

УДК/UDC 342.52:342.51(410)
342.53(410)

СТРУЧНИ РАД / *EXPERT PAPER*

Примљен: јун 2014.

Received: June 2014.

Михаило Цвијетиновић

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

ОДНОС ЗАКОНОДАВНЕ И ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У УЈЕДИЊЕНОМ КРАЉЕВСТВУ

Тема овог рада јесте однос законодавне и извршне власти у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске. Значај предметне теме огледа се у чињеници да Енглеска која је данас део Уједињеног Краљевства представља колевку парламентарног система који, поред председничког и мешовитог система представља вид принципа поделе власти. Британски парламентарни систем, који је по много чему специфичан уколико пажњу усмеримо како на институције који су носиоци законодавне и извршне власти тако и на њиховом међусобном односу, јесте модел које су преузеле пре свега земље Комонвелта што је и разумљиво имајући у виду утицај Велике Британије на ове земље још од периода новог века када је била колонијална сила. Исто тако не треба занемарити учестало мишљење да парламентарни систем представља идеал коме треба тежити у смислу савремене организације власти, превасходно зазирући од доминантног положаја шефа државе са великим овлашћењима који би за резултат представљало недемократску владавину са изразитим елементима тираније.

Посматрајући целокупну ситуацију са данашње тачке гледишта, може се закључити да је генерално гледано друштвено политички систем Велике Британије особен из разлога историјског еволутивног развоја британских институција који представља добар пример осталим државама. Као пример истичем земље Комонвелта попут Канаде, Аустралије, Индије и Бангладеша.

Имајући све ово у виду, овај рад ће се односити на историјски развој институција парламентарног система у Великој Британији и на њихов међусобни однос путем уставних конвенција и законских аката. Циљ овог рада јесте жеља аутора да што верније и конкретније представи британски парламентарни систем као систем сарадње законодавне и извршне власти, те ће се аутор у том смислу користити историјским методом, упоредноправним методом и методом анализе садржаја.

Кључне речи: Велика Британија; Парламентарни систем; Законодавна и извршна власт.

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА, ПОЈАМ ВЕСТМИНСТЕРСКОГ – ПАРЛАМЕНТАРНОГ СИСТЕМА

Однос законодавне и извршне власти у једном друштву указује на принцип поделе или принцип јединства власти. Првобитне темеље о подели власти поставио је политички теоретичар из Француске, Шарл Монтескје (*Charles Montesquieu*) који је у свом делу „О Духу закона“ указао на постојање три власти: законодавне, извршне и судске. У свакој земљи постоје три врсте власти: законодавна; извршна у односу на ствари које зависе од права народа и извршна у односу на питања која зависе од грађанског права. На основу првог, кнез доноси привремено или на одређено време законе и мења или укида оне који су већ усвојени. Други је задужен да прави мир или објављује рат, шаље или прима амбасаде, успоставља јавне безбедности, и пружа отпор против инвазије. Од стране трећег, он кажњава криминалце, одлучује о споровима који настану између појединаца. Последње ћемо назвати судску власт, а другу једноставно извршну моћ државе.¹

Као што можемо приметити, истицање идеје разликовања законодавне, извршне и судске власти јавили су се у периоду Просветитељства, интелектуалног покрета у Европи у 17. и 18. веку, који прокламује човекове личне слободе и грађанску једнакост као изразе најзначајније вредности. Без сумње, Шарл Монтескје као изразити представник овог покрета је дао велики допринос афирмацији ових идеја чинећи га тако може се рећи једним делом покретача револуционарног развоја у сфери политике и права. Значај Монтескјеовог дела посебно добија на тежини ако узмемо у обзир да његову идеју о подели власти и данас познаје пракса демократских држава. Потврду овога можемо наћи и у Уставу Републике Српске који у члану 69. а који се односи на организацију Републике, манифестује кроз начело поделе власти где, Уставотворну и

¹ C. de Secondat, Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws*, Batoche Books, Kitchener 2001, 173.

законодавну власт остварује Народна скупштина, Извршну власт врши влада, Судска власт припада судовима.²

Монтескје је приликом проучавања енглеског уређења свога доба дошао до закључка да је најбољи облик државне власти онај у коме сва овлашћења власти нису концентрисани у једним рукама, него су подељена између носилаца више посебних функција власти.³ Имајући у виду да је Монтескје живео у периоду када је Француском владала династија Бурбона када је пун сјај апсолутистичке монархије дошао до изражаја, правилно је указао да „када су законодавна и извршна власт уједињени у истој особи, не може бити слободе; јер страховања могу настати, да не би исти монарх или сенат изгласали тиранске законе, да их извршавају на тирански начин.“⁴

У зависности од односа законодавне и извршне власти, изведена је типологија политичких система која између осталог може бити и парламентарни – однос сарадње и равнотеже власти.⁵ Однос законодавне и извршне власти се у теорији назива још и хоризонталном организацијом власти. У циљу даљег проучавања парламентарног система Велике Британије, потребно је представити основне карактеристике овог система, који ће бити основ даље елаборације рада и пружити приказ британског система. У том смислу, може се сматрати прихватљивим да „вестминстерски систем“⁶ буде окарактерисан као друштвено-политичко уређење Уједињеног Краљевства где шеф државе има церемонијалне функције, подређеност извршне власти парламенту који је носилац законодавне власти и двостранац, са израженом чврстом поделом на владајућу странку и парламентарну опозицију. С обзиром на то да је Вестминстер, односно Вестминстерска палата место где се налази седиште Парламента Уједињеног Краљевства, не треба чудити што овај систем често називају оваквим именом.

