

**УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ**

**ПАРЛАМЕНТАРИЗАМ НАСПРАМ  
ПРЕЗИДЕНЦИЈАЛИЗМА**

**ДИПЛОМСКИ РАД**

**МЕНТОР:**

**Др Мирослав Младеновић,  
редовни професор**

**КАНДИДАТ:**

**Милица Ракић 160/15**

**Београд 2021. године**

## Садржај

1. Увод.....	3
2. Историјски зачеци концепта поделе власти; различити теоријски приступи.....	4
2.1. Локова идеја поделе власти .....	5
2.2. Монтескјеов систем кочница и равнотежа.....	6
2.3. Имплементација принципа поделе власти у политичке системе у 18. веку .....	7
3. Облици државне власти .....	10
3.1. Парламентаризам .....	10
3.1.1. Врсте парламентарног система; функције и организација парламента.....	12
3.1.2. Парламентарна влада.....	15
3.1.3. Британски парламентаризам .....	16
3.2. Президенцијализам .....	23
3.2.1. Амерички президенцијализам .....	23
3.3. Полупредседнички систем.....	30
3.3.1. Француски полупрезиденцијализам.....	31
4. Савремени трендови; слабљење улоге парламента или његова реална моћ? .....	36
5. Закључак .....	39
Извори .....	40

## 1. Увод

Како организовати државу која неће запасти у анархију, а да у исто време не постане тиранија? Одговор на то питање, као и тема овог рада, јесте – подела власти, односно парламентарни и председнички системи као институционализација ове идеје.

Може се рећи да је потреба за поделом власти у почетку била пре свега техничке природе. Огледала се у немогућности да једно лице или државни орган успешно обавља све државне послове. Међутим, можда и битнији разлог од овог јесте онај политичке и правне природе, а то је заштита права и слобода грађана од злоупотребе власти и самовоље једног човека или групе људи која управља државом. И мада идеја поделе власти датира још из античког периода, оваква какву је данас знамо настала је у периоду грађанских револуција широм Европе у 18. веку. Грађанство је револуције подигло против племства и монарха, у циљу стварања грађанских држава и укидања монархија. Инспирирани тим дешавањима, Џон Лок и Шарл Монтескје стварају дела којим ће дати највећи допринос у овој области, а о чему ће бити више речи у наставку овог рада.

Суштина поделе власти огледа се у одвајању законодавних од извршних и судских органа, чиме се постиже да извршна и судска власт у свом раду поступају непристрасно и без злоупотреба, у складу са унапред утврђеним правилима и законима донетим од стране законодавца, а која су обавезујућа како за државне органе, тако и за све грађане. Поделом власти врши се подела државних задатака на три гране на тај начин да свака од њих може једна другу да проверава. Као резултат тога, ниједна институција не може да постане толико моћна да уруши такав систем. У зависности од система, подела на три гране власти може бити у одређеној мери „флексибилна” и тада говоримо о гипкој подели власти какву срећемо у парламентарном систему, или крута подела власти, што је случај у председничком систему. Поред ова два принципа поделе власти, постоји и мешовити принцип, који комбинује елементе претходна два система - полупредседнички систем. Тако је у теорији и уставима држава са оваквом организацијом власти, док се у пракси могу уочити различита одступања. То се посебно примећује у парламентарним системима, у којима моћ парламента слаби у корист извршне власти.

## 2. Историјски зачеци концепта поделе власти; различити теоријски приступи

Концепт поделе власти израстао је из векова политичког и филозофског развоја. Његово порекло може се пратити од 4. века пре нове ере када је Аристотел у својој „Политици” описао три дела која ваљан законодавац треба да препозна. „Од та три дела један је онај који саветује о заједничким стварима, други је о управним положајима, трећи је о судству (Аристотел, 1970)”. У тој подели препознајемо оно што данас називамо законодавном, извршном и судском влашћу, с тим што Аристотел не говори о законодавној већ саветодавној функцији, будући да су у старој Грчкој закони били сматрани трајним и нису подлежали променама, па би у том смислу законодавна власт била безначајна.

Антички мислиоци сматрали су најбољим обликом владавине тзв. „мешовиту владу”. То је облик владавине који комбинује елементе монархије, аристократије и демократије, тако да се испоље најбоље особине сваког од тих чистих облика, а истовремено избегну они најгори (тиранија, олигархија, анархија). Заговорници ове идеје сматрају да је владавина **једног** имала предност у вођењу спољне политике, вођењу ратова и у борби против моћних домаћих специфичних интереса. Међутим, недостатак владавине једног јесте случај да често таква владавина прерасте у тиранију. Предност владавине **неколицине** огледала се у томе што су мудри и честити могли да владају. Недостатак је могућност прерастања у себичну и корумпирану олигархију. На крају долазимо до владавине **многих**, која је имала предност у томе што је промовисала слободу и унела здрав разум у креирање јавних политика. Међутим, таква владавина могла је да прерасте у владавину руље, што представља тиранију многих. Велика предност мешовите владе која је комбиновала моћи једног, неколицине и многих била је та што су три друштвене класе које су представљали монарх, аристократе и грађанство могли да проверавају једни друге и држе власт у равнотежи, повећавајући тиме шансу да свака класа влада праведно. У мешовитој влади моћ је била подељена, а не сконцентрисана у рукама једне друштвене класе (Steven G. Calabresi & Albertson, 2012).

## **2.1. Локова идеја поделе власти**

Као што је речено, концепт поделе власти развијао се кроз векове, и мада је неоспоран значај првих мислилаца, пре свега грчких, своје теоријско уобличавање концепт је добио у току 17. и 18. века. Његовим оснивачима сматрају се енглески филозоф и „отац либерализма” Џон Лок, и француски филозоф и политички теоретичар Шарл Монтескје.

Након пада Римског царства, Европа је била подељена на националне државе, и све од краја средњег века до 18. века моћ је била концентрисана у рукама наследних владара, с изузетком у виду развоја енглеског парламента. Рађањем парламента поново је обновљена теорија о три гране власти, овог пута отелотворена у Локовом делу „Две расправе о влади”.

Лок говори о законодавној, извршној и федералној власти, при чему их није сматрао равноправним, нити је свака од власти функционисала независно. Законодавна власт доноси законе, извршна их спроводи, а федерална власт представљала је подврсту извршне, задужена за међународне односе. Лок заправо даје дихотомну поделу власти на законодавну и извршну. Он описује законодавну власт као врховну, што не значи да је ставља изнад краља. Он то једноставно објашњава тиме што „оно што другом може дати законе мора бити супериорније од њега” (Лок, 1978). Такође, према Локу, законодавна власт није само ствар народа, већ је народ (парламент) дели са монархом који је уједно и носилац извршне власти. Лок је сматрао могућим да више институција дели једну исту власт, што се може видети на примеру законодавне власти коју су у то време делили Дом комуна, Дом лордова и Краљ, будући да је била неопходна сагласност сва три да би нешто постало закон.

Када је у питању судска власт, Лок се не противи постојању институција које се називају судовима, али тумачење права не види као засебну функцију или власт. „Законодавство се првенствено односи на објављивање општег правила које предвиђа за какве врсте поступака какве казне треба применити. Извршна власт је власт која доноси пресуде неопходне за примену тих правила на одређене случајеве и врши примену силе према утврђеним правилима. Обе ове радње укључују тумачење права.

Дакле, Лок није размишљао о тумачењу права као посебне функције, јер је сматрао да је то део и законодавне и извршне функције ” (Locke’s Political Philosophy, 2021).

Лок је сматрао да је важно да законодавна власт садржи скупштину изабраних представника, без обзира што су се у њој поред њих налазили и монархијски и аристократски елементи. Веровао је да људи имају слободу да креирају мешовите уставе који све то примењују. Његова теорија не намеће одређену врсту устава и не спречава неизабране званичнике да имају део законодавне власти. Оно што га је највише занимало јесте да људи имају представнике са довољном моћи да блокирају нападе на њихову слободу.

## ***2.2. Монтескјеов систем кочница и равнотежа***

Иако су обојица дала велики допринос, већина сматра Монтескјеа родоначелником концепта поделе власти. Заправо, разлика између њихових теорија није у концепту, већ у терминологији. Оно што пак неки сматрају кључном разликом и због чега предност дају Монтескјеу и његову теорију сматрају комплетнијом, јесте то што препознаје судство као посебну грану власти.

За Монтескјеа, питање поделе власти било је питање политичке слободе. Према његовом мишљењу „политичка слобода не састоји се у неограниченој слободи; слобода је право да се ради шта год закони дозвољавају” (Монтескје, 2011). У свом капиталном делу „О духу закона” он даље наводи да политичка слобода постоји само у друштвима у којима нема злоупотребе моћи, међутим, сматра да је искуство показало да је сваки човек који има моћ спреман да је злоупотреби. Зато се супротставља идеји да се целокупна власт налази у рукама једне особе и као решење види поделу власти, на начин да свака од власти обуздава ову другу – **принцип кочница и равнотежа (checks and balances)**. Државну власт дели на законодавну, извршну и судску, и предвиђа да свака од те три гране има различите носиоце. Законодавну власт би вршили представници народа, извршну владар, а судску судови.

