти као и правци евентуалних измјена. Аутор, притом, истиче да је Устав БиХ специфичан устав у односу на теорију и праксу уставног права, као и у односу на уставе осталих новостворених држава у погледу организације извршне власти.

Да би се могло говорити о извршној власти у некој држави, неопходно је претходно утврдити појам и врсте државне власти уопште. Стога се у поглављу **Државне функције, државна власт, организација државне власти** говори о појмовима државна функција односно државна власт уопште, као и о значењу тих термина. У овом дијелу су изложена и размотрена најзначајнија гледишта у вези са основним државним функцијама, класификована у три групе теорија о државним функцијама. Посебан акценат је стављен на однос између државних власти, што је важно питање у уставноправној теорији, а кључна тачка теорија о односима државних власти је однос између законодавне и извршне власти. У теорији уставног права је широко прихваћена подјела облика државне власти на систем подјеле власти и систем јединства власти, који имају више варијанти. У овом дијелу рада је изложен приказ теорије о подјели власти и јединства власти.

У теорији постоји општа сагласност о моделима власти. Стога у дијелу који носи наслов **Уставни системи (модели) организације власти** приказани су конкретни системи власти засновани на начелу подјеле власти (предсједнички, парламентарни и полупредсједнички системи) и начелу јединства власти (скупштински систем). У овом дијелу рада су утврђене уопштене карактеристике парламентарног система, али исто тако и значајне измјене које су резултат његове еволуције, а које се односе на промјењиву равнотежу, сарадњу и узајамни утицај извршне и законодавне власти. То је било неопходно из разлога што се организација власти у новоствореним државама заснива на начелу подјеле власти, са различитим варијантама парламентарног система.

У четвртом поглављу рада које носи наслов **Извршна власт – појам, садржај, послови**, приступило се одређивању појма и термина извршне власти. Појам извршне власти се не може утврдити без утврђивања послова која та власт врши као и органа који те послове обављају. Прихватајући гледишта тријалистичке теорије, која у оквиру опште функције извршења (извршне власти у ширем смислу), прави подјелу на извршну власт и управу, кандидат излаже пет основних теоријских група послова које може обављати извршна власт (подзаконодавство, координирање и усмјеравање управе; вођење спољне политике;

планирање опште (унутрашње) политике; доношење политичких аката – „аката владе“).

Пето поглавље рада чине **Органи извршне власти**. Влада и шеф државе обављају послове извршне власти, док управни органи доносе опште и појединачне акте и предузимају радње у циљу примјене права. Стога су у овом дијелу рада анализирани и приказани организација и овлашћења шефа државе и владе, као органа извршне власти, што је неопходно да би се излагала главна тема овог рада - извршна власт у државама насталим распадом Југославије.

Наредних **шест поглавља (VI-XI)** су најважнија и представљају централни дио рада, јер аутор у њима говори о извршној власти свих шест држава насталих распадом Југолсавије – Словеније, Хрватске, Македоније, Србије, Црне Горе, Босне и Херцеговине.

Прије излагања о извршној власти у свакој од држава насталих распадом Југославије кандидат је извршио приказ устава конкретне државе, као и околности и услове у којима је донесен овај највиши правни акт и конституисана нова држава. У нормативној анализи извршне власти у свакој новоствореној држави, кроз уставом успостављена институционална рјешења у погледу организације шефа државе и владе (код БиХ, како на нивоу државе БиХ као цјелине тако и на нивоу државотворних јединица- ентитета), обухваћена су сва релевантна питања: избор, састав и мандат шефа државе/владе; одговорност, овлашћења, те извршена упоредна анализа органа извршне власти у односу на теоријске карактеристике. Акценат рада је стављен на истраживање обављања извршних функција од стране органа извршне власти (владе, шефа државе), њихов међусобни однос, као и однос према законодавном органу, уз упоредну анализу у односу на теоријске ставове и карактеристике владе и шефа државе. У савременим (парламентарним) системима, политичке партије представљају спону између законодавне и извршне власти тј. на систем власти велики утицај има партијски систем, као и политички систем у цјелини. Стога аутор, након нормативне и теоријске анализе, емпиријским истраживањем обрађује положај, функционисање и дјелатност органа извршне власти у пракси политичког и уставног система сваке државе понаособ, обухватајући временски период од њиховог настанка до данас, подијељен у више фаза, зависно од специфичних политичких околности у свакој држави. Притом, аутор поставља питање у којој мјери и под којим условима долази до помјерања равнотеже у корист егзекутиве; који је и какав утицај политичких партија и коалиција на функционисање извршне власти. Одговарајући на ова питања аутор излаже нове изазове који стоје пред парламентима држава насталих распадом Југославије, како Словеније и Хрватске које су чланице ЕУ, тако и осталих држава које теже евроинтеграцијама, а које ће парламенти, ради очувања своје законодавне и контролне функције, морати да савладају. На крају излагања о свакој држави, дата су и закључна разматрања о извршној власти и модалитетима организације државне власти у цјелини.

У *Републици Словенији* улога непосредно изабраног предсједника је релативно мала, он има углавном само репрезентативне иницијативе и протоколарне функције и његов положај и дјеловање су, умногоме, одвојени од Државног збора и Владе. Предсједник Републике, у случају политичке кризе, не може самостално (или на приједлог Владе), процјењивати и одлучивати о томе хоће ли распустити Државни збор и расписати нове изборе, тј. он нема дискреционо право да распусти парламент и распише нове изборе, већ је дужан то учинити само ex constitutionem у случајевима који се односе на образовање Владе. Оваквим уставним рјешењима, закључује кандидат, нарушен је принцип подјеле власти, јер извршна власт, која је одговорна парламенту, нема повратне механизме утицаја на парламент у виду његовог распуштања. Влада је носилац извршне власти са доминантном улогом у погледу приједлога закона и доношења других одлука. Владе су, у правилу, биле коалиционе, при чему је доминирала политичка странка која је имала релативну већину на изборима и из чијих редова су били предсједници влада. У Словенији постоји тенденција јачања извршне власти у односу на законодавну, при чему Влада, у правилу, већ унапријед има осигурану већинску (коалициону) подршку у Државном збору. Иако Државни збор има бројна важна овлашћења, одлуке парламентарне (коалиционе) већине врло су често само „продужење“ политике, коју детерминише Влада. Проблеми у функционисању Владе и политичка пракса последњих

неколико година, указују да садашњи уставни положај предсједника има недостатака и да би требало размотрити потребу *уставних промјена* које би се могле кретати у сљедећим правцима: с обзиром на то да непосредно изабран шеф државе има јак легитимитет, у складу са тим би требао имати и већа овлашћења, јачи утицај на владу, право суспензивног вета, право дисолуције на основу самосталне процјене. Устав би требао садржавати посебне и прецизне одредбе у погледу овлашћења и надлежности Владе, као и одредбе којим би, генерално, био одређен уставни положај или садржај активности Владе.

Организација извршне власти у *Републици Хрватској*, према Уставу из 1990. године, показује да је успостављен полупредсједнички систем власти. Уставноправна рјешења, а још више праксом успостављени односи моћи у троуглу Сабор - Влада - предсједник Републике, показују да је у периоду од 1990. до 2000. године, присутна значајна неравнотежа моћи између легислативе и егзекутиве, при чему се Сабор препознаје као слаб и маргинализован, а предсједник Републике као институција у којој је концентрисана највећа моћ. Уставним промјенама, од 2000. и 2001. године, уведен је „чистији" парламентарни систем. Влада је постала носилац извршне власти, док су овлашћења предсједника Републике, (којег, као и раније, бирају грађани) смањена или условљена сапотписом и сагласношћу Владе односно предсједника Владе. Сабор, Влада и предсједник Републике самостално извршавају своје функције, али је за већину одлука потребна међусобна сарадња, договор и сагласност, односно нико не посједује прекомјерну моћ, што се обезбједило инструментима као што су сапотпис, захтијевање (тражење) мишљења, консултација између главних полуга власти.