Представљене карактеристике парламентарног система у Великој Британији, дају довољно материјала да се на свеобухватан начин прикаже функционисање британских институција, и њихова међусобна повезаност, дајући посебан осврт на носиоце извршне и законодавне власти и њихову закономерност.

² Устав Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 21/92.

³ М. Јовичић, *Уставни и политички системи*, Службени гласник, Београд 2006, 85.

⁴ С. de Secondat, Baron de Montesquieu, 173.

⁵ Политички систем Србије, http://issuu.com/iserbia/docs/politicki_sistem_srbije, 20. јун 2014.

⁶ Назив за парламентарни систем који је карактеристичан за Велику Британију и земље Комонвелта.

2. УСТАВ ЕНГЛЕСКЕ, ДА ЛИ ВЕЛИКА БРИТАНИЈА ИМА УСТАВ?

Питање односа законодавне и извршне власти је уско повезано са уставом јер представља саставни део уставне материје. У теорији су постојала многобројна разматрања и недоумице о томе да ли Енглеска, односно Велика Британија има устав. У вези с тим, било би целисходно представити појам устава, шта он заправо представља и његове карактеристике. Што се овог питања тиче, може се рећи да је наука уставног права јединствена. Наиме, устав је највиши правни акт једне државе и основни правни оквир једне заједнице. Човек жели да основне вредности нормира кроз највиши правни акт. Зато устав намеће основне принципе према којима функционише политичко јединство државе и на основу којих се извршавају дата овлашћења.⁷ Дакле, садржи начелне прописе о друштвеном, економском и политичком поретку државе, дефинише права и дужности грађана, одређује највише органе власти, њихове међусобне односе и односе према нижим органима и грађанима.⁸ Овакве и сличне дефиниције указују на то да устав одређује основне циљеве, мотиве, програме и вредносну оријентацију државе (на пример, федерална, социјална, демократска, плуралистичка држава, држава у којој влада право и сл.), регулише административно-територијалну поделу у држави, представља основу за рад главних државних органа, додељује им надлежности, уређује положај човека у држави, његова основна права и слободе, положај значајних интересних група итд.⁹ Схватајући устав на овај начин, даје довољно основа да разграничимо уставна правила и норме од других правила јер исто тако неоспорно, нека правила, иако су правила, не спадају у ту категорију: на пример правило захтева Председавајућег Доњег дома да носи црну хаљину.¹⁰ На основу овог примера, можемо закључити да захтев који обавезује председавајућег Доњег дома да носи црну хаљину, не може бити део уставне материје из разлога што то не утиче на односе међу органима власти.

Имајући у виду све ове околности, може се поставити питање да ли Енглеска има устав с обзиром да не постоји никакав документ који

⁷ N. Ademović, J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo 2012, 4.

⁸ Хрватски обитељски лексикон, <http://enciklopedija.lzmk.hr/clanak.aspx?id=41448>, 28. јун 2014.

⁹ N. Ademović, J. Marko, G. Marković, 4.

¹⁰ A. King, *Does the United Kingdom still have a constitution?*, Sweet&Maxwell, London 2001, 1.

би носио назив устава,¹¹ изузимајући Кромвелов устав који, може се рећи није ни био примењиван у енглеској држави.

Талас доношења устава који је уследио у XVIII веку је заобишао Енглеску. За разлику од нпр. Француске, где је Устав од 1791. године представљао на неки начин тренутну победу буржоаске класе над краљем, којим су уведене промене на основу којих је краљ изгубио апсолутну власт, Енглеској у то време, документ у виду устава није био потребан. Док је у другим земљама исход победоносне борбе коју је буржоазија водила с владарем и снагама старог режима био у датом тренутку фиксиран у документу названом устав, у Енглеској је исход те борбе представљао само утврђивање правила о супермативи Парламента. Парламент, то квазипредставничко тело, у коме су заседали представници читавог народа, стекао је у дугој борби са монархом такав углед и освојио тако снажну позицију, да се сматрало да његово постојање и овлашћења којима располаже представљају гарант најчвршћег гаранта уставности и законитости. У њега се имало веће поверење него у документ који би носио назив устав.¹² Историјски развој Енглеске је утицао на чињеницу да британски устав одрастао парцијално током времена, да никада није био дефинисан уставни моменат у Великој Британији аналогна Филадельфијској конвенцији 1787 или расправе која је довела до немачког Основног закона из 1949, значи да се Британци никада нису морали обратити са питањем шта је сврха устава и чему он треба да послужи.¹³ Дакле, кључно је истаћи да је покретачка снага која би допринела доношењу документа под називом устав у виду буржоазије, у Енглеској је изостала. Након Славне револуције је успостављен такав друштвено - политички систем који је био прихватљив за буржоаску класу, стога, изостала је потреба за доношењем писаног документа који ће послужити као основ за другачије уређење државе.