Идеја да законодавну власт врше представници народа заснива се на његовом концепту слободе јер да би неко био слободан, мора имати могућност да управља самим собом.

Међутим, с обзиром да „обичан народ” није способан да расправља о јавним пословима, он законодавну власт не поверава читавом народу него његовим представницима. Слобода народа огледа се у томе да има право да бира своје представнике. И сâмо законодавно тело дели на два дела ради међусобне контроле у виду спутавања – оба дела имају и моћ одлучивања, и моћ спречавања и поништавања одлука другог дела.

Иако значајна, законодавна власт мора бити ограничена извршном влашћу, у супротном законодавно тело би могло да приграби сву власт и таква власт би постала деспотска. С друге стране, извршна власт мора да буде везана законодавном, како не би дошло до безвлашћа или апсолутизма извршне власти.

Монтескје даје већу независност судској власти управо због специфичности те функције. Кад би судство било у оквиру законодавне власти „...живот и слобода неког лица били би изложени произвољној контроли, јер би судија тада био законодавац. Да је судство придружено извршној власти, судија би се могао служити насиљем и угњетавањем” (Монтескје, 2011). Дакле, услов политичке слободе за Монтескјеа представља подела власти на законодавну, извршну и судску, од којих ниједна није највиша, и које се међусобно контролишу и обуздавају.

### ***2.3. Имплементација принципа поделе власти у политичке системе у 18. веку***

Први покушај практичне примене идеје поделе власти представља амерички Устав из 1787. године, донет након стицања независности и повезивања некадашњих колонија. Осим што је први, то је и најдуготрајнији устав на свету. То и не чуди с обзиром да су његови творци посветили велику пажњу његовој припреми. Они су проучавали не само политичке мислиоце тог времена, као што су горе поменути и најзначајнији, Лок и Монтескје, већ су у проучавању ишли чак до античких, пре свега грчких и римских политичких филозофа. Творци Устава желели су да америчка револуција буде много шира и дубља од америчког рата за независност. Дугорочнији циљ револуције био је успостављање једног новог поретка (Васовић, Савремене демократије, 2008).

Овај Устав поставио је основна начела на којима се заснива америчко уставно и политичко уређење. То су: владавина права, републиканизам, федерализам и подела власти. Подела власти заснивала се на неколико општеприхваћених принципа, као што је подела власти на три гране – законодавну, извршну и судску; свака грана врши јединствене и препознатљиве функције својствене њој; ограничење људства сваке од тих грана на своју грану, тако да ниједно лице или група не би смела да служи у више грана власти истовремено. Законодавна власт припада Конгресу, састављеном из два дома – Сената и Представничког дома (о чијем саставу и функцијама ће више речи бити касније). Извршна власт поверена је председнику, а судска Врховном суду. Творци Устава су били свесни склоности државне власти да излази из граница својих овлашћења, па су ради спречавања узајамног мешања и омогућавања потпуне одвојености три гране власти, неопходним сматрали систем заједничке контроле и равнотеже. Овакав систем свакој грани власти даје уставно овлашћење да на одређен начин проверава поступке друге две. Тако дводомни парламент смањује законодавну превласт, док председнички вето даје председнику средство за одбрану својих приоритета и спречавање прекорачења Конгреса. Исто тако улога Сената у именовањима и одобравању уговора омогућава проверавање председника. Судовима се осигурава независност, а судије могу да проверавају уставност законодавних или извршних аката, чиме проверавају друге две гране власти. Моћ импичмента даје Конгресу овлашћење да искорени корупцију и злоупотребу моћи друге две гране. Функције ове три гране власти и међусобни односи биће детаљније приказани у следећем делу рада.

Америчку револуцију пратила је још једна велика и историјски веома значајна револуција – Француска револуција. У предвечерје револуције, Уставотворна скупштина донела је „Декларацију о правима човека и грађанина” коју неки чак сматрају копијом или панданом америчке Декларације о независности, а у којој се могу видети и утицаји Монтескјеових идеја. У члану 3 наводи се да „сваки суверенитет у суштини почива на народу. Ниједно тело, ниједан појединац не могу спроводити власт која не проистиче из народа. ” Тиме се као принцип поставља представничка влада: „Закон је израз опште воље. Сви грађани имају право лично или по својим представницима учествовати у његовом стварању.”

Пар година касније, 1791. године донет је први постреволуционарни Устав, којим је Француска успостављена као уставна монархија. Као и у Декларацији, и у Уставу је принцип поделе власти представљао темељну поставку. „По принципу народне суверености некадашњи најважнији краљевски прерогативи, на пример одлучивање о рату и миру, именовање високих државних чиновника и судија, доношење закона или уредаба прешли су на Скупштину” (Васовић, Савремене демократије, 2008). Краљ је на овај начин представљао опуномоћеника народа, који влада у оквиру закона са веома ограниченим овлашћенима. Тако је Француска постала колевка европске уставности.

### 3. Облици државне власти

Подела власти је један од облика државне власти. Облик државне власти показује начин на који се врши државна власт, односно какав је однос између грана власти. Поред принципа поделе власти, постоји и принцип јединства власти, који срећемо у скупштинском, тј. конвентском систему у ком је представничко тело носилац и законодавне и извршне власти, док је судска власт издвојена, али под контролном представничког тела.

Савремени системи организовани по принципу поделе власти могу бити парламентарни, председнички или мешовити. У наставку рада биће обрађен сваки од три типа, на примерима Велике Британије, САД и Француске.

#### 3.1. Парламентаризам

Парламентарни систем, или често парламентарна демократија, односно облик представничке демократије, представља модел управљања државом у ком извршна власт остварује свој легитимитет који проистиче из поверења законодавне власти коју најчешће чини парламент или скупштина. Државе са парламентарним системом могу бити уставне монархије (Уједињено Краљевство, Шведска, Данска, Јапан) или парламентарне републике (што је случај у већини европских земаља, укључујући и Србију). У уставним монархијама, шеф државе је монарх, а шеф владе, односно премијер скоро увек долази из редова чланова парламента. У парламентарним републикама, шеф државе је председник, са углавном церемонијалном улогом, док је премијер редовно из законодавне већине. Дакле, парламентарне системе карактерише бифедална егзекутива, односно извршну власт врше шеф државе и влада.

Сама реч *парламент* потиче од француског глагола *parler* (говорити) „што указује на почетну функцију ових облика окупљања као места где се разговарало и саветовало о неким важним државним пословима” (Павловић, 2007). Термини скупштина, сабор, конгрес представљају окупљање представника на једном месту, а назив руског

парламента – дума (чији назив потиче од глагола мислити, промишљати) указује на саветодавну функцију овог тела.

За колевку парламентаризма сматра се Енглеска, у којој је процес успостављања парламентаризма трајао дуго, чак неколико векова. Као почетак тог процеса може се узети Велика повеља слободе из 1215. године. С обзиром да Повеља никада није истински заживела и да се њене одредбе нису поштовале, борба за слободу и права се наставила па је тако 40 година касније дошло до скупа, који најчешће представља кључни догађај за рани енглески парламентаризам. На том скупу окупили су се поред крупних феудалних и црквених сталежа, и представници ситног сталежа и слободни грађани као представници градова. До коначне победе и успостављања парламентаризма као редовног облика власти у Енглеској, долази 1688. као резултат Славне револуције. Цео пут успостављања парламентаризма, пре свега у Енглеској као колевци овог система, указује на то да су „развој парламентаризма и освајање демократских права и слобода увек ишли руку под руку” (Павловић, 2007).

Када су у питању основне особине парламентарног система и главне разлике у односу на председнички систем, Лајпхарт наводи 3 фактора:

- 1) влада је одговорна парламенту, што значи да парламент може да смени владу гласањем о неповерењу (промена владе може значити њену оставку или расписивање нових избора);
- 2) у парламентарном систему председник владе није биран директно од гласача, као у председничком систему, већ га бира парламент;
- 3) парламентарне владе су колективна, односно колегијална тела, за разлику од егzekутиве оличене у једној особи као што је случај у председничким системима.

Владе се формирају на основу резултата парламентарних избора и према заступљености странака у парламенту. Такође, влада проистиче из парламента и обично је чине челници странака које имају већину у парламенту. У већини случајева влада може (најчешће уз пристанак шефа државе) да распусти парламент (Иваниш, Младеновић, & Драгишић, 2006).

