

Др Милан Пилиповић,*
Доцент Правног факултета
Универзитет у Бањој Луци

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
doi:10.5937/zrpfni1982219P

UDK: 328.174:342.4
Раd примљен: 05.12.2018.
Раd прихваћен: 31.01.2019.

УЛОГА И РАЗЛОЗИ РАСПУШТАЊА ПАРЛАМЕНТА У ЗЕМЉАМА РЕГИОНА

Апстракт: Успостављање равнотеже између легислативе и егзекутиве, уз постојање уставом утврђених средстава њиховог међусобног утицаја, представља суштинско обиљежје парламентаризма. Институт распуштања парламента управо обезбјеђује остваривање неопходног баланса између законодавне и извршне власти. У вези тог института као основна питања постављају се овлашћења органа за његово распуштање као и разлози. Улога распуштања парламента не своди се искључиво на отклањање сукоба између владе и парламента што припада класичној доктрини, већ се питање распуштања парламента поставља и кад парламент изгуби подршку бирачког тијела. Савремена схватања говоре о потреби стављања механизма распуштања парламента у друштвено-политички контекст, и објашњавања и анализирања овог института у конкретној друштвено-политичкој стварности, узимајући у обзир, притом, и улогу политичких странака. У посљедњој деценији, распуштање парламента у земљама региона, ако би под тим подразумевали подручје бивше Југославије, јавља се као све чешћа појава. Када се сагледају разлози и околности који су до тога довели, односно уставнополитичка стварност, намеће се питање да ли се ту ради о сукобу парламента и владе или сукобу политичких странака, да ли је циљ распуштања рјешавање тог сукоба, учвршћивање власти или нешто треће? Покушаћемо дати одговоре на та питања анализирајући овај институт у неким од држава насталим на подручју бивше Југославије, стављајући уставноправне норме у друштвено-политичку стварност и околности које су и довеле до учесталости ове појаве.

Кључне ријечи: распуштање, парламент, влада, шеф државе, политичка странка, Словенија, Србија, Македонија, Хрватска.

* milan.pilipovic@pf.unibl.org

1. Увод

Полазећи од начела подјеле власти, као једног од основних принципа правне државе, традиционална теорија разликује предсједнички и парламентарни систем власти. 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. Као суштинска обиљежја парламентарног система власти обично се наводе: „равноправност легислативе и егзекутиве, сарадња између те двије власти и постојање средстава узајамног утицаја једне од тих власти на другу (Марковић, 2017: 196).¹ Кад се говори о средствима међусобног утицаја законодавне власти на извршну, као основно средство путем којег парламент врши утицај на владу јесте покретање питања политичке одговорности владе. Наиме, влада се у парламентарном систему појављује као израз парламентарне већине и њен опстанак је условљен постојањем подршке од стране парламента, односно парламентарне већине. Парламент може ускратити то повјерење увијек када се не слаже са владином политиком.² Због тога се парламентаризам уобичајено дефинише као систем власти у којем је влада политички одговорна пред парламентом. 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 егзекутиве циљ којем тежи парламентарни систем. Установа распуштања парламента управо обезбјеђује остваривање неопходног баланса између

1 Равноправност између легислативе и егзекутиве 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.

2 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.

законодавне и извршне власти. Дакле, уколико се влада не слаже са парламентарном већином, стоји јој на располагању могућност да предложи распуштање парламента. Право распуштања парламента, према С. Лоу, је „једна врста казне, ако су чланови владине већине јако недисциплиновани, а опозиција прави сувише тешкоћа у раду“ (Ло, 1929: 117). Распуштањем, извршна власт „дисциплинује парламент крајњом мјером, износећи њихов политички сукоб пред бираче“ (Орловић, 2018: 223).

Распуштање парламента је карактеристика парламентарног система власти, а у вези тог института се као основна питања постављају овлашћења органа за његово распуштање као разлози за тај чин. У посљедњих десетак година, распуштање парламента се у земљама региона јавља као све чешћа појава, али када се сагледају разлози и околности који су до тога довели, намеће се питање да ли је посредни сукоб парламента и владе или политичких странка, да ли је циљ рјешавање тог сукоба или учвршћивање власти? Покушаћемо дати одговоре на та питања анализирајући овај институт у неким од држава насталим на подручју бивше Југославије.

2. Распуштање парламента као карактеристика парламентарног система власти

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, насупрот 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. Наиме, влада произилази из парламента и одговорна му је за свој рад због чега парламент може изгласати неповјерење влади. Равнотежа се постиже тиме што може доћи до распуштања парламента, о чему одлучује шеф државе, било на приједлог владе, било

самостално што је најчешћи случај.³ Стога, „распуштање парламента представља један од кључних елемената у одржавању равнотеже у парламентарном систему“ (Пејић, 2011: 177). Распуштање парламента „је класично овлашћење владе (шефа државе) у парламентарном систему којим се дисциплинује парламент, којем је пандан одговорност владе и министарска одговорност пред парламентом, којим парламент контролише владу и министре“ (Марковић, 2017: 316).

Легислатива и егзекутива имају своја посебна овлашћења, али функционирање система подразумева њихову повезаност и комуникацију. Евентуални сукоб између владе и парламента, дакле, може довести до распуштања парламента при чему ће бирачи и јавност имати улогу судије изражавајући свој став на новим изборима. Наиме, распуштањем парламента „престаје мандат свих посланика прије истека мандатног периода на који су посланици изабрани“ (Пајванчић, 2005: 110), што повлачи за собом расписивање избора⁴ за нови састав парламента. Проф. В. Петров истиче да се „улога распуштања парламента не своди искључиво на отклањање сукоба између владе и парламента. Питање распуштања парламента поставља се и кад парламент изгуби подршку бирачког тијела. Тада распуштање није одбрамбено `средство` владе у односу на парламент, јер ова два чиниоца не морају бити у сукобу. У сукобу су народ и његово представништво... ту се распуштање парламента указује као најефикасније средство да се суверени народ и његово представништво доведу у склад“ (Петров, 2015: 143). „Може се десити да је парламент, било због дугог трајања или неког другог разлога стварно престао бити прави израз народне воље. Ако такав један парламент изјави влади неповјерење или ако влада има озбиљног разлога да верује да она боље погађа данашње народне жеље и потребе, него ли постојећи парламент, она има једно средство у рукама, да избјегне своје одступање и повлачење и поред неповјерења које је добила у парламенту. То је средство распуштање парламента и апел на народ, путем нових избора“ (Марковић, 1991: 34). Професор Р. Марковић истиче да се у вези са распуштањем парламента поставља неколико правних питања: ко је носилац права распуштања парламента; из којих се разлога парламент може распустити, каква је правна природа распуштеног парламента (Марковић, 2017: 317). Остављајући по страни правну природу

3 Према томе, овлашћење владе да распусти парламент појављује се као *differentia specifica* парламентарног система власти и обилежје које управо парламентарни систем одваја од скупштинског система власти.

4 Избори се расписују непосредно након распуштања парламента, у уставом предвиђеним роковима, који су обично краћи од рокова за одржавање редовних избора, након истека мандатног периода.

распуштеног парламента, овом приликом ћемо говорити о овлашћењу и разлозима распуштања парламента.

