

Милан Рапајић\*

### ПРИКАЗ КЊИГЕ

**Ирена Пејић, Парламентарна влада – осцилације у равнотежи,**

**Правни факултет Универзитета у Нишу,**

**Центар за публикације Правног факултета, 2011.**

Књига са наведеним називом настала је из пера професорке уставног и парламентарног права др Ирене Пејић са нишког Правног факултета. Реч је о монографији, која је резултат вишегодишњег рада ауторке у области организације власти и сада већ издвојене гране права – парламентарно право. Професорка Пејић настојала је да у значајној мери прикаже комплексан уставни механизам поделе власти. Један део књиге је спој ауторкиног приказивања старих теорија о парламентаризму, али и нових теоријских схватања уз навођење најпознатијих имена уставне и политиколошке литературе, како са домаћег научног поднебља, тако и са иностраног. Рад „Парламентарна влада – осцилације у равнотежи“ обухвата, поред увода и закључка, три дела. У првом, ауторка обраћа пажњу на: „Поделу власти и парламентарну владу“, други део насловљен је са: „Одговорна влада у парламентарном систему, а трећи део носи назив: „Шеф државе у парламентарној влади.“ Први део рада представља анализу базичних модела принципа поделе власти, полазећи од угледног модела парламентаризма, па до различитих видова рационализације овог система власти, који су уставно конструисани у другој половини XX века. Приказани су примери рационализације парламентаризма у старим и новим европским демократијама. У поднаслову првог дела: „Корекција традиционалног модела“, ауторка запажа следеће: „Апсолутна подела власти не постоји и то се јасно види у бројним варијететима изражавања истог принципа у парламентарном систему. Традиционално гледиште о подели власти не игра више кључну улогу у профилисању механизма уставне власти у савременој држави. Парламентарни систем власти се променио и еволуирао у нове форме, које се међусобно разликују, нарочито у европском правном простору. Тако је Монтескјеова формула доживела промене, најпре у енглеском парламентаризму.“ (стр. 25) У истој тематској целини Ирена Пејић

---

\* асистент, Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, мастер права

наводи: „Има мишљења да је европска демократија данас „демократска партијска влада“, из најмање три разлога: 1) Одлуке доносе избрани представници партија, 2) Политику креира партија и стара се о њеном спровођењу, 3) Представници су „именовани“ од стране партије и њој полагају рачун. Морис Диверже (*M. Duverger*) је у томе отишао и даље: егзекутива и легислатива, влада и парламент само су фасада: у стварности партија сама врши власт.“ (стр. 26) Ауторка са правом указује да и поред различитих дефиниција у правној и политичкој теорији, а везано за нове облике парламентаризма, само је полупредседнички систем заслужио да буде позициониран као трећи тип поделе власти поред класична два: парламентарног и председничког. Из тог разлога, у раду је извршен посебан осврт на овај систем власти уз консултовање најрелевантнијих дела стране литературе, којима је предмет анализа овог система власти, почев од теоријског утемељивача полупредседничког система Мориса Дивержеа, преко америчких писаца Шугарта и Керија, који су ове системе сврстали у две категорије „премијерско-председнички (*premier – presidential*), и парламентарно-председнички (*parliamentary – presidential*) модел у својој типологији они преферирају премијерско председнички модел, у односу на полупредседнички, мада и сами сматрају да разлике нису суштинске.“ Наиме, као што је стручној јавности познато, полупредседнички систем за земљу архетип има Француску V Републику. Професорка исправно констатује да је полупредседнички систем установљен у Француској након уставне ревизије, 1962. године, када су грађани на референдуму изгласали органски закон којим је установљен непосредан избор шефа државе. Иначе, за успостављање новог система власти, што се и десило у Француској Уставом из 1958. године, пресудно је деловање главне главе у егзекутиви, у овом случају шефа државе. То је приметила и професорка Пејић: „Успостављање новог система и функционисање власти, било је везано и за политички ауторитет председника Де Гола (*Ch. De Gaulle*). За њега се тврдило да располаже, не само личним ауторитетом, већ историјским легитимитетом због своје улоге у Покрету отпора.“ У књизи, а у вези са полупредседничким системом, није пропуштено да се укаже на утицајно гледиште, чији је родоначелник ирски професор политикологије Роберт Елци, иначе заступник такозване минималистичке дефиниције полупредседничког система. Ауторка закључује да када је реч о обележијима полупредседничког система, избор председника републике, који је по правилу непосредан, не може бити искључиви

критеријум за одређивање једног система као полупредседнички. „Ова уставна претпоставка мора бити допуњена ширином овлашћења шефа државе, која њему допуштају, не само овлашћења извршне власти, већ и мешање у домен легислативе, за разлику од председника парламентарне републике, чије су прерогативе претежно церемонијалног карактера. Полупредседнички модел не поништава одговорност владе пред парламентом, већ развија другог јаког носиоца извршне власти у лику председника републике.“ (стр. 34-35). У петом поднаслову првог дела: „Организација власти у новим демократијама“, ауторка се осврнула на уставне промене у бившим комунистичким државама Европе, уз консултовање релевантне литературе, којој је предмет наведена тематика. Како је у овом раду акценат на положају парламентарне владе уз нагласак да је класичан концепт парламентарне владе доживео измене, (које се могу назвати, како ми то схватамо, и како је ауторка назвала други део ове књиге) односно активност, осцилацијам у равнотежи, то се чини исправним њено следеће мишљење: „Постсоцијалистичка ситуација непрофилисаних политичких партија, тек успостављени изборни системи и мањак ауторитета законодавног и органа извршне власти, нису представљали добру основу за примену чистог парламентарног модела. Вестминстерски модел демократије, као политички оквир енглеског парламентаризма, није могао бити примењен, али су зато остали континентални типови парламентарног система, могли бити узети у обзир приликом одабира уставних решења.“ (стр. 36) Читалачкој јавности скрећемо пажњу на политички појам кохабитације, који има своје уставне последице на функционисање институција извршне власти, у полупредседничком систему, а који није довољно у нашој теорији уставног права обрађен, и коме је посвећена у овој монографији значајна пажња. Професорка Пејић има значајне радове из домена парламентарног права и еминентни је познавалац института релативно нове гране права, уз консултовање релевантне домаће и стране литературе те је то дошло до изражаја у другом делу књиге под називом, „Одговорна влада у парламентарном систему.“ (стр. 65-137) У овом делу, тежиште излагања је на одговорности владе, а то је основно начело парламентаризма и угаони камен ублажене поделе власти. Чини нам се да је намера ауторке била да скрене пажњу на реалне ефекте уставних инструмената контроле владе у парламентарним системима, уз примену упоредноправног метода. У трећем поднаслову другог дела, „Избор владе у парламенту“, ауторка наводи да: „Одговорна влада у парламентарном систему