Како у Великој Британији не постоји писани документ у виду устава, допринело је занимљивим расправама и теоријским размишљањима попут Томаса Пена (*Thomas Paine*) који је одговарајући Бурку (*Burke*), истакао следеће, да ли господин Бурк може показати Енглески Устав. Ако он не може, можемо поштено закључити да иако је толико говорио о томе, таква ствар као устав не постоји, нити је икада постојала¹⁴ не може оповргнути чињеницу да енглески, односно британски устав постоји а што потврђује и наука

¹¹ М. Јовичић, 17.

¹² *Ibid.*, 18.

¹³ A. King, 39.

¹⁴ T. Paine, *The rights of man*, W. T. Sherwin, London 1817, 30.

уставног права. Иако не постоји у формалном, устав Велике Британије постоји у материјалном смислу јер правила која регулишу уставну материју садржана су у виду уставних правних правила и уставних конвенција. Уставна правила чине историјски документи попут Велике повеље слободе, Петиције о праву (*Petition of Rights*) донетог 1628. године и Декларације о праву. Ови документи су значајни јер су у служби сузбијања апсолутистичке моћи владара, а имајући у виду период њиховог доношења може се закључити да само њихово постојање сигурно допринело да питање устава као формално правног акта буде непотребно на британском полуострву. Поред ових докумената, уставна правила чине још закони Парламента којима се регулишу питања уставне материје, судске одлуке којима се утврђује смисао закона уставноправног карактера и правила *common law*-а. Уставне конвенције, схватајући их као део традиције и навика, односно путем правила којима се утврђује начин вршења дискреционих овлашћења монарха и министара, као његових слугу¹⁵ регулишу велики део уставне материје. Као примере уставних конвенција, а о којима ће више бити речи у елаборисању хоризонталне организације власти, можемо истаћи попут ових да, краљ мора да да своју сагласност на сваки закон усвојен у домовима Парламента без могућности да му супростави свој вето; краљ је дужан да за првог министра узме лидера партије која је на изборима добила већину.¹⁶

У данашње време, могу се уочити присутност идеја, која се чини да има из дана у дан све више поборника, за једном уставном кодификацијом која би допринела доношењу писаном документа који би имао назив устав. Као потврду овога можемо видети да је и влада наговестила одређене уставне промене у правцу конкордата између извршне власти и Парламента или писаног устава.¹⁷

3. ХОРИЗОНТАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У ВЕЛИКОЈ БРИТАНИЈИ

Уопштено говорећи, питање хоризонталне организације власти подразумева пре свега уређивање односа између законодавне, извршне и судске власти, посебно између прве две бранше власти који се поклазује и као однос између парламентарног и

¹⁵ М. Јовичић, 17.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ The Governance of Britain, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228834/7170.pdf, 28. јун 2014.

председничког система власти.¹⁸ Схватајући хоризонталну организацију власти на овакав начин, њеном применом на Велику Британију, као крајњи резултат дају особине парламентарног система. Дефинисање парламентарног, односно вестминстерског система који је представљен у овом раду, јесу основе британског друштвеног политичког уређења. Церемонијална функција монарха и подређеност и зависност владе од парламента, а што у крајњој линији обитује кроз начело сарадње власти, у кратким цртама представља начин организације власти у Великој Британији.

У Великој Британији извршна власт је подељена између монарха и владе, те се за извршну власт, егзекутиву, може рећи да је бицефална, да има две главе, од којих једну представља шеф државе, а другу шеф владе, са јасно опредељивим овлашћењима, разликују шеф државе и влада, која произилази из воље парламентарне већине и тако представља спону која спаја шефа државе и парламент. Део извршне власти, она је, правно, подређена парламенту.¹⁹ Бицефална егзекутива је дакле одлика која је карактеристична за парламентарни систем. Што се законодавне власти тиче, чији је носилац парламент, важно је истаћи њену бикамералну структуру, односно дводомни Парламент Велике Британије који се састоји од Дома Комуна и Дома Лордова. Уводне напомене везане за монарха, владу и парламент, а који су дати у овом пасусу, дају довољно основа и смислу даљег представљања пре све односа извршне и законодавне власти.

Данашњи статус монарха који се огледа у виду репрезентативних и церемонијалних функција, као што смо могли видети имао је бурну историју. Доношењем Велике повеље слободе, потиснута је апсолутна моћ владара, што ће постепено довести до постепеног осамостаљења парламента и кабинета министара чиме се постигла физиономија институција парламентарног система на начин какву данас познајемо. Најпре, скуп монархових овлашћења којима он формално располаже назива се прерогативима Круне. Те прерогативе су остатак некадашње суверености монарха, односно његових дискреционих овлашћења. Међутим, највећим делом монархових прерогатива располаже, на основу уставних конвенција влада, односно, прецизније, кабинет.²⁰ У складу са тиме, можемо рећи да су уставним конвенцијама, установљена правила попут оних: дужности да повери мандат за састав владе лидеру партије која на изборима добије већину у Дому комуна, неприсуствовање седницама кабинета

¹⁸ В. Васовић, *Савремене демократије, том I*, Службени гласник, Београд 2012, 89.

¹⁹ *Ibid.*, 415.

²⁰ М. Јовичић, 22.