3. Овлашћење за распуштање парламента

Кад говоримо о *овлашћењу распуштања парламента*, требамо истаћи да оно не постоји у предсједничком систему власти, него само у парламентарном систему власти који се заснива на гипкој подјели власти. У европским парламентарним системима, углавном извршна власт има уставно овлашћење да распусти парламент.⁵ Када то овлашћење има један од два органа извршне власти – шеф државе или влада, могуће су различите варијанте у појединим уставним системима. Најчешћи случај јесте да одлуку о распуштању парламента доноси шеф државе на приједлог владе, али има уставних система (нпр. Француска) у којима одлука о распуштању парламента представља самостални акт шефа државе. У компаративној уставности се рјеђе налази рјешење по којем одлуку о распуштању парламента доноси сама влада.⁶ Осим распуштања парламента вољом органа извршне власти, у једном броју уставних система, парламент се распушта на основу сопствене одлуке (самораспуштање).⁷ Одлуку доноси сам парламент, уставом одређеном већином посланика (било апсолутном, било квалификованом), али треба нагласити да „престанак на основу самосталне одлуке парламента није шире заступљен у упоредним рјешењима“ (Кутлешић, 2002: 71). Стога се у науци уставног права „обично прави разлика између двије врсте распуштања скупштине. Једно је распуштање одлуком егзекутиве, а друго је оно до којег долази по сили устава (*ex constitutione*). Прва врста распуштања скупштине је распуштање у правом смислу, јер се ту ради о механизму за рјешавање сукоба између владе и скупштине. Друга врста подразумијева да скупштини прије времена престаје мандат усљед наступања околности које су уставом изричито предвиђене“ (Петров, 2007: 168).

5 Међутим, има и изузетака. У неким системима (Аустрија, Хрватска, Македонија) парламент може и сам донијети одлуку о самораспуштању, а у Норвешкој пријевремено распуштање парламента уставом није допуштено.

6 То је предвиђао Устав СР Југославије (члан 83), а данас такво рјешење предвиђа Устав Црне Горе.

7 Од источноевропских земаља, такве случајеве имамо нпр. у Бугарској, Мађарској, Пољској. Шире види: Кутлешић, 2004: 78–82.

4. Разлози за распуштање парламента

Разлози за распуштање парламента могу бити наведени у уставу, у смислу наступања околности прописаних уставом. „У компаративној пракси најчешће се као разлози за распуштање парламента наводе немогућност избора владе у уставом прописаном року након спроведених избора и конституисања новог парламентарног сазива, неизгласавања буџета, одсуства кворума на сједницама парламента у одређеном временском периоду и изгласавање неповјерења влади“ (Пајванчић, 2005: 110), односно очигледан недостатак подршке парламента. Ови разлози врло често буду наведени у уставу, али исто тако, у компаративној уставности разлози распуштања парламента могу бити наведени уопштено и неодређено – ако парламент дуже времена не обавља функције – односно да и не буду наведени.⁸

Распуштање парламента може бити узроковано и сукобом између шефа државе и парламента из разлога што шеф државе не припада истој политичкој групацији која чини парламентарну већину, тј. не одговара му парламентарна већина. Тако у полупредсједничком систему, у случају подијељене већине у смислу различите политичке оријентације предсједника и парламентарне већине, распуштајући парламент са којим не може да сарађује, предсједник износи спор пред грађане који ће на изборима арбитражи о томе ко треба да добије примат у оквиру егзекутиве“ (Симовић, 2009: 281). Примјер за то налазимо у Француској, у којој предсједник Републике има овлаштење (члан 12 Устава Француске) да распусти Националну скупштину, односно Доњи дом парламента, уз претходне консултације са првим министром и предсједницима оба дома парламента. Специфичност распуштања парламента у Француској огледа се управо у томе што то није условљено чињеницом да је влада изгубила повјерење парламентарне већине. Овдје пак шеф државе може распустити скупштину чак и уколико влада има већину у парламенту, а питање повјерења се не поставља.⁹ „Дакле, овде није влада та која, поражена у

8 Тако нпр. Устав Републике Српске у члану 72, ст. 7 утврђује да „предсједник Републике може, пошто саслуша мишљење предсједника Владе и предсједника Народне скупштине, одлучити да Народна скупштина буде распуштена.“ Устав Републике Српске (седмо издање), приредили и уредили Мидраг Н. Симовић и Миле С. Дмичић, Бања Лука, 2007.

9 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 у циљу добијања „своје“ већине у Националној скупштини, а која би подржавала његову

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 овлашћење председника представља изузетно моћно оружје путем којег он може остварити утицај на бирачко тијело и на тај начин преокренути изборе у своју корист. Тиме је председнику дата могућност да цијени политичку ситуацију и чека 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).

Одређивање распуштања парламента као битног елемента парламентарног система и инструмента за отклањање спора између извршне и законодавне власти припада класичној доктрини и схватању о мјесту и улози распуштања парламента у уставном систему, које је и данас присутно. Међутим, „последњих деценија јавила су се и друкчија схватања. Једно од најважнијих је оно које механизам распуштања ставља у друштвено-политички контекст и објашњава га примјеном тзв. функционалне теорије. ... присталице функционалистичког приступа распуштање парламента анализирају у конкретној друштвено-политичкој стварности, проучавају које функције је уставотворац намијенио распуштању и које су конкретне посљедице примјене овог механизма у уставној стварности. Они посебно наглашавају улогу политичких странака у уставном систему које својим дјеловањем одређују садржину и конкретне ефекте уставних институција. Тако, и ако је могуће говорити о распуштању парламента као средству за рјешавање спорова, то без сумње нису спорови између законодавне и извршне власти него између релевантних политичких странака“ (Петров, 2015: 144).

5. Распуштање парламента у уставу и уставно-политичкој пракси у земљама региона

У посљедних десетак година, у државама региона су учестала распуштања парламента. Тако је у појединим државама насталим на подручју бивше Југославије, тачније Србији, Словенији, Хрватској, Македонији, од 2008. године до данас више пута долазило до распуштања парламента. Поставља се питање, који су разлози ове појаве, који су то услови и које околности доводиле до распуштања парламента, односно који је био циљ распуштања парламента? Да ли су то сукоби законодавне и извршне власти и рјешавање

политику, као што је то било 1981. и 1988. године (Јовановић, 1991: 203), или ради расписивања избора у тренутку када осјети да има предност (1997. године).

парламентарне кризе, о чему говори теорија парламентаризма, сукоби релевантних странака или нешто треће, о чему ће бити ријечи у наставку рада. Најприје, ћемо приказати нормативни аспект – како су устави наведене четири државе регулисали институт распуштања, а затим анализирати распуштање парламента у посљедњој деценији, у конкретној друштвено-политичкој стварности и уставној пракси.

