

## **PARLAMENTARIZAM I AKTUELNI SISTEMI PODELE DRŽAVNE VLASTI**

**Iljaz Osmanlić**

Učiteljski fakultet u Beogradu

Nastavno odeljenje u Novom Pazaru

### **Apstrakt**

Parlamentarizam je nastao kao negacija samodržavlja i političke svemoći, kao obuzdavanje i odbacivanje okrutnosti i pohlepe harizmatskih i patrimonijalnih vlastodržaca. Monarhistički apsolutizam je zadugo bio moćan da kontroliše onu potpuniju suštinsku odliku parlamentarizma – njegovo emancipatorsko, humanističko i demokratsko lice.

Parlamentarna monarhija je, istorijski, prva državna forma u kojoj se supstanca vlasti tradicionalne države diferencira na tri podvojene i preraspodeljene delatnosti u njenom vršenju, tri grane vlasti: zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Načelo podele vlasti i danas je najznačajnije emancipativno načelo moderne države. Načelo jedinstva i načelo podele državne vlasti su, sa stanovišta parlamentarne demokratije i političkog pluralizma, dve polarnosti, dve potpuno oprečne vrednosti. Primena svakog od ova dva načela strogo zavisi od određenih istorijskih, društveno-ekonomskih i političkih prilika i uslova u kojima se nalazi određeno društvo.

Tako i danas mnogi smatraju da se primenom načela jedinstva vlasti ostvaruje šira i potpunija demokratija. Ta njena prevlast se ogleda u obavezi da izvršni i sudski organi rade po zakonu, odnosno da sprovode opšte odluke zakonodavnog organa. Svakako, jedan od najvažnijih razloga u procesu razvoja demokratije i parlamentarizma jeste načelo podele vlasti. Potrebno je da svaka od tri grane vlasti vrši svoju vlast, tako da time zaustavlja i ograničava samovolju drugih. Kada govorimo o modernoj državi, onda prvenstveno imamo u vidu primenu i ostvarivanje načela podele vlasti.

**Ključne reči:** parlamentarizam, državna vlast, podela vlasti, jedinstvo vlasti, parlament

## **PARLIAMENTARISM AND CURRENT SYSTEMS OF DIVISION OF STATE GOVERNMENT**

### **Abstract**

Parliamentarism arose as a negation of autocracy and political omnipotence, as a restraint and rejection of the cruelty and greed of charismatic and patrimonial rulers. Monarchist absolutism has long been powerful in suppressing that more complete essential feature of parliamentarism - its emancipatory, humanistic and democratic face.

Parliamentary monarchy is, historically, the first state form in which the substance of the power of the traditional state is divided into three divided and redistributed activities in its exercise,

three branches of government: legislative, executive and judicial. The principle of separation of powers is still the most important emancipatory principle of the modern state. From the point of view of parliamentary democracy and political pluralism, the principle of unity and the principle of division of state power are two polarities, two completely opposite values. The application of each of these two principles is strictly dependent on certain historical, socio-economic and political circumstances and conditions in which a particular society finds itself. Even today, many believe that the application of the principle of unity of government achieves a broader and more complete democracy. This supremacy is reflected in the obligation for the executive and judicial bodies to work according to the law, apropos implementing the general decisions of the legislative body. Certainly, one of the most important reasons in the process of developing democracy and parliamentarism is the principle of separation of powers. It is necessary for each of the three branches of government to exercise its power, so that it stops and inhibits the arbitrariness of others. When we talk about a modern state, then we primarily have in mind the application and realization of the principle of separation of powers.

**Key words:** parliamentarism, state power, division of power, unity of power, parliament

## UVOD

Parlamentarizam je nastao kao negacija samodržavlja i političke svemoći, kao obuzdavanje i odbacivanje okrutnosti i pohlepe harizmatičkih i patrimonijalnih vladodržaca. Monarhistički apsolutizam zadugo je bio moćan da kontroliše onu potpuniju suštinsku odliku parlamentarizma – njegovo emancipatorsko, humanističko i demokratsko lice. Tek će prosvetljena monarhija, otvarajući vrata racionalizmu, razumno prihvatiti i dopuštati mogućnost da se i država razumnije organizuje kako bi i vršenje njene vlasti bilo racionalnije. Tako je prosvetljena monarhija sama, zaputivši se ka ustavnoj, omogućavala, demokratskoj duši parlamentarizma i da ova nađe svoje telo u licu parlamenta.

Ustavna monarhija je embrionalni političko-socijalni kontekst nastanka racionalne vladavine, čiji prvi organizacioni državni oblik predstavlja parlamentarna monarhija.