чиме су створени темељи да се монарх не меша у рад владе, право сазивања парламента, право распуштања парламента по савету првог министра, давање сагласности на законе усвојене у домовима Парламента чиме се обесмислило његово право законодавне санкције коју је последњи пут искористио пре више од 300 година. Губитком ефективних функција које су припале влади, односно кабинету, успоставља формулу по којој је монарх неповредив и неодговоран.²¹ Монарх је кривично и политички неодговоран. Кривична неодговорност произилази из чињенице што у Енглеској све судије своју власт добијају од монарха и све судске пресуде се изричу у име Његовог (Њеног) Величанства: према томе, судије не могу судити ономе у чије име суде.²² Што се политичке одговорности тиче, монарх поступа на основу сагласности министара што се доказује премапотписом надлежног министра на монархове акте.²³ У том случају, одговорност је на надлежном министру. Како су прерогативи Круне прешли на владу, односно кабинет, може се рећи да у Енглеској, функцију достојанства коју врши Круна, на примеру *common law* максиме, краљ не може да погреша (*The king can do no wrong*).²⁴ Репрезентативне и церемонијалне функције монарха огледају се у томе што је он шеф државе, врховни командант, руководилац спољне политике, располаже правом помиловања, симбол Комонвелта, именује црквене великодостојнике и војне старешине. Скуп ових наведених и других сличних функција и овлашћења чини од монарха личност која се често појављује у јавности, којој се указују почести и која ужива велики углед и достојанство.²⁵ Популарност коју монарх ужива у британском друштву засигурно доприноси томе да нема озбиљних дискусија о укидању монархије и евентуалном увођењу републиканског облика владавине. Треба још истаћи за навести ствар кратко, суверен има, под уставном монархијом као што је наша, три права- да буде консултован, да подстиче и да опомиње.²⁶ С правом се може рећи да монарх није лишен сваког утицаја, посебно ако је то личност која се одликује искуством и зрелошћу.²⁷ Иако без фактичке власти, његовим угледом и популарношћу може путем савета утицати на рад владе и

²¹ *Ibid.*, 24.

²² *Ibid.*, 25.

²³ *Ibid.*

²⁴ G. Magliocca, "The constitution can do no wrong", *University of Illinois Law Review* 4/24/2012, 724 fn. 6.

²⁵ М. Јовичић, 25.

²⁶ W. Bagehot, *The English constitution*, Little, Brown and co, Boston 1873, 139.

²⁷ М. Јовичић, 26.

дати смернице у смислу спровођења политике која ће бити целисходна и прихватљива за целокупно британско друштво.

Историјски развој институције парламента у Енглеској, теоретичарима даје довољну грађу о заступању тезе попут оних да је Енглеска колевка парламентаризма и да је институција парламента настала у Енглеској. Овакве и сличне тврдње своје упориште имају у виду *witenagemont* у XI веку и период након доношења Велике повеље слободе 1215. године. Упркос извесним подацима о постојању и раду тела сличног карактера и значаја и у неким другим земљама у средњем веку (нпр. у Мађарској или на Исланду) нема никакве сумње да је парламент, као орган са функцијама које он и данас обавља, настао у Енглеској, да је у њој, постепено уобличавајући своју физиономију, континуирано постојао све од XIII века и да је био пример за углед приликом увођења одговарајућег органа у осталим земљама.²⁸ Парламент у Великој Британији, као орган законодавне власти, задржао је бикамералну структуру која је успостављена у XIV веку када је дошло до поделе Парламента на два дома: Дом комуна и Дом лордова. Укратко речено, чланови Горњег дома, односно Дома лордова немају изборну потпору те у њен састав улазе световни лордови (*Temporal Lords*) и духовни лордови (*Spiritual Lords*), правни лордови (*Law Lords*) и доживотни перови.²⁹ Овде треба направити ограду обзиром да су реформама од пре пар година правни лордови издвојени у Врховни суд Уједињеног Краљевства. Дакле, статусна припадност која се огледала у виду титула које су могле бити продукт монарховог нахођења или статусна припадност били су кључ на основу којег је био могућ улазак, односно чланство у овај дом. Гледајући са данашње перспективе, треба рећи да је Дом лордова изгубио на значају пре свега почетком XX века када долази до смањивања законодавних овлашћења. Смањивање законодавних овлашћења огледа се у чињеници да поседује једино право суспензивног вета на законске предлоге усвојене у Дому комуна.³⁰ Узимајући у обзир да једина могућност Дома лордова у виду одлагања ступања на снагу закона који је усвојен у Дому комуна на једну годину, јер тешко је очекивати да ће други дом променити мишљење након годину дана, те додајући и чињеницу да у области финансијских закона Дом лордова нема ни могућност суспензивног вета, није тешко закључити да Дом лордова више није равноправан законодавни чинилац са Домом комуна. Сматрајући га реликтом прошлости, распрострањене су идеје укидања Горњег дома, дајући му

²⁸ *Ibid.*, 403.

²⁹ В. Васовић, 340.

³⁰ М. Јовичић, 32.

атрибуте бескорисности, британска приврженост и верност традицији засигурно неће дозволити њено дефинитивно укидање, иако су у јеку реформе које иду ка редукцији састава овог дома.