### **3.1.1. Врсте парламентарног система; функције и организација парламента**

Оно што је карактеристично за парламентарне системе и што их разликује од председничких, јесте то што постоји више варијанти овог система, што се посебно види у оквиру западних парламентарних система. Тако аутори говоре о три типа парламентарног система: вестминстерском, фрагментарном и рационализованом парламентаризму. Вучина Васовић описује ова три типа на следећи начин:

- *вестминстерски модел* – Карактерише симбиоза законодавне и извршне власти. Влада проистиче из парламента и њему је одговорна. Сматра се да је таква влада одговорна јер делује док има поверење у парламенту. С друге, стране, влада има и одређени степен аутономије, што повећава њену ефикасност; влада може да распусти парламент.
- *фрагментарни (фрактурални) парламентаризам* – Карактерише слаба и нестабилна влада (пример тога је Италија која је у периоду од 1945. до 2001. променила 59 влада). Међутим, промена и нестабилност влада не значи нужно да је политички систем нестабилан. Плурализација власти и турбуленције у ужем делу власти не тресу цео политички и друштвени систем у развијеним земљама.
- *рационализовани парламентаризам* – Представља решење за лако обарање владе у фрагментарном вишепартијском парламентаризму. „Конструктивни глас поверења” је поступак практикован у Немачкој и Шпанији, а којим се предвиђа да председник владе може бити уклоњен са свог места само онда ако је и кад је у исто време изабран нови премијер. Влада у том случају може остати на власти, али с обзиром да нема парламентарну већину, не може прогурати ниједан свој предлог у парламенту. Тако да, Васовић закључује овде је више реч о парализи него рационализацији парламентаризма. (Васовић, Савремене демократије, 2008)

Питање односа између законодавне и извршне власти, кључно је за одређивање функција парламента. „Кроз најрепрезентативнији израз народне воље делегира се део суверенитета на овлашћене представнике, па би парламент требало да остварује надзорну функцију над вршиоцима власти” (Томовић, 2013). Ово проистиче из саме

легитимацијске функције парламента који свој легитимитет добија из политичке воље грађана на непосредним изборима. Постоје различите категоризације функција парламента, али оне које су најзначајније и заједничке свим парламентарним системима су следеће:

- 1) репрезентативна – Заснива се на две основне идеје: да се кроз парламент изрази свеукупна политичка разноврсност друштва и да у парламенту буду заступљени интереси целе нације. Некада битна репрезентација различитих социо-економских слојева у данашње време захтева одређену редукацију, а разлози томе су рационалност и компетентност, те модерније и сложеније друштво. Међутим, неретко се дешава да управо људи из нижих социјалних слојева гласају за припаднике виших слојева. Данас је једна од значајнијих репрезентација различитих националних или етничких група, а постиже се различитим изборним и парламентарним процедурама.
- 2) законодавна – Регулисана је већином устава у свету. Законодавна функција испољава се најпре разматрањем предложених закона, а потом њиховим доношењем. Кључне фазе у процесу доношења закона сличне су у већини развијених демократских система, а разлике углавно проистичу из тога да ли је у питању једнодомни или вишедомни парламент. Законима се уређују различите области друштвеног живота, гарантују права, налажу обавезе, утврђују санкције за повреду права и слично.
- 3) контролна - Ова функција огледа се у праву парламента да бира и смењује владу и позива је на одговорност. Механизми контроле извршне власти од стране парламента су разноврсни, од захтевања подношења извештаја о раду, формирања анкетних одбора, до постављања посланичких питања и интерпелације. У случају изгласавања неповерења влади и њеног обарања, може доћи до формирања нове владе, уз постојећу или промењену политичку већину у парламенту, или до расписивања нових избора. У неким парламентарним системима, парламент бира и председника државе, а у случају спречености председника изабраног на непосредним изборима да врши дужност или у случају престанка мандата, председник скупштине замењује председника државе до избора новог. Посебно је значајна контрола посебно осетљивих органа управе, а то су апарати примене и претње примене физичке силе – војска и полиција, па је тако у надлежности

Народне скупштине Републике Србије контрола и надзор рада служби безбедности.

- 4) усвајање буџета – Ово је једна од најстаријих функција парламента, којом се некада решавало питање новца за потребе монарха. Може се разматрати и у склопу контролне функције парламента који има овлашћење да одобри расходе, међутим, у многим демократијама је та функција више формална, будући да „углавном извршна власт припреми буџет о којем формално гласа парламент, али се не догађа често да га мења” (Иваниш, Младеновић, & Драгишић, 2006).
- 5) афирмација појединаца и регрутовање политичких елита – Као најбројнији орган власти и место у ком добар део парламентарца проводи већину времена и стиче политичко искуство, парламент пружа могућност да се управо ту „роде” будући креатори политике. То се посебно може видети на примеру Велике Британије у којој се чланови владе бирају након вишегодишње праксе у парламенту, или у случају САД чије две трећине председника долази из парламентарних клубова (Васовић, Савремени изазови парламентаризма, 2007).

С обзиром на то да је парламент најбројнији државни орган у свакој земљи у којој постоји, његова унутрашња организација је веома сложена. Циљ тако сложене организације је да се рад парламента учини рационалним тако да допринесе квалитетном и ефикасном обављању парламентарних надлежности. Највиши степен организације односи се на парламентарне домове, па тако разликујемо једнодомне и дводомне парламенте. Организација даље обухвата стална и повремена радна тела, председника парламента, потпредседнике, секретара парламента и посланичке групе (Пајванчић, 2008).

Једнодомни парламент карактеристичан је за унитарне и мање државе, каква је између осталих и Србија. Поред Србије, у Европи једнодомни парламент имају бивше југословенске републике (изузев БиХ), Мађарска, Бугарска, Грчка, Словачка, Данска, Финска, Шведска, Португал. Оно што се сматра предношћу једнодомног парламента јесте некад лакше доношење закона, с обзиром да у дводомном парламенту један дом може прихватити закон, а други одбити. С друге стране, то се може сматрати и предношћу дводомног парламента, будући да се на тај начин

оне могућава политичка самовоља законодавца. Двodomни парламент карактеристичан је за федералне државе и чине га доњи дом који представља дом грађана, и горњи који представља дом федералних јединица. Међутим, многе унитарне државе одлучиле су се за овакву организацију парламента и разлози су разни, најчешће та могућност самоограничења законодавца. Доњи дом је институција која представља све грађане, а посланици се бирају непосредно. Називи за доњи дом су још и дом комуна, дом грађана, представнички или заступнички дом. Посланици горњег дома бирају се посредно, именованем, комбинацијом непосредних и посредних избора или постају посланици по положају. Горњи дом нема самосталне надлежности и у поступку одлучивања често има само саветодавну улогу. Мандат посланика горњег дома у неким системима дужи је од мандата посланика доњег дома, а негде је чак неограничен (Енглеска).

### **3.1.2. Парламентарна влада**

Влада је највиши колегијални извршно-управни орган у државама са парламентарним системом. (Иваниш, Младеновић, & Драгишић, 2006) Настанак владе такође се везује за енглеску традицију, будући да је настала од некадашњих монархових саветника.

Основна обележја парламентарних влада су следећа:

- 1) владајуће странке долазе из парламента, а министри су често регрутовани из посланичког састава;
- 2) извршна власт је колегијално тело и има форму кабинета или министарског већа у којем први министар (премијер) има позицију првог међу једнакима;
- 3) први министар или влада могу бити опозвани изгласавањем неповерења од стране парламента;
- 4) положај премијера је обично одвојен од положаја шефа државе.

Када је у питању однос између кабинета, премијера и министарстава, могу се уочити три модела:

- *кабинетска влада* – Кабинет одређује политику, а министри и премијер функционишу унутар колегијалног оквира.
- *премијерска влада* – Премијер је доминантна фигура, што је резултат повећане пажње која им се посвећује, нарочито због улоге премијера у процесу глобализације.

- *министарска влада* – Министри доносе важне одлуке у својим ресорима.

### **3.1.3. Британски парламентаризам**

Велика Британија представља колевку парламентаризма. Оно што је специфично за развој парламентаризма у Великој Британији и њеног политичког система уопште, јесте то што су производ еволуције и вишевековног развоја, а не револуционарних преврата, о чему је било речи у претходном делу. Овај део рада биће посвећен савременој организацији власти у овој парламентарној демократији.

#### **Монарх**

Осим што је парламентарна демократија, Велика Британија је и једна од десет европских уставних монархија. То значи да је шеф државе монарх, који може бити носилац извршне власти или може имати само церемонијалну улогу (као у случају Велике Британије). Овлашћења монарха Велике Британије, данас краљице Елизабете II, само су остаци некадашњих краљевских овлашћења, а већином тих овлашћења данас заправо располаже Влада, тј. Кабинет. И мада је монарх тај који бира првог министра, он то мора да учини у складу са уставном конвенцијом и ту функцију додели лидеру партије која је на изборима добила већину места у Доњем дому. Монарх се не меша у рад Владе и не присуствује њеним седницама, али га први министар редовно обавештава о одлукама Кабинета. Краљица прима недељни усмени извештај од премијера, што је традиција започета с краљем Џорџом I који је пореклом био Немац и с тога имао потешкоће да испрати разматрања свог кабинета.

