

УДК 342.4/.5(497.11)
CERIF: S 148, S 140, S 170
10.51204/Anali_PFBU_24105A

Др Драгољуб ПОПОВИЋ*

ГЛАС ЗА ПАРЛАМЕНТАРНУ РЕПУБЛИКУ

Аутор чланка предлаже да се у Србији полупредседнички систем организације власти, који лоше функционише, замени режимом парламентарне републике. Парламентаризам би превазишао слабости садашњег система које се пре свега састоје у хипертрофији председничке власти. Писац разматра два питања будућег парламентарног уређења – избор шефа државе и однос владе и парламента. Предлози за уређење тих установа, дати у чланку, представљају само позив за расправу о промени система организације власти, коју писац сматра неопходном.

Кључне речи: *Србија. – Устав. – Организација власти. – Промена. – Парламентаризам.*

* Професор, Правни факултет Универзитета Унион, Србија, Универзитет Крејтон, Небраска, Сједињене Америчке Државе; адвокат, Србија; ранији судија Европског суда за људска права у Стразбуру, Француска, dragoljubpopovic@aol.com.

1. УВОД

Србија је, по слову Устава од 2006. године, држава која има полу-председнички систем организације власти. То устројство је преузето од претходног устава, донетог почетком деведесетих година прошлог века, и није се показало ни корисним ни функционалним. Напротив, изазвало је многобројне тешкоће, па се зато оправдано може поставити питање да ли такво уређење треба задржати.

Полупредседнички систем организације власти представља образац у којем бирачи непосредним гласањем бирају шефа државе, док је влада одговорна представничкоме телу, проистеклом из општих избора (више о томе Роровић 2019, 195). Оваква конструкција политичких установа почива на томе да и шеф државе и представничко тело своју легитимност изводе непосредно од народа, што та два органа доводи у исту раван. Функционалан модел полупредседничког система развио се у Француској под Уставом од 1958. године. Током времена се раширио по многим земљама које су га прихватиле, нарочито у Европи и Африци. Иако се може рећи да у земљи порекла успешно функционише више од пола века, тај систем организације власти садржи у себи недостатке. Ови су се у већој мери испољили у земљама рецепције него на извору, у држави у којој је поменути систем настао.

2. СЛАБОСТИ ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКОГ СИСТЕМА

Основна слабост полупредседничког система састоји се у томе што тај склоп организације власти може произвести напетост између шефа државе и владе одговорне представничкоме телу. Напетост потиче управо од непосредног избора шефа државе. Државни поглавар има, већ по самој замисли о конструкцији политичких установа, истакнуту улогу која на свој начин конкурише народном представништву. То се лепо види у земљи родоначелници система – Француској. Председник Републике се по Уставу од 1958. године појављује у трострукој улози. Он је чувар Устава, арбитар међу политичким странкама и гарант највиших националних интереса (вид. Роровић 2019, 170 и тамо наведено књижевност). Таква слика положаја председника републике, изабраног непосредним гласањем, пружа довољно основа за увид у компликовано функционисање политичких установа које може проузроковати полупредседнички систем организације власти. Председник републике и влада одговорна пред народним представништвом су два уставна ор-

гана који један другом конкуришу у пољу извршне власти. Због тога се понекад каже да овакво уређење познаје двоглаву или бицефалну егзекутиву.

Полупредседнички образац организације власти не функционише, међутим, увек на исти начин. Од напетости између два уставна органа још је гора ситуација у којој шеф државе постане надмоћан над представничким телом. Наиме, кад се при народном гласању покlope две већине, она која је изабрала председника и она која је изабрала парламентарну већину, систем практично посматрано функционише на исти начин као председнички. Тако је, рецимо, било у Француској под владом генерала Де Гола, на почетку примене устава који и данас важи. Насупрот овоме, ако се председничка и парламентарна већина разиђу, настапа ситуација у којој председник једног политичког уверења обавља своју функцију у присуству владе чији је политички правац различит од председничког. Француски политичари су, суочени с таквим приликама, прибегли обрасцу понашања који је назван кохабитацијом. У ствари, могло би се рећи да је управо кохабитација типичан и усавршен облик функционисања установа, какав је карактеристичан за полупредседнички систем организације власти. Тај облик се од председничког разликује једино онда кад постоји кохабитација. Функционисање система у таквим условима захтева од носилаца различитих, чак супротстављених, политичких опција висок степен толеранције и њихово доследно придржавање овлашћења у уставним оквирима.

Примена полупредседничког система организације власти у Србији показала је слабости које се јављају и у другим земљама, што потврђује недостатке саме теоријске конструкције тог обрасца. Две слабости су се код нас испољиле у највећој мери. То су скоро потпун изостанак кохабитације и, што је још горе, хипертрофија председничке функције.