За разлику од Дома лордова, Дом комуна је демократско изабрано тело чији чланови на изборима, добијају мандат од стране грађана. Када кажемо демократски изабрано, треба имати у виду период пре доношења првог Закона о представништву народа (1832.) када изборне јединице и бирачко тело које је било малобројно нису били у служби већинске воље грађана чиме су пре свега министри утицали на састав овог дома и период након доношења овог Закона којим је проширено бирачко право те је послужио као покретач другим реформама које су уследиле. Реформом од 1948. укинута су последњи случајеви двоструког права гласа, тако да је од тада бирачко право у Енглеској у потпуности опште и једнако.³¹ Функције Дома комуна и Парламента гледано у целини, као орган законодавне власти је карактеристичан по много чему уколико упоређујемо са другим земљама. Пре свега, непостојање устава у формалном смислу, Парламенту омогућава да у вршењу својих овлашћења није ограничен одредбама устава као што је случај у другим земљама. У другим земљама, овлашћења законодавне институције су уставом дефинисана те се они морају кретати у тим оквирима. Дакле, Парламент може, невезан уставом да доноси какве жели законе, о чему год жели и са садржином каквом жели.³² Тако нпр. у Француској, Парламент (овај појам узећемо као генусни који обухвата Сенат и Народну скупштину) не би могао донети закон којим би успоставио монархијски облик владавине јер му устав то не дозвољава, док у Великој Британији и поред тога што је монархијски облик владавине присутан вековима, Парламент може простом већином гласова успоставити републикански облик владавине. Може се поставити питање у смислу вршења законодавне власти у форми доношења и укидања закона, да ли је британски Парламент сам по себи независан и одвојен од других институција, пре свега Владе, односно кабинета. Закони које Парламент доноси могу бити јавни закони (*Public Acts*) или приватни закони (*Private Acts*). Приватни закони су у континенталном европском праву познати као индивидуални закони и односе се на поједина физичка или правна лица. Закони, односно законски предлози, се могу поделити на оне које подноси Влада – *Public bills* и законске предлоге које подносе чланови Парламента – *Private members bills*. Протеком времена, и у складу с растућим прерогативима Владе, клатно законодавне

³¹ *Ibid.*, 35.

³² *Ibid.*, 404.

иницијативе померено је према Влади, тако да данас преко 80 % законских предлога долази од Владе, а 90 % владиних законских предлога постају закони.³³ Пре свега објективни разлози иницирани индустријским и техничким развојем савременог друштва наметнуло је потребу функционалнијег и сврсисходнијег рада у пољу доношења законских прописа. Двадесетих и тридесетих година XX века, улога и задаци државе су огромно нарасли, то је захтевало доношење великог броја закона, њихово често брзо доношење и, пре свега, стручност, у припреми закона. Парламент састављен од лаика, односно професионалних политичара, није, објективно узевши могао да колико – толико задовољавајуће испуни овај задатак. Даље, парламент је гломазно тело, састављено од неколико стотина људи, дебате које се у њему воде често су дуге и јалове, поступак доношења закона је компликован и спор. Тежина задатака превазилазила је снаге парламента.³⁴ Имајући у виду да се ово односи и на Велику Британију, очигледно је да чланови Парламента не могу самостално законски регулисати друштвене односе како би задовољиле његове целокупне потребе. Због тога, потребан је био *modus* како би се превазишао новонастали проблем. Свеобухватна политика захтева познавање целокупне ситуације у земљи као целини и пуно вештина и знања у низу специјализованих подручја, укључујући право, економију, друштвене науке, медицину, природне науке и технологију комуникација. Закон, као такав, често захтева допринос експерата како би оценили потребе нације, сваки у свом подручју, те законе развили према тим потребама. Ови експерти често су службеници извршних институција или министарстава те су најчешће запослени на дуги рок.³⁵ Захваљујући већинском изборном систему који је заступљен у Великој Британији, оставља довољно простора новоформираној влади која ужива подршку у Дому комуна, да проводи програм на основу којег је добијено поверење грађана. Како услов за провођење најважнијих предизборних идеја и обећања подразумева законску регулацију, у циљу конкретизације истих, не треба чудити пракса високог процента законских предлога од стране владе које углавном Парламент изгласа чиме постају закони. Овде битну улогу свакако имају и политичке партије и приврженост њених чланова истој. Како су чланови Парламента, односно посланици чланови политичких партија и да условно говорећи дугују велику захвалност политичкој партији којој припадају на избору члана Доњег

³³ В. Васовић, 345.

³⁴ М. Јовичић, 661.

³⁵ Односи законодавне и извршне власти, https://www.ndi.org/files/980_gov_legcapacity_croatianPDF.pdf, 29. јун 2014.

дома, засигурно је да руководећи се партијским постулатима а чије темеље поставља нико други но први министар, радити по владиним инструкцијама. Дакле, изузимајући утицај политичких партија, може се рећи да пре свега представљени практични разлози условљавају праксу појављивања владе као главног иницијатора подносиоца законских предлога а да при томе није промењена суштина Парламента као законодавног органа јер формално гледано, и даље обавља функцију законодавца. Влада има на располагању велики апарат, средства, и најважније, помоћ стручњака, познавалаца материје, што јој све омогућује да она диктира законодавни рад парламента.³⁶ Као што можемо видети, право законодавне иницијативе у Великој Британији припада и институцији Владе. Право законодавне иницијативе је допринело томе да институција Владе користећи се овим постане основни покретач доношења закона у коме би чланови Парламента гласањем усвајали законске предлоге Владе, уз потпис монарха којим даје своју сагласност. То је последица примене начела сарадње власти, сходно коме се влади поверава да остварује свој програм за који је добила сагласност парламента, а који подразумева и доношење одређених закона.³⁷ Зачеци овакве праксе јављају се још од XIX века. Британски емпириста Џон Стјуарт Мила (*John Stuart Mill*), улогу Парламента кроз обављање законодавне власти ограничава на изражавање народне воље, народни представници се изјашњавају за или против неког законског предлога, али им ни у ком случају не треба доделити овлашћења утврђивања и израде законских предлога, као ни њихове измене. Свака влада једне високоцивилизоване државе - поручује Мил - требало би да има једно тело, не бројније од кабинета, које би радило као комисија за законодавство, и у Парламент уносило елементе и конструктивности, а овоме препуштало само овлашћење усвајања закона.³⁸ Имајући ово у виду као и чињеницу да је *Private members bills* у опадању, „тврди се да само 10-12% ових законских предлога, од двадесетак колико се обично поднесе сваког заседања постане закон“³⁹ неоспорно доказује тврдње да се улога Парламента свела на усвајање закона. Значајну улогу приликом расправљања о свим *public bills* имају стални одбори (*Standing Committees*) у дому комуна. Њихова улога се своди на након другог читања законских предлога када Парламент прихвати основна