Parlamentarna monarhija je, istorijski, prva državna forma u kojoj se supstanca vlasti tradicionalne države diferencira na tri podvojene i preraspodeljene delatnosti u njenom vršenju, tri grane državne vlasti: zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

## NAČELNA PITANJA JEDINSTVA I PODELE VLASTI

Problem podele državne vlasti oduvek je privlačio pažnju političkih mislilaca, filozofa, pravnika i istoričara jer je u praktičnoj politici stalno predstavljao glavno središte političkih borbi. Suština ovog pitanja jeste: u čijim rukama će biti sve ili pojedine grane državne vlasti – zakonodavna, izvršna i sudska.

Političke snage se uvek svrstavaju i konfrontiraju oko dva osnovna načela: načela podele i načela jedinstva vlasti, raspravljajući koje je, u konkretnim istorijskim i spoljnopoličkim okolnostima, demokratskije i adekvatnije za datu društvenu zajednicu.

Parlamentarizam se začeo i razvijao kroz praktičnu političku borbu onih socijalno-političkih snaga čije interese je pogađala i sputavala koncentracija državne vlasti u rukama kraljeva i drugih totalitaraca. „Već od petnaestog do osamnaestog

veka na prostoru Svetog rimskog carstva iskristalisala su se dva oblika političke vladavine: apsolutna monarhija na kontinentu i ustavna monarhija u Engleskoj i Holandiji. Iako su Englezi i Holanđani putem parlamenta ograničavali vlast suverena, rukovodiće se idejom o vladavini prava i suverenog građanina“ (Osmanlić, 2011: 196). U stvari, parlamentarizam se začinjao kroz negaciju načela jedinstva vlasti, a da je on svoju zrelost, kao novi istorijsko-politički činilac i demokratski sistem, dostizao afirmišući načelo podele vlasti. Međutim, nikada sve pristalice parlamentarizma nisu napuštale u potpunosti načelo jedinstva vlasti. Ali svi koji u tome nisu nalazili meru nesvesno su dospevali u tabor totalitaraca, apsolutista i diktatora. Izgleda da se, uglavnom zbog toga, danas parlamentarno-demokratski politički sistemi neosetno transformišu u prave autokratije i tiranije, jer državna vlast se svuda, ma kako bila podeljena, mora vršiti objedinjeno. To je razlog što mnogi teoretičari politike i prava dele organizaciju državne vlasti, u sistemu parlamentarizma, po načelu podele i načelu jedinstva vlasti. To stvara mnoge zabune i uzrokuje oštre teorijsko-idejne sporove i veoma žestoke praktično političke razdore.

Imajući sve to u vidu, najpre ćemo se podsetiti da je državna vlast, posmatrana sa gnoseološke tačke gledišta, jedna jedinstvena supstanca koja se efektira, rekli bismo, različitim ljudskim, misaonim i telesnim radnjama. Sve te radnje, ta delanja ljudi koji vrše državnu vlast, ma kako bila različita, uvek se odnose na nešto što predstavlja jedan totalitet koji se zove volja države, tj. društva/zajednice, ako je u pitanju racionalna država. „U tom smislu se u pravnoj teoriji pravi razlika između zakonodavne, izvršne i sudske grane vlasti i razlikuje organizacija obavljanja tih poslova, odnosno poslova na formulisanju i izricanju državne volje, izvršavanju te volje i sankcionisanju njenog izvršavanja“ (Jovanović, 1992: 96). To je ono što se u pravu, s kvalitativne tačke gledišta, odvajkada zove legislativa, egzekutiva i jurisdikcija. „Jedan od najvažnijih uslova za efikasno i specifično shvatanje različitih mogućnosti u upravljanju državom možemo videti kroz prizmu brojnih državnih oblika: oblika državne vlasti, oblika vladavine, oblika političkog režima i dr. Veoma je važno da se za detaljnije objašnjenje upravljanja državom na pravi način predstavi i sama državna vlast, odnosno oblik vlasti od koje država i njeno uređenje zavise. Oblik državne vlasti označava kako je organizovano vršenje legislative, egzekutive i sudstva, i kako je koncipiran odnos među njima“ (Blanuša, 2020: 267).

Međutim, svi ovi kvalitativno veoma različiti poslovi, kad je reč o racionalnoj državi, u tehničkom pogledu, mogu, takođe, kao i u tradicionalnim državama, biti raspodeljeni na različite i za to posebno organizovane organe. Ali i ovde, u modernoj racionalnoj, a to znači ustavnoj i parlamentarnoj državi, tehnička podela i organizacija sve tri grane državne vlasti takođe ima svoju političku suštinu. Ona može biti demokratska i nedemokratska. O čemu se radi?