Кохабитација је у правом смислу речи у Србији постојала само за време мандата председника Милутиновића, кад је, после обарања с власти Слободана Милошевића, режим био промењен. Постојање коалиционих влада у току мандата председника Тадића, Николића и Вучића не може се сматрати кохабитацијом. У влади је тад увек учествовала и у ствари чинила њену окосницу управо председничка странка. Најпре је то била Демократска, а доцније Српска напредна странка. Непостојање кохабитације већ је само по себи проблематично, а утицај те чињенице на политичке установе код нас много је већи него што би се на први поглед могло закључити.

Непостојање онаквог распореда политичких снага какав изазива кохабитацију слаби парламентарну компоненту полупредседничког система. Парламентарна већина губи значај ако нема сопствени став, различит од председничког. Уместо да се спроводи програм оних странака које у представничком телу састављају владајући блок, влада се поводи за политиком какву води шеф државе. У Француској је својевремено председник Саркози такву ситуацију језгровито описао речима да је влада у ствари дужна да спроводи председничков политички програм (Gicquel, Gicquel 2015, 575–576). Српски пример потврђује исправност Саркозијеве опаске. Већ по тој особини се разговетно види да полупредседнички систем у Србији суштински функционише као једна врста председничког. Такав закључак се појачава кад се има у виду друга већ поменута слабост.

Друга слаба тачка примене полупредседничког система организације власти у Србији јесте хипертрофија председничке функције. Пишући о овлашћењима председника Републике по Уставу од 2006. године, професор Ратко Марковић је та овлашћења разврстао у три круга. То су били (а) представљање Републике Србије, (б) послови тзв. неоперативне егзекутиве и (в) овлашћења у ванредном и ратном стању (Марковић 2020, 328–329).¹ У послове назване неоперативном егзекутивом Марковић је убројао проглашење закона, предлагање личности за председника Владе, али и командовање Војском Србије, уз постављање и унапређивање официра.

Ако се остави по страни расправи подложно схватање да је командовање оружаним снагама неоперативна делатност, мора се ипак рећи како су политичари који су вршили дужност председника Републике у Србији сви до једног искорачили из поља неоперативне егзекутиве. Они су се отворено упустили у утврђивање и вођење политике, што је по слову одредбе члана 123 Устава од 2006. године поверено Влади. Такво понашање је постало толико уобичајено да јавност и политички чиниоци српску владу све више посматрају као један орган који је на неки начин придодат шефу државе. То се дешава зато што влада нема сопствени политички правац, који би се разликовао од председничког. Као илустрација за оно што је управо речено врло добро могу послужити преговори Србије с међународном заједницом ради решења косовског проблема. Преговоре одавно води садашњи председник Републике и страни чиниоци се једино њему обраћају у вези с питањима која се тим поводом јављају.

¹ Марковић је имао у виду чланове 111–113 и 200–201 Устава од 2006. године.

Јасно је да се председничка уставна овлашћења превазилазе услед тога што постоји поклапање двеју већина – оне која је изабрала председника с оном која је изабрала Народну скупштину. Председник се у свом деловању осећа слободним зато што зна да иза њега стоји парламентарна већина, која ће, буде ли потребно, сопственим печатом оверити одлуку какву је он сâм донео. Суштински праузрок повећања председничких надлежности лежи, међутим, у чињеници да шефа државе непосредно бирају грађани. Посреди је грешка у самој систему, коју је веома тешко, а у нашим условима у Србији, управо немогуће исправити. Због тога је неопходно променити систем организације власти. Легитимност председника Републике налази се, према одредбама Устава од 2006. године, у истој равни с Народном скупштином, тако да влада, која носи парламентарну одговорност, тешко може конкурисати шефу државе.

Влада проистиче из представничког тела, док је државни поглавар, услед начина на који је изабран, у непосредном додиру с народом. То му у свакидашњем поступању, али и у свести обичног грађанина, доноси предност над владом, док истовремено умањује значај представничког тела. Уместо да стане уз владу коју је изабрала, ако треба и на супрот шефу државе, Народна скупштина у Србији се редовно саглашава с председником Републике. Тиме углед народног представништва бива у великој мери уништен, а влада се своди на једну врсту председничког сервиса. Такав склоп односа јасно показује недавна изјава актуелног председника Републике да он лично неће допустити смену једног министра, од кога је јавност захтевала да одступи. Министра у функцији фактички држи шеф државе, а не Народна скупштина. Уместо да одговарају пред парламентом, министри у Србији полажу рачун председнику Републике.

Пошто се слабости полупредседничког система код нас не могу исправити у оквиру самога поменутог обрасца организације власти, намеће се закључак да тај систем треба заменити другим, који би боље функционисао у складу с демократским начелима. Председнички систем не би у ту сврху дошао у обзир, због оног што је већ речено. Уочене слабости полупредседничког система појављују се управо зато што се постојећи уставни механизам примењује као да је систем организације власти председнички. Осим тога, Србија је европска држава, а на нашем континенту председнички систем готово нигде није прихваћен. Изузетак у том погледу постоји одавно. То је Турска, где је поменути образац организације власти уведен под владом ауторитарног председника Ердогана.

