

РАСПУШТАЊЕ ПАРЛАМЕНТА У УСТАВИМА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

РЕЗИМЕ: Начело подјеле власти представља један од основних принципа на којем почива правна држава. У парламентарном систему подјела власти, међутим, не значи потпуну одвојеност законодавне и извршне власти него постојање равнотеже између различитих носилаца власти. У том смислу, данас је већина аутора сагласна да политички одговорна влада није једина одлика парламентаризма, а парламентарни систем се одређује као систем равнотеже власти, која се огледа у политичкој одговорности владе пред парламентом, с једне стране, и праву извршне власти да распусти парламент, с друге стране. Иако је установа распуштања парламента уведена као противтежа политичке одговорности владе пред парламентом, анализа парламентарних система показује да само гарантовање овлаштења извршне власти да распусти парламент не представља довољну гаранцију успостављања еквилибријума између легислативе и егзекутиве. Иако се чини да овлаштење распуштања парламента ставља извршну власт у доминантан положај у односу на парламент, будући да се распуштању често приступа и када питање повјерења влади није постављено, ипак распуштање парламента у крајњој линији доводи до изјашњавања грађана, што је суштина представничке демократије. Распуштање парламента није само средство путем којег влада кажњава парламент већ и средство путем којег се бирачко тијело обрачунава са изабраним представницима.

Кључне ријечи: *подјела власти, парламент, влада, распуштање парламента, политичка одговорност.*

Увод

Полазећи од начела подјеле власти, као једног од основних принципа правне државе, традиционална теорија разликује предсједнички и парламентарни систем власти. Подјела система власти заснива се на односу

између легислативе и егzekутиве, док судска власт као политички неутрална остаје изван тог односа. Подјела власти, међутим, не значи потпуну одвојеност и независност вршилаца различитих функција државне власти и не искључује могућност утицаја једне власти на другу. Управо због тога, у конституционалној теорији су се јавила спорења око тумачења принципа подјеле власти и значења које је овом начелу дао његов утемељивач, Шарл Монтескје (Марковић, 2005: 211–217).

Иако оба система власти почивају на принципу репрезентације, природа представничког система је различита. Док се предсједнички систем заснива на крутој подјели власти и потпуној одвојености носилаца различитих државних функција, парламентарни систем се појављује прије као систем сарадње, тј. равнотеже између законодавне и извршне власти. Чињеница да су и законодавна и извршна власт у предсједничком систему изабране непосредно од стране грађана искључује било какву међузависност, а самим тим не оставља простора ни за распуштање парламента. С друге стране, влада се у парламентарном систему појављује као еманација парламентарне већине. Образована у парламенту, судбина владе остаје у рукама већине. Због тога се парламентаризам уобичајено дефинише као систем власти у којем је влада политички одговорна пред парламентом. „Најглавнија је карактерна црта тога система владе: политичка одговорност владе и њених чланова пред парламентом, па према томе и њена зависност од парламента. Тако је та одговорност битна у систему парламентарне владе. Где ње нема, нема ни парламентарне владе“ (Стефановић, 1956: 23). Међутим, уколико би влада била лишена било каквих овлаштења према парламенту онда би било доведено у питање и само функционисање парламентарног система власти. Према томе, влада није и не смије бити лишена инструмената утицаја на парламент, јер је успостављање равнотеже између легислативе и егzekутиве циљ којем тежи парламентарни систем. Установа распуштања парламента управо обезбјеђује остваривања неопходног баланса између законодавне и извршне власти.

I. Основна обиљежја парламентарног система

Као суштинска обиљежја парламентарног система власти обично се наводе: равноправност између легислативе и егzekутиве, међусобна сарадња и постојање средстава узајамног утицаја једне власти на другу (Марковић, 2005: 233).