5.1. Распуштање парламента – Државног збора – у Републици Словенији

У парламенту Републике Словеније постоји Државни збор (Државно вијеће) и Државни савјет. Устав Републике Словеније¹⁰ утврђује дводомни састав парламента, и то кроз специфичну варијанту бикамерализма, јер посланички (представнички) дом и „у суштини, има улогу и функцију парламента. Положај и функција другог дома нису такви да био он могао бити дефинисан као прави правцати Горњи дом“ (Батавељић, 2002: 96). Наиме, Државни савјет је заступништво носилаца социјалних, привредних и локалних интереса и, као такав, има претежно савјетодавно-иницијаторску улогу и има суспензивни вето на законе Државног збора који је носилац легислативне функције у Словенији.¹¹ Стога је и институт распуштања Уставом предвиђен само за Државни збор, а односи се превасходно на случајеве неизбора владе Словеније у Уставом утврђеним роковима. Први случај се односи на редовни избор, па ако је он безуспјешан послије три покушаја долази до распуштања.¹² Други, да је влада изгубила подршку у парламенту, без обзира да ли је до гласања дошло на иницијативу парламента (гласање о неповјерењу) или на захтјев владе (гласање о повјерењу)¹³ и да, након тога, у утврђеним роковима, није дошло до избора новог предсједника владе или поновног изгласавања повјерења дотадашњем. Према томе, Влада, по Уставу Словеније, нема могућности да распусти Државни збор, нити Државни збор има уставни основ да се сам распусти. Предсједник Републике, осим што нема никакве важније улоге у законодавном поступку и у процесу обликовања државне политике, нема ни могућност распуштања парламента по својој дискреционој оцјени у случају парламентарне кризе настале због сукоба Владе и Државног збора.

10 Ustava Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije št. 33/91, br. 42/97; 66/2000; 24/2003; 69/04; 68/06; 47/13.

11 Члан 96 Устава Републике Словеније.

12 Члан 111 ст. 4 и 5 Устава.

13 Члан 117 Устава.

Имајући у виду уставну могућност вишеструких покушаја избора владе, у протеклом периоду од настанка Словеније као самосталне државе, 1991. године,¹⁴ до 2011. године и није било случајева распуштања парламента, да би од 2011. до данас, три пута долазило до распуштања Државног збора и нових избора. Економска криза која је захватила европске земље није мимоишла ни Словенију, што је био додатни притисак на коалициону владу, изабрану 2008, састављену од више политичких странака.¹⁵ Распади коалиција имали су за посљедицу губљење повјерења Влади, тј. изгласавању неповјерења и настанку парламентарне кризе која је 2011. године довела и до распуштања парламента и првих пријевремених избора од самосталности Словеније. Наиме, у 2011. години наступила је криза Владе у парламенту након одбијања законских приједлога Владе у области пензионе реформе. Владу су напустила два од четири коалициона партнера. Осим тога, више законских приједлога Владе одбили су и грађани на референдуму. Предсједник Словеније почетком јуна 2011. изјављује да: „Кад бих имао могућност распустити парламент, данас бих био јако близу таквој одлуци“,¹⁶ потврђујући тиме величину политичке кризе у држави, која је трајала више мјесеци. Будући да се у уставном року нису успјеле формирати коалиције странака које би чиниле парламентарну већину из које би произашла и нова Влада, у Словенији, први пут од њене самосталности, дошло је до распуштања Државног збора и расписивања пријевремених избора, што је предсједник Републике био дужан учинити.¹⁷

Пријевремени избори одржани су 4. 12. 2011. године, а Државни збор одбија приједлог предсједника Републике за избор мандатара за састав нове Владе.¹⁸ То показује да актуелни шеф државе нема ту снагу и политичку

14 У протеклих 20 година у Словенији је било случајева изгласавања неповјерења Влади, али није долазило до распуштања парламента и пријевремених избора, јер се у уставном року успијевао изабрати нови премијер који је водио Владу до редовних избора.

15 Економска криза али и сумња у законитост дјеловања појединих министара па и предсједника Владе, утицале су негативно на њену стабилност.

16 <http://www.jutarnji.hr/slovenija-danilot-rk.politicka-kriza-potresa-zemlju-nakon-propasti-referendum/951703/>

17 Будући да је парламентарна криза трајала више од пола године, могло би се рећи да би у оваквим ситуацијама била „на мјесту нека дискреција предсједника републике, који би у таквим примјерима својом интервенцијом (распуштањем Државног збора и расписивањем нових избора) недвосмислено помогао лакшем и бољем дјеловању државе... лакшем и бољем разрјешавању спора између владе и парламента и омогућила већи утицај избора на та дешавања“ Rogorelec, 2006: 240, 241.

18 На изборима на којима највише гласова добија Позитивна Словенија (28%) чији је лидер З. Јанковић, те СДСЈ. Јанше, са 26 гласова. Предсједник Републике је предложио

моћ да може стварно до краја да утиче на формирање владе, а да у парламенту има доста манервисања и тактизирања између политичких партија. Наиме, након одбијања мандатара којег је предложио шеф државе, те још једног неформалног приједлога мандатара, пет странака десног центра потписује коалицију и користећи своје уставно право, предлажу Ј. Јаншу за мандатара за састав нове владе. Иако је предсједник Републике сматрао да не би могао бити мандатар због оптужби за корупцију, Државни збор, 26. јануара на ванредној сједници, за предсједника Владе бира Јанеза Јаншу а 10. фебруара 2012. године, бира и Владу. Опстанак претходних Влада у Словенији, па тако и ове, зависио је од њених потеза и подршке странака из коалиције које је подржавају и из које је произашла, али и од тога у којој ће мјери странке, поготово опозиционе али и из владајуће коалиције, захтијевати одржавање законодавног референдума.¹⁹ Рјешење проблема у односима између Владе и Државног збора, прецизније између парламентарних странака, све више се пребацивало на саме грађане у виду (не)потврђивања усвојених закона²⁰. Да ли ће Државни збор подржавати или блокирати Владу, зависи од странака и страначких инструкција које добију посланици. Одговори на питања и дилеме функционисања Владе и њеног опстанка, стигли су веома брзо, почетком 2013. године, када је због сумње у корупцију, тражена оставка предсједника Владе. Предсједник Владе је одбио да поднесе оставку, због чега је владајућа коалиција почела да се распада. Влада је остала без подршке три коалиционе странке чиме је изгубила подршку парламентарне већине, али предсједник Владе, изложен још и притиску јавности, није поднио оставку, већ је наставио да води мањинску владу. Имајући у виду да предсједник Владе није поднио оставку у складу са чл. 111 Устава, нити је поставио питање повјерења Владе у Државном збору (нпр. вежући га за избор нових министара сходно чл. 117 Устава), парламентарне странке, у складу са чланом 116 Устава, приступиле су изгласавању неповјерења Влади, истовремено предлажући А. Братушек, из Позитивне Словеније, за новог мандатара за састав Владе, да би убрзо

3. Јанковића за мандатара за избор нове владе, међутим, парламент је то одбио, јер је умјесто неопходних 46 добио 42 гласа.

19 Законодавни референдум утврђен је Уставом Словеније (чл. 90). Државни збор је обавезан расписати законодавни референдум ако то захтијева најмање трећина посланика Државног збора, Државни савјет или 40.000 бирача.

20 У парламентарним демократијама, грађани – бирачи су арбитри у рјешавању сукоба између владе и парламента, али превасходно путем избора, редовних или пријевремених, а не путем референдума о низу закона око чијег усвајања не постоји шира сагласност, као што је то постала пракса у Словенији претходних година.