У односу на парламент, монарх има право сазивања и распуштања парламента. На почетку сваког годишњег заседања парламента, објављује кључне законе који ће у наредном периоду бити разматрани. Ту се не завршава улога монарха у законодавном процесу будући да ниједан закон не може бити донет без његове сагласности (уз сагласност Доњег и Горњег дома). На основу уставне конвенције сагласност монарха је загарантована, а последњи пут потврда монарха била је ускраћена 1707. године.

Од осталих овлашћења треба навести и то да је монарх врховни командант, руководилац спољне политике, именује носиоце племићких титула по заслугама за

британску нацију, као и извесне цивилне и војне службенике, има право да помилује или ублажи казну осуђеним лицима. Ипак, с обзиром на церемонијални карактер функција монарха, његова најзначајнија улога је интеграција политичког система и друштва. Монарх је општепризната особа на националном нивоу чију улогу Британци, са одређеним изузецима и оспоравањима, величају и цене.

## **Парламент**

Следствено томе што Велика Британија представља колевку парламентаризма, британски парламент је најстарији на свету. Будући да говоримо о парламентаризму и једној парламентарној демократији, то претпоставља сувереност Парламента, односно идеју да је седиште врховне власти у Парламенту. У случају Велике Британије, у којој не постоји формални, писани устав, Парламент заиста има супрематију у односу на остале гране власти. Парламент је једини који може да доноси законе, и тиме, с обзиром на непостојање писаног устава, обликује уређење Велике Британије. Међутим, све је више упитна стварна моћ Парламента, нарочито у односу на извршну власт. Извршене су различите промене у процедури чиме је значајно измењена улога Парламента, односно Доњег дома. Главна улога Доњег дома постаје та да подржава Владу и доноси законе. Партије су успоставиле чврсту дисциплину над својим посланицима, а доношење великог броја закона давало је могућност за јачање владе. Измењене процедуре за доношење закона, сузиле су простор за опструкцију владиним предлозима. То све наравно не умањује значај Парламента и простор који заузима у политичком систему ове и осталих држава.

## *Доњи дом*

Ово је место праве политичке моћи у Великој Британији. Његове чланове грађани бирају сваке пете године на општим, непосредним и тајним изборима. Тренутно Доњи дом броји 650 чланова, док је било покушаја да се тај број смањи. Сваки члан дома представља географску изборну јединицу, које у просеку броје између 60 и 80 хиљада бирача. Највише посланика бира се у Енглеској – 533, у Шкотској 59, у Велсу 40, и у Северној Ирској 18. На изборима се примењује систем релативне већине. Владу формира партија која има већину у Доњем дому, а мандат за састав Владе поверава се лидеру те партије.

Седницама Парламента председава спикер, који припада једној од партија, али је изабран од стране целог посланичког састава и у свом раду делује неутрално. Спикер не гласа, осим у ситуацијама када би његов глас био одлучујући. Он на седницама даје и одузима реч и за разлику од „правила пет минута” у Представничком дому америчког Конгреса, време за обраћање посланика у британском парламенту је неограничено. Спикер може да прекине посланика уколико је говор предуг или није у вези са оним што је на дневном реду (Petersen, 2005). Моћно средство које се налази у његовим рукама је право да предмет расправе изнесе на гласање. Гласање се спроводи изјашњавањем за или против, устајањем или седењем, или пролажењем кроз једно од двају предворја. Овакав начин гласања може дуго да траје, а дешава се да посланик уђе у погрешно предворје.

Одлуку о распуштању Доњег дома пре истека мандата доноси Влада преко првог министра. Формално одлуку доноси монарх, на предлог првог министра.

Најзначајније функције Доњег дома су доношење закона, изгласавање буџета, конституисање Владе.

### *Горњи дом*

Политичка моћ Горњег дома веома је ограничена. Његова главна улога је ревизија законодавства и контрола Владе кроз пажљиво надгледање владиних активности. Дакле, Горњи дом, тј. Дом лордова, има моћ да представља законске нацрте и подноси амандмане на законске нацрте које је одобрио Доњи дом, који то мора узети у разматрање пре него закон ступи на снагу. Дом лордова има право суспензивног вета, што значи да може да одложи доношење неког закона на годину дана, али не и да заустави његово доношење у потпуности. У случају закона из области финансија, нема такво право.

Оно што је специфично за овај Дом британског парламента и што се не може наћи нигде у свету јесте састав и начин бирања његових чланова. Заправо, већи број чланова се не бира, већ функцију наслеђује. То значи да је некад у прошлости монарх номиновао члана аристократије за члана овог дома, и од тада се право да седе у дому пребацује на будуће генерације. Већина осталих чланова има неограничен мандат, с

тим да након њихове смрти нико не може да их наследи на том месту. Зато не чуди чињеница да је просечна година старости чланова Дома лордова 69.

Већи део посла Парламента одвија се у парламентарним одборима. Дом комуна има две врсте одбора:

- General Committees (раније познат као Standing Committees) – надлежни за законске предлоге који потичу од Владе; у раду одбора учествују говорници испред Владе и опозиције у вези са предложеним законом, као и чланови партија заступљени пропорционално њиховој јачини у Дому;
- Select Committees – формирају се за одређене групе питања; неки од ових одбора формирају се ад хок за потребе неких питања, након чега се укидају.

Дом лордова има само Select Committees, а постоје и одређени удружени одбори оба Дома.

### ***Законодавни процес***

У британском политичком систему готово све законе предлаже Влада, а већи део потиче од обећања датих у манифесту релевантне политичке странке на последњим изборима. Постоје две врсте закона које доноси Парламент: јавни (Public Acts) и приватни закони (Private Acts). Приватни закони су оно што је у континенталном европском право познато као индивидуални закони, и односе се на физичка и правна лица (Васовић, Савремене демократије, 2008). Законски предлози могу се поделити на оне које подноси Влада и оне које подносе чланови Парламента. Међутим, с обзиром на премештање моћи у руке Владе, већина предлога закона, а самим тим и донетих закона, потиче од Владе (око 90%). Фазе кроз које предлог закона пролази до свог коначног изгледа и доношења су следеће:

- 1) прво читање – Министар посланицима представља предлог закона једноставним читањем дугачког назива закона. На тај начин Дом се упознаје са законским предлогом.
- 2) друго читање – Представља начелну расправу о предлогу, где се расправља о свим општим начелима закона, а онда чланови Дома гласају.

- 3) фаза одбора – У овој фази одбори састављени од малог броја изабраних чланова Дома детаљно испитују сваку клаузулу закона, са свим његовим изменама и допунама.
- 4) извештајна фаза – Цео Дом обавештава се о изменама на нацрту закона које је извршио одбор и о томе се расправља, разматра одобрење тих измена и разматра предлагање евентуалних даљих измена.
- 5) треће читање - Коначну верзију закона цео Дом разматра у краткој расправи без могућности за даље амандмане и на крају гласа.
- б) краљевска сагласност – „круна” даје сагласност на предлог закона који затим постаје закон одмах или на датум назначен на закону.

У нормалним околностима, све ове фазе морају бити завршене у оба дома у току једног заседања Парламента. У супротном процес мора почети испочетка.

## **Влада**

Сви министри у Влади морају бити чланови или Доњег или Горњег дома. Доњем дому припада око 100 места у Влади, а Горњем око 20. Број министара варира од администрације до администрације, али обично ће их бити око 120, 20-ак најстаријих ће бити министри у Кабинету. Владу формира први министар, односно премијер, који бира и смењује њене чланове. Он је уједно и шеф Кабинета. Премијер је без сумње најутицајнија личност не само свог Кабинета, већ и шире политичке сцене. Разлог томе је како сматра Вучина Васовић, нарасла улога државе у новије време. Наиме, Кабинет, а самим тим и премијер, располаже преко буџета трећином до две трећине националног дохотка. Друго моћно средство Владе је право законодавне иницијативе, а већ је речено да је управо највећи број донетих закона потекло из Владе. Влада доноси и подзаконске прописе, који након извесног времена добијају законску снагу. У току године Влада донесе између 1500 и 2000 таквих прописа, док Парламент доноси око 60 закона годишње. Поред тога што први министар има кадровску моћ на основу које поставља и смењује највише државне функционере, веома је важна и његова улога лидера партије, што му омогућава партијску контролу над посланицима.