Систем власти се показао релативно ефикасним у спречавању персонилазиције власти, а посебно у ширењу свијести о потреби контроле и ограничавања сваке власти. Видљива су позитивна искуства функционисања хрватског система у условима кохабитације, јер је, у условима кохабитације, Република Хрватска успјешно завршила све активности везане за прикључење ЕУ. Међутим, предсједник Владе, у условима дисциплиноване коалиционе парламентарне већине, понекад отворено преузима улогу законодавца, те му се пружа могућност велике власти. Стога и у Хрватској можемо говорити о доминацији странака у парламентарном животу. Као главно питање се може поставити питање надзора и контроле извршне власти, имајући у виду чланство у ЕУ

С обзиром на организацију извршне власти, уставни положај шефа државе и Владе и њихов међусобни однос, закључује кандидат, систем власти у *Републици Македонији* мјешовитог је карактера, али у њему доминирају парламентарна обележја. Избор и разрјешење предсједника Владе и чланова Владе од стране Скупштине и немогућност распуштања Скупштине, односно могућност самораспуштања дају македонском систему власти елементе скупштинског система. Међутим, неопходно је уставом утврдити могућност распуштања Собрања од стране извршне власти, и то на начин да то овлашћење има предсједник Републике на приједлог Владе. Раскорак између уставног и стварног положаја законодавне и извршне власти у Македонији види се, не само у концентрацији истинске ефективне моћи у рукама Владе, што јој омогућава да доминира у политичком систему, већ и у поступању Скупштине по наредбама Владе, као њен егзекутор, понекад кршењем правних норми (уставних, законских и пословничких) од стране саме законодавне власти. У вријеме кохабитације, долазило је до блокада у процесу одлучивања и одсуства сарадње, што се објашњава неспремношћу превазилежења партијских интереса у циљу постизања консензуса у заједничким надлежностима. Оно што би се могло урадити у Македонији, закључује аутор, јесте јасно правно и политичко дефинисање границе извршне власти у односу на Собрање. Уставом утврђени инструменти за контролу рада Владе од стране Собрања треба да истински заживе, насупрот досадашњој улози у пракси која није доносила квалитет у демократском систему

Извршна власт Републике Србије, према Уставу из 2006. године, остала је бицефална са непосредно изабраним предсједником Републике, не мијењајући суштински своју организацију у односу на Устав од 1990. године. Устав не омогућава предсједнику Републике да буде носилац егзекутиве и не даје му средства на основу којих би могао да утиче на рад Владе. Он има улогу стабилног дијела егзекутиве, али не са активним учешћем, (што је

препуштено Влади), већ му је додијељена улога пасивног дијела егзекутиве. Политичка пракса нам показује да је у одређеним периодима било честог интервенисања шефа државе у извршној власти, али се то не може приписати уставним овлашћењима, већ је то било због одређеног позиционирања политичких снага у извјесном периоду. Наиме у ситуацији када је предсједник републике истовремено и лидер странке која је носилац парламентарне већине, постојао је главни фактор у унутрашњој и спољној политици државе, иако му Устав не додјељује ту улогу, односно долазило је до поремећаја равнотеже у корист шефа државе. Од 2012. године, дјелатност шефа државе је у уставним оквирима, тако да је Влада добила простор да у стварности обавља уставом дефинисану функцију носиоца извршне власти. Потенцијални извор непредвидивог функционисања извршне власти у Србији су уставне норме. Наиме, непосредан избор предсједника Републике који му даје јак политички легитимитет није испраћен и подржан његовим уставним овлашћењем. Тај политички легитимитет којег шеф државе добија на изборима може довести, а и доводио је, до (не)оправданог настојања да активно утиче на политичке процесе у својој држави, што може бити у нескладу са дјелокругом његових уставних овлашћења, закључује се у раду.

Устав Црне Горе из 1992. године, као и Устав из 2007. године, се опредијелио за систем подјеле власти. Уставом је утврђена бицефална егзекутива у којој доминантну улогу у извршној власти има влада, али са извјесним овлашћењима шефа државе.У надлежности предсједника Црне Горе доминирају послови извршног карактера, по својој врсти, репрезентативни и предлагачко – изборни. Нема надлежности у процесима утврђивања унутрашње и спољне политике. Његова надлежност, дакле, није уобличена по моделу „јаког шефа државе". Недостатак обавеза и овлашћења у том правцу, институцију предсједника Црне Горе чини мање значајном и за функционисање државе мање дјелотворном. Предсједника Црне Горе непосредно бирају грађани, што је у несразмјери са обимом његових овлашћења тј. легитимитет шефа државе, заснован на непосредним изборима, не прати степен његових овлашћења. Влади је уставно одређен положај који јој омогућава, истовремено и налаже, да буде најактивнији, иницирајући и извршни чинилац у вршењу државне власти. Имајући у виду број и значај овлашћења предсједника Црне Горе и владе, може се рећи да је влада значајнији субјект, односно шеф државе је, у односу на владу, инфериорнији орган. О већој политичкој снази владе говори чињеница да она има један број надлежности које у другим државама - бившим југословенским републикама, нема. То се односи, прије свега, на право распуштања парламента, међународну активну легитимацију, посебна и повећана овлашћења за вријеме ванредних прилика (доношење уредби са законском снагом), а, у крајњој линији, на вођење унутрашње и спољне политике. Пракса је показала, нарочито до 2007. године, да је влада веома често преузимала законодавну функцију уређујући односе који се не могу уређивати уредбама и другим подзаконским актима, при чему су неријетко доношене уредбе које су замјењивале закон. Црногорски политички систем карактерише дуго вршење извршне власти од стране једне политичке партије што је, у значајној мјери, опредјелило односе у свим сферама политичког и друштвеног зивота. Однос три власти није остао имун на односе у којима је једна партија центар одлучивања у друштву. Таква ситуација је логично водила маргинализацији позиције парламента у односу на извршну власт, закључује аутор.

Устав *Босне и Херцеговине* начелно не изражава став о прихваћању принципа подјеле или принципа јединства власти. Управо анализирањем уставних одредаба долазимо до закључка да се ради о једној посебној врсти модела подјеле власти која није позната у компаративној уставности. У основи је прихваћена подјела власти, иако је тешко закључити о којем се моделу организације власти ради у Босни и Херцеговини. Према међусобном односу институција законодавне и извршне власти, при чему се имају у виду и надлежности Предсједништва и његов однос према Парламентарној скупштини и Савјету министара, систем власти Босне и Херцеговине у себи садржи елементе парламентарног и предсједничког система, тако да је у основи полупредсједнички, али се не би могло рећи да је „чисти" полупредсједнички систем. Предсједништво Босне и Херцеговине, као шеф државе, има већа овлашћења него шеф државе у парламентарној републици. Снажна уставна и политичка позиција предсједништва, која превазилази овлашћења шефа државе у

парламентарном систему, је његово право распуштања Дома народа. И док шеф државе у парламентарном систему распушта парламент, или његов доњи дом, на приједлог владе, ПредсједништвоБосне и Херцеговине самостално доноси ту одлуку. Његове надлежности су далеко изнад церемонијалних, јер оно знатно утиче на поједине аспекте државне политике, нарочито на обликовање спољне политике. У којој мјери и да ли ће Предсједништво користити поједине надлежности, и тиме представљати снажног шефа државе, зависи и од политичких прилика у земљи и партијског састава ове институције. Устав БиХ прописује да предсједавајући и министри сачињавају Савјет министара који је надлежан за провођење политике и одлука Босне и Херцеговине. Као полазна тачка у анализи правне природе и положаја Савјета министара БиХ потребно је дефинисати природу организовања БиХ. Гледајући теоријски концепт изнесеног у односу на стварну организацију Савјета министара Босне и Херцеговине, односно организацију Босне и Херцеговине, могло би се закључити да Савјет министара представља еквивалент влади у демократским друштвима, а предсједавајући Савјета, еквивалент шефу владе. Пракса показује да највећи број усвојених закона потиче од Савјета министара, а да су се Предсједништво и поједини посланици односно делегати ријетко користили овим правом. Кандидат закључује да је Савјет министара постао претпостављени предлагач закона, те да је дошло до превласти извршне власти над законодавном, будући да Савјет министара, поред Предсједништва, води државну политику и спроводи политику коју утврде вођства политичких странака које имају своје министре. Међутим, упоредна анализа показује да право законодавне иницијативе Савјета министара није тако ефикасно као у другим државама. Не само да је број закона предложених од стране ове институције мањи у структури усвојених закона у односу на друге државе, него је и већи проценат приједлога закона које је поднио Савјет министара а који нису усвојени. Кандидат наводи два разлога за ту појаву. Први разлог се односи на састав Савјета министара. Савјет министара је увијек велика коалиција, јер га чине националне политичке странке из реда сва три конститутивна народа. Таква коалиција обично има значајну већину мјеста у Парламентарној скупштини, али се њене чланице разликују у многим важним политичким питањима. Стога, такве коалиције немају разрађене програме и нису сигурне у успјех својих иницијатива у парламенту. Ово се поготово дешава кад се ради о осјетљивим политичким питањима, јер је појединим чланицама коалиције важније да сачувају утицај на бираче него да се понашају као лојалне чланице коалиције. Може се рећи да је класична подјела на владу и опозицију мање значајна него у другим државама, зато што је парламентарна већина хетерогена и нестабилна. Стога, политика Савјета министара често наилази на опозицију у редовима парламентарне већине. У том случају, подјела на мањину и већину не врши се по партијским, већ по ентитетским и етничким линијама. Други разлог је разлика у начину одлучивања у двије институције. Иако се за доношење извјесних одлука у Савјету министара захтијева сагласност најмање по једног министра из реда сваког конститутивног народа, може се догодити да одлука буде донесена против воље већине чланова овог органа из реда једног конститутивног народа. Пракса показује да врло често приједлози закона, који су усвојени у Савјету министара на принципу прегласавања, касније не добију сагласност у надлежној комисији дома, што, по правилу, има као посљедицу њихово одбијање у скупштинским домовима. О најважнијим питањима организације и функционисања државе и њеног односа са ентитетима постоје дубока неслагања, која се испољавају приликом доношења конкретних одлука. Тако, на примјер, политичке странке парламентарне већине не слажу се о томе да ли треба извршити пренос надлежности са ентитета на државу; да ли треба извршити реформу правосудног система; како треба да буде организована институција шефа државе; какав треба да буде поступак одлучивања у Парламентарној скупштини, те о другим врло важним питањима. Успостављени парламентарни систем, који предвиђа различите контролне функције, треба побољшавати и ојачавати. Треба успоставити одговарајуће и јаке механизме који ће подржати примјену контролних функција Парламентарне скупштине БиХ. Када је ријеч о статусу ентитета – државотворних дијелова у Босни и Херцеговини, њихов положај и лојалност заједничкој држави заснива се на поштовању дејтонских рјешења и очувања њеног политичког, националног, етничког, културног и сваког другог облика опстанка, идентитета и субјективитета. Стога у погледу захтјева за мијењање уставноправног модела Босне и Херцеговине, неопходно је очување