³⁶ М. Јовичић, *Уставни и политички системи*, Службени гласник, Београд 2006, 661.

³⁷ *Ibid.*, 411.

³⁸ Л. Баста-Флајнер, *Политика у границама права – студија о англосаксонском конституционализму*, Службени гласник, Београд 2012, 225 фн. 400.

³⁹ М. Јовичић, 43.

начела у законском предлогу. Сходно томе, фокус рада сталних одбора се базира „на евентуално предлагање амандмана, који се односе на детаље у законском предлогу.”⁴⁰ Треба рећи да се и у Великој Британији јављају бројни предлози за увођење посебних специјализованих одбора који би, с обзиром на своју стручност, са више компетентности расправљали о законима који имају све стручнији карактер.⁴¹ Сарадња Парламента и Владе у Великој Британији у овом пољу се огледа пре свега у улози политичке партије која на изборима добије мандат да управља земљом. Мандат првог министра је поверен лидеру партије на изборима добије већину гласова те самим тим влада ужива поверење већине у Парламенту, захваљујући пре свега већинском изборном систему у Великој Британији чиме су избегнуте радње везане за настанак коалиција политичких партија где би више политичких партија ради обезбеђивања већинске подршке у Парламенту формирале Владу. Коалиција политичких партија у Великој Британији са мањим изузецима, није потребна јер захваљујући како изборном систему, тако и присутности на политичкој сцени две велике партије (конзервативна и лабуристичка), омогућава да једна од ове две партије добије неопходну већину у Парламенту на основу које ће формирати Владу.

Следећу карактеристику Парламента као законодавног органа у односу на Владу као извршног, у смислу сарадње власти јесте надзор. Основно средство надзора у Вестминстерском Парламенту се одвија кроз дебате, питања и одбора.⁴² Путем посланичких питања, чланови Парламента, вршећи контролу над радом владе постављају питања првом министру или другим члановима владе која су везана за начин њиховог рада. Опозиција користећи се овим средством настоји да критичким путем јавности представи недовољно добар рад владе што би у будућности био аргумент да на следећим изборима опозиционе партије у глобалу гледано остваре бољи резултат. Са друге стране овим средством се служе и посланици владине партије. Погодно постављеним питањима, члановима владе пружа се прилика да изнесу извесне моменте повољне за оцену рада владе. Тако и влада, користећи се техником посланичких питања, може да забележи неке поене у своју корист.⁴³ Контрола функција од стране Парламента.

⁴⁰ *Ibid.*, 44.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² M. Shephard, “Administrative Review and Oversight: The Experience of Westminster”, *Trends in Parliamentary Oversight* (eds. R. Pelizzo, R. Stapenhurst, D. Olson), World Bank Institute, Washington 2004, 41 fn. 89.

⁴³ М. Јовичић, 42.

Једна од основних особина парламентарног система јесте свакако то да „први министар или влада могу да буду уклоњени са својих функција путем изгласавања неповерења од стране парламента.⁴⁴ Подређеност извршне власти парламенту је очигледна узимајући у обзир контролну могућност што за резултат може имати изгласавање неповерења влади. Са друге стране двостранацје британског друштва даје импликације попут ових да административна ревизија и надзор од стране парламента, иако у кретању, и са неким недавним достигнућима за парламент, и даље ограничен уставним аранжманима, једностраначку већину у влади и јаком пристрасношћу, који обезбеђују да без суштинске промене, егзекутива је увек у стању да доминира.⁴⁵