Podsetimo se, rekli smo to, da državu kao političku zajednicu karakteriše ne samo njena osobena volja nego i njena moć da je sprovodi. „Država je najvažnija politička ustanova civilizovanih društava, čija je osnovna uloga zaštita društvenog poretka i globalno usmeravanje društvenih procesa. Osnovno sredstvo državne vlasti jeste na zakonu zasnovan monopol sile, kojim raspolaže poseban aparat hijerarhijski ustrojenih civilnih i vojnih organa“ (Mitrović, 2005: 99). Radi toga, državna vlast, čak i kad je najidealnije razgraničena po svojoj kvalitativnoj razlikovitosti, kada je njeno

vršenje raspodeljeno na posebno organizovane grane, zahteva da se vrši objedinjeno. Jer državi ne vredi volja bez moći da je sprovede, a neće to uspevati ako zataji ma koja grana, ma koji njen organizacioni deo. Taj, najblaže rečeno, ne sprovodi volju države, volju društva/zajednice, već svoju volju, a to vodi zajednicu, državu ili u anarhiju ili u diktaturu. U tom smislu, princip objedinjenog vršenja podeljene vlasti shvatamo kao prvorazredni političko-demokratski, a ne kao neki puki tehnički princip. Nažalost, ljudi skloni površnostima i manipulacijama, kako u nauci tako i u praktičnoj politici, princip objedinjenog vršenja podeljene vlasti poistovećuju sa načelom jedinstva vlasti i tako uzrokuju konfuziju i oko onoga što je u pravnoj teoriji od davnina sasvim jasno razgraničeno. Zbog toga, mi ćemo termin jedinstvo vlasti koristiti samo uslovno i u smislu objedinjenog vršenja ovako ili onako podeljene vlasti, jer u uslovima parlamentarizma i političkog pluralizma može biti reči jedino o tome. Sve ostalo je, blago rečeno, potpuno nedisciplinovano korišćenje naučne terminologije, bilo usled nepoznavanja, bilo radi manipulacije, a posledice su, zna se, uvek iste.

Takozvano načelo jedinstva vlasti, kao poseban princip organizacije njenog objedinjenog vršenja, nastalo je i izgradilo se kako na osnovi kritičkog iskustva raznih sistema podele vlasti, tako i svesnog negiranja demokratske suštine tog načela. Načelo jedinstva i načelo podele državne vlasti su, sa stanovišta parlamentarne demokratije i političkog pluralizma, dve polarosti, dve potpuno oprečne vrednosti. Tu ne pomaže ni mišljenje pojedinih političkih teoretičara i praktičara da nikad i nigde nije bilo ni idealne podele, ni idealnog jedinstva vlasti, već da uvek ima i jednog i drugog. Tačno je samo to da se vlast države kao takve može temeljiti na jednom od ova dva načela i nalaziti u stanju prelaza iz jednog u drugo, tj. njihove prirodne mešavine.

Čim je u pitanju njihova neprirodna, nezakonitna mešavina, onda imamo posla sa narušavanjem zakonitosti društveno-istorijskog razvitka, tj. pojavama, težnjama i praksom političkog subjektivizma i voluntarizma, kao i proizvoljnostima druge vrste, a ne s razumnom i umnom politikom. Imamo posla s političkim snagama i ideologijama koje se samo maskiraju kao parlamentarističke i demokratske, a u suštini su totalitarističke ili anarhističke. „Laski je nazirao totalitarne posledice zahteva za suverenim, bespogovornim primatom i svekolikom dominacijom državnih aparata nad društvom. Te slutnje, kao što znamo, potvrdile su se jednako i u bivšim fašističkim i bivšim socijalističkim zemljama“ (Osmanlić, 2010: 127).

Primena svakog od ova dva načela strogo zavisi od određenih istorijskih, društveno-ekonomskih i političkih prilika i uslova u kojima se nalazi određeno društvo. Ovakvi uslovi i okolnosti određeni su, opet, istorijskim zakonomernostima i zakonima objektivnog sveta jer, kao što je govorio Karl Marks, „ljudi prave svoju sopstvenu istoriju, ali oni je ne prave po svojoj volji, ne pod okolnostima koje su sami izabrali, nego pod okolnostima koje su neposredno zatekli, koje su date i nasleđene“. Ovu veliku istinu, koju je formulisao Marks, mnogi njegovi sledbenici nisu primenjivali uvek kreativno, već su je, katkad, isto kao i njegovi protivnici zloupotrebljavali.

Dugo je govoreno, kod nas i po svetu, da društvima u kojima se vrše revolucionarne i radikalne društveno-ekonomske i političke promene više odgovara načelo jedinstva vlasti jer ono može bolje osigurati razvijanje i produbljivanje

demokratije. Zato je u svim bivšim socijalističkim zemljama bio uveden takozvani skupštinski sistem vlasti. „Načelom jedinstva vlasti ostvaruje se, više ili manje izražena, premoć jednog od organa državne vlasti. To se postiže uglavnom tako što se u rukama jednog organa, u većoj ili manjoj meri, sjedinjavaju sve funkcije vlasti a u prvom redu (ili, bar) sama normativna funkcija i u skladu s tim i odgovarajuća sredstva faktičkog uticaja na druge organe. Drugi organi su lišeni mogućnosti donošenja akata sa zakonskom snagom, stavljanja veta, i sl., kao i raspolaganja sredstvima faktičkog uticaja kao što je raspuštanje, razrešavanje itd.“ (Nikolić, 1966: 7).