уставног статуса, територијалног интегритета, сагласност и пуно повјерење конститутивних народа и осталих. Устав Босне и Херцеговине може се мијењати искључиво у Парламентарној скупштини БиХ. С обзиром на то да је Босна и Херцеговина земља компромиса,уставна реформа није немогућа без договора и сагласности свих страна о свим питањима па и о онима о уставној реформи. Улазак у евроатлантске интеграције не може и не смије бити повод да се врше уставне промјене и траже рјешења супротна дејтонској конструкцији. Тиме би се нарушио унутрашњи баланс, колективна права и равноправност конститутивних народа, закључује се у докторској дисертацији.

У дванаестом поглављу **Шеф државе и влада у државама насталим распадом Југославије – компаративни приказ,** на основу спроведене анализе и истраживања изведени су закључци упоредног типа на степену више апстракције од изведених закључака код анализе појединих држава. Органи извршне власти упоредно су анализирани у три групе питања: избор и одговорност, надлежности, међусобни однос и однос према парламенту, да би се, затим, одређивао и систем организације власти.

У **закључним разматрањима** кандидат даје пресјек цјелокупног истраживања, презентујући резултате до којих је, приликом израде рада, дошао.

2.УВОД И ПРЕГЛЕД ЛИТЕРАТУРЕ

Разлози за истраживање теме „Извршна власт у државама насталим распадом Југославије"налазе се у значају који извршна власт има или треба да има у уставном систему сваке државе, а посебно у уставном систему држава насталих на подручју бивше југословенске државе. Ово из разлога што је у нашем уставном и политичком систему дошло до трансформације из скупштинског система власти и једнопартијског система у систем власти заснованом на начелу подјели власти, парламентарној демократији и вишепартијском систему. Ова радикална промјена утицала је на другачију организацију и улогу органа извршне власти коју они требају да имају у новом уставном систему и процесу транзиције.

Полазна основа и циљ проведеног истраживања била је потреба да се, поред теоријскоправног одређења извршне власти у уставном праву и организације извршне власти у уставним системима заснованим на начелу подјеле власти, што је само по себи доста сложено, одговори и на питање организације и функционисања извршне власти у државама насталим распадом Југославије, чији устави прихватају систем подјеле власти. Циљ истраживања је било изналажење одговора на неколико питања и то: који облици државне власти су заступљени у државама насталим распадом Југославије, имајући у виду уставне одредбе новостворених држава о организацији извршне власти, опште правне норме о положају и надлежности владе и шефа државе као и о њиховом односу према легислативи; да ли је присутна тенденција јачања извршне власти у новонасталим државама; у којој мјери и под којим условима долази до помјерања равнотеже у корист егзекутиве; који је и какав утицај политичких партија и коалиција на функционисање извршне власти; који су недостаци устава појединих држава у погледу организације извршне власти као какви су правци евентуалних измјена.

У модерним државама организација власти изведена је, углавном на начелу подјеле власти. Тако је и основна карактеристика уставних система држава, насталих распадом Југославије, примјена начела подјеле власти. Суштина организације извршне власти у парламентарним и мјешовитим системима, заснованих на начелу подјеле власти, у теорији се приказује различито, као што је различита и пракса у појединим државама у којима овај тип

организације извршне власти постоји. Односи који се уставом успостављају између законодавне и извршне власти, такође се разликују у уставним системима. Ти односи зависе, како од рјешења у уставном тексту, тако и од уставне праксе која неријетко одудара од текста устава. Теорија и пракса парламентарног система су инспирисане идејом да између законодавне и извршне власти треба да постоји равнотежа и сарадња као и међусобна контрола, што је експлицитно одређено у уставима појединих новонасталих држава (Србије, Црне Горе, Хрватске) У дугогодишњем развоју парламентаризма често је долазило до поремећаја те равнотеже између законодавне и извршне власти, на начин да је то доводило до премоћи једне или друге власти у низу европских држава, због чега постоји неколико облика парламентаризма (монистички, дуалистички, класични и рационализовани). То је присутно и у савремено доба, па и у новоствореним државама.

У многим радовима објављеним у последње двије деценије говори се о преображају извршне власти, њеном јачању и преузимању примата над парламентом, при чему се поставило питање шта је са парламентом и његовом законодавном и контролном улогом над органима извршне власти и гдје су границе владавине политичких партија и присутне партократије. Савремене анализе извршне власти указују на тенденције јачања извршне власти тако да се ефективна власт постепено преселила у егзекутиву тј. долази до помјерања равнотеже у корист егзекутиве. Наиме, у европским земљама, у савремено доба, извршна власт постаје стварни центар државне власти који води државне послове и усмјерава друштвени развој, а парлемент има контролну улогу. Те тенденције су све присутније и у новоствореним државама, у већој или мањој мјери, што је приказано кроз уставно правни однос законодавне и извршне власти, с једне стране, и дјелатност и улоге извршне власти у стварности, с друге стране. Дакле, морају се узети у обзир уставне норме, али и пракса у раду тих органа, односно стварни односи између законодавне и извршне власти који, неријетко, бивају у раскораку са нормативним. Стога се оправдано може поставити питање, да ли извршна власт у новоствореним државама постаје стварни креатор политике и закона, а парламент, доносећи законе, само извршава програм који је поставила извршна власт.

Проблематика прва четири поглавља рада предмет је многобројних научних радова и расправа. Тим питањима су се бавили сљедећи аутори, уз напомену да су њихови радови коришћени у изради тезе: Ратко Марковић, *Извршна власт*, 1980, Београд, Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2009, Смиљко Сокол, Бранко Смердел, *Организација власти*, Загреб, 1988, Владан Кутлешић, Организација власти, упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе, Београд, 2002, Владан Кутлешић, *Шеф државе у бившим социјалистичким државама*, Архив за правне и друштвене науке бр. 2/94, Београд, Шарл Монтескје, *О духу закона*, Београд, 1989, Снежана Савић, *Основе права*, Бања Лука 2005, Слободан Орловић, *Начело подјеле власти у уставном развоју Србије*, Нови Сад, 2008, Здравко Злокапа, *Демократски политички системи, створени да трају: United Kingdom & United States,* Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи, –елементи за једно упоредно уставно право* Београд, 1984. Слободан Јовановић, *О држави*, Београд, 1922, Евгеније В. Спекторски, *Држава и њен живот,* Београд, 2000, Иво Крбек, *Управно право, књига* I, Загреб, 1929,Павле Николић, *Уставно право*, Београд, 1995, Миодраг Јовичић, *Уставни и политички системи*, Београд, 2006, Џон Лок, *Двије расправе о влади*, Београд, 1978, Вучина Васовић, *Савремени политички системи*, Београд, 1987, Вучина Васовић, *„Дилеме и проблеми уставног и демократског уређивања власти у „посткомунистичким" земљама*", Архив за правне и друштвене науке бр.2/1994, Београд, Најдан Пашић, *Упоредни политички системи*, Београд, 1981, Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics*, 4 ed. London, 1998, Балша Шпадијер, *Савремено председништво у политичком систему САД*, Институт за упоредно право, Београд, 1980; Р. Лукић, Б. Кошутић, Д. Митровић, *Увод у право*, Београд, 2001, Р. Лукић, *Теорија државе и права,Београд, 1964*, Радомир Лукић, *Увод у право*, Београд, 1981, Фуад Мухић, *Теорија државе и права,(треће издање)*, Сарајево, 2002, Смиљко Сокол, Бранко Смердел,*Уставно право*, стр. 208, Драган Гостовић, *Извршна власт као државна функција,* Београд, 2006, Нурко Побрић, *Уставно право*, Мостар,2000, Александар Ђурђев, *Уставно право II-*