Важан сегмент вестминстерског система као што смо могли видети јесте постојање бицефалне егзекутиве, по којем је извршна власт подељена између монарха и Владе. Монархова улога се своди на церемонијални карактер, за разлику од ефективне функције шефа владе који има стварну моћ одлучивања⁴⁶. Корене институције Владе у Великој Британији можемо тражити у Тајном савету (*Privy Council*). Овај савет су чиниле особе које су биле од монарховог поверења који су имали учешћа у доношењу одлука које су биле у надлежности монарха. Временом се издвојило једно уже тело које је временом добило назив кабинет. Састав кабинета, који је имао учешћа у доношењу оних одлука који су били веома значајни за енглеско друштво, је зависио од самовоље монарха те је кабинет, може се рећи био његова продужена рука. Након Славне револуције (1688.), кабинет прима обележја која су и данас дан карактеристична за ову институцију у Великој Британији. Установљено је правило да Енглеском влада Краљ у Парламенту. То је значило да краљ више без Парламента не може сам доносити било какве значајније одлуке. Да би могао и даље да врши своје прерогативе, њему је пре свега била неопходна сагласност Дома комуна за убирање пореза и држање војске. Благонаклоност Парламента могао је обезбедити само тако што би у свој кабинет, који му је помагао у владању, уводио људе који уживају поверење већине у Парламенту.⁴⁷ Може се рећи да је кабинет постао спона између монарха и Парламента. У XVIII веку образоване су прве хомогене владе имајући у виду да су се појавиле прве политичке партије у виду торијеваца и виговаца. Доласком на власт Џорџа I из династије Хановер, улога кабинета добија на још

⁴⁴ В. Васовић, 99.

⁴⁵ М. Shephard, 46.

⁴⁶ В. Васовић, 100.

⁴⁷ М. Јовичић, 46.

већем значају. Обзиром да монарх није знао енглески језик није желео да руководи радом кабинета те им је препустио да одлучују у његовом одсуству. О одлукама кабинета он је бивао обавештаван преко једног од најстаријих или најугледнијих чланова; то је, како ћемо видети, и зачетак функције првог министра, те данас толико значајне фигуре у енглеском уставном уређењу.⁴⁸ Иако заузима значајно место у друштвено - политичком систему Велике Британије, најзначајнија питања везана за статус владе, односно кабинета је регулисан уставним конвенцијама. „Власт у Енглеској, у којој кабинет, као њено уже тело, има централни положај, образује лидер партије која је на изборима добила већину. Ово произилази из уставне конвенције по којој је монарх обавезан да мандат за састав владе повери лидеру већинске партије.”⁴⁹ Дакле, на парламентарним изборима се одлучује такође о томе ко ће бити први министар, односно премијер владе. Кад добије мандат за састав владе, лидер партије је самосталан у избору сарадника који ће бити чланови владе уз ограничење да чланови владе морају бити и чланови парламента што је може се рећи једна од особина која уобличава парламентарни систем. Ово фактично значи да први министар не мора тражити сагласност Парламента на избор својих сарадника. Потребно је нагласити да постоји разлика између владе и кабинета. У питању је однос два тела, једног ширег (влада) и другог ужег (кабинет). Сви чланови кабинета су чланови владе, али сви чланови владе нису чланови кабинета.⁵⁰ У састав Владе поред чланова кабинета који чине шефови најважнијих ресора, улазе још и шефови ресора који нису чланови кабинета, млађи министри, државни подсекретари, парламентарни секретари, четири владина бича (*whips*) и др.

Политичка одговорност првог министра и осталих чланова Владе, манифестује се кроз изгласавање неповерења од стране Парламента. Политичка одговорност има два основна елемента. Прво министри одговарају за свој рад Дому комуна, чије поверење морају уживати. Њихов однос је, дакле, заснован на поверењу које Дом комуна указује министрима у очекивању да ће њихов рад бити у складу с вољом већине у том дому. Уколико тог поверења нестане из било ког разлога, влада, односно министри позивају се на политичку одговорност. И други елемент састоји се у санкцији политичке одговорности: уколико Дом комуна изрази своје неповерење влади, она се мора повући, дати оставку.⁵¹ Политичка одговорност, било

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*, 48.

⁵⁰ *Ibid.*, 51.

⁵¹ *Ibid.*, 54.

индивидуална од стране неког министра у влади, било колективна у виду политичке санкције је средство са којим се чланови Парламента јако ретко служе. Разлози за то могу бити двојаки: прво, обзиром да је влада колективно тело, позивање на индивидуалну одговорност неког министра, претвара се у колективну одговорност Владе јер ће она стати у одбрану свог министра. Са друге стране, правило да влада има право да, у случају да јој Дом комуна изгласа неповерење, уместо да се повуче – приступи распуштању Дома комуна⁵² представља пун сјај сарадње извршне и законодавне власти у Великој Британији. Истакли смо да страначка пристрасност у Парламенту представља добру гаранцију да се не поставља питање изгласавања неповерења Влади. Исто тако, уколико би чланови Парламента, односно Доњег дома направили овакав потез то би фактички водило њиховом распуштању и потписали метафорички речено сопствену смртну пресуду.⁵³

Овако успостављени систем приморава институције Парламента и Владе на сарадњу. Ако Влада посебно лоше ради, сопствене присталице могу да дезертирају. Ако изгуби поверење у Дому комуна, Влада може сазвати опште изборе које може изгубити, као што се догодило са Лабуристичком Владом 1979. године. Парламент је врховни ауторитет и стога може играти важну улогу у рушењу Владе. Моћ Парламента такође може да користи за проверу Владе који покуша да диктира људима - другим речима, Влада која је постала превише моћна. Због тога традиција јаког парламента ће бити много тежа за диктатора да преузме власт у Британији, него у неким другим земљама.⁵⁴

4. ЗАКЉУЧАК

Приказивањем основних карактеристика институција вестминстерског система, њихов историјски еволутивни процес и њихов међусобни однос, аутор овог текста је покушао на један целовит начин представити функционисање парламентарног система у Великој Британији. Кроз призму начела сарадње законодавне и извршне власти, указано је на међусобну упућеност Парламента и Владе. Као законодавни орган власти, Парламент између осталог има контролну функцију над радом Владе те на основу тога он може изгласавањем неповерења навести Владу да се повуче, односно да поднесе оставку. Историјски развој парламентаризма у Великој

⁵² *Ibid.*, 53.