била изабрана нова Влада.²¹ Дакле, У Словенији, поред фрагментације парламента која је присутна током цијелог периода, од 2008. године на сцени је разноликост формалних и неформалних коалиција, које се нису показале стабилним. То је имало за посљедицу и нестабилност влада тако да су од краја 2008. године до прве половине 2013. године, изабране три владе, од којих једна након ванредних парламентарних избора.²² Међутим, ни ова влада, изабрана у марту 2013, није дочекала крај мандата. Наиме, предсједник Владе А. Братушек, је поражена на унутарстраначким изборима гдје је изгубила у борби за предсједника Позитивне Словеније, због чега напушта ту странку и оснива своју странку, дајући притом оставку на мјесту предсједника Владе. То је опет изазвало кризу у парламенту, што је за посљедицу имало да у уставним роковима уопште није било приједлога о кандидату за мандатара нове владе, због чега у јуну 2014. поново долази, по сили устава, до распуштања Државног збора, а у јулу и до пријевремених избора. На пријевременим парламентарним изборима убједљиву побједу односи новоформирана странка М. Церара који је изабран за предсједника Владе. Међутим, при крају мандата и он, односно Влада подноси оставку, наводећи као главни разлог незадовољство одлуком Врховног суда о поништавању резултата референдума на којем су прошле године Словенци подржали његов закон о градњи стратешке жељезничке пруге. С обзиром да су се убрзо требали одржати редовни парламентарни избори, то нико, од уставом одређених предлагача, није поднио приједлог кандидата за мандатара за састав Владе, те је, по сили устава, шеф државе распустио парламент и расписао пријевремене изборе.

Дакле, у Словенији је од 2011. године три пута долазило до распуштања парламента (2011, 2014, 2018). Са формалноправног аспекта, до распуштања је долазило, по сили устава, због неизбора владе у уставом утврђеним роковима, њене оставке, односно изгласаног неповјерења. Међутим, кад распуштање парламента ставимо у друштвено-политички контекст и када сагледамо стварне разлоге и околности које су довеле до тога, могли би рећи да је само у једном случају, и то у оном из 2011, у извјесној мјери до распуштања дошло због сукоба законодавне и извршне власти, јер је парламент одбио приједлоге закона о Влади и пензионој

21 Позитивна Словенија је склопила коалицију са још три странке, па је Државни збор 27. 2. 2013. године именовao А. Братушек, из Позитивне Словеније за новог предсједника Владе, а 20. 3. 2013. године, изабрана је и нова влада, једанаеста по реду од 1990. године и првих парламентарних избора.

22 Нова коалициона влада изабрана након пријевремених избора 2012. године, већ након годину дана постала је мањинска због губљења подршке коалиционих партнера из разлога економске кризе и оптужбе јавности за корупцију, да би јој убрзо било изгласано и неповјерење.

реформи. Остали случајеви парламентарне кризе су резултат (унутар) партијског сукоба, персоналних проблема и сујета лидера партија, односно председника влада (пораз на изборима за шефа партије, сумња у корупцију, неприхватање одлука највиших судских инстанци...), што иде у прилог тезе да је неопходан функционалистички приступ у сагледавању института распуштања парламента.

5.2. Распуштање парламента – Хрватског сабора – у Републици Хрватској

Устав Републике Хрватске из 1990. године утврђује да је државна власт у Републици Хрватској устројена на начелу подјеле власти на законодавну, извршну и судску, те да начело подјеле власти укључује облике међусобне сарадње и узајамне контроле носилаца власти прописане уставом и законом.²³ У Републици Хрватској институт распуштања парламента је у узрочно-посљедичној вези са избором Владе и њеним статусом у парламенту. Први случај се односи на неизбор Владе из два покушаја након одржаних парламентарних избора,²⁴ а други на неизбор Владе у року од 30 дана након што јој је Сабор изгласао неповјерење. Међутим, треба истаћи да Сабор не може бити распуштен због чињенице што је изгласао неповјерење Влади, већ због тога што није након изгласавања неповјерења у одређеном року изабрао нову Владу. Одлуку о томе самостално доноси председник Републике, али на основу уставне обавезе, тако да се може рећи да председник својим актом само констатује наступјеле чињенице. За разлику од тога, ако Влада постави питање свог повјерења у Сабору, па Сабор изгласа неповјерење Влади, тада председник, на приједлог Владе и уз сапотпис председника Владе а након савјетовања са представницима клубова заступника парламентарних странака, *може* распустити Хрватски Сабор.²⁵ На исти начин председник Републике може распустити Сабор и у случају када у року од 120 дана од дана предлагања не донесе буџет.²⁶ У ова два случаја, до распуштања не долази аутоматски, њиховим наступањем, „већ су они претпоставка да се до одлуке о распуштању дође, при чему су наведене консултације у парламенту, нарочито са владајућом већином, кључ одлуке“ (Кутлешић, 2002: 150). Имајући у виду да је потребан

23 Члан 4 Устава Републике Хрватске. Устав Републике Хрватске (пречишћени текст), Народне новине бр. 85/10.

24 Члан 110–112 Устава.

25 Члан 104 Устава.

26 Члан 104, ст.1 Устава, с тим да је у ставу 2 предвиђено да Председник не може на приједлог владе распустити Хрватски сабор док траје поступак за утврђивање његове одговорности за повреду устава.

приједлог Владе и сапотпис председника Владе, може се рећи да су ова два случаја инструмент владе а не председника који је више формални доносилац акта. Према овом члану Устава право председника да може распустити Сабор „у великој мјери се ограничује тако што су наведена сва ограничења која постоје у било којем уставу чистог парламентарног или полупредседничког система“ (Сокол, Смердел, 1998: 264). Дакле, ако је до утврђивања чињенице неповјерења дошло на захтјев Владе, може доћи до распуштања Сабора, док Сабор не може, као што смо већ рекли, бити распуштен кад је по својој иницијативи изгласао неповјерење влади. Неки аутори сматрају да „ово представља сужавање и ограничавање стандардног модела односа владе и парламента у парламентарном моделу, и то на штету владе, односно олакшавање парламенту да покреће питање повјерења влади или њеном члану, без страха у виду владине реакције у виду распуштања“ (Кутлешић, 2002: 150), а други пак, као нпр. проф. Смердел, сматрају да је распуштање Сабора углавном у складу са парламентарном традицијом равнотеже законодавне и извршне власти (Смердел, 2010: 22).

Устав Хрватске допушта могућност самораспуштања Сабора, ради расписивања пријевремених избора, ако то одлучи већина свих заступника, што може и да значи – кад год процијени да ће новим пријевременим изборима остварити бољи изборни резултат.²⁷ Овакво рјешење о самораспуштању Сабора „теоретски не одговара парламентаризму, већ је традиционалан елемент скупштинског система владавине“ (Фира, 1999: 258). Ближе парламентарном моделу је право председника да распусти Сабор које је Уставом утврђено.

Међутим, управо на такав начин, тј. доношењем одлуке о (само)распуштању, у посљедњој деценији распуштена су три сазива Сабора: пети сазив сабора распуштен је 12. октобра 2007, шести сазив, конституисан у јануару 2018, распушта се 28. октобра 2011, те седми сазив (конституисан у децембру 2011) распушта се 28. септембра 2015. Интересантно је да одлука о распуштању не садржи образложење већ се у њој само констатује да се Сабор распушта и да одлука ступа на снагу даном доношења.²⁸

Након избора у новембру 2015, осми сазив Сабора конституисан је крајем децембра. ХДЗ-ова коалиција релативни је изборни побједник с освојених 59 мандата, а изненађење избора је Мост независних листа с 19 мандата, чији су представници, заједно са још неким другим странкама, формирали

27 Овакав концепт самораспуштања у духу је и у складу са британском парламентарном праксом, мада није раширен у другим државама.