Организација државне власти, Нови Сад, 2001, Б. Милосављевић, Д. Поповић, *Уставно право*, Београд, 2008, Р. Кузмановић, М. Дмичић, *Уставно право*, Бања Лука, 2002, Владан Петров, *Енглески устав*, Београд, 2007, Владан Петров, *„Распуштање парламента"*, Права човека, 1 – 2,Београд, 2004, Томислав Бонић, *„Полупредсједнички сустав и рационализирани парламентаризам: примјери Француске и Њемачке"*, Анали Хрватског политоколошког друштва.вол.3.бр.1, Загреб, 2007, Marcel Prelot, *Политичке институције (књига 1)*, Политичка култура, Загреб, 2000, Дарко Симовић, „Полупредседнички систем Вајмарске Немачке", *Правни живот, том IV*, број 12, Београд, 2006, Мирослав Живковић, *Теорија државе и права-Теорија државе, Београд, 1995,* Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Београд, 2008. Maurice Duverger, *„A New Political System Model: Semi-Presidential Government"*, European Journal of Political Research,8, Мирјана Касаповић, *„Компаративна истраживања полупредсједничких система у средњој и источној Европи: проблеми концепцијске растезљивости, селекцијске пристраности типологизирања и деноминирања"*,Анали Хрватског политоколошког друштва.вол.3.бр.1, мај 2007,Давор Бобан, *„Уставни модели полупредсједничких система власти у Русији и Пољској"*, Анали Хрватског политоколошког друштва, вол.3.,бр.,1, 2007, Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Београд, 2003, M.S. Shugart, J. M. Carey, *Presidents and Assembiles: constitutional design and electoral dynamics,* Cambridge University Press, New York, 1992, Дарко Симовић, *„Полупредседнички систем – институционални модел кога (не)треба избегавати"*, часопис Правна ријеч број 18/09, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука 2009, О. Вучић, Д. Симовић, *Уставна читанка*, Београд 2008, Горан Буџак, *„Карактеристике кохабитације као модела политичког суспанарства"*, Политичка ревија, бр. 2/2004

Кандидат је у дијелу рада који се односи на извршну власт Републике Словеније користио релевантну литературу: Руди Коцјанчић, *Уставни основ за одлучивање о приступању Словеније Европској унији*, Анали Правног факултета у Београду, год.LIII, бр.1,Београд 2005, J.Rupnik, R. Cijan, B. Grafenauer, *Ustavno pravo Republike Slovenije (posebni del),* Maribor 1996, Miha Ribarič, *Status predsednika Republike Slovenije v sistemu vladanja*, National report for the Round Table Conference „Ten years of the Demokratic Constitutionakism in Central and Eastern Europe", Poland, 2000, Miha Ribarič, *Odgovornost predsednika republike*, V. Dnevi javnega prava: Slovensko javno pravo na prehodu v novo tisočletje, Portorož, 7-9 juni 1999, Miha Ribarič, *Komentar Ustava Republike Slovenije* (urednik Lovro Šturm), Ljubljana 2002, Miha Ribarič, *„Uveljavljanje odgovornosti predsednika republike"*, 1. Strukovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Zbornik Inštituta za javno upravo, Brdo pri Kranju, Miha Ribarič, *Predsednik republike v procesu političnega odločanja*, Strukovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Zbornik Inštituta za javno upravo, Rogaška Slatina, 1996, Miha Ribarič, *Odnos med predsednikom Republike Slovenije in Vlado*, u: Demokracija – vladanje in uprava v sloveniji , Zbornik referatov slovenskega politološkega društva, Ljubljana, 1997, Saša Zagorc, *Nezdružljivost funkcije in nadomeščanje predsednika republike*, X Dnevi javnega prava (zbornik referatov), Portorož, 2004, Saša Zagorc, *„Pravni akti predsednika republike"*, Zbornik znastvenih rasprav, Ljubljana, 2005, Igor Kaučič, *Predsednik republike med ustavo in politično prakso*, Podjetje in djelo, 7/2006, Ljubljana, Миро Церар, *Улога предсједника Републике у словенском уставноправном и политичком суставу"*, Политичка мисао бр. 4/2005, Загреб, 2005, Igor Kaučič, *Funkcija predsednika republike in državni zbor*, Strukovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Zbornik Inštituta za javno upravo, Brdo pri Kranju, 1995, Ciril Ribičič, Predsednik Republike kot element stabilnosti v parlamentarnem sistemu, X Dnevi javnega prava (Zbornik referatov), Portorož, 2004,Franc Grad, „Nekatere značilnosti razmjeri med državnim zborom, državnim svetom, predsednikom republike in vlado", *Javna uprava br. 4*, Ljubljana, 1995, Franc Grad, *Sistem organizacije državne oblasti*, v: 15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije, (ur. Igor Kavčič) Ljubljana 2007, I.Kristan,C. Ribičič, F. Grad, I. Kaučič, *Državna ureditev Slovenije*, Ljubljana 1994, Janez Pogorelec, *Politična odgovornost*, Ljubljana, 2006, Janko Rupnik, Rafael Cijan, Božo Grafenauer, *Ustavno pravo Republike Slovenije-Posebni del,* Maribor 1996, Franc Grad, Parlament in vlada, Ljubljana 2000, Руди Коцјанчић, Уставни основ за одлучивање о приступању Словеније Европској унији, Анали Правног факултета у Београду, год.LIII, бр.1, Београд 2005,. Драго Зајц, Улога словенског парламента у процесу транзиције, прилагођавања

законодавства и учлањивања у ЕУ, Политичка мисао бр. 1/2005, Загреб 2005, Drago Zajc, „ Modeli oblikovanja koalicij in koalicijskih vlad v Sloveniji", *Teorija i praksa,br.4/2009*, Ljubljana, 2009., Drago Zajc, „Moč i nemoč slovenske parlamentarne demokracije", u : *Demokracija – vladanje in uprava u sloveniji, Zbornik referatov Slovenskega politološkega društva,* Ljubljana, 1997, str. 9-25. Drago Zajc, Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v procesu odločanja na ravni EU, Uprava letnik IV, 1/2006, Ljubljana 2006.

О извршној власти у Републици Хрватској релевантна је следећа литература: Сокол Смиљко *„Хрватска као демократска држава"*, Политичка мисао број 3/1998, Загреб 1998, Сокол Смиљко, *„Четворопредседнички или парламентарни систем"*, Вечерњи лист од 09.04.2008, Смердел Бранко, *Парламентарни систем и стабилност хрватског устава-слиједе ли након предсједничких избора нове промјене устројства власти?*, Зборник Правног факултетеа у Загребу, број 60 (1), 2010, Смердел Бранко: *„Устав РХ након уставних промјена"*, Хрватска правна ревија, бр. 10/2010, Загреб, 2010, Смердел Бранко, *„Одговорност владе у европским контексту: како европске (парламентарне) институције `раде свој посао`"*," Зборник Правног факултета у Загребу, бр 3-4/2010, Загреб, 2010, Смердел Бранко, *Организација власти према новом Уставу Републике Хрватске, уставне норме и политичка збиља у пријелазном раздобљу"*, Законитост, бр. 7-8, 1991, Смердел Бранко, *„Нови систем устројства власти и његови изгледи"*, Зборник Правног факултета у Загребу, Загреб, 2001, Смердел Бранко, *„Парламентарна одговорност: закључци након три десетљећа истраживања,"* Политичка одговорност, Загреб, 2012, Бачић Арсен, *„Предсједнички избори, учинци, селекције и промицање културе уставнодемократске републике"*, Политичка мисао, бр. 1, Загреб, 2005, Бачић Арсен, *Уставно уређење у Републици Хрватској (1990 – 2002)*, у: Између ауторитаризма и демократије, Србија, Црна Гора, Хрватска – књига I Институционални оквир (ур. Д. Вујадиновић, Лино Вељак, В.Гоати, В. Павићевић), Београд, 2002, Бачић Арсен, *Парламентарно право: хрватске поредбене парламентарне процедуре*, Сплит, 2004, Бачић Арсен, *„Изборни закони и полупредсједнички систем"*, Политичка мисао, вол. 29, бр.2, 1992, Загреб, Лаловић Драгутин, *„Хрватска Друга република и њене државотворне кушње"*, Политичка мисао број 1/2001, Загреб 2001, Јовић Дејан, *Хрватски референдум о чланству у Европској унији и његове посљедице за смањени западни Балкан*, Анали хрватског политиколошког друштва 2012, Загреб, 2012, Сокол С, Смердел Б, *Уставно право*, Загреб, 1998, Барић Сања, *Законодавна делегација и парламентаризам у суврменим европским државама,* Ријека 2009, Барић Сања, Ружић Лена, *„Секундарно законодавство ЕУ и парламентарни надзор над националном егзекутивом"*, Зборник Правног факултета у Ријеци, бр.2/2008, Закошек Ненад, „Политички систем Хрватске", Загреб, 2002, Родин Давор, *„Два проблема хрватског парламентаризма"*, Анали хрватског политиколошког друштва, Загреб, 2005, Kasapović Mirjana, *"Coalition Governments in Croatia: First Experience 2000-2003"*, Croatian Political Science Review, 05/2003, Касаповић Мирјана, *„Изборни и страначки систем Републике Хрватске"*, Загреб, 1993, Илишин Власта, *„Хрватски сабор 2003: обрасци политичке регрутације парламентарне елите"*, Политичка мисао бр.4, 2007, Илишин Власта, *„Структурна динамика хрватског парламента"*, Политичка мисао, 36, бр.3, Загреб, 1999, Месић Стјепан, *„Политичка подлога уставних промјена"*, Зборник Правног факултета Загреб, вол. 50, бр.4., 2000, Равлић Славен, *„Трансформација представничке функције политичких странака"*, Зборник Правног факултета у Загребу, бр.6/2007, Загреб, 2007.