Парламентарни систем је једино прихватљиво решење за српско уставно устројство. Преостала два облика организације власти која данас постоје – консоцијативни и скупштински – не долазе у обзир сваки из својих разлога. Србија није подељено или плурално друштво да би усвојила онај први, док с другим има лоша искуства из комунистичког раздобља своје уставне повести. Осим тога, скупштински или, како се још зове, директоријални систем организације власти примењује се само у једној земљи, Швајцарској, која је по много чему особен случај.²

Парламентарни систем организације власти, захваљујући својој конструкцији, не подлеже слабостима полупредседничког система чије смо постојање утврдили у Србији. Ако се послужимо једним од иначе многобројних одређења појма парламентаризма, доћи ћемо до закључка да постоје три карактеристике тога државног облика. У парламентарном систему (а) народ не бира непосредно шефа државе, (б) шеф државе је лишен ефективних овлашћења, док је (в) истински носилац таквих овлашћења влада, одговорна парламенту (Popović 2019, 129). Из овога се лако може закључити како се под парламентарном владом не може догодити хипертрофија председничке функције нити функционисање уставног система као председничког. За Србију би то било корисно зато што би се начелно избегло постојање ефективне двоглаве егзекутиве, што се показало неупутним, некорисним и подложним деформацији. Земљом би управљала влада проистекла из парламентарне већине, одговорна пред народним представништвом. Најзад, мада никако на последњем месту, у парламентарној републици не би била могућа концентрација власти у једној личности.

3. ДВА ПИТАЊА ПОВОДОМ ПРЕЛАСКА НА ПАРЛАМЕНТАРИЗАМ

Парламентарна република би се у Србији могла успоставити путем парцијалне или тоталне уставне ревизије. Питање о правном путу установљавања друкчијег облика организације власти од садашњег ве-ома је значајно, па му треба посветити посебну пажњу и подробно га размотрити. Намера писца овог текста, међутим, не иде тако далеко.

² О основним облицима организације власти видети Поповић 2023, 49–50; о функционисању скупштинског система под комунистичким режимом у Србији видети Marinković 2019, 65–69.

Овде ће у општим цртама бити начелно расправљена само два проблема која се, кад се размишља о увођењу парламентарног система у Србији, истичу у први ред. Најпре, то је питање избора шефа државе. Садашњи поступак непосредног избора председника Републике требало би укинути и заменити га оним који је примерен парламентарној републици. Осим тога, треба се посветити проблему односа парламента и владе јер тај однос представља кључно питање парламентарног уређења. Парламентарна влада не може бити подређена председнику Републике нити ће се носилац те функције мешати у владин рад и доношење одлука. Зато је неопходно размотрити начин на који треба уредити однос извршне власти и представничког тела.

На свако од та два питања могуће је дати различите одговоре у оквиру парламентарног уређења власти. Због тога их треба претходно расправити без намере да се дају коначни судови о томе који би механизам био најприкладнији за Србију. Предлози који ће овде бити учињени подложни су даљој расправи и у коначном исходу, избору самих грађанки и грађана Србије. Сврха је овога написа да се пружи разјашњења односа међу појединим установама, како би се тиме помогло при доношењу одлуке која ће доиста бити најкориснија за нашу земљу.

4. ИЗБОР ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ

Обично се каже да се у парламентарној републици шеф државе бира у представничком телу. Тај исказ је у основи тачан, али захтева објашњење у појединостима. Постоје, наиме, два начина избора шефа државе у парламенту. По једном, парламент у редовном саставу бира председника републике. По другом систему, међутим, парламент не бира шефа државе у свом редовном него у проширеном саставу.

Размотримо најпре образац према којем председника републике бира редовни састав парламента. Пример таквог избора нам пружа грчки устав, у чијем је члану 30(2) прописано да се председник Грчке Републике бира у тамошњем једнодомном парламенту. Начелно се, по члану 32(3) Устава, захтева квалификована већина за избор шефа државе и то двотрећинска у првом и другом, а тропетинска у трећем гласању. Ако се ниједна од квалификованих већина не може постићи, у четвртном кругу гласања не захтева се квалификована, него апсолутна већина. Најзад, ако се ни апсолутна већина не може постићи Уставом је предвиђено да ће у петом гласању за председника републике бити изабран кандидат који добије највише гласова. Вредно је напомене

да се свако наредно гласање обавља пет дана после претходног. Ако у петом гласању два кандидата имају једнак број гласова, изабран ће бити онај који је у првом кругу имао већу подршку.³

Као што се види, замисао твораца грчког устава састоји се у томе да шеф државе буде личност од широког поверења, а не експонент тренутне парламентарне већине. Због тога се за избор у прва три гласања захтева квалификована, а тек у четвртном је довољна апсолутна већина. Ако се ни таква не може постићи, онда ће у последњем, петом гласању релативна већина бити довољна. Како између гласања за избор шефа државе у парламенту мора протећи пет дана, то значи да ће се посао избора обавити у сразмерно кратком року. Избор релативном већином, до којег долази у петом гласању, представља једну практичну норму, која се указује као *ultima ratio* у ситуацији кад у парламенту постоји мозаик политичких странака, које међу собом не могу постићи договор о личности једног кандидата. Према подацима који се налазе на интернету, од осам до сад изабраних председника Грчке Републике пет је изабрано у првом гласању у парламенту. Такав је случај и садашње председнице г-ђе Сакеларопулу. Три пута је избор обављен у трећем гласању.