28 Вид. Одлуку објављену у Народним новинама бр. 104/07.

већину из које је крајем јануара 2016. изабрана нова влада. Међутим, тој влади, Сабор је већ након непуних пет мјесеци изгласао неповјерење, што је најкраћи мандат једне владе у хрватској држави. Будући да коалиција на челу са ХДЗ, као релативним побједником избора, није успјела у законском ропку од 30 дана да формира парламентарну већину за избор нове владе, и након што се видјело да од „прегруписивања“ странака неће бити ништа, то су поједине партије сакупљале потписе за распуштање. Сабор је 20. јуна донио одлуку о (само)распуштању што је довело до пријевремених избора који су одржани у септембру 2016, да би девети сазив сабора био конституисан у октобру 2016.

Дакле, у Хрватској је у посљедњој деценији четири пута распуштен Сабор и одржани пријевремени избори 2007, 2011, 2015, 2016, при чему је само 2016. био разлог сукоб Владе са Сабором, тачније сукоб странака у Сабору које за више од пола године нису успјеле постићи договор око парламентарне већине из које би произашла и Влада, док су остали случајеви распуштања били из тактичких и техничких разлога, “куповина времена”, без видљивих формалних разлога и објашњења.

5.3. Распуштање парламента – Народне скупштине – у Републици Србији

Устав Републике Србије²⁹ експлицитно одређује да уређење власти у Србији почива на подјели власти на законодавну, извршну и судску, те да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли, стим да је судска власт независна.³⁰ Кад је у питању распуштање парламента у Србији, из одредби Устава се може закључити да то овлашћење припада предсједнику Републике, с тим да је у четири случаја предсједник дужан да распусти парламент, а да у једном случају то може учинити на основу образложеног приједлога Владе. Устав Србије разликује четири случаја распуштања Народне скупштине, по сили устава – чим наступе такви случајеви. Први случај је повезан са конституисањем Народне скупштине и избором Владе. Устав је одредио да се Влада мора изабрати у року од 90 дана од дана конституисања парламента, у супротном, Народна скупштина се распушта.³¹ Други и трећи случај се односи такође на избор Владе у року од 30 дана након изгласивања неповјерења од стране Народне скупштине, односно након неизгласивања повјерења Влади када је она поставила

29 Устав Републике Србије (Сл. гласник Републике Србије бр. 98/06)

30 Члан 4 Устава Републике Србије.

31 Члан 109, ст. 3 Устава.

питање повјерења,³² а четврти на неизбор Владе у року од 30 дана од дана констатације оставке председника Владе.³³

Осим наведених, Уставом предвиђених ситуација када председник Републике мора да распусти Скупштину и распише нове изборе (распуштање парламента по сили Устава), Устав предвиђа и распуштање парламента на основу уставног овлашћења шефа државе. Наиме, чл. 109 утврђује да „председник Републике може на образложени предлог Владе, распустити Народну скупштину.“³⁴ Из овакве одредбе неспорно се може закључити да „без образложеног предлога Владе не може бити ни распуштена легислатура, баш као што се парламентарни сазив не може распустити, уколико такву одлуку није донио председник Републике“ (Кузмановић, 2010: 286). Устав не наводи разлоге због којих Влада може предложити (тражити) од председника Републике распуштање парламента, што значи да је Влада слободна у изношењу разлога у поднесеном приједлогу. Међутим, исто тако и председник Републике има слободу да прихвати или одбије Владин приједлог за распуштање. Дакле, за разлику од наведених случајева, у овој ситуацији распуштање Народне скупштине искључиво зависи од одлуке председника Републике, његове оцјене приједлога Владе. Влада не може предложити распуштање Народне скупштине ако је претходно у Скупштини већ поднесен приједлог да јој се изгласа неповјерење или ако је сама Влада поставила питање свог повјерења.³⁵ Треба истаћи да „ограничавање права Владе да затражи распуштање Народне скупштине од председника Републике примјењује се само док се одвија поступак покренут подношењем приједлога за гласање о повјерењу“ (Пајванчић, 2009: 172).

Од доношења Устава Србије 2006. године, на основу наведеног уставног овлашћења председника Републике, до распуштања Народне скупштине дошло је већ 2008. године, при чему је председник Републике

32 Члан 130, ст. 4 Устава и чл. 131, ст. 4 Устава.

33 Члан 132, ст. 5 Устава.

34 И ранији Устав Републике Србије из 1990 године, у члану 89, садржавао је одредбу да „председник Републике на образложени приједлог Владе може одлучити да се Народна скупштина распусти“. На основу ове одредбе председник Републике је два пута распустио парламент, 1992. и 2000. године.

35 Овом одредбом се спречава могућност да Влада преухитри парламент и издејствује његово распуштање прије него што Скупштина одлучи о њеној судбини. „Наведеном уставном формулацијом, по узору на Устав Савезне Републике Југославије од 1992. године, спутава се могућност да се злоупотреби институт распуштања парламента као што је то био случај 1993. и 2003. године. Тада је Народна скупштина распуштена упркос покренутом поступку за изгласавање неповјерења Влади“ (Радојевић, 2009: 342).

истовремено и расписао изборе за народне посланике. Након одржаних избора у јануару 2007, првих након (поновног) конституисања Србије као самосталне државе, Уставом из 2006. године, изборни резултати су условили различит коалициони потенцијал појединих странака и могуће комбинације за састав владе. Разговори око формирања владе трајали су четири мјесеца да би били окончани пред сам истек уставног рока за њено формирање. Наиме, 15. маја 2007. године, В. Коштуница и Б. Тадић, су се „као кључни актери преговора, уз Динкићеву асистенцију, коначно договорили“ (Стојиљковић, 2008: 143), а радикали остали изван извршне власти. Формирана је нова влада са В. Коштуницом на челу. Међутим, „дуготрајно преговарање о формирању владе и обрти у том процесу само су потврдили дубину расцијепа између Демократске странке и Демократске странке Србије, који је брижљиво `грађен и његован` и много прије октобра 2000. године. Оно што се колоквијално називало демократским блоком, послје ових избора, суштински не постоји. Влада представља савез из нужде; творевину истрошене петооктобрске инерције... скуп неискрених партнера усмјерених прије против радикала и једних против других, него окренутих пословима који их чекају. Све то наговјештава да ће ова влада имати кратак рок употребе и да јој и најмање, наизглед баналне разлике, могу врло брзо скратити мандат“ (Јовановић, 2007: 164). Ова предвиђања проф. Милана Јовановића су се показала тачним, јер већинска коалициона влада, једва изабрана 2007. године, „пала“ је већ након 10 мјесеци, тачније 8. марта 2008. године. Концепцијске несугласице које су још од 2000. стајале између ДС и ДСС су скоро блокирале рад нове Владе, а питање односа према европским интеграцијама је дијелило друштво на двије половине.³⁶ Убрзо, предсједник Владе Србије, В. Коштуница, због несугласица у коалицији предложио је предсједнику Републике Б. Тадићу да распусти Скупштину и распише ванредне парламентарне изборе за 11. мај 2008. Директни узроци несугласица у коалицији, или тачније речено између предсједника Републике и предсједника Владе, били су косовска криза и питање европске перспективе Србије, тј. несугласица о условима евроинтеграција. Било је евидентно да владајућа коалиција више није могла да контролише унутрашње спорове, те се већина парламентарних партија сагласила са одлуком о расписивању нових избора (Стојиљковић 2008: 148, 149). На парламентарним изборима 6. маја 2012, највише гласова је добила СНС, а послје њих ДС, која је по снази и броју освојених мандата била друга парламентарна странка. Србију су очекивали тешки преговори око статуса Косова те наставак пута ка ЕУ, али није дошло до стварања „велике коалиције“ ДС и СНС као двије најјаче парламентарне странке,

36 У таквим условима одржани су и предсједнички избори (јануар-фебруар 2008) на којима је Борис Тадић (ДС) тијесно побиједио Томислава Николића (СРС).