О извршној власти Републике Македоније, релевантни су следећи радови: С. Климовски, Р. Дескоска, Т.Каракамишева, *Уставно право*, Скопље, 2011, Владимир Митков, *Претседателот на Републиката во системот на државната власт во Република Македонија*, Зборник на Правниот факултет Јустинијан Први во Скопје, Скопје 2011, Гордана Силјановска -Давкова, *За македонскиот модел на организација на власта*, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први" во Скопје, Скопје 2010, Гордана Сиљановска Давкова, Рената Тренеска Дескоска, *Македонска (не)демократска сага: Давид (Скупштина) против Голијата (Влада)?*, у : Искушења парламентаризма (ур. С.лавиша Орловић), Београд 2013, Марика Ристовска, *Политичка контрола на законодавната власт врз извршната власт*, Годишник на Правниот факултет во Скопје, том 38, 1996/98, Гордана Силјановска -Давкова, *За македонскиот модел на организација на власта*, in: Reform of the institutions and its

significance for the development of the Republic of Macedonia, Book 5, Makedonian Academy of Sciences and arts, Скопје 2009, Рената Дескоска, *Облици на парламентарна контрола над владата,* Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први" во Скопје, Скопје 2011, Gordana Siljanovska-Davkova, *Parliamentary system(s) or/and presidential system(s): Dilemmas and challenges,*www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/14/266/pdf, Mexsico Sity, 2010, Гордана Силјановска – Давкова, *Современи „модели" на организација на власта: дилеми и предизвици*, Зборник Правног фалултета у Загребу 61/2011, Загреб 2011, Рената Тренеска, *Мешовитиот модел на организација на власта:Франција и Македонија*, Мегународната конференција „македонско – француски денови на правото – 2000 години од Code Civil", Скопје 2005, Светомит Шкарик, *Промени на државата – нација во Европа во почетокот на 21 век: Случајот на Република Македонија*, Годишњак Правног факултета у Скопљу, Том 37, 1996/98, Скопје, 1998, Гордана Сиљановска-Давкова, *Македонски модел парламентаризма и демократије*, У: Дилеме и изазови парламентаризма, (ур. В.Павловић, С. Орловић), Београд, 2007, Мирјана Касаповић, *Изборни лексикон*, Загреб, 2003, Тања Каракамишева, *Основне забелешки за системите на организација на власти и за потребата од реформирање на политичките институции во Република Македонија*, у: Реформата на институциите и нејзиното значење за развојот на република Македонија, Македонска академија на науките и уметностите Скопје, 2009.

Кандидат је у дијелу раду који се односи на извршну власт Републике Србије користио релевантну литературу: Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд, 2009,Миодраг Радојевић, *„Прилог за расправу о уставном питању у Србији – Митровдански устав"*, Српска политичка мисао, број 1/2009, Београд, Срђан Ђорђевић, *„Инкомпатибилитет функције предсједника Републике Србије од 2012. године"*, Гласник права, (електронскин научно-стручни часопис Правног факултета у Крагујевцу), бр.1/2012, Крагујевац, Миодраг Радојевић, *„Институција предсједника Републике у новом Уставу Србије"*, Политичка ревија, бр.2-4/2007, Марко Пејковић, *„О одговорности шефа државе у Србији: два недовршена концепта"*, Гласник Адвокатске коморе Војводине, бр.7-8/2009 Ратко Марковић, *„Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године"*, Анали Правног факултетета у Београду, бр.2/2007, Павле Јовановић, *„Уставно-правни положај предсједника Републике Србије у компаративној перспективи"*, Зборник радова правног факултета у Новом Саду, бр.3/2007, Владан Петров, *„Нови уставни суд Републике Србије*", Нова српска политичка мисао, Посебно издање, „Устав и искушења", бр.2/2008, Београд, Дарко Симовић, *„(Не)довољно рационализовани парламентаризам митровданског уставотворца*", Зборник радова Устав Србије-пет година после (2006-2011), Ниш 2011, Дарко Симовић, *„Рационализовани парламентаризам Устава Србије из 2006 године*", Правни живот бр 14/2007, Београд, Оливера Вучић, *„Пет година после-примена устава, поштовање устава*", Зборник радова Устав Србије-пет година после (2006-2011*)*, Ниш 2011, Милан Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд 2008, Младен Лишанин, *„Нормативни стварни модел креирања и реализације спољне политике у политичком систему Србије (1)"*, Српска политичка мисао, бр. 4/2010, Београд, 2010, Миодраг Радојевић, *Подела власти у Уставу од 2006. године – скица система организације власти,* Правна ријеч, 18/2009, Бања Лука, Владан Петров, *Парламентарно право*, Београд 2010, Радивоје Јововић, *„Положај шефа државе у политичком систему Србије*", Право и политика бр. 1/2011, Нови Сад, Марко Пејковић, *Положај шефа државе у политичком систему Србије*, Српска политичка мисао бр.2/2010, Београд, 2010, Миодраг Радојевић, *„Положај Владе у новом Уставу Србије"*, Политичка ревија бр.3/2009, Београд, Слободан Орловић, *Уставни положај владе Мађарске и владе Србије,* Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2012, Славиша Орловић, *Политички живот између партократије и демократије*, Београд 2008, Ирена Пејић, *„Парламентарна влада у Србији-могућности непосланичке владе*", у: У сусрет новом Уставу Србије, Београд 2004, Слободан Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008., Маријана Пајванчић, *„Динамичке компетенције државне власти"*, Зборник радова Правногфакултета у Новом Саду, 1-2/2007, Слободан Антонић, *„Парламентаризам у Југословаји 1990 – 1996*", Архив за правне и друштвене науке, бр. 2/1997, Београд, Слободан Вучетић, *Искушења обновљене државности*, Београд, 2008, И.

Пејић, *„Органи у законодавном поступку: влада, парламент (одбор и пленум), председник републике“*, Унапређивање квалитета законодавног поступка у Народној скупштини, Београд 2010, Данило Стевандић, *„Уредбе у правном поретку Републике Србије“*, Правни записи, бр. 2/2012, Београд, 2012, Ратко Марковић, *Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2/2006, Београд, 2006, Марко Станковић, *Политичка одговорност Владе у Уставном систему Србије*, Правни живот бр.14/2007, Београд, 2007, Слободан Вукадиновић, *Анализа утицаја законодавног поступка на приједлоге закона*, Правни записи бр. 1/2010, Београд, 2010, Оливера Вучић, *„Интерпелација-утицај посланика на одговорно поступање Владе“*, Правна ријеч, бр. 14/2008, Бања Лука, Александар Фира, *Устав Републике Србије од 2006. године- II књига*, Нови Сад, 2007, С. Антонић, *„Парламентаризам у Србији послије 2000. године“*, Социолошки преглед бр 3-4/2004, Миодраг Јовичић, *„Чему Устав?“*, у: *Куда идеш, Србијо?- Хроника српско-југословенске уставности (1990 – 1994)*, Београд, 1995, Слободан Вучетић, *Дуга рука прошлости*, Београд, 2004, Миодраг Јовичић, *„Одговорност у демократској и правној држави“*, у : М. Јовичић (ур), Успостављање модерне демократске и правне државе у Србији, САНУ, Београд 1997, Слободан Антонић, *„Парламентаризам у Србији 1990 – 1996“*, Архив за правне и друшштвене науке, бр. 2/1997, Београд, 1997, Славиша Орловић, *Полупредседнички систем и партијски систем Србије*, Политичке странке у Србији, структура и функционисање, Београд 2005, Горан Буџак, *„Модел демократске трансформације председничко-парламентарног система у Србији“*,Политичка ревија, бр. 1/2003, Београд, Владан Михајловић, *„Србија између председничког и парламентарног система власти“*,у: Устав Републике Србије-пет година после (2006-2011), Ниш 2011, Милан Јовановић, *Парламентарни избори у Србији 21.јануара 2007. године*, Српска политичка мисао бр. 3-4/2007, Београд 2007, Зоран Стојиљковић, *„Изборне коалиције и процес формирања власти у Србији (1990-2008)“* у: Око избора (Парламентарни избори у Републици Србији, 11 мај 2008.године), (ур.Срећко Михаиловић), Београд 2008, Богољуб Милосављевић, *„Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије“*, Правни записи бр.1/2012, Београд, 2012, Милан Јовановић, *„Нови Устав Србије – манипулативни или неутрални уставни дизајн“*, Политичка ревија, бр.4/06, Београд, 2006, Владан Петров, *„Суспензивни вето председника Републике“*, Права човека, 3-6/2005, Београд, 2005, Слободан Орловић, *Организација извршне власти као темељ правне државе*, Правни живот бр.14/2007, Београд.