Равноправност између легислативе и егzekутиве у парламентарном

систему огледа се у чињеници да постоји прецизна и јасна подјела надлежности између носилаца законодавне и извршне власти. С друге стране, подјела надлежности не значи и одсуство међусобне сарадње. Та сарадња се остварује у различитим аспектима, кроз институт посланичке владе, право министара да присуствују сједницама парламента, владино право законодавне иницијативе, а, с друге стране, и у постојању различитих овлаштења парламента према влади, као што су посланичко питање, усвајање буџета, подношење интерпелације и слично. Постојање средстава међусобног утицаја законодавне власти на извршну, и обрнуто, је суштинско обиљежје парламентаризма. Основно средство путем којег парламент врши утицај на владу јесте покретање питања политичке одговорности владе будући да је њен опстанак условљен постојањем подршке од стране парламента односно парламентарне већине. Парламент може ускратити то повјерење увијек када се не слаже са владином политиком. У том случају, одређени број посланика подноси приједлог за гласање о неповјерењу влади. И сама влада може поставити питање свог повјерења у парламенту. На такав потез влада ће се одлучити уколико жели да изврши притисак на парламент како би добила подршку за неки акт који намјерава предузети. С друге стране, уколико се влада не слаже са парламентарном већином стоји јој на располагању могућност да предложи распуштање парламента. Право распуштања парламента, према Сидни Ло, је „једна врста казне, ако су чланови владине већине јако недисциплиновани, а опозиција прави сувише тешкоћа у раду“ (Ло, 1929: 117).

У конституционалној теорији дуго се водила расправа у погледу права егзекутиве да распусти парламент, односно да ли је право распуштања парламента битно обиљежје парламентарног система власти. У том погледу су се појавила два супротна гледишта. С једне стране, присталице монистичког схватања истичу да је суштинско обиљежје парламентаризма политички одговорна влада. Несумњиво је да се на тај начин признаје извјесна превласт парламента у односу на извршну власт. С друге стране, дуалисти тврде да је суштина парламентарног система у успостављању равнотеже власти. Право владе на распуштање парламента, насупротив политичкој одговорности владе пред парламентом, управо обезбјеђује равнотежу двију власти. У конституционалној теорији данас су присутна и нека умјерена мишљења, која не споре значај установе распуштања парламента, али истичу да постоје и други инструменти који обезбјеђују равнотежу власти.

Данас је већина аутора сагласна у томе да политички одговорна влада није једина одлика парламентаризма, а парламентарни систем

се одређује као систем равнотеже власти, која се огледа у политичкој одговорности владе пред парламентом, с једне стране, и праву извршне власти да распусти парламент, с друге стране. „Политичка одговорност владе у парламенту и право владе да издејствује распуштање парламента су два тега подједнаке тежине на тасовима парламентарног система“ (Марковић, 2005: 232). Парламент располаже различитим инструментима политичке контроле владе, док се право на распуштање парламента појављује као противтежа владиној одговорности пред парламентом. Проф. Ратко Марковић запажа да управо „без тог права, парламентарни механизам клизи према скупштинском систему...“ (ibid.: 235–236). Према томе, овлаштење владе да распусти парламент појављује се као *differentia specifica* парламентарног система власти и обиљежје које управо парламентарни систем одваја од скупштинског система власти.

II. (Не)моћ парламента

Као што је већ речено, суштина парламентаризма није у превласти парламента над владом већ у постизању еквилибријума између носилаца законодавне и извршне власти.

Иако је успостављање равнотеже власти идеал којем парламентаризам стреми, анализа постојећих парламентарних система показује да је та равнотежа нарушена. Еволуција парламентарног система несумњиво је довела до извјесних промјена у односима између парламента и владе, и то у корист извршне власти. Тако Сидни Ло запажа да је надмоћ енглеског парламента знатно опала. „Његове сопствене слуге постале су, за извесна питања, његови господари... Кабинет је све јачи и јачи, и к себи је привукао многе атрибуте за које Парламент мисли да их још има. Бирачко тело, потпуно свесно сопственог утицаја при проширеним правима, врши једну непосредну уместо делегирану власт“ (Lo, 1929: 62). Најдан Пашић истиче да се, умјесто одговорности министара пред парламентом, данас може говорити о одговорности парламента министрима. Узрок тог промијењеног односа легислативе и егzekутиве је све јача улога политичких партија у изборном процесу. „Позиција парламента као врховног представничког тела ослабљена је тиме што он нема директно упориште у бирачком телу, што између њега и бирачког тела стоји организација и машинерија великих политичких партија, које у модерно доба држе парламенте у својим рукама и диригују њиховим радом“ (Пашић, 1976: 108). Слично примјећује и Фредерик Остен Ог, који истиче да је тврдња о свемоћи парламента нетачна и да

постоји велики раскорак између овлаштења која у нормативном смислу припадају парламенту и његових стварних овлаштења која се реализују кроз праксу. Као главни разлог слабљења позиције енглеског парламента он, такође, истиче промијењен однос парламента према бирачком тијелу, а посебно снажан утицај јавног мњења. „Данас парламент дела у светлости немилостиве јавности; и то је углавном врло добра ствар. Али, у сваком случају, данас он мора добро начуљити уши и мотрити на осетљивости и реакције човека на улици у много већој мери него некада кад је, одлазећи у Лондон да учествује у раду парламента, један посланик готово ишчежавао испред очију својих бирача“ (Ог, 1938: 143–144).