Влада има строгу хијерархијску организацију и сви чланови могу се поделити у три групе:

- 1) шефови најважнијих ресора – Чланови су носиоци највиших титула. Овај део Владе сачињава Кабинет и њихов број се креће од 10 до 20, у зависности од одлуке првог министра.
- 2) министри – Они су шефови ресора који нису у саставу Кабинета и носиоци су јавних функција попут функције државног тужиоца.
- 3) млади министри – Обављају дужности државних и парламентарних подсекретара и слично.

Најзначајнији ресори у британској Влади су Трезор, односно Министарство финансија, Министарство унутрашњих послова и Министарство спољних послова и Комонвелта. Остали ресори слични су ресорима у другим земљама и покривају питања образовања, здравства, транспорта, индустрије и правосуђа. Постоје и мањи ресори за Шкотску, Велс, Северну Ирску и инострану помоћ.

### **Судска власт**

Британски судски систем изузетно је сложен. За разлику од већине земаља које имају јединствени судски систем, Велика Британија има три одвојена система: један за Енглеску и Велс, један за Шкотску и један за Северну Ирску. Сва три судска система повезују слична начела, разликују се у облику и начину рада.

У Великој Британији судска власт се темељи на традицији обичајног права, а непостојање кодификованог устава ограничава утицај судства (Иваниш, Младеновић, & Драгишић, 2006). Већ је било говора о парламентарној суверености на основу које судови не могу прогласити ниједан акт парламента неуставним.

Британски судови баве се оним случајевима који се покрећу од стране приватног лица или по службеној дужности. Приликом њихове организације водило се рачуна да процедуре буду разумљиве и приступачне обичном грађанину. Постоје грађански и кривични судови. Највиши суд судског система Енглеске и Велса је Врховни суд. Претходно је највиши суд био Апелациони одбор у склопу Дома лордова, међутим, од 2009. замењен је тренутним Врховним судом како би судство било потпуно независно од владе. Врховни суд састоји се од 12 судија.

## Однос законодавне и извршне власти – систем равнотеже власти

Парламентаризам у ширем смислу означава политички систем у чијем средишту се налази парламент. Међутим, у ужем смислу, то је владавина у којој постоји дуализам, сарадња и равнотежа законодавне и извршне власти. Реална власт смештена је у кабинету, који је опет за свој рад одговоран парламенту, и то се управо види на примеру Велике Британије. Први министар подноси извештај Парламенту и образлаже донете одлуке. Министри такође извештавају Парламент о свом раду и у Парламенту одговарају на посланичка питања. Међутим, с обзиром да сви чланови Владе долазе из Парламента, и управо чињеница да је и у Парламенту и у Влади заступљена иста партија, доводи у питање колико заправо Парламент има простора да контролише Владу. У Великој Британији ипак систем политичке регрутације за најважније државне функције веома је строг. И први министар и чланови Кабинета треба да прођу одговарајућу парламентарну праксу под сталним рефлекторима јавности, да би се у јакој конкуренцији издвојили најбољи и најискуснији.

Битно питање када се говори о систему контроле јесте свакако питање одговорности. Министри имају индивидуалну и колективну одговорност. У случају колективне одговорности Парламент може да изгласа неповерење Влади. Тада се очекује оставка Владе која може да распусти Доњи дом што би значило нове изборе. Међутим, у међувремену је дошло до промене Устава и праксе. До тада је Влада уколико изгуби већински глас у Доњем дому требало да да оставку. Сада, Влада може да игнорише поразе у гласању о неким законима ако у наредним гласањима открије да има подршку у Парламенту и ако нема веће галаме од опозиције или медија (Васовић, Савремене демократије, 2008). На тај начин може умирити посланике који смењивањем Владе такорећи смењују и себе, с обзиром да би се у случају распуштања Доњег дома ишло на нове изборе. Ово свакако не представља надмоћ Владе јер последњу реч има бирачко тело.

## **3.2. Президенцијализам**

Председнички систем је форма политичког система у ком постоји јасна (крута) подела између законодавне, извршне и судске власти, те је свака од ових грана самостална у обављању својих надлежности. За разлику од парламентарних система, у председничком систему извршна власт не зависи од парламентарне подршке, нити извршна власт може да распусти парламент. Законодавна власт припада парламенту, а извршна власт обједињена је у личности председника, што се у теорији назива моноцефалном егзекутивом. Председнички систем, за разлику од парламентарног облика демократије, има снажног и независног шефа извршне власти са широким овлашћењима везаним за унутрашњу, а нарочито спољну политику. Председникова самосталност у односу на парламент проистиче из тога што се бира непосредно од стране људи којима је директно одговоран. Поред тога, и сам устав даје председнику велика овлашћења.

Основне карактеристике президенцијализма су дакле следеће:

- 1) влада и парламент се посебно бирају и свако од њих обавља низ независних овлашћења прописана уставом
- 2) нема персоналног преклапања између законодавне и извршне власти
- 3) изборни мандати су фиксирани – председник не може да смени парламент, нити парламент председника (осим у случају импичмента)
- 4) председник се бира на непосредним изборима
- 5) моноцефална егзекутива
- 6) председник бира чланове кабинета и усмерава њихов рад.

### **3.2.1. Амерички президенцијализам**

Сједињене Америчке Државе могу се назвати зачетником и правим примером председничког система. У првом делу рада укратко је приказано уставно утемељење америчке државе, која се тада определила за систем поделе власти. По том принципу, власт је подељена на законодавну, извршну и судску и за сваку од њих постоје посебни

органи који имају одређени круг надлежности и своју самосталност. Законодавну власт врши Конгрес, извршну председник, а судску Врховни суд.

## **Конгрес**

Конгрес је законодавна грана савезне владе која представља амерички народ и доноси националне законе (U.S. Capitol, 2021). Иако је мање утицајно тело у односу на председника, кроз одређене механизме може да остварује контролу над њим и извршном влашћу, што и јесте идеја тако успостављеног политичког система. Пре свега та контролна функција огледа се у томе што се у надлежности Конгреса налази одобравање финансијских средстава неопходних за рад извршних власти, па се тако добрим делом контролише рад егzekутиве. Друго моћно средство у рукама Конгреса (али не толико често коришћено у досадашњој историји) јесте општепознати импичмент. Импичмент представља поступак за опозив високог државног службеника који је под заштитом правног имунитета, а покреће се због злоупотребе службеног положаја. Поступак започиње у Комитету за правосуђе у оквиру Представничког дома, а завршава се у Сенату који двотрећинском већином доноси одлуку о импичменту. Ипак, најзначајнија функција Конгреса јесте законодавна функција. Осим закона, Конгрес доноси заједничке резолуције међу којима су најважније оне којима се утврђују амандмани Устава. Касније ће бити представљен законодавни поступак.

Први и најдужи члан америчког Устава описује овлашћења Конгреса и она су следећа:

- доношење закона
- проглашење рата
- обезбеђивање и надгледање потрошње јавног новца
- опозивање високих државних функционера (импичмент)
- одобравање уговора о којима преговора извршна власт
- надзор и истрага

Када је у питању организација Конгреса, састоји се из већ поменути два дома – Представничког дома и Сената. Поред тога, у раду оба дома значајну функцију имају одбори, а постоје стални и повременни.

## ***Представнички дом***

Представнички дом сачињава 435 чланова које бирају грађани путем општих и непосредних избора на период од две године. Свакој држави гарантује се најмање по један члан у дому, а додела места заснива се на броју становника у државама. Обе партије (Републиканска и Демократска) имају у дому своје партијске организације и вође. Циљ оваквог организовања је припремање посланика за седнице.

Најзначајнију улогу у Представничком дому има председавајући дома – спикер, кога бира странка која има већину у дому. Спикер има значајна овлашћења. Он председава расправом, именује чланове одбора и обавља друге важне дужности.

Устав додељује одређена ексклузивна овлашћења Представничком дому, укључујући право на покретање импичмента. Значајну улогу дом има преко својих сталних одбора. Готово сваки закон прво се упућује одбору који одобрава његово даље разматрање. Постоји приближно 20 сталних одбора, организованих углавном око главних политичких области. Они могу одржавати саслушања о питањима од јавног интереса, предлагати законе који формално нису уведени као нацрт закона или резолуције и спроводити истраге. Повремени одбори формирају се за одређени пројекат и на ограничени период. Одбори врше контролу над службеницима Кабинета и другим званичницима који се често позивају да пред одбором објасне своју политику.

## ***Сенат***

Иако су домови формално равноправни, Сенат је у пракси утицајније тело. Творци Устава замишљали су улогу Сената као проверу Представничког дома који бирају грађани. Тако је свака држава, без обзира на величину или број становника, подједнако заступљена. Сенат обавља неку врсту контрабалансирања унутар законодавне структуре (Васовић, Савремене демократије, 2008).