О извршној власти Црне Горе, кориштена је релевантна литература: Вујовић Златко, Вук Стево, *„Контролна функција Скупштине Црне Горе“*, у: Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе (ур.Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, Вукићевић Борис, Вујовић Златко, *Уставни политичкоправни оквир парламента у Црној Гори 1989-2012“*, *у:* Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе (ур.Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, Вукићевић, Борис *„Законодавна функција Скупштине Црне Горе“*, у:Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе (ур.Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, Гоати Владимир, *Избори у Србији и Црној Гори од 1990 до 2013. и у СРЈ од 1992 до 2003.*, Београд, 2013, Дармановић Срђан, *„Друга транзиција у Црној Гори-од полукомпетитивних избора до изборне демократије“*, у: В.Павићевић, С.Дармановић, О.Комар, З.Вујовић, Избори и изборно законодавство у Црној Гори 1990-2006, Подгорица, 2007, Дармановић Срђан, *„Црна Горанова независна држава на Балкану“*, у: Референдум у Црној Гори, Подгорица, 2006, Растодер Шербо, *„Државна управа у Црној Гори“*, Матица, Подгорица, 2011. Доступно: www.maticacrnogorska.me, Шуковић Мијат, *„Три различита уставна уређења Црне Горе“*, Revus (revija za evropsko ustavnost) br.11/2009, Ljubljana 2009, Шуковић Мијат, *Концепција и садржина Устава Црне Горе од 2007. године- прилог расправи о улози, функцијама и одговорности државе у савремености*, Подгорица 2010, Шуковић Мијат, *Уставно право*, Подгорица, 2009. Смердел Бранко, *„Експертски текст Устава Црне Горе*,“ у: Уставно заокруживање државе: У сусрет новом Уставу Црне Горе, ,(ур. Един Шарчевић) Београд, 2007, Шарчевић Един, *„Подјела власти у експертском тексту Устава Црна Горе“*, у:

Уставно заокруживање државе: У сусрет новом Уставу Црне Горе, (ур. Един Шарчевић, Београд, 2007

У дијелу рада који се односи на извршну власт Босне и Херцеговине и ентитета (Републике Српске, Федерације БиХ и Дистрикта Брчко), кориштена је следећа литература:

Савић С. Снежана., *Дејтонска Босна и Херцеговина*, Правни факултет Универзитета у Б. Луци, 2003. Савић Снежана, „Провођење пресуде Европског суда за људска права у предмету *„Сејдић и Финци против БиХ"*, Правна ријеч, бр.31/2012, Бања Лука, 2012, Савић Снежана, *„Уредба као извор права у правном систему Републике Српске"*, Зборник са научног скупа „Изградња и функционисање правног система Републике Српске", Бања Лука, 1997, Савић Снежана, *Уредба – контрола уставности и законитости кроз праксу Уставног суда РС*, Правна ријеч, бр. 42/2015, Бања Лука, 2015. Савић Снежана, *Конститутивност народа у Босни и Херцеговини*, Бања Лука 2000, Савић Снежана, *Основе права*, Бања Лука 2005, Савић Снежана, *Република Српска послије Дејтона*, Б. Лука,1999, Кузмановић Рајко, *Уставно право*, Бања Лука, 2002, Кузмановић Рајко, *„Државноправне реформе и Споразум о стабилизацији и придруживању"*, Правна ријеч, бр. 27/2011, Бања Лука, Дмичић Миле *Босна и Херцеговина као државна заједница sui generis – привремено рјешење или модел за будућност*, Анали Правног факултета Универзитета у Београду, Часопис за правне и друштвене науке, број 1, година LVIII, Београд 2010, Дмичић Миле, *„Босна и Херцеговина – за шта, а против кога и чега"*, Аргументи, часопис за друштвено политичка питања, бр.19/2013, Бања Лука, Дмичић Миле, *„Извршење пресуде Европског суда за људска права у предмету „Сејдић и Финци против БиХ" и уставноправни положај „Осталих" у Босни и Херцеговини"*, Модерна управа, часопис за управно-правну праксу, бр.9-10, Бања Лука 2013, Дмичић Миле, *„О босанскохерцеговачкој „недовршеној држави, „подијељеном друштву" и „народима без уставног патриотизма"*, Правни живот 2014, Београд, 2014, Дмичић Миле, *„Спроводити, али и мијењати поједина уставна рјешења у Босни и Херцеговини и Републици Српској."* Зборник радова са Научног скупа „Република Српска, двадесет година развоја-достигнућа, изазови и перспективе, одржаног 17.и 18. септембра 2012.године у Бањој Луци, Бања Лука, 2012, Дмичић Миле, *„Уставно правни статус Републике Српске у оквиру Босне и Херцеговине-нормативно и стварно"*, Зборник радова са научног скупа Република Српска-десет година Дејтонског мировног споразума, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005, Дмичић Миле, *„Уставноправна рјешења о Босни Херцеговини, као сложеној држави или државној заједници"*,Споменица проф. др Гаши Мијановићу, АНУРС, Бања Лука, 2011, Дмичић Миле, *„Уставност и законитост и уредбодавна овлашћења извршне власти"*, Правни живот, бр.22/2010, Београд, 2010., Дмичић Миле, *Босанскохерцеговачка држава и њен устав*", Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, бр.35/2013, Бања Лука, 2013, Дмичић Миле, *Маргиналије о босанскохерцеговачкој држави и друштву*, Правна ријеч, бр.39/14, Бања Лука, 2014, Дмичић Миле, Уредбодавна овлашћења и њихово остваривање у правном систему Републике Српске,"Модерна управа", Часопис за управно-правну теорију и праксу, Бања Лука, 2010, Дмичић Миле, *Уставно право, допуна основној литератури*, Бања Лука 2011, Дмичић Миле, *Уставноправно уређење Босне и Херцеговине као федерације suigeneris*, "Споменица академика Рајка Кузмановића", Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2006, Марковић Горан, *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе* (приредио Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, Марковић Горан, *„Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини"*, Правна ријеч, бр. 27/2011, Бања Лука, 2011, Марковић Горан, *„Предсједништво"*, у: Увод у политички систем Босне И Херцеговине – изабрани аспекти, (Саша Гаврић, Дамир Бановић, Christina Krause, ed.), Сарајево, 2009, Марковић Горан, *„Устав Босне и Херцеговине"*, у : Држава, политика и друштво у Босни и Херцеговини (ур. Дамир Бановић, Саша Гаврић), Сарајево, 2011, Марковић Горан, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Београд/Сарајево, 2012, Марковић Горан, *Законодавна функција Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине*, у: Демократске перфомансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црна Горе (ед. Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, Марковић Горан, *Избор и одговорност шефа државе*, Правна ријеч, бр. 31/2012, Бања Лука, 2012, Марковић Горан,