U glorifikovanju skupštinskog sistema istican je čak i argument da je to rešenje koje seže još iz Francuske revolucije. Računalo se da je, pošto niko ne spori demokratski karakter ideja te revolucije, krajnje neumesno osporavati i takav karakter ovog rešenja.

Međutim, kao što znamo, konventski sistem vlasti zaveden u Francuskoj revoluciji predstavljao je institucionalno rešenje veoma pogodno zavođenju jakobinske diktature i drugim deformacijama koje su ugrožavale demokratske tekovine revolucije. „Slobodan Jovanović svoje teorijske stavove upodobljava iskustvenim zapažanjima. O Francuskoj buržoaskoj revoluciji pripoveda s propisne istorijske i političke distance. Njene vođe predstavlja u različitim revolucionarnim momentima, čiji su pokretači, učesnici, ali i žrtve. Iako su težili opredmećenju prosvetiteljskih vrednosti, francuski revolucionari nisu uspeli da ih ostvare. Njihova nacionalna opijenost sputavala ih je u tome“ (Terzić, Joksić, 2021: 321–322). Ista sudbina zadesila je tekovine proleterskih revolucija u svim bivšim socijalističkim zemljama bez obzira na to kako su izvedene i da li su neke od njih već pre toga poznavale načelo i praksu podele vlasti i parlamentarizam. Umesto da su govorili o tome ili bar upozoravali na te opasnosti, teoretičari skupštinskog sistema vlasti zamenjivali su teze i pričali o prirodi revolucionarnih promena pišući da su to „periodi sudbonosnih zbivanja, revolucije, ratovi, radikalne prekretnice u razvoju pojedinih zemalja“ (Kamarić, 2018: 139–160) i šta sve ne još. U politici, kao i inače u životu, zamena teza može doneti samo varljivu i kratkoročnu korist jer, sama po sebi uzeta, sa psihološke tačke gledišta, predstavlja čistu varku i najordinarniju političku obmanu. Ali ovde nije bilo posredi samo to, već i puka apologetika, koja je nadgornjavala kritičku društveno-političku svest i naučnu misao i tako, umnogome direktno, doprinosila urušavanju socijalizma i sistema organizacije vlasti u socijalističkoj državi.

## **1. KRITIČKI PRISTUP PODELI VLASTI I SKUPŠTINSKOM SISTEMU**

Kao što smo već rekli, nisu se sve pristalice načela podele vlasti, u potpunosti, odricale i načela jedinstva vlasti. Tako ni svi zagovornici jedinstva vlasti nisu nekritički prihvatili sva praktična rešenja. Zato ni naučna misao, a ni celokupna politička praksa skupštinskog sistema, nisu bile apologetske i nekritične. Uostalom, ne bi ni bilo moguće da se bez toga sve bivše socijalističke zemlje, takoreći preko noći, vrata parlamentarizmu i političkom pluralizmu. Jer svuda se, čak i kad je najžešće zagovarano načelo jedinstva vlasti, pa i u licu skupštinskog sistema, polazilo od ideje da zakonodavna vlast mora biti iznad izvršne i sudske vlasti i, posredno i

delimično, vršiti i te dve funkcije.

Tako, i danas mnogi smatraju da se primenom načela jedinstva vlasti ostvaruje šira i punija demokratija. To se obrazlaže činjenicom da su u upravi, a donekle i u sudstvu, prisutni birokratski elementi. Ako bi se doslovno primenilo načelo podele vlasti, gde bi sve tri vlasti – zakonodavna, izvršna i sudska bile jednake i ravnopravne, ugrožavala bi se demokratičnost predstavničkih subjekata koji vrše zakonodavnu vlast. Zato se primenjuje načelo jedinstva vlasti, gde se ne ugrožavaju ravnopravnost i demokratičnost predstavničkih organa s birokratskim organima uprave i sudstva.

Zakonodavna vlast se nalazi iznad izvršne i sudske vlasti. Ta njena prevlast ogleda se u obavezi da izvršni i sudski organi rade po zakonu, odnosno da sprovedu opšte odluke zakonodavnog organa. Upravni i sudski organi, u načelu jedinstva vlasti, dobijaju nadležnost vršenja samo upravne i sudske vlasti.

Dabome da ovako idealno ostvarenje načela jedinstva vlasti nije moguće ni u jednoj zemlji sveta. Razlog tome je što predstavnička tela, zbog svoje glomaznosti, nisu pogodna da vrše upravnu i sudsku vlast. Upravo iz tog razloga treba da postoje upravni i sudski organi koji poseduju određenu pravnu i drugu stručnost za obavljanje tih poslova. Upravni i sudski organi mogu biti kolegijalni ili inokosni organi s malim brojem članova. Iz ovoga proizilazi nužnost postojanja upravnih i sudskih organa, a samim tim i izvesnog prodiranja podele vlasti. To je jedan stav, jedna ideja o odnosu načela jedinstva i načela podele vlasti koje se i danas mnogi pridržavaju.