Свевећи утицај политичких партија у образовању изборне воље грађана, утицај медија и јавног мњења уопште, комбиновани са овлаштењем извршне власти да распусти парламент, довели су до слабљења позиције парламента у савременим парламентарним системима. Због такве позиције парламента Владан Петров истиче „да је у пракси модерног парламентаризма равнотежа власти утопија; она је више правна фикција неголи стварни однос. Равнотежа власти често је озбиљно нарушена, али не на штету, већ у корист егzekутиве. Влада је, што вољом уставотворца, што стицајем прилика, преузела на себе вршење многих овлаштења која по природи ствари припадају парламенту. Пре би се могло рећи да данас постоји опасност од немоћног него од свемоћног парламента“ (Петров, 1993: 13).

III. Распуштање парламента

Право распуштања парламента у уставима европског парламентаризма представља дискреционо овлаштење извршне власти. Егzekутиви, тј. шефу државе или влади је, дакле, остављена могућност да цијени политичке прилике и да сходно томе одлучи да ли ће предложити распуштање парламента и на тај начин рјешавање спора између ње и парламента препустити бирачком тијелу. „Право распуштања скупштине омогућује егzekутиви да се ослободи скупштине која јој смета. Али, ако путем тог средства егzekутива хоће да се ослободи контроле народног представништва или да подигне народ против изабраног парламента, право распуштања ризикује да постане инструмент личне власти“ (Марковић, 2005: 236). Одлуку о распуштању скупштине обично доноси шеф државе, самостално или на приједлог владе, односно првог министра. Уставом се распуштање скупштине у одређеним случајевима може искључити. Та ограничења се обично односе на забрану распуштања тек

конституисаног парламента у одређеном временском периоду, или док траје ванредно или ратно стање. Да би се спријечиле злоупотребе овог института, распуштању парламента се не може приступити ни док траје процедура гласања о повјерењу влади. У супротном, влада за коју је покренут поступак изгласавања неповјерења би у сваком тренутку могла прекинути ту процедуру и предложити распуштање парламента. Таква позиција извршне власти нарушила би равнотежу власти која представља основ парламентарног система.

Овлаштење извршне власти да распусти парламент треба разликовати од обавезног распуштања парламента на основу самог устава. Суштина представничке владе огледа се у томе да суверен народ бира своје представнике, посредством којих учествује у вршењу власти. Парламент, према томе, треба да буде вјерна копија народне воље. Како временом долази до раскорака између воље бирача и изабраних представника, уставом се мандат представничког тијела временски ограничава. Још је Русо запазио да је енглески народ „слободан само за време избора чланова парламента: чим су они изабрани, он је роб, он није ништа“ (Русо, 1959: 74). Период на који је парламент изабран назива се легислатура или легислатурни период. У току тог периода парламент је дужан да врши послове који, према уставу, представљају његову надлежност. Уставом се предвиђају околности под којима мандат парламента може престати и прије истека легислатурног периода. У тим случајевима, такође, долази до распуштања парламента, али по сили самог устава. Као разлози за које уставна пракса везује распуштање парламента обично се наводе немогућност избора владе у уставом прописаном року након избора, неизгласавање буџета, изгласавање неповјерења влади, као и одсуство кворума на сједницама парламента у одређеном временском периоду (Пајванчић, 2005). Институцију пријевременог престанка мандата парламента познаје и важећи Устав Републике Србије. Члан 109, став 3 и 4 Устава предвиђа да се Народна скупштина распушта ако у року од 90 дана од дана конституисања не изабере владу, изузев за вријеме ратног или ванредног стања. Предсједник Републике је, такође, дужан да распусти Народну скупштину и у случају да у року од 30 дана од изгласавања неповјерења влади, односно од дана констатације оставке предсједника владе, не буде изабрана нова влада (чланови 131 и 132). Иако је и у случају распуштања парламента од стране извршне власти и у случају распуштања парламента на основу устава резултат исти, ријеч је о двије различите установе. У првом случају распуштање парламента је вољни акт извршне власти, док у другом случају до распуштања долази вољом уставотворца.