почива на узајамности правила о избору владе у парламенту и правила о политичкој одговорности владе пред народним представницима. Избор и контрола владе представљају две стране исте медаље, јер избор одређује и обезбеђује контролу. Контрола владе започиње чином избора, а сви остали инструменти контроле у функцији су од тренутка избора до истека владиног мандата. С обзиром да је основно обележје парламентарне владе да она произилази из парламентарне већине, један од основа за класификовање парламентарних влада, јесте уставно правило о формалном инвестирању поверења председнику и члановима владе.“ (стр.82) Када је реч о ефектима уставног механизма контроле владе, указујемо на ауторкино мишљење: „Мада, механизам парламентарне контроле владе није једини одлучујући фактор, који утиче на трајање и стабилност владе, он свакако може убрзати или успорити „пад“ владе, као што може да утиче на однос равнотеже између законодавне и извршне власти. Поред уставног механизма, у пракси постоје различите околности, које се одражавају на дужину трајања једне владе, и њену стабилност у конкретном парламентарном систему. Један од показатеља може бити политички профил владе, као и профил парламентарне већине, која пружа подршку влади. Пошто су могуће различите композиције парламентарне већине, могуће су и различите ситуације парламентарне владе.“ (стр. 123) У трећем делу рада: „Шеф државе у парламентарној влади“ (стр. 141-179), ауторка се бави истраживањем уставне улоге шефа државе у парламентарној монархији и парламентарној републици. Уставни прерогативи шефа државе у XX веку, доживели су значајне промене, с обзиром на чињеницу да су осцилације у равнотежи парламентарне владе значајно усмере у правцу председника републике, као шефа целокупне извршне власти. Свакако да је начин избора шефа државе у XX веку, доживео промену од посредног у непосредни избор, што се прво десило на основу Устава Вајмарске Републике из 1919. године, којим је шеф државе добио јак непосредни легитимитет, али и значајна уставна овлашћења. Ауторка с тим у вези наводи: „Непосредан избор председника значи да он своју легитимацију извлачи директно из избора, по природи ствари већинских, те на тај начин добија јачи уставни политички капацитет од оног којим располаже влада, изабрана од стране парламента.“ (стр. 149) ... „Непосредан избор председника републике одговара основном захтеву поделе власти, да носиоци законодавне, извршне и судске власти, буду потпуно организационо одвојени.“ (стр. 150)

У закључним разматрањима, ауторка износи следће ставове (које дословце у ширем облику преносимо): „Развој парламентарне владе и промена политичког оквира за функционисање парламентаризм, нису умањили значај изворних принципа „гипке“ поделе власти. У савременој уставној држави, основни је циљ да се постигне уравнотежење у односима између две власти у којима доминирају политичке партије: законодавне и извршне. Зато се парламентарне владе суочавају са питањем: како председник републике са непосредном легитимацијом може да оствари своја уставна овлашћења, уколико му се у томе супростави политичка већина у парламенту, која истовремено подржава владу? Односно, како помирити две јаке, непосредно изведене легитимације власти, између парламента и шефа државе? Да би се обезбедила неопходна стабилност у парламентарној влади, установљено је ново правило у значењу парламентаризма. Ово правило, међутим, нису уредили савремени уставни, већ је оно директна последица „нових правила игре.“ Реч је о кохабитацији, као нужном суживоту између различитих „победничких“ политичких опција у хоризонталној равни власти. Кохабитација обезбеђује да се превазиђу сукоби око стварног политичког утицаја, једног од два органа егzekутиве у извршавању њихових уставних овлашћења. Уставне прерогативе извршне власти, стварно преузима један од два органа егzekутиве, шеф државе или влада, зависно од „правила игре“, која успоставља политички оквир парламентаризма у конкретном уставном систему.“ (стр. 187-188)

На крају наглашавамо да је монографија: „Парламентарна влада – осцилације у равнотежи“, значајан теоријски допринос науци уставног права на овом поднебљу, али и политиколошкој мисли. То се посебно огледа у чињеници да је ауторка коришћењем упоредног метода дотакла релевантна питања савременог парламентаризма и посебно трећег модела поделе власти – полупредседничког система. Књига је богато штиво за продубљену анализу наведених система власти, посебно код писања монографских дела, који за предмет имају сличну или исту тематику. Тиме је ауторка својим делом, „дала ветар у леђа“ за теоријске радове нових уставних правника и политиколога, олакшавајући им да обогате свој појмовни апарат. Стил ауторке одликује јасна и чиста мисао, прецизност ставова и једноставно изражавање, које представља успешну надоградњу њених претходних радова.