Međutim, jedinstvo vlasti ne treba mešati sa izvesnom prevlašću zakonodavne vlasti, koja proizilazi iz same prirode državne organizacije, jer se uprava i sudstvo u svom radu moraju pridržavati zakona, raditi po zakonu. Ali, oni bi morali tako da rade čak i da ne postoji načelo jedinstva vlasti, jer država je, pre svega, politička organizacija, organizacija političke vlasti, istina pravno zasnovana.

Nasuprot ovakvom tumačenju načela jedinstva vlasti, dakle i onoj njegovoj primeni gde je zakonodavna vlast iznad upravne i sudske, kod načela podele vlasti, nijedna od tri vlasti ne stoji iznad drugih. Kod načela podele vlasti, sve tri grane vlasti – zakonodavna, izvršna i sudska, međusobno su ravnopravne i svaka od njih tri vrši svoju vlast nezavisno od druge dve. Osnovni razlog za primenu ovog modela jeste da svaka vlast bude nezavisna, samostalna i ravnopravna i da se na taj način uvede međusobno ograničavanje vlasti.

Istorijski posmatrano, načelo podele vlasti nastalo je u procesu političke borbe buržoazije protiv feudalne vlasti. Ova borba je istovremeno bila i borba za slobodu i demokratiju i borba protiv monarhovog, feudalnog apsolutizma. U takvom feudalnom apsolutizmu monarhu su pripadale sve tri vlasti, tj. zakonodavna, izvršna i sudska vlast bile su spojene kako u jednom organu, tako i u jednoj ličnosti.

Kao što smo već naglasili, tu nije bila podvojena pravna ličnost monarha, odnosno ljudske jedinice od pravne ličnosti države kao apstrakcije i jednog realnog kolektiviteta u licu državno organizovane društvene zajednice. Monarh je vršio sve tri vlasti. On je donosio zakone, upravne akte i sudio, po sopstvenoj volji. Njegova volja, kao i svaka lična volja, zavisila je od njegovog karaktera i bila je podložna ličnim ćudima, hirovima i, u krajnjem, nepredvidiva i nestalna. Sve to nema nikakve veze s pravom i na pravu zasnovanoj volji. „Parlamentarizam je nastao kao oblik kontrole i ograničavanja tradicijskih nosilaca vlasti (monarha i njegovih ministara), a ujedno i

kao oblik participacije samo gornjih a posle sve širih društvenih slojeva u vlasti, kao njihovih predstavnika“ (Jovanović, 1992: 63–64). Zato je i veliko pitanje koliko zaista može biti reči o nekom načelu jedinstva vlasti.

Teorijski uzevši, samo je načelo podele vlasti moglo dovesti do prevladavanja monarhovog samovlašća i samodržavlja. Svakako da je jedan od važnih razloga u procesu razvoja parlamentarizma i demokratije, tj. moderne racionalne države, kao i opšte borbe protiv monarhističkog apsolutizma bila potreba da se pojedini državni organi specijalizuju za vršenje pojedinih funkcija države kako bi ih što stručnije i uspešnije obavljali.

Najveći i najpoznatiji zastupnik teorije i načela podele vlasti jeste Monteskje, koji u svom delu *O duhu zakona* kaže: „Sve bi bilo izgubljeno ako bi isti čovek ili telo uglednika, bilo plemića, bilo ljudi iz naroda, vršilo pomenute tri vlasti, naime vlast donošenja zakona, vlast izvršavanja javnih odluka i vlast suđenja za zločine ili u sporovima privatnih lica“ (Monteskje, 2001: 113). Pogađamo, Monteskje misli da bi bile izgubljene sve dotadašnje tekovine parlamentarizma i podseća: „Večito je iskustvo da je svaki čovek koji ima vlast sklon da je zloupotrebi i zloupotrebljava je sve dok ne naiđe na granice“ (Monteskje, 2001: 111). Stoga, sledi zaključak da nijedan organ, bez obzira na to da li je predstavnički, ne vrši celokupnu državnu vlast. Potrebno je da svaka od tri vlasti bude u rukama po jednog posebnog organa i da svaki svoju vlast vrši tako da time zaustavlja i koči samovolju drugih.

## **2. PODELA VLASTI U MODERNOJ RACIONALNOJ DRŽAVI**

Danas je teorijski model podele vlasti prihvaćen i primenjen svuda u svetu, u svim aktuelnim oblicima racionalne države. Tako je i kod nas i u ostalim bivšim socijalističkim zemljama. Naravno, svuda se formalna rešenja primene tog modela zasnivaju na principu objedinjavanja ili objedinjenog vršenja sve tri grane vlasti. To je rezultat opšteg razvoja pravne svesti i demokratske političke kulture, kao i uspona onih socijalnih snaga čiji je interes da se racionalna država u svojoj daljoj evoluciji razvija u pravnu državu, tj. državu vladavine prava.