већ „напредњака“ и социјалиста. После двоипомесечних преговора владу Србије је формирала коалиција око Српске напредне странке.³⁷ Међутим, већ крајем јануара 2014, непуне две године по одржавању претходних, редовних парламентарних избора, Влада упућује приједлог председнику Републике да распусти Скупштину, зарад „провере воље народа“ и „добиања политичког легитимитета“. Влада је званичан приједлог за распуштање Скупштине и расписивање ванредних избора усвојила и упутила председнику Републике, који је наредног дана потписао указ о распуштању Народне скупштине Републике Србије и званично расписао изборе. По увођењу вишестраначја, ово су десети парламентарни избори (седми ванредни) који су свакако, већ према начину расписивања, разлозима и у контексту који је довео до тога, били неуобичајени. Томе у прилог иде и изјава председника Владе да се „свакако, Скупштина не распушта зато што је Влада лоше радила. Ово је најуспешнија влада од 2000. године и одлука о изборима не треба да баца сенку на наше резултате,“³⁸ па се поставља питање због чега се онда тражило распуштање парламента. Наиме, уобичајена слика уочи распуштања Народне скупштине била би губитак парламентарне већине која би, потом, изгласала неповерење извршној власти. То би се, прво, назирало кроз (не)обезбеђивање кворума, (не)гласање по појединим законским предлозима и све веће раскораке у јавним наступима. Међутим, то није био случај јер је овај пут Влада затражила распуштање парламента позивајући председника Србије да указом то и озваничи, и то уз образложење да је већина парламентарца сложна да се „поново консултује изборна воља грађана.“ Зашто? „.... Са циљем остварења услова за изјашњавање грађана о будућем правцу државне политике и остваривања што шире друштвене подршке за убрзане реформе и модернизацију друштва предлагемо да се Народна скупштина распусти, одрже нови избори за народне посланике и сагласно вољи народа изабере нова Влада“, наводи се у образложењу приједлога Владе који је упућен председнику Републике Србије за распуштање парламента.³⁹ Дакле, одговор на питање: шта је, онда, опредјелило Владу да саму себе укине смо добили – свеобухватне реформе за које је неопходан најшири друштвени консензус. Даље остваривање започетих циљева и реформи Владе налаже предузимање мера које, по оцени представника више парламентарних група, изискују највишу политичку подршку грађана Србије“, и сл. Након одржаних пријевремених избора, на којима

37 За премијера је изабран лидер социјалиста И. Дачић.

38 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:475241-Vlada-utorak-raspusta-Skupstinu>, приступљено 29. 11. 2018.

39 <http://www.intermagazin.rs/vlada-srbije-zatrabila-raspustanje-narodne-skupstine/>

је победила коалиција окупљена око СНС, и конституисања десетог сазива Нароне скупштине, 27. априла 2014. је изабрана и нова Влада са А. Вучићем као предсједником Владе. Постојала је до избора нове владе 11. августа 2016, након ванредних парламентарних избора одржаних 24. априла исте године. Наиме, предсједник Владе А. Вучић упутио је 3. марта 2016. предлог предсједнику Републике Т. Николићу да распусти Народну скупштину и распише изборе за народне посланике, иако није било сукоба између Владе и парламента, већ, напротив, Влада је имала стабилну већину. Циљ је био повећање парламентарне већине, остатак и учвршћивање власти у наредном периоду, што је видљиво из образложења Владе у приједлогу за распуштање,⁴⁰ али и изјава предсједника Народне скупштине.⁴¹ Предсједник Републике Србије Томислав Николић, 4. марта 2016. године, потписао је Указ о распуштању Скупштине Републике Србије и Одлуку о расписивању парламентарних избора који су одржани 24. април 2016. године, а на којима поново побјеђује коалиција окупљена око СНС-а. Према томе, и 2014. и 2016. године, на приједлог Владе, предсједник Републике је распустио Скупштину. Распуштање је било из тактичких разлога. Наиме, Влада је имала већину у парламенту, тј. није се постављало питање повјерења Влади, имала је и подршку шефа државе. Распуштање је тражено у повољном амбијенту за Владу, у циљу добијања већег броја

40 У образложењу је наведено: “Влада Републике Србије, у непуне две године, успела је да спречи колапс јавних финансија, да тешким економским реформама изведе земљу из рецесије, као и да отвори прва поглавља на путу Србије ка Европској унији. Србија је данас и политички и економски стабилна земља са јасним перспективама напретка и просперитета. Све те резултате Влада Републике Србије успела је да постигне захваљујући поверењу грађана и њиховом јединству у подршци остварењу прокламованих циљева Владе. Влада Републике Србије сматра да је прва фаза у успостављању другачије, модерне и успешне Србије окончана тиме што су у потпуности стабилизоване економске и политичке прилике, те да је за обезбеђивање европског животног стандарда и утврђивање јасног и недвосмисленог пута наше земље у будућност потребна нова снага уједињене Србије са јасним мандатом да се реформе заврше и да омогуће нашој држави да буде на улазним вратима европске породице народа. У складу са наведеним, Влада Републике Србије предлаже предсједнику Републике да распусти Народну скупштину и распише изборе за народне посланике”, http://www.rtv.rs/sr_lat/izbori-2016/republicki/predlog-za-raspustanje-skupstine-u-toku-dana_695092.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+RtvSveVesti+%28RTV+poslednje+vesti%29

41 Предсједница Скупштине Србије Маја Гојковић поручила је посланицима на крају седнице да могу да буду поносни на урађено, будући да је усвојено више од 600 закона и других аката. Гојковић је рекла да се радило 232 дана и ноћи и да посланици могу да буду задовољни учињеним. Актуелни сазив републичког парламента конституисан је 16. априла 2014. године. <https://www.blic.rs/vesti/politika/zavrshena-sednica-usvojeno-deset-akata-i-za-kraj-raspustena-skupstina/n3m19tt>

гласова на изборима и продужењу трајања власти. Распуштање је служило као средство за учвршћивање власти, односно продужетак останка на власти. То је видљиво и из образложеног приједлога Владе упућеног предсједнику Републике.