Други начин избора шефа државе у парламентарној републици јесте онај при којем председника републике бира парламент, нарочито проширен за ту прилику. Такав систем се јавља у регионализованим државама и у федерацијама. Примере за то пружају нам Италија и Немачка.

Италија је регионализована држава, чија је територија састављена од двадесетак региона, од којих пет имају посебан статус. Италијански парламент је дводоман и састоји се од Посланичког дома и Сената. По члану 83(1) италијанског Устава председник Републике се бира на заједничкој седници парламентарних домова. Чланом 83(2) Устава предвиђено је да ће приликом избора шефа државе парламент бити проширен делегатима које изаберу регионални савети. Сваки регион шаље по три делегата и међу њима мора бити заступљена мањина на регионалном нивоу.⁴ Као и у Грчкој, за избор председника Републике се у Италији захтева квалификована већина у првом и другом гласању проширеног парламента.

³ О избору председника републике вид. Spyropoulos, Fortsakis 2017, 76–77. Књига је објављена пре најновије ревизије грчког устава од 2019. године. У овом чланку је узет у обзир текст чл. 32 Устава који данас важи.

⁴ Видети Pasquino 2016, 121–122 (о избору председника Републике), 132–136 (о регионалном уређењу). Изузетно, најмањи регион Вале д'Аоста шаље само једног делегата за избор председника Републике.

За разлику од грчког, италијански устав не ограничава број гласања, али за избор шефа државе обавезно захтева апсолутну већину у изборном телу. На овоме месту треба указати на игру бројева. Италијански парламент има 600 народних представника у оба дома.⁵ Регионални делегати не чине више од 10% тога броја, што им не пружа прилику да пресудно утичу на избор председника Републике.

Италијански систем избора шефа државе пати од могућег великог броја гласања у проширеном парламенту, док се између гласања воде преговори политичких странака, како би се постигла већина. Унапред се не може знати колико ће трајати избор шефа државе и колико пута ће се гласати. Председник Сарагат је 1964. године био изабран у двадесет првом кругу гласања, а председник Леоне 1971. године у двадесет трећем (Роровић 2019, 61). Јасно је да су, из разумљивих разлога, творци италијанског устава желели да шеф државе у проширеном парламенту свакако буде изабран квалификованом већином. Апсолутна већина у изборном телу, која је за избор довољна почев од трећег гласања, представља најмању прихватљиву меру за високу функцију председника републике. Тај стандард, уз избор председника у проширеном парламенту, понекад доводи до тешкоћа при избору.

Немачка је федеративно уређена држава, чији се председник такође бира у једној врсти проширеног парламента. Немачка Савезна скупштина, за коју се и код нас одомаћио израз Бундестаг (*Bundestag*), бира се на непосредним изборима по мешовитом изборном систему, како је предвиђено чланом 38 немачког устава. Немачки савезни председник бира се, међутим, у посебном телу, које се у том уставу назива Савезним сабором (*Bundesversammlung*). То је предвиђено чланом 54 Устава, који у трећем ставу одређује састав поменутог тела. Савезни сабор се састоји од свих посланика Бундестага и једнаког броја чланова изабраних по пропорционалном систему у парламентима савезних покрајина.

По члану 54(6) Устава, у прва два круга гласања за избор савезног председника захтева се апсолутна већина у Савезном сабору. Ако ниједан кандидат не постигне такву већину, у трећем гласању биће изабран онај ко освоји највећи број гласова. Немачки систем избора шефа државе је врло практичан зато што допушта само три гласања. Истовремено је мање него грчки и италијански наклоњен идеји о спречавању утицаја тренутне парламентарне већине на избор шефа државе. Такав утицај је донекле спутан начином избора Савезног

⁵ Италијански изборни систем је упознао честе промене у последње време; овоме треба додати и измене Устава. Вид. Pouzadoux, 2022.

сабора, у којем парламентарци чине само једну половину састава. Устав због тога при трећем гласању допушта избор председника републике уз подршку релативне већине у изборном телу. Додајмо уз ово да немачки устав изреком забрањује расправу пре гласања у Савезном сабору, који опет представља тело без икакве друге надлежности осим избора шефа државе (Роровић 2019, 73).