Zato, kada danas govorimo o modernoj racionalnoj državi, onda prvenstveno imamo u vidu primenu i ostvarivanje načela podele vlasti, tj. koliko je zakonodavna vlast iznad drugih grana, koliko je ona nezavisna od izvršne i sudske vlasti, i obratno. Ali opet treba podsetiti na lakonsku tezu da ova nezavisnost nije i ne može biti apsolutna. Tačno je to da teorijska načela jedinstva i podele vlasti nigde nisu mogla biti idealno primenjivana, niti su ikad potpuno napuštena i odbačena od onih idejno-socijalnih i političkih snaga koje su se oko njih svrstavale. Ali to je nešto sasvim drugo od rešenja koja neminovno vode antagoniziranju triju grana državne vlasti i neracionalnoj i neumnoj konfrontaciji među snagama demokratije i parlamentarizma. Ako bismo sada, sa tih stanovišta, na planu moderne racionalne države analizirali predsednički sistem u kome je predsednik nosilac izvršne vlasti, u čijem vršenju je on nezavisan od parlamenta, onda i tu važi princip recipročne nezavisnosti, isto kao u klasičnom parlamentarnom sistemu, tj. sistemu parlamentarne vlasti, bilo u parlamentarnoj monarhiji, bilo u parlamentarnoj republici. „Polupredsednički sistemi kao poseban tip političkih sistema imaju brojne pristalice i protivnike među politikolozima. Ovaj kontroverzni pojam dobio je na značaju prvenstveno kroz radove

Morisa Diveržea (Maurice Duverger), francuskog političkog teoretičara, koji ga je prvi definisao i odredio na osnovu francuskog sistema. Diveržeova uticajna definicija polupredsednički sistem određuje kao onaj koji u ustavu kombinuje tri elementa:

1. predsednik je izabran na opštim izborima;
2. ima značajna ovlašćenja;
3. nasuprot njega postoje premijer i ministri koji imaju izvršnu moć i ostaju na položajima samo ako se parlament tome ne protivi“ (Nedić, 2021: 36–37).

Prema tome, ni predsednički sistem nije ništa drugo do moguća varijanta parlamentarnog političkog sistema, tj. parlamentarizma, i u tom smislu prihvatljiv nam je stav Aleksandra Fire, profesora i istaknutog pravnika akademika, koji kaže: „Parlamentarizam je poseban sistem u kojem se uspostavlja određena ravnoteža i međuzavisnost između legislative i egzekutive“ (Fira, 1993: 272).

### **3. ZAKONOMERNOST KONVERGENCIJE OBLIKA PODELE VLASTI U MODERNOJ RACIONALNOJ DRŽAVI**

Danas niko ne osporava kriterijume nauke o državi koja aktuelne sisteme podele vlasti klasifikuje na parlamentarni, predsednički i skupštinski sistem. Međutim, često izbijaju mali ratovi i oštra ne samo naučna već i čisto politička sporenja u koju kockicu je ispravnije smestiti aktuelni politički sistem neke konkretne zemlje. Neki se, pritom, rukovode tradicijom, neki vrednosno-moralnim sistemima vladajućih stranaka, a neki pak celoj problematici pristupaju formalistički i dogmatski.

Naše istraživanje pokazuje da do svih tih sporenja dolazi, najčešće, usled toga što takvi klasifikatori, uglavnom, previđaju zakonomernu konvergenciju aktuelnih oblika podele vlasti u modernoj racionalnoj državi. Mi ćemo stoga, u ovom pododeljku, iskoristiti postupak asinhrona sinteze da bismo elaborirali osnovnu tezu do koje smo došli u svom istraživanju, a koja glasi: Konvergencija parlamentarnog, predsedničkog i skupštinskog sistema podele vlasti, predstavlja osnovnu opštu zakonitost razvoja parlamentarizma u modernoj racionalnoj državi.

Do sada smo izložili da je parlamentarni sistem, hronološki gledano, stariji od skupštinskog i predsedničkog sistema. Sinhrona analiza sva tri oblika podele državne vlasti takođe nam je pokazala da su s nastankom racionalne države, u licu ustavne monarhije, istovremeno tekli procesi kristalizacije parlamentarnog, predsedničkog i skupštinskog sistema i da je istovremeno otpočeo istorijski radikalno nov proces zamene monarhističkog uređenja republikanskim.

Međutim, asinhrona analiza ova dva sinhrona, paralelna ili istovremena procesa, otkrila nam je da se sistemi podele vlasti, u procesu svoje kristalizacije, kako svojim sličnostima tako i svojim različitostima, istovremeno i udaljavaju i približuju, a da zamena monarhijskog državnog uređenja republikanskim, uz sve različitosti, nasilno ili ne, zakonomerno vodi ka istom – pojavi ili nastanku viših oblika racionalne države.