5.4. Распуштање парламента – Собрања – у Републици Македонији

У Републици Македонији, ни предсједник државе нити било који други орган, осим самог Собрања, нема могућност да „разријешити ситуацију када је прекинут тројни консензус између парламента, владе и шефа државе. Генерално посматрано, са аспекта начела подјеле власти, извршна власт нема основно средство за равнотежу моћи у односу на Собрање, а то је могућност распуштања Собрања“ (Тренеска, 2005: 367).⁴² Према Уставу Републике Македоније⁴³ Собрање може само себе да распусти.

Стабилност неколико влада у периоду од 2002. године до данас, није резултат сличних идеологија, односно компатибилних програма коалиционих партнера, већ заснованости на етнопартијским (македонско-албанским) компромисима консоцијативног карактера. Двије највеће партије, СДСМ и ВМРО–ДПМНЕ редовно улазе у предизборне коалиције са мањим партијама, као и у постизборне коалиције са неком од албанских партија. Након непуне четири године опозиционог дјеловања, ВМРО–ДПМНЕ и њени партнери у коалицији „За бољу Македонију“ победили су на редовним парламентарним изборима одржаним 5. јула 2006. године. Лидер ВМРО–ДПМНЕ Н. Груевски формирао је коалициону владу која је обухватила представнике четири остале странке. Осма македонска влада изабрана је августа 2006. године, а подржале су је још неке парламентарне странке. У свим демократским земљама, парламентарни избори се одржавају сваке четири године, гдје странка са највише освојених гласова на регуларно спроведеним изборима добија мандат за састав владе. Али, 2006. године, када је владајућа гарнитура ВМРО–ДПМНЕ дошла на власт, није пуно чекала до расписивања пријевремених парламентарних избора 2008. године, желећи да ојача своју позицију и продужи вријеме останка на власти. Пријевремени парламентарни избори су одржани 1. јуна 2008, када је коалиција „За бољу Македонију“ на челу са владајућом странком ВМРО–ДПМНЕ опет победила и обезбиједила 63 мандата у парламенту

42 Рената Тренеска, *Мешовитиот модел на организација на власта: Франција и Македонија*, Меѓународната конференција „македонско – француски денови на правото – 2000. години од Code Civil“, Скопје 2005, 367.

43 Члан 63 Устава. Устав на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/911, бр. 91/01; 1/92; 31/98; 84/03; 107/05; 3/09)

који има 120 чланова, што је било значајно више мандата у односу на прије двије године, што је и био циљ поменуте коалиције који се желио постићи распуштањем парламента. Иако је ВМРО-ДПМНЕ имао натполовичну већину у парламенту и шефа државе из својих редова,⁴⁴ ипак није успио у свим својим плановима. Политичка криза и бојкот парламента од стране главне опозиционе странке, те економска стагнација и вањскополитички неуспјеси резултирали су новим пријевременим парламентарним изборима у Македонији, одржаним 5. јуна 2011. године. На њима је поновно победила странка десног центра ВМРО-ДПМНЕ. Очито је да у Македонији постоје изразита политичка превирања с обзиром да владајућа странка не може до краја извршити мандат.⁴⁵ Н. Груевски је изабран за мандатара 2011. године, односно остао је на функцији премијера. Међутим, односи у владајућој коалицији су нарушавани, прије свега, због политичких сукоба македонских владајућих партија ВМРО-ДПМНЕ и албанске Демократске уније за интеграцију.⁴⁶ Са циљем да из тог сукоба свака странка изађе као побједник, македонски посланици су 5. марта 2014. једногласно гласали⁴⁷ за распуштање парламента, чиме је отворена могућност да превремени парламентарни избори могу бити одржани 27. априла, када буде одржан други круг председничких избора мада је редовни термин био планиран за лето 2015. године. Послије ванредних избора, однос снага није значајније промијењен, те су двије највеће странке у земљи македонски ВМРО-ДПНЕ и албански ДУИ, опет чиниле власт имајући у Собрању већину са 80 од укупно 123 посланичка мјеста. Нова влада изабрана је 10. маја 2014. године. Највећа опозициона странка – Социјалдемократски савез Македоније / СДСМ/ не учествује у раду Собрања, незадовољна изборним процесом. Бојкот учествовања у раду парламента се наставио и током 2014. године,

44 На председничким изборима, у априлу 2009. године, победио је Ђорђе Иванов, кандидат ВМРО-ДПМНЕ, који је функцију шефа државе почео обављати 12. маја 2009.

45 Ово су иначе други пријевремени избори од независности Македоније, и други у низу, када ВМРО-ДПМНЕ поново побеђује СДСМ, али са мањом разликом у односу на прошле изборе, тачније изгубила је апсолутну већину у парламенту. ВМРО је прије избора имала 63 мјеста у парламенту, а сада ће имати 56. СДСМ је добио 42 мандата.

46 Лидер ДУИ-ја А. Ахмети желио је да Македонија промијени Изборни закон како би се председник државе бирао у Парламенту, што би омогућило да етнички Албанац буде изабран за македонског председника. Непосредним изборима то је немогуће, јер етнички Албанци чине између трећине и четвртине становништва. Када су Ахметијеви захтјеви одбијени, позвао је етничке Албанце да бојкотују председничке изборе.

47 Инцијативу за распуштање Собрања поднела је албанска мањинска странка у власти, Демократска унија за интеграцију, која се противила предлогу главне странке у власти ВМРО-ДПМНЕ да се Ђорђе Иванов поново кандидује за председника. Владајућа ВМРО-ДПМНЕ и опозициони Социјалдемократски савез Македоније прихватили су инцијативу

чиме се политичка криза наставља,⁴⁸ уз пораст етничких тензија. Због притиска опозиције и повећаних политичких тензија посланици четири највеће политичке партије⁴⁹ су изгласали распуштање Собрања 17. октобра 2016. Пријевремени избори су два пута отказивани јер је и Уставни суд био суспендовао предизборне активности, да би коначно били одржани у децембру. ВМРО-ДПНЕ је освојио веома тијесну побједу у односу на СДСМ (нешто више од једног процента гласова), али до тада опозициони СДСМ прави коалицију са албанским странкама, а из те парламентарне већине је произашла нова влада чији је председник З. Заев, лидер СДСМ-а. Међутим, и даље је присутна дубока подијељеност у Македонији у вези евроинтеграција и промјене назива државе, о чему македонске највеће странке имају супротна стајалишта. Управо су сукоби водећих и највећих политичких странака у Македонији, уз присуство етничких тензија македонског албанског становништва, и доводили до парламентарних криза и самораспуштања Собрања.

6. Закључак

Једно од суштинских обиљежја парламентарног система јесте постојање реципрочне политичке контроле између владе и парламента. Право распуштања парламента у уставима европског парламентаризма представља дискреционо овлашћење извршне власти. Егзекутиви, тј. шефу државе или влади је 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 биначком тијелу. Овлашћење извршне власти да распусти парламент треба разликовати од обавезног распуштања парламента на основу самог устава. У првом случају распуштање парламента је вољни акт извршне власти, док у другом случају до распуштања долази вољом уставотворца. У једном броју уставних система, парламент се распушта на основу сопствене одлуке (самораспуштање). Одлуку доноси сам парламент, уставом одређеном већином посланика (било апсолутном, било квалификованом). Одређивање

48 Македонија је у политичкој кризи од фебруара 2015. и избијања скандала са прислушкивањем, када је опозиција оптужила владајуће конзервативце да су прислушкивали 20.000 људи, укључујући полицајце, судије, новинаре и дипломате, што бивши премијер Н. Груевски негира. Криза је додатно продубљена када је македонски премијер Ђ. Иванов одлучио да помилује оптужене за прислушкивање чиме је обустављен кривични поступак против више десетина политичара укључујући Груевског.