С обзиром на то да је предмет овог рада распуштање парламента до којег долази вољом извршне власти, односно распуштање у правом смислу, остаје да се ова установа размотри на примјерима неких европских парламентарних система.

1) Распуштање парламента у Енглеској

Иако се Енглеска сматра отацбином парламентаризма, односи између законодавне и извршне власти у тој земљи су се до те мјере промијенили да се међу појединим писцима све чешће доводи у питање функционисање подјеле власти и говори се о тзв. фузији власти (Петров, 2007). Због измијењене улоге британског кабинета истиче се да је „једна од најважнијих функција извршне власти у Великој Британији, по својој природи законодавна функција“ (Марковић, 1980: 209).

Еволуција енглеског парламентаризма се одвијала у правцу слабљења монархових овлаштења и јачања положаја владе, нарочито у погледу њених овлаштења према парламенту. Данас је тежиште извршне власти пребачено са монарха на првог министра, тако да и иницијатива за распуштање парламента припада првом министру. Седмогодишњим законом из 1715. године првобитно је било предвиђено да вријеме најдужег трајања парламентарног сазива износи седам година, али је Законом о парламенту из 1911. године његово трајање скраћено на пет година (Права човека број 5–6/2004: Закон о парламенту из 1911). Међутим, у пракси, први министар обично захтијева од монарха да распусти парламент прије истека тог времена.¹ Иако монарх нема обавезу да прихвати приједлог првог министра, Е. Адонис истиче да „ниједан монарх овог вијека није одбио такав ‘савјет’“ (Адонис, 1996: 32). Монарх има могућност да се успротиви захтјеву за распуштање парламента само уколико оцијени да постоји могућност образовања нове владе. Влада којој је изгласано неповјерење може или да поднесе оставку или да предложи распуштање парламента. Уколико се одлучи за распуштање парламента, а на изборима већину освоји опозиција, онда је влада дужна да поднесе оставку. Међутим, први министар може одлучити да распусти владу и прије него што јој парламент изгласа неповјерење. У том случају влада која ужива подршку већине у парламенту вуче политички потез чији је циљ продужетак останка на власти, тј. добијање новог мандата на изборима. „Битна заједничка тачка са класичним типом распуштања у циљу решавања сукоба је позив

¹ Hook, Gay, <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05085.pdf>.

бирачком телу против опозиције, која се нашла у већини: у томе лежи специфичност распуштања после обарања владе, у односу на распуштање већине. Очигледно је то везано за чињеницу да опозиција, а не влада, тада преузима иницијативу“ (Лово, 1999: 285). Влади је, дакле, остављена могућност да пажљиво цијени политичку ситуацију и да сходно томе реагује. „Могућност избора правог тренутка за одржавање избора је моћно оружје којим располаже први министар; стога премијер може одлучити да то буде у вријеме економског препорода или када владина популарност расте“ (Wade and Bradley, 1993: 185). На распуштање парламента влада ће се одлучити само уколико процијени да ће нови избори бити повољни за парламентарну већину, тј. да ће јој обезбиједити продужетак власти. „... Парламент суди о раду владе само у првој инстанци: влада има право жалбе бирачима и она то право обично и користи. Због тога је обарање владе од стране Парламента само условно, а постаје коначно једино ако га бирачи потврде“ (Јовичић, 1984: 48). На тај начин бирачко тијело се појављује као арбитар позван да ријеши спор између владе и парламента. „Скупштини не припада право оборити владу, већ јој припада право поставити питање бирачима да ли треба оборити владу“ (Јовановић, 1990: 35). Поред поменутих случајева у којима влада може распустити Дом комуна, разлози распуштања парламента могу бити и изражени сукоби између владе и опозиције у погледу неких важних питања, као и потреба да се од бирачког тијела добије пристанак за усвајање законског приједлога који иначе није био предвиђен изборним програмом владајуће већине (Јовичић, 1984: 31). Чињеница да у Енглеској функционише двопартијски парламентарни систем обезбеђује стабилност владајуће већине, тако да су у пракси изузетно ријетки случајеви када парламент или влада посежу за механизмима који им стоје на располагању. И парламент и влада, иако опремљени средствима узајамне контроле, живе у миру, што је свакако посљедица већинског изборног система. Због тога је данас британски кабинет прије одговоран пред бирачким тијелом, а не пред парламентом.