To su njeni viši oblici u smislu humanizacije i demokratizacije njene vlasti i poboljšanja kvaliteta čovekovog života, povećanja sloboda i prava jedinice u državi kao političkoj zajednici. Pokazali smo kako ustavna monarhija evoluirala u nacionalnu, liberalnu i građansku državu, kako se na tom planu takmiče socijalistička država i



država blagostanja, da su bogatije i pravednije društvo ideal postsocijalističkih država itd.

Na osnovu ovih zaključaka dozvolili bismo sebi slobodu da formulišemo svoju prethodno izloženu osnovnu tezu o konvergenciji parlamentarnog, predsedničkog i skupštinskog sistema u modernoj racionalnoj državi.

#### **4. MODERNA RACIONALNA DRŽAVA JE PRAVNA DRŽAVA**

Pravna država, kao zajednica u kojoj su pravila o vršenju državne vlasti postavljena objektivnim pravom, odavno je ideal čitavog niza istorijski znamenitih pravnika, ali i sastavni deo ideologija onih socijalno-političkih snaga, koje se danas bore za modernu racionalnu državu. „Moderne države jesu nacionalne države, koje karakteriše, s jedne strane, ideja građanstva, odnosno postojanje jednakih prava i obaveza za sve ljude, svesne svog pripadništva državi i, s druge strane, nacionalizam, osećanje pripadanja široj, jedinstvenoj političkoj zajednici“ (Giden, 2007: 448).

U novijoj istoriji prava nije bilo pravne teorije, pravne škole ili istaknutog mislioca, koji je smatrao da društvo može opstati bez pravno priznatog autoriteta da stvara pravne norme i da nije snabdeveno realnom moći da sprovodi tako stvorene norme. Zbog toga se i danas smatra da pravna država može postojati samo ako u njoj vlada pravo, tj. ona postoji jedino kao vladavina prava, i nikako drugačije.

Kod nas je, naime, jedan od osnovnih principa ustavnog sistema, princip ustavnosti i zakonitosti. Ustavnost i zakonitost, iako se mogu razmatrati i odvojeno, nisu zapravo dva odvojena i nezavisna principa, nego dva vida izražavanja jednog te istog načela – načela vladavine prava, koje označava takve međusobne odnose u kojima niko nema više subjektivnih prava nego što mu daje objektivno ili važeće pravo, shvaćeno kao pravo. Ovo načelo postoji i važi samo onda kada u punoj meri obavezuje i one organe koji stvaraju pravo, odnosno koji ga primenjuju. „Zbog toga se ustavnost i zakonitost ne mogu poistovećivati sa prostim postojanjem ustava i zakona, već moraju biti tumačeni kao obaveza svih i svakoga da se u donošenju pravnih akata i preduzimanju materijalnih radnji pridržavaju ustava i zakona“ (Jovanović, 1922: 343–410).

Pravna država znači da pravo vezuje se, kako one kojima se upravlja, tako i one koji upravljaju. U njoj ne vlada reks – car, kralj, knez itd., već zakon. To je isuviše stara i opšteprihvaćena maksima da bi je danas bilo moguće pripisati kao autorsku bilo kojem pravnom i političkom misliocu. Bez ustava i zakona nema ni pravde, koja je temelj državne vlasti. Sve to pokazuje da se pravna država mora zasnivati na principu podele vlasti, dakle da u njoj moraju postojati tri nezavisna autoriteta vlasti koji se uzajamno ograničavaju – zakonodavna, sudska i izvršna vlast, i da ona nipošto ne može počivati na principu jedinstva vlasti.

U pravnoj državi je bitna i zakonitost u radu uprave, dok sudska vlast mora da bude nezavisna i vezana jedino za ustav i zakon. Da bi neka zajednica/društvo izgrađivala svoju državnu organizaciju kao pravnu državu, da bi se u njoj uspostavljao demokratski politički sistem, potrebno je da se to čini upravo primenom načela podele vlasti. Demokratski politički sistem zavisi od principa na kojem je državna vlast organizovana. Demokratski sistem se može postići samo ako je u organizacionoj strukturi primenjen model podele vlasti. To je, valjda, i bio odlučujući