49 За распуштање парламента гласало је 110 од 123 посланика, без иједног гласа против.

распуштања парламента као битног елемента парламентарног система и инструмента за отклањање спора између извршне и законодавне власти припада класичној доктрини и схватању о мјесту и улози распуштања парламента у уставном систему, што је и данас присутно и у земљама региона. Међутим, функционалистичким приступом анализи овог института у неким од држава насталим на подручју бивше Југославије (Словенији, Хрватској, Србији и Македонији), стављајући уставноправне норме у друштвено-политичку стварност и околности које су и довеле до учесталости ове појаве, може се закључити да овај институт добија једну другачију димензију и сврху у односу на класичне доктринарне ставове. Наиме, у већини случајева распуштању парламента није претходило сукоб са владом, већ су разлози и циљеви били другачијег карактера. Распуштање парламента је служило као средство за учвршћивање власти, односно продужетак останка на власти; разлози су били сукоби политичких странака, унутарстраначки сукоби у виду пораза на изборима за шефа партије, персонални проблеми појединих лидера партија, односно председника влада и сумња у њихову корумпираност, неприхватање одлука највиших судских инстанци, или су одлуке о распуштању биле тактичке и техничке природе, без образложења. У сагледавању и анализи института распуштања парламента, поред уставних норми, мора се имати функционалистички приступ, који подразумева да се ова појава анализира у конкретној друштвено-политичкој стварности, да се проучава које функције је уставотворац намијенио распуштању парламента и које су конкретне последице примјене овог механизма у уставној стварности. Притом, посебно треба узети у обзир улогу политичких странака у уставном систему једне државе јер оне својим дјеловањем одређују садржину и конкретне ефекте уставних институција.

Литература/References

Батавељић, Д. (2002). *Упоредна анализа законодавне власти бивших југословенских земаља*. Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу.

Јовановић, М. (2007). Парламентарни избори у Србији 21. јануара 2007. године. Београд: *Српска политичка мисао бр. 3-4/2007*.

Јовановић, П. Б. (1991). *Савремени политички систем*, II део, Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

Јовичић, М. (1984). *Велики уставни системи – елементи за једно упоредно уставно право*, Београд: Светозар Марковић.

Кузмановић, Р. (2010). *Нови есеји о уставности и државности*, Бања Лука: АНУРС.

Кутлешић, В. (2004). *Устави бивших социјалистичких држава Европе – упоредноправна студија*. Београд: Факултет политичких наука у Београду.

Кутлешић В. (2002). *Организација власти – упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, Београд.

Ло, С. (1929). *Енглески парламентаризам*, Београд: Издавачка књижарница Геце Кона.

Марковић, Л. (1991), *Парламентарно право*, Зрењанин: Екопрес.

Марковић, Р. (2017). *Уставно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Орловић, П. С. (2018), *Уставно право*. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

Пајванчић, М. (2009). *Коментар Устава Републике Србије*. Београд: Фондација Конрад Адеануер.

Пајванчић, М. (2005). *Парламентарно право*. Београд : Фондација Конрад Адеануер

Пејић, И. (2011). *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу

Петров, В. (2015). *Парламентарно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Петров, В. (2007). Институти парламентарног права у новом уставу Републике Србије – конституисање и распуштање скупштине, *часопис Правна ријеч*, бр. 10/2007, Бања Лука: Удружење правника Републике Српске.

Pogorelec, J. (2006) *Politična odgovornost*, Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Радојевић, М. (2009). Подела власти у Уставу од 2006. године – скица система организације власти, *часопис Правна ријеч*, бр. 18/2009. Бања Лука: Удружење правника Републике Српске.

Симовић, Д. (2009). Полупредсједнички систем – модел кога (не) треба избегавати, *часопис Правна ријеч* бр. 18/2009, Бања Лука: Удружење правника Републике Српске.

Симовић, Д. (2008). *Полупредсједнички систем*, Београд: Службени гласник.

Smerdel, B. (2010). *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog ustava – slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?* Zagreb: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*.

Sokol, S. Smerdel, B. (1998). *Ustavno pravo*. Zagreb: Informator.

Стојиљковић, З. (2008). Изборне коалиције и процес формирања власти у Србији (1990–2008) у: *Око избора (Парламентарни избори у Републици Србији, 11. мај 2008. године)*, (ур. Срећко Михаиловић), Београд: ЦеСИД.

Тренеска, Р. (2005). Мешовитиот модел на организација на власта: Франција и Македонија, *Меѓународната конференција „македонско – француски денови на правото – 2000. години од Code Civil“*, Скопје 2005.

Ustava Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije št. 33/91, br. 42/97; 66/2000; 24/2003; 69/04; 68/06; 47/13.

Устав Републике Хрватске – пречишћени текст, Народне новине бр. 85/10.

Устав Републике Србије (Сл. гласник Републике Србије бр. 98/06).

Устав на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/911, бр. 91/01; 1/92; 31/98; 84/03; 107/05; 3/09).

Устав Републике Српске (седмо издање), приредили и уредили Миодраг Н. Симовић и Миле С. Дмичић, Бања Лука, 2007.

Фира, А. (1999). *Енциклопедија Уставног права бивших југословенских земаља (том III)*, Нови Сад: САНУ и Матица српска.

Milan Pilipović, LL.D.

Assistant Professor,

Faculty of Law, Banja Luka University,

Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina

THE ROLE AND REASONS FOR THE DISSOLUTION OF PARLIAMENT IN THE COUNTRIES OF THE REGION.

Summary

Establishing a balance between the legislative and the executive power, including the presence of constitutional mechanisms of mutual control, is an essential feature of parliamentarism. The institute of the dissolution of Parliament provides for exercising the necessary balance between the legislative and the executive power. The key questions arising in relation to that institute are, inter alia, the authorities of certain bodies in charge of the dissolution of parliament, as well as the reasons for the dissolution. The rationale for the dissolution of Parliament cannot be solely based on eliminating the conflict between the Government and Parliament, which falls within the scope of the classical doctrine; the issue of dissolution of Parliament must also be raised in situations when Parliament loses the support of the electoral body.

Modern conceptions speaks in favour of placing the mechanism of dissolution of Parliament into a socio-political context, rationalising and analysing this institute in a concrete socio-political reality, taking into consideration, among other things, the role of political parties. In the last decade, the dissolution of parliaments in the countries of the region (former SFRY republics) has become an increasingly common phenomenon. When reasons and circumstances leading to dissolution are reviewed, including the socio-political situation, we may pose the question whether it is about a conflict between the Government and Parliament or a conflict between political parties, and whether the objective of the dissolution is to resolve the conflict, to reinforce the governing power, or something else. The answers to these questions will be sought through the analysis of this institute in the countries created in the region of ex-Yugoslavia, by placing the constitutional norms in the context of socio-political reality and circumstances that influenced the rise of this phenomenon.

Key words: *dissolution, Parliament, Government, head of state, political party, Slovenia, Serbia, Macedonia, Croatia.*