Сваку државу представљају два сенатора, па тако Сенат броји 100 чланова. Сенатори се бирају на период од шест година, с тим што се једна трећина сенатора обнавља на две године. Мањи број чланова и дужина мандата сенатора доприноси већем утицају овог дома. Такође, сенатори су личности већег угледа и имају веће бирачко тело. Ни

сенатори ни конгресмени не могу бити носиоци извршних функција, нити чланови Кабинета могу присуствовати седницама Конгреса.

Сенат дели са Представничким домом надлежност за доношење закона. Да би неки акт Конгреса био валидан, неопходно је да га одобре оба дома. Сенат има значајна овлашћења у области међународних односа, одбрамбене стратегије и енергије. Сенат даје одобрење на именовање високих државних функционера. За ратификацију уговора потребна је двотрећинска већина свих присутних сенатора, док је за именовање високих функционера потребна проста већина. У поступку импичмента (који је покренуо Представнички дом) Сенат доноси коначну пресуду, за шта је потребна двотрећинска већина.

Као и у Представничком дому, и у Сенату доминантну улогу имају политичке партије и одбори. Обе партије у Сенату имају своје вође, који именују чланове своје партије у одборе, разматрају и обрађују законе и врше општу контролу над владиним агенцијама. Потпредседник САД председава седницама Сената и гласа само у случају нерешеног резултата. Шеснаест сталних одбора бави се главним политичким областима, међу којима су најзначајнији они за питања финансија, рада владе, спољне односе, правосуђе.

### ***Законодавни процес***

Током двогодишњег периода у Конгрес пристигне око 2500 законских предлога, од којих око 1000 буде донето. За разлику од британског система у ком право законодавне иницијативе има и Влада, у америчком президентијализму то право имају само чланови Конгреса оба дома. У пракси међутим, најчешће се ради о предлозима администрације који добијају само форму посланичке иницијативе. Само чланови Представничког дома могу званично представити закон као нешто за шта се гласа. Када то учини један или више политичара из дома, то се назива „спонзорисањем“ закона. Стога, ако председник жели да донесе закон, то може учинити преко некога ко ће бити изабран у Дому да га спонзорише. Процес можемо поделити у неколико фаза:

- 1) прва фаза – Законски предлог се подноси у Представничком дому. Дом се упознаје са предлогом и упућује га на разматрање у одговарајући одбор.

- 2) друга фаза – У овој фази приступа се анализи поднетог предлога у одборима. Одбори имају право да поднесу законски предлог измене, допуне, припреме нови, или једноставно не поднесу никакав извештај о предлогу и на тај начин га одбаце.
- 3) трећа фаза – Законски предлог се поново налази у Представничком дому који сада приступа расправи о извештају одбора и након тога усваја или одбија предлог. Након усвајања предлога у Представничком дому, предлог иде у Сенат где се врши слична процедура и приступа његовом усвајању.
- 4) четврта фаза – Након што је законски предлог усвојен у Конгресу, иде на потпис председнику и након потписивања постаје закон.

Председник има право да стави вето на законски предлог, и тада се он враћа назад у Конгрес. Међутим, Конгрес тај вето може уклонити гласањем и у случају двотрећинске већине оба дома законски предлог може бити поново изгласан.

## **Председник**

Не само што нема церемонијалну улогу као у парламентарним системима, већ је председник САД најмоћнија и најзначајнија институција у америчком политичком систему. Председник се бира на период од четири године, са могућношћу да иста личност буде бирана два пута заредом. С обзиром да се бира непосредно, председник ужива већу самосталност у обављању својих функција и није одговоран пред Конгресом. Осим непосредног начина његовог бирања, постоје и други извори моћи председника. Према Уставу, председник је шеф државе, шеф администрације и врховни командант оружаних снага. Има значајна овлашћења у сфери спољне политике, па тако може да закључује међународне уговоре које потом одобрава Сенат. Председник именује највише државне функционере укључујући чланове Кабинета, дипломатске представнике, па и судије Врховног суда. Њихово именовање такође одобрава Сенат, мада то у пракси није ограничавало моћ председника.

Већ је речено да председник нема право законске иницијативе, међутим, сâмо његово обраћање нацији на почетку редовног заседања Конгреса, има карактер законске иницијативе. Том приликом председник излаже програм законодавства, на начин на који краљица у британском парламенту у свом обраћању представља програм Владе.

Председник активно учествује у законодавном процесу будући да има право суспензивног вета на сваки нацрт закона који је већ прошао кроз Конгрес.

Председник је врховни командант оружаних снага и има неограничена овлашћења да управља кретањем копнених, морских и ваздушних снага. Неретко се дешавало да председници користе ово овлашћење на сувише слободан начин. Иако је Конгрес тај који доноси одлуку о проглашењу рата, недовољна прецизност Устава у погледу ових председникових овлашћења давала је слободу председницима да олако поведу рат. Идеја твораца Устава да ту одлуку доноси Конгрес била је да се могућност рата отежа, а не супротно.

### ***Кабинет***

У свом раду председник се ослања на скуп сарадника које сам именује, а који представљају Кабинет. Главна разлика између британског и америчког кабинета је у томе што су у првом случају чланови кабинета уједно и чланови парламента. Чланови америчког кабинета не могу бити чланови Конгреса и зато нису одговорни пред Конгресом, већ искључиво пред председником.

У администрацији тренутног америчког председника Кабинет чини 15 департмана, односно ресора. На челу сваког налази се секретар, осим у департману правде чији се старешина назива општи правозаступник. Постојање Кабинета и одржавање састанака истог нису предвиђени Уставом нити неким посебним законом.

Још једна значајна институција америчке вишемилионске администрације јесте Извршна канцеларија. Неки је сматрају „сталном владом” коју чине људи који настављају политику између председничких администрација које се смењују. То је због тога што постоји потреба за квалификованим државним службеницима у свакој од области који ће моћи да информишу политичаре који долазе на власт. То су нестраначке и политички неутралне личности, тако да могу давати непристрасне савете. Извршна канцеларија заправо представља склоп више различитих органа, тела и служби. Међу најзначанијим су Бела кућа, Биро за управљање и буџет, Савет за националну безбедност, Одељење за унутрашњу политику и други.

## **Судска власт**

Према члану Устава који говори о судству, судска власт је независна и надлежна за све државе чланице федерације и појединце. Састоји се од федералних и државних судова, а изнад свих се налази Врховни суд, као трећи носилац власти у земљи. Осим што има надлежност првостепеног и апелационог суда у грађанским и кривичним стварима, Врховни суд обавља функцију тумачења Устава. Наиме, Врховни суд може било које законодавне или извршне акте прогласити неуставним. На тај начин чува Устав, па не чуди дуготрајност америчког Устава.

Врховни суд чини девет судија, од којих је један председник суда. Све судије поставља председник државе уз одобрење Сената. Одлуке се доносе већином гласова присутних.

## **Кочнице и равнотежа у америчком систему поделе власти**

Систем кочница и равнотежа пружа свакој грани власти овлашћења да проверава остале гране и спречава да било која од њих постане превише моћна. На пример, Конгрес има моћ стварања закона, председник има моћ да на њих стави вето, а Врховни суд може прогласити законе неуставним. Идеја твораца Устава била је таква да свака од грана власти мора да сарађује са друге две како би се остварили одређени политички циљеви. Тако на пример, иако председник командује војском, само законодавна власт може објавити рат и ставити на располагање средства за финансирање војске.

Овакав систем пружа и извршној и законодавној власти одређена овлашћења да именују или уклањају чланове грана власти. Тако Конгрес може покренути поступак за опозив председника, а сам председник именује судије Врховног суда.

На крају, и сам процес доношења закона осмишљен је тако да тај процес буде дуг и сложен, чиме би се грађанима омогућило да утичу на закон док он путује у том процесу, од почетне идеје до коначне примене. На пример, ако Конгрес донесе закон са којим се грађанин не слаже, он може радити на томе да утиче на председника да стави вето на тај закон.

### **3.3. Полупредседнички систем**

Парламентарни систем као систем гилке поделе власти, подложен је променама, па су тако временом настале нове форме уставних система. Циљ је био пронаћи решење којим би се искористиле предности парламентарног и председничког система, а истовремено избегле мане оба. Решење је био мешовити систем који најчешће називамо полупредседничким. Овај систем комбинује елементе поделе власти председничког типа у ком се председник бира непосредно и располаже јаким уставним овлашћењима према законодавној власти, и елементе парламентаризма у ком парламент има централну улогу у контроли владе. Неки аутори сматрају да то није проста синтеза парламентарног и председничког система, већ систем у ком се смењују парламентарне и председничке фазе. Тако у условима када председник ужива подршку парламентарне већине и владе која из ње произилази, систем поприма обележја председничке владе. У ситуацији када влада проистиче из парламентарне већине која је супротстављена председнику, систем има карактеристике парламентарне владе. (Пејић, 2016) Дакле, реч је о систему са бифеалном егзекутивом коју чине председник и премијер, од којих је једна увек јача зависно од састава парламентарне већине. Узимајући у обзир две челне особе егзекutive, амерички аутори Шугарт и Кери говоре о двама формама полупредседничких система: премијерско-председнички и председничко-парламентарни системи. У оба случаја влада је одговорна парламенту, али у премијерско-председничком није одговорна и председнику, док у председничко-парламентарном јесте.