2) Распуштање парламента у Француској

Од доношења Устава из 1958. године, који се уобичајено назива уставом Пете републике, у конституционалној теорији постоје спорења у погледу правне природе француског система власти. То због тога што је Уставом, у намјери да се обезбиједи стабилност егзекutive и прекине тренд нестабилних влада, који је био карактеристичан за Трећу и Четврту републику, знатно ојачан положај извршне власти, посебно шефа државе. Иако се међу француским теоретичарима водила полемика око тога да ли

постојећи систем власти припада парламентарном или предсједничком систему, већина аутора се ипак слаже да је ријеч о специфичном виду парламентарног система власти (Симовић, 2008: 116–122). Уколико имамо у виду да је основна одлика парламентарног режима равнотежа власти која се остварује кроз политичку одговорност владе и право егzekутиве да распусти парламент, онда уз одређене специфичности француског модела власти и овај систем може бити предмет наше анализе.

Специфичност парламентарног система у Француској огледа се у изузетно снажној позицији предсједника. Управо због доминантне улоге шефа државе Павле Јовановић истиче „да нема Владе која одговара Парламенту, овај режим не би био предсједнички него суперпредсједнички“ (Јовановић, 1991: 184). Између егzekутиве и легислативе формално постоји равнотежа власти, али је она нарушена у корист извршне власти. С једне стране, влада је политички одговорна пред парламентом, док, с друге стране, шеф државе има овлаштење да распусти парламент. Иако влада одговара парламенту, укидањем института интерпелације, парламентарна контрола над владом је додатно ослабљена. Деградирана је и законодавна функција парламента увођењем делегираног законодавства. Поред уобичајених овлаштења, предсједник Републике има овлаштење да распусти Националну скупштину, односно Доњи дом парламента, уз претходне консултације са првим министром и предсједницима оба дома парламента (члан 12 Устава Француске). Уставом су дефинисана три ограничења, и то у сљедећим случајевима: Национална скупштина не може бити распуштена за вријеме привременог предсједништва, за вријеме вршења изузетних овлаштења и у року од 12 мјесеци од ранијег распуштања.² На први поглед, предсједникова могућност да распусти парламент не одступа од уобичајених овлаштења којима иначе располаже шеф државе у парламентарним системима власти. Иако је првобитна намјена распуштања била да се оно користи као средство за рјешавање озбиљних криза, тако што би се тражило мишљење народа, или као начин рјешавања или спречавања несугласица са парламентом, установа распуштања се из поменутих разлога користила само два пута, 1962. и 1968. године. У преостала три случаја предсједник је користио распуштање парламента или на почетку мандата како би добио већину у Националној скупштини, а која би подржавала његову политику (1981. и 1988. године), или ради расписивања избора у тренутку када осјети да има предност

² http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file_2.asp.

(1997. године).³ Специфичност распуштања парламента у Француској огледа се управо у томе што то није условљено чињеницом да је влада изгубила повјерење парламентарне већине. Наиме, у парламентарном систему власти уобичајено је да се распуштању скупштине приступа само уколико влада изгуби подршку већине у скупштини. Овдје, пак, шеф државе може распустити скупштину чак и уколико влада има већину у парламенту, а питање повјерења се не поставља. За разлику од традиционалног парламентарног система, гдје се распуштање парламента појављује као средство којим се обезбјеђује равнотежа између егзекутиве и легислативе, овдје се распуштању приступа у случају постојања сукоба између различитих носилаца бикефалне извршне власти. „Дакле, овде није влада та која, поражена у Парламенту, тражи од шефа државе заштиту и овај јој ту заштиту пружа распуштањем парламента. Овде шеф државе сам, дискреционо, доноси одлуку о распуштању“ (Јовичић, 1984: 151). Несумњиво је да овакво овлаштење председника представља изузетно моћно оружје путем којег он може остварити утицај на бирачко тијело и на тај начин преокренути изборе у своју корист. Такав потез је повукао председник Митеран два пута, 1981. и 1988. године. У оба случаја је распустио скупштину у којој је његова партија била у мањини да би послѣ избора извојевао побједу и образовао владу (Јовановић, 1991: 203). Тиме је председнику дата могућност да цијени политичку ситуацију и вреба повољну прилику за распуштање парламента. Наравно, могуће је да та процјена буде и погрешна. Тако је председник Ширак 1997. године распустио скупштину са намјером да побиједи на изборима, али се то није десило (Симовић, 2008: 109). Да би се избјегле ситуације у којима председник и владајућа већина припадају различитим политичким опцијама 2000. године мандат председника је скраћен са седам на пет година, чиме је изједначено трајање мандата парламента и шефа државе. „Изједначавањем председничког и парламентарног мандата остављена је само теоријска могућност појаве кохабитације јер ће истовремено одржавање председничких и парламентарних избора несумњиво водити победи исте политичке опције. На тај начин желело се да се ојача веза између председника Републике и парламентарне већине, јер је било више него очигледно да институције Пете републике боље функционишу када је егзекутива јединствена“ (ibid.: 111).