Није нимало једноставно одговорити на питање који би од помених начина избора председника парламентарне републике био препоручљив за Србију. Пошто није регионализована држава, ни федерација, Србији би, по свој прилици, више пристајало да се председник републике бира у редовном саставу парламента, а не у проширеном. Тешко би, међутим, било прихватити замисао да се шеф државе у било којој ситуацији може у Народној скупштини изабрати релативном већином. Видели смо да се то може догодити у грчком систему избора председника Републике, премда се то до сад није десило. Избор шефа државе релативном већином у Немачкој изазива мање приговора због посебног састава изборног тела, односно избора председника у проширеном парламенту.

Ако би се у Србији, као у Италији, настојало на апсолутној већини за избор председника Републике у Народној скупштини, главна примедба таквом систему би била сасвим једноставна – шефа државе би изабрала тренутна парламентарна већина. То је управо оно што свакако треба избећи, због значаја и угледа председничке функције.

О избору шефа државе квалификованом већином у Народној скупштини, при политичким приликама какве владају у Србији тешко је уопште размишљати. Раскорак међу политичарима супротстављених праваца је толики да је практично незамислива њихова сагласност о било којој личности. Изузетак би се могао јавити кад једна странка или коалиција у Народној скупштини располаже квалификованом већином. Тад, међутим, захтев за квалификованом већином не би значио ништа јер би се исход опет свео на то да тренутна парламентарна већина изабере шефа државе. Другим речима, тренутна квалификована већина би функционисала исто као што то чини апсолутна.

Идеја о квалификованој већини приликом избора шефа државе јавља се зато да би се странке приволеле избору личности која ужива висок степен поверења јавности. Такав систем избора има своје наличје у чињеници да захтев за квалификованом већином пружа мањини могућност вета. Због тога се у уставима више држава прибегава резервним клаузулама, како би се избегла могућност да мањина изврши опструкцију, односно запречи избор шефа државе.

Можда би се, имајући у виду оно што је управо речено, у Србији могло размишљати и о избору председника Републике у проширеном парламенту. При таквом разматрању наилазимо на препреку која се састоји у питању: како проширити Народну скупштину кад приступа избору председника републике? Србија није ни федерација ни регионализована држава, те би као једина могућност преостала идеја да представници локалних самоуправа заседају заједно с народним посланицима кад се бира председник Републике. То би рецимо, могли бити председници општина. У Србији, изван територије Косова и Метохије, има око 170 општина, рачунајући и градске. Народна скупштина има 250 посланика, али би тај број, догоде ли се уставне промене, свакако требало смањити. Може се, рецимо, замислити да Народна скупштина има у парламентарној републици 150 народних посланика, којима би се, кад бирају председника Републике, придодало 50 председника општина које ови изаберу међу собом. У таквом телу би се онда, према грчком моделу, могла захтевати квалификована већина за избор председника Републике у првом и другом кругу гласања, апсолутна у трећем и коначно релативна у четвртом. На тај начин би се у разумној мери смањила могућност да тренутна парламентарна већина изабере шефа државе.

О свему овоме треба добро размислити. Начином избора који је овде предложен омогућило би се постизање ширег консенсуса за избор шефа државе, чиме би се избегла у грубом облику надмоћност тренутне парламентарне већине. Истовремено, избор се не би одуговлачио у недоглед.

5. ОДНОС ПАРЛАМЕНТА И ВЛАДЕ

Друго питање од великог значаја за парламентарну републику тиче се односа парламента и владе. И то питање захтева подробно разматрање и пажљиво рашчлањавање с погледом на упоредно право. Проблем односа владе и парламента може се разлучити у две одвојене теме, од којих је једна образовање владе, а друга владина одговорност пред парламентом. Те две теме су повезане, али се из разлога прегледности излагања могу раздвојити, како бисмо их засебно посматрали.

На овоме месту су неопходне две претходне напомене. Прво, кад се разматра однос парламента и владе у парламентарном поретку, у обзир се могу узети и парламентарне монархије. У погледу утицаја шефа државе на политичке одлуке нема суштинских разлика између парламентарне републике и парламентарне монархије. Ни у једном ни

у другом облику владавине не долази до интервенције шефа државе у процесу доношења одлука. Друга напомена се односи на разликовање једнодомног од дводомног система у парламентарно уређеним државама. Овде ћемо пре свега имати у виду једнодомни систем, какав постоји у Србији. У дводомном систему влади је, зависно од државе, за образовање и опстанак потребна или сагласност само једног или, нешто ређе, оба парламентарна дома. Дводомни систем ће, међутим, остати изван нашег видокруга, зато што за успостављање таквог система у Србији нема реалних изгледа.