⁵³ *Ibid.*, 54.

⁵⁴ Parliament & Government, <http://www.kpes.upol.cz/besmart/modules/courses/files/17.pdf>, 5. јун 2014.

Британији ствара правило којим се Влади оставља могућност да уместо подношења оставке, распусти Дом комуна. Имајући у виду да састав Владе чини тело чија је тачка везивања припадност истој политичкој партији као и чињеницу да већински састав Парламента чине управо чланови Владине политичке, тј. владајуће партије оставља јаку гаранцију чврсте сарадње законодавне и извршне власти. Потребно је направити извесну ограду када влада распушта Дом комуна из политичких побуда када уз добар тајминг покушава на врхунцу своје моће издејствовати нови мандат. Чврста партијска припадност омогућава Влади да путем законодавне иницијативе спроводи ону политику на основу које је добила поверење бирачког тела. Дакле, условно речено мека подела власти између законодавне и извршне власти, где су главни актери Парламент и влада уз суделовање монарха као симбола британске државе дају добре резултате како на политичком тако и на економском плану те представља парадигму према остатку света.

Може се поставити питање да ли је примена вестминстерског система на Босну и Херцеговину могућа? Потпуна примена британског парламентарног система на Босну и Херцеговину је може се рећи у овом тренутку немогућа. Пре свега, државно уређење у виду уставне монархије је немогућа мисија за Босну и Херцеговину. Првобитни разлог за то је свакако питање монарха, јер још од доба средњег века, тачније од династије Котроманића, Босна и Херцеговина нема династију коју ће целокупно становништво препознати и подржати као симбол државног јединства.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Баста-Флајнер, Лидија, *Политика у границама права – студија о англосаксонском конституционализму*, Службени гласник, Београд 2012;
2. Васовић, Вучина, *Савремене демократије*, том I, Службени гласник, Београд 2012;
3. Јовичић, Миодраг, *Уставни и политички системи*, Службени гласник, Београд 2006;
4. Ademović, Nedim, Marko, Joseph, Marković, Goran, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo 2012;
5. Bagehot, Walter, *The English constitution*, Little, Brown and co, Boston 1873;

6. Baron de Montesquieu, Charles de Secondat, *The Spirit of Laws*, Batoche Books, Kitchener 2001;
7. King, Anthony, *Does the United Kingdom still have a constitution?*, Sweet&Maxwell, London 2001;
8. Magliocca, Gerard, “The constitution can do no wrong”, *University of Illinois Law Review* 4/24/2012;
9. Paine, Thomas, *The rights of man*, W. T. Sherwin, London 1817;
10. Shephard, Mark, “Administrative Review and Oversight: The Experience of Westminster”, *Trends in Parliamentary Oversight* (eds. R. Pelizzo, R. Stapenhurst, D. Olson), World Bank Institute, Washington 2004.

Интернет извори и правни прописи

1. Односи законодавне и извршне власти, https://www.ndi.org/files/980_gov_legcapacity_croatianPDF.pdf;
2. Политички систем Србије, http://issuu.com/iserbia/docs/politicki_sistem_srbije;
3. Устав Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 21/92;
4. Хрватски обитељски лексикон, <http://enciklopedija.lzmk.hr/clanak.aspx?id=41448>;
5. Parliament & Government, <http://www.kpes.upol.cz/besmart/modules/-courses/files/17.pdf>;
6. The Governance of Britain, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228834/7170.pdf.

Mihailo Cvijetinović

Faculty of Law,
University of East Sarajevo

RELATION BETWEEN THE LEGISLATIVE AND EXECUTIVE POWER IN THE UNITED KINGDOM

Summary

Subject of this work is the relation of the legislative and executive authorities in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. The importance of the subject matter is reflected in the fact that England, which is now part of the United Kingdom is the cradle of the parliamentary system which, in addition to the presidential and the mixed system, is a form of the principle of separation of powers. The British parliamentary system, which is a very specific if we are to focus our attention on the institutions that are carriers of the legislative and executive authorities as well as on their relation, is a model that was assumed above all by the

Commonwealth countries. This is understandable considering the impact of the UK on these countries since the period of the new century when the UK was colonial power. We should not ignore the popular opinion that the parliamentary system is an ideal to be sought in the organization of the government, primarily for the fear of the dominant position of head of state with great authority that would result in undemocratic rule with the distinctive elements of tyranny.

Looking at the whole situation from today's point of view, it can be concluded that the general socio-political system of the United Kingdom is distinctive for the reasons of the historical-evolutionary development of the British institutions which is a good example for other countries. As an example, we point out to Commonwealth countries such as Canada, Australia, India and Bangladesh.

Bearing all this in mind, this paper will refer to the historical development of the institutions of a parliamentary system in the UK and their relationship through constitutional conventions and legislative acts. The aim of this paper is to represent, as accurately and faithfully as possible, the British parliamentary system as a system of cooperation between the legislative and executive authorities. For this purpose the author will use the historical method, comparative method and content analysis.

Key words: *Great Britain; Parliamentary system; The legislative and executive authority.*