³ Gay, Miller, Lunn and Thorp: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05530.pdf>.

3) *Распуштање парламента у Њемачкој*

Устав СР Њемачке, тј. Основни закон из 1949. године, оживио је парламентарни систем власти у облику рационализованог парламентаризма. Поучен лошим искуством Вајмарског устава, њемачки уставотворац је акценат ставио на јачање положаја извршне власти, посебно шефа владе – савезног канцелара. „Једно од суштинских питања за уставотворца је било да успостави ауторитет извршне власти. Вајмарски устав је доживео неуспех управо на томе, комбинујући различита начела владавине, која су се показала неспојива у пракси. Желећи да избегне враћање на праксу претходног режима, уставотворац Бонске републике је довео рационализацију парламентарних правила политичке одговорности до крајње тачке у оквиру једног монистичког режима“ (Лово, 1999: 378).

У њемачком парламентарном систему носиоци законодавне и извршне власти имају на располагању уобичајена средства којима се остварује равнотежа власти. С једне стране, то је политичка одговорност владе, односно изгласавање неповјерења канцелару, док, с друге стране, извршна власт има овлаштење да распусти Бундестаг. Међутим, чињеница да њемачки устав предвиђа само могућност изражавања неповјерења према савезном канцелару, а не и влади у цјелини, као и увођење института конструктивног изгласавања неповјерења, који подразумијева постојање већине за избор новог канцелара, потврђује доминантну позицију извршне власти. Према њемачком уставу, савезни предсједник може распустити Бундестаг уколико савезни канцелар изгуби повјерење или уколико новоизабрани Бундестаг није у стању да изабере канцелара апсолутном већином гласова. Суштина њемачког рационализованог парламентаризма изражена је у члановима 67 и 68 који регулишу изгласавање неповјерења савезном канцелару, односно постављање питања повјерења од стране самог канцелара (Права човека 9–10/2004: Основни закон СР Њемачке из 1949). Члан 67 Устава предвиђа да Бундестаг може изразити неповјерење савезном канцелару под условом да већином гласова својих чланова изабере новог канцелара. У том случају предсједник је дужан да поступи по молби Бундестага и да разријешити канцелара којем је изгласано неповјерење, те да изабраног кандидата прогласи новим савезним канцеларом. Већина која се захтијева за изгласавање неповјерења одговара већини прописаној за избор савезног канцелара, а то је већина гласова чланова Бундестага. „Чисто негативно неповерење које се своди на одбацивање досадашње владе, према њемачком уставу није могуће. Пад досадашње владе претпоставља избор следеће владе. Овим правилом опет је контролна надлежност парламента пресвучена