6. ОБРАЗОВАЊЕ ВЛАДЕ

Кад је реч о образовању владе, прво питање које треба поставити јесте да ли устав једне државе у начелу допушта образовање мањинске владе. У неким државама постоји таква могућност, а као примери се могу навести Шведска и Немачка. Шведским уставом је начелно предвиђено да се било који предлог стављен на гласање у парламенту усваја обичном, то ће рећи, релативном већином. Предлог је одбијен само онда кад је више од половине свих чланова једнодомног парламента (*Риксдаг*) гласало против. Примењено на образовање владе, то значи да ова од самог почетка може бити мањинска. Ако се један број народних посланика уздржи од гласања те се не скупи већина која се опире образовању владе, ова може већ од свог настанка функционисати као мањинска. Тако се, рецимо, седамдесетих година прошлог века догодило да у парламенту у којем заседа 349 посланика влада буде уведена у живот уз подршку свега 39 гласова народних посланика. Том приликом је 66 посланика гласало против, док су сви остали били уздржани (Роровић 2019, 53).

Таква еластична норма се ретко среће, а њен је циљ да омогући образовање владе, односно кабинета и у ситуацији кад у парламенту нема јасно изражене већине. Еластичност уставне норме истовремено омогућава трајање владе, пошто ова опстаје све док је не обори апсолутна већина свих посланика у Риксдагу. Шведски систем је особен и неки га називају негативним парламентаризмом (Lauvaux, Le Divellec 2015, 620).

Могућност образовања мањинске владе јавља се и другде, а још један пример пружа нам Немачка. Тамошњи устав захтева сагласност већине свих народних посланика у Бундестагу за увођење владе у живот. Таква већина се назива канцеларском, зато што кандидат за место

председника владе или канцелара тражи подршку парламента за свој политички програм. Влада на челу с канцеларом може функционисати тек кад у Бундестагу обезбеди апсолутну већину (Meinel 2023, 15–16).

Члан 63 немачког устава, односно Основног закона (*Grundgesetz*), познаје међутим и резервну клаузулу која омогућава образовање мањинске владе. Наиме, ако се у гласању у Бундестагу није могла постићи апсолутна већина ни за личност коју је предложио председник Републике ни за другу личност коју би парламентарци предложили, онда, по члану 63(4) Основног закона, председник Републике има две могућности. Једна је да за канцелара именује личност коју је подржала релативна већина, док се друга састоји у вршењу права дисолуције, односно распуштању Бундестага. Искористи ли председник ону прву могућност, влада ће при свом постанку бити мањинска.

Норме које омогућавају стварање мањинске владе већ при самом образовању имају циљ да држави обезбеде извршну власт, у лику министарског кабинета, кад у представничком телу не постоји јасна већина која би подржала један политички програм. У Шведској је примена тог механизма готово постала правило, што се никако не би могло рећи за Немачку. На овоме месту зато треба поставити питање какав би се механизам образовања владе могао предвидети за парламентарну републику у Србији.

У члану 127(4) нашег важећег устава прописано је да је влада изабрана кад „је за њен избор гласала већина од укупног броја народних посланика“. У Србији се, дакле, мора створити парламентарна већина која ће изнедрити владу окупљену око једног политичког програма, на основу којег ће функционисати извршна власт. Владе су до сад скоро увек биле коалиционе, чак и онда кад би једна од парламентарних странака била у стању да, с обзиром на број посланика у Народној скупштини, владу образује сама. Може се рећи да систем образовања владе који захтева апсолутну већину у представничком телу добро функционише. Политичари су се на такво уређење навикли, а грађани га сматрају прихватљивим и логичним. Због тога би по свој прилици било неупутно предлагати промену основне уставне норме о образовању владе ако се у Србији уведе парламентарна република. Приликом примене поменутих уставних одредбе нису се појављивали велики проблеми у пракси.

Ако проблема при образовању владе до сад није било, томе разлог може бити наш донекле суспрегнут политички живот, оптерећен ауторитарним склоностима појединих политичара. Политички живот од увођења вишестраначког система до 2000. године није представљао

либералну демократију. Од 2012. године до данас постоји лагано кретање ка ауторитарности, за које би се чак могло казати како се убрзава. Раније смо утврдили да је разлог томе хипертрофија председничке власти, због чега би требало напустити садашњи полупредседнички систем.

Није немогуће да би се, нестанком јаког председника који данас ставља у сенку остале уставне органе, у парламентарној републици појавио проблем стабилности егzekутиве и тешкоћа при образовању владе. Због тога би, осим основне уставне нормe, коју бисмо могли сачувати, ипак било неопходно увести неки облик корективног механизма. Тиме би, путем резервних клаузула, било омогућено образовање владе и кад је представничко тело фрагментирано тако да не може створити већину за неки политички програм.

Поставља се зато питање како би резервне клаузуле могле изгледати. Пре свега, оне се не морају налазити у уставу парламентарне републике. Неке земље, као једно време Италија или данас Грчка, имају одговарајући механизам у своме изборном законодавству. Реч је о додељивању тзв. бонуса у виду додатних парламентарних седишта странци или странкама које освоје највише гласова на изборима. На тај начин се ствара парламентарна већина способна да образује владу. При томе се мора имати на уму да је српски изборни систем пропорционалан и сва је прилика да ће такав и остати. Непознато је како би на предлог за увођење изборног бонуса или, како се још назива, премије реаговали грађани и политичари. Тај проблем ваља пажљиво проучити пре него што се определимо за било какав конкретан предлог. У сваком случају, уређењу парламентарне републике биће неопходна предохрана против понављања парламентарних избора услед немогућности да се образује влада. Хоће ли то бити предвиђено уставом, чији би текст допустио стварање мањинске владе, или изборним законодавством путем увођења изборних бонуса, то је питање које остаје отворено.