Независно од тога што постоје одређене варијације, три кључне одлике полупредседничких система које наводи Морис Диверже, који је овај појам увео у политичку теорију, јесу следеће:

- 1) председника грађани бирају непосредно
- 2) председник располаже значајним уставним овлашћењима
- 3) шеф државе егзистира паралелно са владом, која ужива поверење парламента, што се не одражава на трајање председничког мандата (чак и под претпоставком да у парламенту седи њему опозициона већина)

За приказивање полупредседничких система најчешће се користи Француска, па ће овај мешовити тип поделе власти бити приказан на примеру ове државе.

### ***3.3.1. Француски полупрезиденцијализам***

Након искустава са Трећом и Четвртом републиком, у којима је парламент (бар формално) био центар политичке моћи, а владе врло често нестабилне, уставотворци су настојали да центар моћи пребаце на извршну власт. То су учинили доношењем Устава 1958. године и стварањем актуелне Пете републике. По овом Уставу извршна власт је бицефална, односно чине је председник и влада са премијером на челу. С обзиром на наглашену улогу и моћ председника, овај систем сматра се мешовитим, односно полупредседничким.

Искуство како Француске, тако и других, показало је да парламентарна влада може бити нестабилна, посебно у условима поларизованог бирачког тела и вишепартијског система у ком је тешко постићи јасну парламентарну већину. С друге стране, оно што неки сматрају извором стабилности председничких система јесте независан председник ког законодавни орган само у ванредним околностима и по посебној процедури може да смени. Међутим, то се може тумачити као недостатак флексибилности председничког система коју парламентарни систем поседује. У случају да се вођство показало неодговорним или неспособним у вршењу власти и изгубило подршку грађана, систем нема могућност да тај мандат скрати. Због свега овога француски уставотворци одлучили су се за међу-решење. Председник Француске као у САД није одговоран парламенту, а премијер и министри су као у британском парламентаризму одговорни пред законодавном влашћу.

#### **Председник**

Француски систем карактерише снажна улога председника. Уз Владу на челу са премијером, чини извршну власт и бира се на непосредним изборима на период од пет година. Осим што је шеф државе, француски председник је и врховни командант оружаних снага и председава Врховним саветом националне одбране. Као и амерички председник, проглашава законе и има право суспензивног вета на законе које доноси

Парламент. У питању је такозвани џепни вето, односно његово право да одбије да потпише закон. Кабинет француског председника, међутим, јединствен је по томе што има овлашћење да заобиђе парламент подносећи референдуме директно народу, па чак и да потпуно распусти парламент (Доњи дом). Ипак, пре тога мора да консултује првог министра и председнике оба дома Парламента, а онда самостално доноси одлуку. Такође, постоје ситуације када председник не може да распусти парламент (онда када парламент врши изузетна овлашћења), нити у периоду од годину дана од избора нове Националне скупштине.

Председник именује првог министра без обавезе да се о томе консултује са Парламентом. Ипак, не може именовати било кога будући да Влада, па и сам премијер мора уживати поверење Парламента. С тим у вези, председник нема право да смени премијера јер се то право налази у рукама Парламента, односно Доњег дома. Председник именује и чланове Владе, председава њеним седницама и потписује њене акте. Одбијањем да потпише неки акт Владе, председник може изазвати њену кризу, односно оставку.

Важно је напоменути да за разлику од америчког система у ком именовање високих државних функционера од стране председника захтева ратификацију у Конгресу, француски председник има право да даје именовања без ратификације. Председник такође врши помиловања уз премапотпис министра правде. Сâм председник нема никакву политичку одговорност, већ се у Уставу говори само о његовој одговорности у случају велеиздаје (што се односи на било какво тешко огрешење о дужности). О акту велеиздаје одлучује Високи суд правде.

## **Влада**

Именован од стране председника Републике, први министар је шеф Владе, коју заједно са њим сачињавају министри. Број и врста министарстава нису прописани ни Уставом ни законом већ то председник одређује уредбом. Осим првог министра, председник именује и све остале чланове Владе на предлог првог министра. У духу парламентарног система присутан је систем кабинетске владе, па тако лидер партије или коалиције која је добила већину формира владу. С обзиром на то да Устав не одређује прецизно које су извршне функције у надлежности председника, а које у

надлежности првог министра, то може представљати проблем у случају кохабитације (ситуације када извршну власт деле супарничке партије).

Седницама Владе председава председник који уједно потписује све њене акте. То председника суштински чини и шефом Владе будући да ниједна одлука не може бити донета без његове сагласности. Први министар руководи поступцима Владе и обезбеђује њену координацију. Иако хијерархијски није надређен осталим министрима, својом арбитражом може спречити министре да предузимају контрадикторне иницијативе и може да предложи њихово разрешење председнику у случају озбиљних прекршаја.

У односу на законодавну власт, Влада има знатно повољнији положај него што је то случај у неким другим системима. Влада има право законодавне иницијативе, при чему су законски предлози које предлаже Влада вишег приоритета и чак 90% свих донетих закона потичу од Владе. Осим тога, Влада може донети буџет декретом уколико је у Парламенту пропуштен рок за доношење буџета. Ипак, овакав положај Владе у односу на Парламент не мења чињеницу да је Влада одговорна пред Парламентом који јој може изгласати неповерење и присилити да се повуче.

## **Парламент**

Као и у свакој другој држави са парламентарним системом, и француски Парламент пре свега врши законодавну функцију. Парламент доноси законе у најзначајнијим и Уставом изричито наведеним областима. Друга значајна функција јесте изгласавање буџета. Парламент врши контролу над радом Владе, али је мање интензивна него у британском систему. Постоји институт посланичких питања, међутим, примењује се ретко и првенствено су повод за мање расправе и не воде ефикасном надзору рада Владе. Други механизам контроле Владе представља већ поменуто право на изгласавање неповерења истој. Дакле, Парламент, односно Доњи дом, може оборити Владу, али је не може креирати, нити потврђује избор премијера (за то све овлашћен је председник републике).

Парламент је дводоме структуре и чини га Национална скупштина као општепредставничко тело грађана, и Сенат као представничко тело територијалних

јединица. Национална скупштина има 577 чланова који се бирају путем општих и непосредних избора на период од пет година. Сенат броји 348 чланова који се бирају на посредним изборима из територијалних јединица. Мандат сенатора траје девет година, с тим што се на сваке три године обнавља трећина места. За разлику од Националне скупштине, Сенат не може бити распуштен.

За доношење закона потребна је сагласност оба дома. Право на законодавну иницијативу деле скупштина и Влада. Законске предлоге проучавају скупштински одбори. Након што су одбори размотрили законски предлог и ставили одређене примедбе, измене или допуне, законски материјал се враћа у Националну скупштину, а потом упућује и Сенату на разматрање. О законском предлогу води се генерална дискусија, а потом и дискусија о појединим члановима. Затим се гласа о целом тексту. Законски предлог постаће закон ако га у истом облику усвоје оба дома. На крају, усвојени закон потписују председник и премијер. Влада, међутим, може у било ком тренутку током расправе о закону, затражити јединствено гласање за цео текст закона или део текста који је на разматрању, узимајући у обзир само оне амандмане које је она предложила и са којима се слаже. Други начин на који Влада утиче на законодавни процес јесте покретање процедуре гласања о поверењу. Поводом гласања о неком тексту, Први министар може поставити питање одговорности Владе, на шта Парламент мора да реагује у року од 24 часа. Уколико се не изгласа неповерење Влади, текст закона сматра се усвојеним. Ове процедуре многи сматрају недемократским, али су их уставотворци очигледно сматрали неопходним, с обзиром на претходно искуство са врло често неефикасном и нестабилном Владом.

## **Судска власт**

Судску власт Устав означава као „судски ауторитет“, чија је функција искључиво тумачење и примењивање закона, али не и стварање права. Судски систем састоји се из два дела – судског поретка и административног поретка. У надлежности првог налазе се спорови који се воде између приватних лица и кажњавање за кршење кривичног законика. У грађанским предметима судство се састоји од виших и нижих судова. За кривичне случајеве постоје тзв. „поправни судови“ и „полицијски судови“ који суде за прекршаје. На челу свих налази се Касациони суд. Административни поредак састоји се од судова у чијој су надлежности спорови између јавних органа власти и појединаца.

На челу ових судова налази се Државни савет који испитује случајеве по жалби. Државни савет тако игра пресудну улогу у вршењу контроле над Владом и управом са становишта јурисдикције и обезбеђује њихову усклађеност са законом.