у форму позитивног деловања“ (Hartwig, 2009: 16). С друге стране, канцелар, према члану 68, такође може поставити питање повјерења пред Бундестагом. Канцелар ће тражити да му се изгласа повјерење како би спријечио покретање процедуре изражавања неповјерења. У том случају било који исход гласања може бити у корист канцелара. Уколико му Бундестаг изгласа повјерење онда се тиме спречава покретање поступка изражавања неповјерења. Чак и када би Бундестаг ускратио повјерење, тј. ако се с тим не сложи већина посланика Бундестага, канцелар има овлаштење да од предсједника захтијева распуштање Бундестага у року од 21 дан. Распуштање ће изостати само уколико у том року Бундестаг већином гласова својих посланика изабере новог канцелара. „То канцелару допушта да предупреди свој опозив и смену, пошто насупрот питању одговорности, по својој природи ‘конструктивном’ према Основном закону, питање поверења не подразумева оставку канцелара уколико изгуби поверење. Основни закон допушта канцелару да остане на положају чак и кад изгуби подршку парламентарне већине“ (Лово, 1999: 388–389). У историји СР Њемачке ипак се није десио случај да савезни канцелар који је изгубио повјерење остане на власти (Hartwig, 2009: 16). Међутим, ако у поменутом року не дође до распуштања, Бундестаг не може да бира новог канцелара. У том случају Бундестаг може само у складу са чланом 67 покренути поступак изгласавања неповјерења савезном канцелару. Јасно је да питање повјерења које савезни канцелар може поставити, комбиновано са овлаштењем да захтијева распуштање Бундестага, обезбјеђује доминацију извршне власти. Члан 81 Основног закона, који предвиђа проглашавање кризе у законодавству, такође омогућава савезној влади да остане на власти чак и уколико изгуби подршку већине у Бундестагу. Уколико не дође до распуштања парламента по процедури предвиђеној чланом 68, предсједник СР Њемачке може прогласити кризу у законодавству уколико то захтијева савезна влада уз сагласност Бундесрата. Услов је да Бундестаг одбије да изгласа приједлог закона који је влада означила као хитан или ако одбије да изгласа закон иако је канцелар поставио питање повјерења према члану 68. Уколико Бундестаг и након проглашења кризе у законодавству одбије да изгласа закон, закон ће се сматрати усвојеним ако је с њим сагласан Бундесрат. Према томе, однос између законодавне и извршне власти у њемачком парламентарном систему је веома сложен. Покретање поступка изгласавања неповјерења савезном канцелару и право канцелара да предложи да му се изгласа повјерење имају за циљ да обезбиједи равнотежу власти. Међутим, положај извршне власти је ипак знатно ојачан. Поступак разрјешавања савезног канцелара је сложен, а самом

канцелару је остављена могућност да тактизира постављањем питања свога повјерења пред Бундестагом и захтјева за његовим распуштањем. Од доношења њемачког устава, Бундестаг је до сада био распуштен 1972, 1982. и 2005. године, када су тадашњи канцелари Брант, Кол и Шредер промишљено изгубили повјерење како би били расписани нови избори.⁴ У посљедњем случају, када је до распуштања дошло пошто је канцелар Шредер изгубио повјерење у Бундестагу, питање уставности распуштања појавило се пред Савезним уставним судом јер је било јасно да је ријеч о тактичком потезу савезног канцелара. Уставни суд је ипак стао на становиште да је распуштање Бундестага у том случају било у складу са Основним законом.⁵

Закључак

Од увођења парламентаризма, парламентарни систем власти се развијао у правцу успостављања равнотеже између легислативе и егzekутиве. Тако је, поред политичке одговорности владе пред парламентом, у модерним уставима европског парламентаризма уведено овлаштење извршне власти да под одређеним условима распусти парламент. Иако је установа распуштања парламента уведена као противтежа политичке одговорности владе пред парламентом, анализа парламентарних система показује да само гарантовање овлаштења извршне власти да распусти парламент не представља довољну гаранцију за успостављање еквилибријума између легислативе и егzekутиве. На први поглед, овлаштење распуштања парламента ставља извршну власт у доминантан положај, с обзиром на то да распуштање парламента није увијек у непосредној вези са изгласавањем неповјерења влади, те да извршна власт може распустити парламент и када питање повјерења није постављено. У том случају овлаштење распуштања парламента се појављује као средство вршења политичких притисака. Међутим, распуштање парламента није само одбрамбени механизам извршне власти. Распуштање парламента представља легитимно средство које, у крајњој линији, има за циљ демократско изјашњавање грађана, јер се у случају распуштања бирачко тијело јавља као арбитар који рјешава сукобе између законодавне и извршне власти. У том смислу Ц. Брајс говори о праву владе „да у случају несугласица апелује на општег господара – народ“ (Брајс, 1933:

⁴ <http://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/348564>.

⁵ www.germanlawjournal.com/.../PDF_Vol_06_No_09_1243-1254_Developments_Apel.pdf.

221). Иако је утицај политике неминован, воља грађана је на крају ипак пресудна. „Ту се распуштање парламента указује као најефикасније средство да се суверени народ и његово представништво доведу у склад“ (Петров, 1993: 14). И на крају се опет враћамо на почетак, односно на чињеницу да је основ парламентарног система власти представничка демократија. У таквим околностима право распуштања парламента није само средство путем којег влада кажњава парламент већ и средство путем којег се бирачко тијело обрачунава са изабраним представницима.