Институција шефа државе у Босни и Херцеговине, Правна ријеч бр.10/2007, Бања Лука 2007, Марковић Горан, *Криза парламентаризма у Босни и Херцеговини*, у: Парламентаризам у Босни и Херцеговини (ур. С. Гаврић и Д.Бановић), Сарајево, 2012, Сахаџић Маја, *„Контролне функције Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине"*, у: Демократске перфомансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе, (приредио: Славиша Орловић), Београд, Сарајево, Подгорица, 2012, Славо Кукић С., Чутура М., *Избори и послијеизборно коалирање – анализа прећеног и покушај процјене избора 2006. године*, у: Избори и изборне коалиције (зборник радова, ур. Алекса Милојевић), Бијељина, 2006, Трнка К., Милићевић Н., М. Н. Симовић Н.М, Дмичић М., *Устави ентитета са коментаром*, Сарајево, 2004, Трнка Касим, *Истраживачка студија: Процес одлучивања у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине*, Сарајево, 2008, Фира Александар, *Уставно право Босне и Херцеговине*, Н. Сад 2002, Хејден М.Роберт, *Скице за подјељену кућу-уставна логика југословенских сукоба*, 2003, Београд, Пилиповић Милан, *Избор Савјета министара БиХ и инструменти парламентарне контроле његовог рада*, Правна ријеч бр. 22/10, Бања Лука 2010, Пилиповић Милан, *Устав Босне и Херцеговине-нормативно о стварно*, Бања Лука 2008., Побрић Нурко, *Уставно право*, Мостар,2000, Арнаутовић Суад, Избори у БиХ 1990, - анализа изборног процеса, Сарајево, 1996, Миљко Звонко, *Уставно уређење Босне и Херцеговине*, Загреб, 2006, Нешковић Радомир, *Недовршена држава - политички систем Босне и Херцеговине*, Сарајево, 2013, Тафро Сеад, *Вијеће министара*, Сарајево, 2005

Поред наведеног, у раду су кориштени и интернет извори, као и релевантни документи. Све ово послужило је као база за истраживање које је кандиадт спровео. Међутим, дешавања на уставно-политичкој сцени анализираних држава, стварају нове услове и ситуације на које уставно право мора да одговори. Стога је кандидат морао дати и неке нове интерпретације које постојећа литература, с обзиром на динамику ових процеса и дешавања, није обухватила.

Допринос тезе се састоји у томе што анализа извршне власти представља основ за уочавање рефлексија извршних органа власти на организацију власти у појединим државама, присутну тенденцију јачања извршне власти, извјесних проблема у функционисању извршне власти проузрокованих уставним и законским рјешењима, али исто тако би представљала и основ за уочавање уставних и законских претпоставки за ефикасније вршење извршне власти, у циљу бржег испуњавања услова за чланство у ЕУ којима новостворене државе теже

Научни допринос тезе јесте сазнање на нивоу научне дескрипције уставног поретка држава насталих распадом Југославије, организације и положаја извшне власти у различитим варијантима подјеле власти, те извођењу закључака упоредног типа на степену више апстракције од изведених закључака код анализе појединих држава. То се односи и на БиХ као сложену државу, специфичне организације и положаја извршне власти, имајући у виду специфичне модалитете подјеле надлежности између државе и њених конститутивних дијелова, као и изразит утицај међународних фактора. Практични допринос тезе огледа се у добијању нових сазнања која доприносе рјешавању актуелних и сличних проблема везаних за практичну дјелатност државних органа извршне власти у савремено доба, те функционисању егзекутиве у земљама у транзицији, одређивању смјерница и правила за боље функционисање органа извршне власти на путу европских интеграција

3. МАТЕРИЈАЛ И МЕТОД РАДА

У изради докторске тезе кандидат је обрадио материјал из доступних правних извора, користећи највећи дио релевантне литературе, како домаће тако и стране. С обзиром на чињеницу да је у раду обрађивана тема која припада области Уставног права и области

Политичких система, у изради докторске тезе кориштена је литература из обе правне дисциплине, што се види из пописа кориштене литературе. Ту се првенствено ради о домаћим и страним афирмисаним правним теоретичарима и професорима уставног права и политиколозима, који су у својим радовима, у форми уџбеника, монографија, али и чланака и реферата, расправљали о сложеним питањима организације државне власти у оквиру којих посебно мјесто припада и расправама које се односе на извршну власт. Нарочита пажња је посвећена радовима оних правних теоретичара који су свој научни рад у највећој мјери посветили управо материји која је предмет овог рада, као што је Ратко Марковић, аутор монографије Извршна власт, Бранко Смердел, Александар Фира, Миодраг Јовичић и др. С обзиром на чињеницу постојања адекватне литературе у државама насталим распадом Југославије, кандидат је користио релевантну литературу аутора из свих држава насталих распадом Југославије, од којих су многи извори новијег датума.

Поред овога, у изради рада кориштени су сви релевантни прописи из области уставног права и односа између законодавних и извршних органа власти. Ради се, не само о законима који се односе на поједине владе (савјет министара) и шефа државе, већ и о другим прописима (нпр. пословницима) који регулишу поједине односе између органа егзекутиве, односно егзекутиве и легислативе. Од општеприхваћених извора кориштене су и одлуке уставних судова које се односе на оцјену уставности закона о влади, као и оцјену законитости аката (уредби) извршне власти. Такође, у изради рада кандидат је износио своје сопствене ставове и закључке, што и јесте највећа вриједност овг научног истраживања.

На основу одређеног предмета научног истраживања , садржаја постављене хипотезе и дефинисаних циљева истраживања, кандидат се опредијелио за више научних метода рада који су се користили у изради докторске тезе. Комплексност и карактер предмета истраживања, садржај постављених хипотеза и постављени циљ истраживања, опредјељују комбинацију теоријског и емпиријског истраживања. Методолошку основу овог рада чинило је теоријско истраживање засновано на анализи садржаја стручне литературе, постојеће уставне и законске регулативе и стручне документације. *Правни (догматски, нормативни)* метод, као најстарији метод за изучавање права, користио се за проучавање устава и закона новостворених држава, полазећи од садржаја правних норми. Овај метод се користио и у логичкој анализи уставних и законских норми, њиховој међусобној повезаности, као и у утврђивању њиховог правог значења. *Социолошки метод* се примјењивао у истраживању друштвених узрока настанка устава новостворених држава, анализи његове примјене и фактора који утичу на примјену појединих норми. *Политиколошки метод* се користио у истраживању уставног система као дијела политичког система у државама насталим распадом Југославије, јер право није само друштвена него и политичка појава и настаје као резултат одређене политичке воље. Користио се и у истраживању утицаја политичких партија на функционисање извршних органа власти. *Метод анализе садржаја* користио се за анализу уставних норми у погледу органа извршне власти. *Компаративна (упоредна) метода* користила се у односу на теоријскоправно одређење извршне власти, а у комбинацији са методом анализе садржаја, у односу на органе извршне власти у новоствореним државама. Компаративна метода користила се и за извођење закључака на степену више апстракције од закључака код анализе сваке поједине државе. *Методе студије случаја*, у комбинацији са методама анализе садржаја и компаративном методом, служила је за сагледавање садржаја, карактеристика аката извршне власти и испољених тенденција у тој области. *Статистичка метода* примјењивала се за обраду и класификацију квантитативних обиљежја која карактеришу предмет истраживања, а конкретно се односила на дјелатност и акте извршне власти у појединим државама у одређеном временском периоду. У истраживању су се користиле, према указаној потреби, и посебне научне методе као што су: *анализа, синтеза, индукција, дедукција, апстракција и генерализација. Емпиријско истраживање* засновано је на законима, другим прописима и општим актима као и на функционисању и дјелатности органа извршне власти у пракси и стварности.

Наведене методе истраживања које су примијењене у раду адекватне су, довољно тачне и савремене, имајући у виду научна достигнућа на пољу предмета истраживања у домаћим и

свјетским размјерама. План истраживања који је дат приликом пријаве докторске тезе није битније промијењен од стране кандидата. Дошло је до одређених корекција назива поглавља и груписања садржаја унутар поглавља у веће или мање цјелине. Међутим ова минимална одступања нису нарушила однос коначне структуре рада и оне из пријаве рада, већ су допринијела његовој бољој и свеобухватнијој структури. Испитивани параметри дају довољно основа за извођење поузданих закључака. За њихово извођење није потребно испитивање још неких додатних параметара. Статистичка обрада података у раду је одговарајућа.

На крају рада дати су јасни закључци који представљају резултат истраживања којих има осамнаест. Многи од ових закључака представљају добру основу за измјену норми које регулишу организацију и функционисање органа извршне власти, како би они били још боље нормирани.

4. РЕЗУЛТАТИ И НАУЧНИ ДОПРИНОС ИСТРАЖИВАЊА

Истраживањем се дошло до сљедећих закључака:

Уставне одредбе новостворених држава о организацији државне власти, правне норме о положају, надлежности владе, шефа државе, њихов међусобни однос, као и однос према легислативи, указују на постојање бицефалне егзекутиве и да у тим државама преовладавају елементи парламентарног система у различитим облицима.Устав БиХ је специфичан устав у односу на теорију и праксу уставног права, као и у односу на уставе осталих новостворених држава у погледу организације извршне власти.