7. ОДГОВОРНОСТ ВЛАДЕ

Правило је у парламентарном систему организације власти да је влада у целини, као и сваки поједини министар, одговоран пред парламентом и да се на власти може одржати само док га парламентарна већина подржава. То значи да су и поједини министар и влада у целини у обавези да поднесу оставку и одступе ако су у парламенту поражени у гласању. У колевци парламентаризма, Британији, о томе постоји уставна конвенција, која носиоце извршне власти – министре обавезује

да тако поступи.⁶ Строго правило о владиној одговорности налагало би влади, или поједином министру, да поднесе оставку онда кад предлог који су поднели не добије већину у гласању у парламенту. Повесница парламентаризма познаје такве случајеве. Они су били нарочито чести у земљама у чијем је представничком телу заступљено више странака које тешко склапају парламентарну већину. Искакање једне странке из тесне већине доводило је, по правилу, до пораза владе у гласању у парламенту и њеног пада. Напротив, у земљама где се политички систем развио као двостраначки такав случај се ретко догађа. То показује пример Британије. Тамо се више од четрдесет година није догодило да парламент обори владу у гласању.⁷

У Србији не постоји двостраначки систем, па би узор за уређење односа владе и парламента требало тражити у уставима држава које у парламенту имају страначки мозаик. Наша ситуација ће имати више додирних тачака с таквим уређењем него с двостраначјем. Питање које се на овоме месту поставља могло би да гласи: како избећи изненадан пад владе, изазаван гласањем у парламенту при којем је влада остала у мањини? Стара уставна конвенција, настала у земљи родоначелници парламентаризма, начелно се одржава. Влада мора одступити ако више не ужива поверење парламента. Ипак, то не значи да влада мора бити дужна да поднесе оставку сваки пут кад у гласању у парламенту остане у мањини. Покушало се у неким земљама, рецимо, с тиме да влада унапред одреди кад ће њен пад бити могућ тако што пред парламентом постави питање о сопственој одговорности уочи гласања о неком предлогу. Такво поступање омогућило је да влада постављањем питања о сопственој одговорности у ствари дисциплинује парламентарну већину, вршећи притисак на парламентарце. У случају изгласавања неповерења влади долази до распуштања парламента и нових избора, што онда значи да се народни посланици морају поново надметати за своја седишта у представничком телу.

Својеврсну прекретницу у погледу уређења односа владе и парламента донео је немачки устав – Основни закон од 1949. године. Новина коју је увео тај устав јесте установа тзв. конструктивног неповерења. Творци немачког устава су спровели у суштини једноставну замисао. Парламент може да обори владу само онда кад је у стању да именује личност која ће саставити нову владу (вид. Meinel 2023, 43). Пораз владе у гласању у парламенту не доводи до пада владе и нових избора. Тиме

⁶ О настанку уставне конвенције видети Popović 2019, 32–34.

⁷ Последњи такав пример био је пад Калаханове владе 1979. године; видети Popović 2019, 39–40.

је обезбеђена стабилност егzekутиве у оквиру самог парламентарног система; избегавају се изненадни пад владе услед пораза у гласању и министарске кризе, које су у неким случајевима знале бити дуготрајне.

Немачки систем конструктивног неповерења прихватило је више земаља, међу којима се могу поменути Словенија и Шпанија. Словенија има полупредседнички систем организације власти, али стабилност владе ипак није тражила у председничким овлашћењима, док је Шпанија парламентарна монархија. Члан 116 словеначког устава редигован је с погледом на члан 67 немачког. Том нормом је предвиђено да парламент може изгласати неповерење влади само ако именује личност која ће саставити нову владу на основу поверења апсолутне већине у парламенту.

Шпански устав је усвојио исти образац. Чланом 113(1) тог устава је предвиђено да је за постављање питања о поверењу влади потребна апсолутна већина свих посланика шпанског Конгреса, тамошњег доњег дома парламента. У члану 113(2) Устава захтева се да предлог за изгласавање неповерења влади обавезно садржи име личности кандидата који ће саставити нову владу. Шпански аутори истичу да систем одговорности владе какав је усвојен у њиховој земљи одликују две особене црте. Прво, поменути механизам је уведен под утицајем немачког устава те га Шпанци, као и Немци, називају конструктивним неповерењем. Осим тога, такво уређење је инспирисано идејом да се омогући стабилност егzekутиве у парламентарном поретку (Guegga 2013, 119).