## 4. Савремени трендови; слабљење улоге парламента или његова реална моћ?

У овом делу рада осврнућемо се на одређена одступања од традиционалне идеје поделе власти. С обзиром на то да парламентарни системи примењују гипку поделу власти, та условно речено одступања су у таквим системима више уочљива.

Као што је све у друштву подложно променама, тако се мењала и улога државе, што је условило промену улоге носећих институција власти. „Нарасле потребе државе условиле су још почетком двадесетог века да се тежиште државне власти постепено преноси са законодавне на извршну власт“ (Пејић, 2016). Најважнија функција законодавне власти јесте, као што и сам назив каже, законодавна. Некада искључиво у надлежности законодавног тела, та функција сада је посредно и уз различите механизме у великој мери и у рукама извршне власти. Извршна власт појављује се као доминантни предлагач закона, а неретко врши и притисак на парламент честим захтевима за доношењем закона по хитном поступку (Зајц, 2013). На примеру француског полупрезиденцијализма видели смо како влада искоришћава изгласавање о неповерењу како би прогурала свој предлог и убрзала доношење одређеног закона. Неки то сматрају неопходним и добрим решењем, с обзиром на споре законодавне процедуре које некада отежавају поступање у кризним ситуацијама. С друге стране, све више се говори о „култури ефикасности“ која је постала изговор за изигравање демократских поступака одлучивања, прескакање појединих фаза законодавног процеса и преношење значајних одлука на владе (Зајц, 2013). Овде можемо уочити једну од разлика између парламентарног и председничког система. Док је пролазност владиних законских предлога у парламентарним системима најмање две трећине (у случају Француске чак 90% донетих закона потиче од Владе), у председничком систему у ком је председник практично лидер владе законодавни орган одбаци чак 50% тих предлога. Доминантни утицај владе у парламентарним системима неки аутори називају **президенијализацијом** премијерске владе. Премијер је у сталној непосредној комуникацији са јавношћу и својим манипулативним способностима убеђује грађане да може донети брза решења без компликованих парламентарних процедура, што угрожава темеље демократског процеса одлучивања.

Осим извршне, и судска власт учествује у вршењу законодавне функције. Појава уставног судства почетком прошлог века, значајно је кориговало уставни ауторитет парламента. Уставни суд законе не ствара, али у поступку контроле уставности одређени закон може укинути и тако посредно учествује у вршењу законодавне функције. Законодавцу се на тај начин упућује упозорење у виду потребе да се нормативни акт измени, допуни или донесе потпуно нови, што спада у законодавну надлежност парламента.

Фактор који је битно утицао на слабљење утицаја, а у великој мери и угледа парламента, јесте развој политичких партија. Савремене политичке партије заступају своје парцијалне интересе, бавећи се борбом за власт, а не стварима које су од јавног интереса. Замишљени као гласноговорници народа, посланици се данас налазе под строгом партијском дисциплином и од њих се очекује да буду лојални и да у свом раду у парламенту поштују одлуке и налоге своје партије. Парламентарна активност је у већој мери колективна, а не индивидуална, и индивидуалне могућности и право на акцију посланика остају по страни. Осим тога, значајна је и улога мас-медија, нарочито телевизије. Посланици знајући да се њихови наступи у парламенту преносе на телевизији, то време користе за суочавање са опозиционим политичарима и воде рачуна о томе да њихови говори буду интересантни за публику. Такви говори, међутим, нису употребљиви извршној власти која је окупирана практичним и стварним проблемима државе и друштва (Васовић, Савремени изазови парламентаризма, 2007). Резултат тога је све мања заинтересованост људи за политику. Представничке институције губе углед, а то показује све мања излазност бирача на изборе.

Осим слабљења законодавне, може се уочити и слабљење контролне функције парламента. Парламентарни тип владе заснива се управо на правилу о одговорности владе пред парламентом који владу може да разреши. Међутим, то се данас ретко дешава, односно више представља ексцес који се углавном јавља у случајевима мањинске владе или слома партијске солидарности унутар владе (Пејић, 2016). Партијска машина увек посредује како би заштитила свог министра, па тако право парламента да доведе до оставке министра који је у нечему погрешно, више не представља озбиљно средство у рукама парламента као својеврсна кочница за држање и рад чланова владе. У неким посткомунистичким земљама, ни посланичка питања немају тако велику улогу и значај, какву у теорији имају. За то су криви како

посланици који постављају мали број питања, тако и сама процедура, што можемо видети конкретно на примеру наше земље. Према изменама и допунама Пословника Народне скупштине из 2009. године, утврђено је правило да се посланичка питања постављају Влади сваког последњег четвртка у месецу у трајању од 3 сата. Дешава се да се или министри не појаве, незадовољни таквим решењем и не желећи да губе време, или се и сама седница Скупштине заврши пре дана предвиђеног за постављање питања, чиме се не нарушава Пословник.

Сви горе наведени трендови указују на мањкавости савремених система, или боље речено злоупотребу одређених уставних решења. Иако ти проблеми могу представљати опадање статуса, власти и ефикасности парламената последњих неколико деценија, има аутора који сматрају да парламенти никада нису ни имали ту моћ и функције које им се приписују. Међутим, политиколози који се баве парламентаризмом и питањима демократије сматрају да парламентарну демократију ваља чувати и јачати јер је то систем који омогућава најшире укључивање људи у политику на темељу једнакости и осталих права човека и грађанина (Зајц, 2013).

## 5. Закључак

Концепт поделе власти има дугу историју и временом се прилагођавао потребама државе. Ипак, суштина и главни разлог његове примене остали су исти - спречити концентрисање моћи у рукама једног државног органа поделом државних задатака између три гране власти, тако да свака од њих може другу да проверава и ограничава у вршењу државне власти.

Оно што разликује политичке системе у којима се примењује подела власти јесте флексибилност поделе. Тако у парламентарним системима у којима је извршена гипка подела, влада проистиче из парламента, те је њему директно одговорна. Самим тим, парламент може изгласати неповерење влади. Равнотежа је постигнута могућношћу распуштања парламента на предлог владе. С друге стране, председнички систем заснива се на крутој подели власти чиме су носиоци власти потпуно одвојени, те се законодавна и извршна власт бирају посебно и непосредно од стране грађана. Осим ове две основне врсте система, представљен је и мешовити, полупредседнички систем. Оваквим системом поделе власти избегава се ригидност председничког система и нестабилност парламентарног система, односно парламентарне владе.

У савременим условима дошло је до нарушавања равнотеже између законодавне и извршне власти у корист извршне. Владе користе различите механизме помоћу којих се јављају као главни креатори политике. Неки то виде као тренд слабљења институције парламента, док други сматрају да је на делу реална моћ и утицај тог тела. Зато се у ери либерализације и глобализације подела власти мора посматрати из шире перспективе. Концепт не треба да буде ограничен само на принцип ограничења власти и строге класификације, већ је то заједничка власт која се врши у духу сарадње и координације. Ефикасност овог концепта лежи у истицању оних контрола и равнотежа које су неопходне да би се спречио апсолутизам и злоупотреба овлашћења од стране различитих органа власти.

## Извори

- Locke's Political Philosophy*. (2021, јун). Преузето са Stanford Encyclopedia of Philosophy: <https://plato.stanford.edu/entries/locke-political/#SepaPoweDissGove>
- Petersen, R. E. (2005). *Parliament and Congress: A Brief Comparison of the British House of Commons and the U.S. House of Representatives*.
- Steven G. Calabresi, M. E., & Albertson, S. (2012). The rise and fall of the separation of powers. *Northwestern University law review*.
- U.S. Capitol*. (2021). Преузето са What Congress Does: <https://www.visitthecapitol.gov/about-congress/what-congress-does>
- Аристотел. (1970). *Политика*. Београд: Култура.
- Васовић, В. (2007). Савремени изазови парламентаризма. У В. Павловић, & С. Орловић, *Дилеме и изазови парламентаризма*.
- Васовић, В. (2008). *Савремене демократије*.
- Зајц, Д. (2013). Изазови данашње парламентарне демократије. У С. Орловић, *Искушења парламентаризма*.
- Иваниш, Ж., Младеновић, М., & Драгишић, З. (2006). *Политички систем*.
- Лок, Џ. (1978). *Две расправе о влади*. Београд: Младост.
- Монтескје, Ш. д. (2011). *О духу закона*. Београд: Завод за уџбенике.
- Павловић, В. (2007). Парламентаризам и демократија. У В. Павловић, & С. Орловић, *Дилеме и изазови парламентаризма*.
- Пајванчић, М. (2008). *Парламентарно право*.
- Пејић, И. (2016). Парламентарна влада: Могућности равнотеже у систему поделе власти.
- Томовић, С. (2013). Парламент и парламентаризам. У С. Орловић, *Искушења парламентаризма*.