Литература

- Адонис, Е. (1996). *Парламент данас*, Подгорица.
- Брајс, Џ. (1933). *Савремене демократије III*, Београд: Издавачка књижарница Геце Кона.
- Gay, O., Miller, V., Lunn, J. and Thorp, A., *Fixed term parliaments – early dissolution arrangements*. Преузето са: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05530.pdf>.
- Ђорђевић, Ј. (1989). *Уставно право*, Београд.
- Јовановић, П. Б. (1991). *Савремени политички систем*, II део, Нови Сад: Правни факултет.
- Јовановић, С. (1990). *Енглески парламентаризам*, Сабрана дела, том други, Београд: Издавачка књижарница Геце Кона.
- Јовичић, М. (1984). *Велики уставни системи – елементи за једно упоредно уставно право*, Београд: Светозар Марковић.
- Ло, С. (1929). *Енглески парламентаризам*, Београд: Издавачка књижарница Геце Кона.
- Лово, Ф. (1999). *Велике савремене демократије*, Сремски Карловци – Нови Сад.
- Марковић, Р. (2005). *Уставно право и политичке институције*, Београд: Јустинијан.
- Марковић, Р. (1980). *Извршина власт*, Београд: Савремена администрација.
- Ог, Ф. О. (1938). *Политичко уређење савремене Енглеске*, књига друга, Београд: Геца Кон.
- Пајванчић, М. (2005). *Парламентарно право*, Београд.
- Пашић, Н. (1976). *Савремена држава*, Београд: Београдски издавачки графички завод.
- Петров, В. (2007). *Енглески устав*, Београд: Службени гласник.

- Петров, В. (1993). *Распуштање парламента*. У: Права човека (бр. 1–2). Београд.
- Русо, Ж.-Ж. (1949). *Друштвени уговор – О пореклу и основама неједнакости међу људима*, Београд: Просвета.
- Симовић, Д. (2008). *Полупредседнички систем*, Београд: Службени гласник.
- Стефановић, Ј. (1956). *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, књига II, Загреб.
- Стојановић, Д. (2009). *Уставно право*, књига II, Ниш.
- Natwig, M. (2009). *Уставне претпоставке одговорне владе – њемачко искуство: контрола власти у њемачком уставу*. У: Зборник реферата и излагања са стручног скупа „Владавина права – одговорност и контрола власти“. Београд: Конрад Аденауер.
- Hook, M. and Oonagh G., *Dissolution of Parliament*. Преузето са: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05085.pdf>.
- Wade, E. C. S and Bradley, A. W. (1993). *Constitutional and Administrative Law*, London and New York: Longman.
- http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file_2.asp.
- <http://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/348564>.
- www.germanlawjournal.com/.../PDF_Vol_06_No_09_1243-1254_Developments_Apel.pdf.
- <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05530.pdf>.

DISSOLUTION OF PARLIAMENT IN THE CONSTITUTIONS EUROPEAN PARLIAMENTARISM

ABSTRACT: The principle of separation of powers is one of the basic principles underlying the rule of law. In a parliamentary system, however, separation of powers does not mean complete separation of legislative and executive power, but the existence of balance between different holders of power. In this sense, today most authors agree that politically responsible government is not the only feature of parliamentarism, and the parliamentary system is defined as a system of balance of power, which is reflected in the government's political accountability to parliament, on one hand, and the right of the executive to dissolve the parliament, on the other hand. Although the appointment of the dissolution of parliament was introduced as a counterweight to the political accountability of the government to the parliament, parliamentary systems

analysis shows that the sole guarantee of the executive's appointment to dissolve parliament is not sufficient to guarantee the establishment of equilibrium between the legislature and the executive. Although it seems that the power to dissolve the Parliament places the executive power in a dominant position in relation to the Parliament, since the dissolution is frequently exercised even when it is not the issue of trust in the government, however, the dissolution of parliament ultimately leads to the citizens' participation, which is the basis of representative democracy. Dissolution of parliament is not only a means by which the government punishes the parliament, but also the means through which the electorate deals with the elected representatives.

KEY WORDS: *separation of powers, parliament, government, dissolution of parliament, political responsibility.*