Угледање на норму члана 67 немачког Основног закона и прихватање установе конструктивног неповерења у другим земљама говори у прилог томе да би ваљало озбиљно размотрити могућност да устав будуће парламентарне републике у Србији усвоји поменуту установу. Готово би се рекло како је у наше време такво појачање положаја извршне власти у оквиру самог парламентарног система управо неопходно за исправно функционисање парламентарног склопа организације власти. Стари тип тог уређења с веома честим министарским кризама није више прихватљив. Конструктивно неповерење је излечило једну од некад хроничних слабости парламентаризма. Тај начин појачања егzekутиве много је бољи од обрасца ефективне двоглаве егzekутиве, какав се среће у полупредседничком систему организације власти. Због свега тога би установу конструктивног неповерења требало прихватити у будућој парламентарној републици у Србији.

8. ЗАКЉУЧАК

Основна намера писца овога текста је да се у нашој јавности покрене расправа о промени система организације власти какву познаје садашњи устав и о преласку на поредак парламентарне републике. Тај облик уређења власти би у Србији пре свега укинуо широка овлашћења шефа државе. Мора се ипак приметити да су та овлашћења према одредбама нашег важећег устава мања од оних која су носиоци председничке власти један за другим приграбили у пракси током времена.

Невоља је управо у томе што је у полупредседничком систему председник републике изабран непосредно од народа. То је председницима донело положај с којег су се могли упустити у доношење одлука и у оним областима у којима је други уставни чинилац – влада била надлежна да их доноси. Због тога је неопходно одустати од непосредног избора шефа државе. Предност парламентарне републике над садашњим уређењем у овој тачки толико је очигледна да се свако доказивање указује излишним. У парламентарној републици председничка функција не може служити амбициозним политичарима као полуга за повећање сопствене моћи фактичким проширивањем овлашћења мимо уставних одредаба. Такво понашање спречиће избор шефа државе у парламенту.

Ако се грађанке и грађани Србије у догледној будућности одлуче да успоставе парламентарну републику, преображај организације власти неће бити једноставан. Појавиће се бројна питања на која треба дати одговор или усвајањем новог или ревизијом постојећег устава. Два таква питања су издвојена у овоме тексту као пример да би се уочили проблеми који се могу јавити приликом конструкције парламентарне републике. На појединим местима је у тексту учињен и конкретан предлог поводом неке од могућих недоумица, али читав напис треба пре свега схватити као позив на расправу која ће се, по свој прилици, распламсати у најскорије време. У тој расправи треба најпре саслушати различита мишљења, а затим их пажљиво размотрити, пре него што се донесу коначне одлуке, које ће највише одговарати приликама у српском друштву.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Gicquel, Jean-Eric, Jean Gicquel. 2015. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: LGD].
- [2] Lauvaux, Philippe, Armel Le Divillec. 2015. *Les grandes démocraties contemporaines*. Paris: Puf.
- [3] Lopez Guerra, Luis. 2013. e.a. *Derecho Constitucional, Volumen II – Los Poderes del Estado. La Organizacion territorial del Estado*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- [4] Marinković, Tanasije. 2019. *Serbia*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- [5] Марковић, Ратко. 2020. *Уставно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- [6] Meinel, Florian. 2023. *Germany's Dual Constitution – Parliamentary Democracy in the Federal Republic*. Oxford: Hart.
- [7] Pasquino, Gianfranco. 2016. *La Costituzione in Trenta Lezioni*. Novara: UTET.
- [8] Поповић, Драгољуб. 2019. *Comparative Government*. Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- [9] Поповић, Драгољуб. 2023. *Савремене демократије под налетом популизма*. Београд: Библиотека Политика и друштво. Досије.
- [10] Pouzadoux Marie. 2022. Elections en Italie: scrutin mixte, vote bloqué et candidatures multiples comment fonctionne le système électoral? *Le Monde*. September 25. 2022.
- [11] Spyropoulos, Philippos C., Theodore P. Fortsakis. 2017. *Constitutional Law in Greece*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.

Dragoljub POPOVIĆ, PhD

Professor, Union University School of Law in Belgrade, Serbia
and Creighton University, Nebraska, USA;

Lawyer, Serbia;

Former Judge of the European Court of Human Rights, France

AN OPINION IN FAVOUR OF PARLIAMENTARY REPUBLIC

Summary

The author puts forward the idea to replace the existing, ill-functioning semi-presidential form of government in Serbia with parliamentary government. The latter would put an end to the shortcomings of the current form of government, predominantly consisting in hypertrophy of the presidential powers. The author discusses two topics concerning the parliamentary form of government: election of the head of state and the relations between parliament and the cabinet. The author's suggestions regarding the future shape of these institutions in a future parliamentary republic are aimed solely at instigating debate, which he considers indispensable.

Key words: *Serbia. – Constitution. – Organisation of Power. – Change. – Parliamentary Government.*

Article history:

Received: 29. 9. 2023.

Accepted: 5. 2. 2024.