Сви устави новонасталих држава – бивших југословенских република, опредјељују се за бицефалну егзакутиву, јер извршну власт дијеле између шефа државе и владе. Стога се поставља питање како је то учињено у односу на познате теоријске моделе власти, тј. који је модел облика организације (извршне власти) заступљен у државама насталим распадом Југославије. Одговор налазимо упоредном анализом органа извршне власти у новоствореним државама у односу на теоријске карактеристике модела власти.Постојање бицефалне егзекутиве у свим државама искључује постојање предсједничког модела власти по узору на САД. Стога теоријско - методолошки основ организације власти чини парламентарни систем са својим подваријантима (премоћ владе, премоћ шефа државе), јер се све владе, односно Савјет министара у БиХ, бирају у парламентима и одговорне су парламентима.

Може се рећи да је заступљен парламентаризам у „рационализованом“ облику, будући да је било незамисливо да у посткомунистичким земљама, са нестабилним и високофрагментисаним страначким системом, овај институционални модел власти функционише по најпростијој организационој схеми као у својој острвској колијевци. Треба рећи да у системима власти има и елемената полупредсједничких система, међутим, не толико у нормативном смислу. Наиме, појавни облици овог модела власти су се више јављали у пракси појавом јаке личности и политичке моћи шефа државе („президенцијализација)“.

Парламентарни систем, прихваћен у државама насталим распадом Југославије, функционише са одређеним разликама, прије свега у нормативном смислу, али уз присутне тенденције поремећаја равнотеже у корист егзекутиве у свим државама. Неравнотежа у односима законодавне и извршне власти, нарочито је долазила до изражаја онда када је лидер партије која је имала већину у парламенту, (или била носилац владајуће коалиције), истовремено био и шеф државе или предсједник владе. Тада, не само да је долазило до помјерања равнотеже власти у корист егзекутиве, већ и до помјерања равнотеже унутар ње

саме, или на страну шефа државе или владе, зависно од тога коју функцију обавља лидер партије која је носилац власти. Показало се да је фактор те неравнотеже некад влада, али чешће предсједник. зависно од политичке моћи личности која је обављала функцију, моћи која је излазила из оквира нормативних овлашћења.

Анализирајући утицај политичких партија на функционисање извршне власти, као и утицаје лидера партија, идентификоване су појаве постављене у посебној хипотези, да је извршна власт у новоствореним државама, па и систем власти у цјелини, под великим утицајем политичких партија и њених лидера, чиме она добија ново значење. Наиме, тежиште власти и моћи се све више налази у врху владајућих партија из којих често и потичу носиоци извршне власти. То је имало за посљедицу отупљивање инструмената парламентарне контроле и слабљења контролне функције парламента, а јачање појаве партократије.

Стога, истиче аутор, мора доћи до слабљења партократије која је присутна и задњих година знатно ојачала. Партијска држава је супротна правној држави - држави заснованој на владавини права.Функционисање извршне власти, у оквиру уставом датих овлашћења, неопходно је на путу успостављања правне државе и испуњавању услова на путу према чланству ЕУ којем теже Србија, Црна Гора, Македонија и Босна и Херцеговина, али оно, умногоме, зависи од политичких партија, њиховог степена свијести, зрелости и спремности за даљњи развој уставног и политичког система у држави, на тековинама парламентаризма и демократије. Побољшање највиших правних аката, враћање (моћи) органа извршне власти у уставне и законске оквире, одговорна влада, дјеловање шефа државе као представника свих грађана и фактора јединства, слабљење партократије, уз независну и професионалну судску власт, представљају кораке за успостављање владавине права.

Уставом утврђени инструменти за контролу рада владе од стране парламената треба да истински заживе, насупрот досадашњој парадерској улози у пракси која није доносила квалитет у демократском систему, закључује кандидат. Постављање питања одговорности носилаца јавних функција, интерпелација и посланичко питање треба да нађу право мјесто у систему а у циљу јачања одговорности носилаца јавних функција. Њихово досадашње декларативно коришћење, без изазивања неке реалне санкције, мора бити замијењено отварањем истинских поступака који ће довести до расправе о раду носиоца јавних функција, њиховој контроли и изрицању одређених санкција као суштинским елементом те контроле.

У предметном научном истраживању објективно су, систематски, и на прегледан начин, уз коришћење адекватне библиографске грађе и одговарајућих метода, обрађена сва постављена питања и проблеми а закључна разматрања су правилно изведена, јасно дефинисана и саопштена. Аутор је анализом научних ставова, са довољно критичности, уз анализу праксе уставног и политичког система датих држава и стварности која одудара од класичне доктрине, изнио властите закључке који су за уставноправну науку релевантни. Кандидат указује и на недостаке појединих уставних рјешења која се односе на организацију и функционисање извршне власти, те предлаже нова рјешења и правце промјена устава која би допринијела бољем, прецизнијем и потпунијем нормирању извршне власти, што се посебно односи на Босну и Херцеговину. Закључци дати на крају истраживања су јасни, логични и довољно образложени, тако да представљају добар основ за будуће измјене и допуне одредаба које регулишу извршну власт са циљем да се постојећа уставна рјешења побољшају. Они су дати са довољно критичности.

Истраживање је довело до нових сазнања. Теоријски допринос се огледа у научној дескрипцији организације и положаја извршне власти у различитим варијантима подјеле власти у државама насталим распадом Југославије, те извођењу закључака упоредног типа на степену више апстракције од изведених закључака код анализе појединих држава. То се односи и на БиХ као сложену државу, специфичне организације и положаја извршне власти, имајући у виду специфичне модалитете подјеле надлежности између државе и ентитета као њених конститутивних дијелова. Практични допринос тезе огледа се у добијању нових сазнања која доприносе рјешавању актуелних и сличних проблема везаних за практичну

дјелатност државних органа извршне власти у савремено доба, те функционисању егзекутиве у земљама у транзицији, одређивању смјерница и правила за боље функционисање органа извршне власти на путу европских интеграција.

5. ЗАКЉУЧАК И ПРИЈЕДЛОГ

Кандидат мр Милан Пилиповић је израдом своје докторске тезе под насловом „**Извршна власт у државама насталим распадом Југославије**“, обавио истраживање које има своју научну, али и практичну вриједност. На једном мјесту су анализирана сва постојећа научна сазнања о извршној власти у државама насталим на територији бивше Југославије, те дат допринос у правцу уставне и практичне примјене предмета истраживања.

У овом истраживању су на систематичан и прегледан начин, уз коришћење адекватне библиографске грађе и научних метода, обрађена сва постављена, односно релевантна, питања и проблеми. Закључна разматрања су правилно изведена, а резултати рада презентовани на одговарајући начин.

На основу свега напријед наведеног, Комисија даје

ПРИЈЕДЛОГ

С обзиром на чињеницу да урађена теза задовољава критерије и стандарде докторског рада, Комисија једногласно предлаже Научно.наставном вијећу Правног факултета Универзитета у Бањој Луци да донесе сљедеће одлуке:

1. Да се докторска теза мр Милана Пилиповића под насловом „Извршна власт у државама насталим распадом Југославије“ прихвати као самосталан научни рад који задовољава научне захтјеве за рад оваквог карактера.

2. Да се именује Комисија за јавну одбрану рада.

КОМИСИЈА:

Бања Лука, 17. 6.2016. год.

1. Академик проф. др Снежана Савић, предсједник,

2. Проф др Владан Петров, члан

3. Проф. др Миле Дмичић, члан

Изјава 1

Прилог 3.

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем

да је докторска дисертација

Наслов рада „Извршна власт у државама насталим распадом Југославије“

Наслов рада на енглеском језику: „Executive power in countries formed after the break the breakup of Yugoslavia“

- ☐ резултат сопственог истраживачког рада,
- ☐ да докторска дисертација, у цјелини или у дијеловима, није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- ☐ да су резултати коректно наведени и
- ☐ да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

У Бањој Луци 01.03.2017. год.

Потпис докторанта

Милош Пилиполић

Изјава 2

Изјава којом се овлашћује Универзитет у Бањој Луци
да докторску дисертацију учини јавно доступном

Овлашћујем Универзитет у Бањој Луци да моју докторску дисертацију под насловом

„Извршна власт у државама насталим распадом Југославије“

која је моје ауторско дјело, учини јавно доступном.

Докторску дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у дигитални репозиторијум Универзитета у Бањој Луци могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство – некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – дијелити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – дијелити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Бањој Луци 01.03.2017. год.

Потпис докторанта

Изјава 3

Изјава о идентичности штампане и електронске верзије докторске дисертације

Име и презиме аутора	мр Милан Пилиповић
Наслов рада	„Извршна власт у државама насталим распадом Југославије“
Ментор	проф. др Миле Дмичић

Изјављујем да је штампана верзија моје докторске дисертације идентична електронској верзији коју сам предао/ла за дигитални репозиторијум Универзитета у Бањој Луци.

У Бањој Луци 01.03.2017. год.

Потпис докторанта

Милан Пилиповић