razlog što su sve bivše socijalističke zemlje, pa i naša, primenile taj model. Time i ove zajednice konačno razvijaju modernu racionalnu i pravnu državu, jer, kako smatra prof. Marjanović: „Racionalna i demokratska država se istorijski i začinje sistemom razdvajanja i osiguranjem nezavisnosti pojedinih od tri osnovne grane vlasti. Zakonodavnoj grani se poverava utvrđivanje volje i interesa zajednice, društva/države, odnosno formiranje njene državno-političke svesti i pretvaranje te svesti u političke odluke, to jest, u zakone, a dvema ostalim granama se poverava izvršenje tih odluka i sankcionisanje njihovog nepoštovanja“ (Marjanović, 1999: 54). U modernoj racionalnoj demokratskoj državi sve tri vlasti su nezavisne, obavljaju ih različiti organi. Kada parlament – zakonodavna vlast, donosi zakone po kojima izvršna i sudska vlast moraju raditi, onda, iako su sve tri vlasti nezavisne, različite, upravna i sudska moraju izvršavati i provoditi zakon, jer se samo tako, kroz sve te tri grane, sprovodi jedinstvena volja države. Izvršna i sudska vlast rade po zakonskim propisima, koje donosi zakonodavac. I baš tako se postiže da se delanjem svake vlasti ostvaruje jedinstvena supstanca koju smo nazvali totalitetom državne volje. Sudstvo ne bi moglo suditi i izricati kazne da ne postoji zakon. Isti je slučaj i sa izvršnom vlašću, jer su njeni poslovi i ovlašćenja zakonom striktno određeni. Ukoliko ne bi postojao zakon, izvršna vlast ne bi mogla da obavlja svoje poslove, sem u slučaju da preuzme zakonodavnu vlast i postane zakonodavac.

U tom slučaju gubi se pravnost države, izvršna vlast radi po svojoj volji i sprovodi svoju politiku, a ne radi po nalogu zakona države. Tada neminovno dolazi do samovlašća, sudski i policijski organi rade pod direktnim diktatom izvršne vlasti. Ista bi situacija bila ukoliko bi zakonodavna vlast sama sprovođila zakone, tj. obavljala poslove iz nadležnosti izvršne i sudske vlasti. Najblaži vid takvih pojava u praksi se naziva mešanjem jedne vlasti u delokrug rada druge. Međutim, to je neadekvatan izraz za takve pojave, jer su one, bilo da su male bilo velike, jednako svodljive na isto – uzurpaciju vlasti i bezakonje.

Politička praksa je pokazala da su svi politički režimi, koji su uspostavljeni posle revolucija, u kojima je sva vlast bila koncentrisana u rukama jednog čoveka, lako dospeli do despotizma i tiranije. Iz ovoga se može zaključiti da model jedinstva vlasti neminovno vodi ka despotizmu i ugrožavanju slobode čoveka, a samim tim sprečava formiranje demokratskog pluralističkog društva i države. Ali, videli smo da se isto događa i kad jedna od tri podeljene vlasti, u sistemu političkog pluralizma i demokratskog parlamentarizma, zapostavi svoju ulogu i obaveze, sama ili pod prinudom. I, kako kaže Marjanović: „To što obe ove situacije vode ka istom rezultatu, što jednako dovode u pitanje opstanak države, samo nas opominje da načelu podele vlasti treba racionalno pristupati, jer nema potpune nezavisnosti državnih vlasti, one se moraju objedinjeno vršiti“ (Marjanović, 1999: 39). Dodali bismo – moraju se vršiti sve jednako i u istoj meri i istovremeno, iako među njima nema potpune jednakosti. Jer zaista, kako dalje argumentuje Marjanović: „U modernoj, racionalnoj, pravnoj i demokratskoj državi nesporn je primat zakonodavne grane, jer je ona najpotpuniji izraz države kao takve. Gde god je to ugroženo, gde se podrivaju i minimiziraju položaj, uloga i vlast parlamenta, svaka takva konkretna država je sumnjiva i, najblaže rečeno, to je paradržava“ (Marjanović, 1999: 42).

## ZAKLJUČAK

Parlamentarizam se javio pod okriljem apsolutne monarhije. U momentima svog nastanka, tokom istorije, stalno je predstavljao ograničavanje kraljevske vlasti. U rukama kralja bile su zakonodavna, izvršna i sudska vlast. Borbeno polje za afirmaciju demokratske uloge parlamentarizma predstavljalo je uspostavljanje ravnoteže moći zakonodavne i izvršne vlasti. Tek u parlamentarnoj monarhiji državna vlast se diferencira na tri podvojene grane vlasti, i to na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Načelo podele vlasti i danas je najsnažnije emancipativno načelo racionalne države. Zahvaljujući njemu iz parlamentarne monarhije začinjale su se, u prošlom veku, snažne nacionalne i liberalno-demokratske državne tvorevine, koje su jednako, s monarhističkim i s republikanskim uređenjem, bile sposobne da uspešno zakorače u industrijsku, urbanu i naučnu revoluciju. To načelo danas u potpunosti potire svaki antagonizam monarhije i republike na spoljopolitičkom planu, pozicionira ih isključivo na asimetrične, a to znači na kooperativne oblike unutrašnjeg uređenja. Na unutrašnjem planu, načelo podele vlasti, bez obzira na to da li se radi o monarhiji ili republici, predstavlja najsnažniju institucionalnu prepreku autokratizaciji i svim ostalim vidovima uzurpacije i zloupotrebe državne vlasti.

## LITERATURA

1. Blanuša, A., Vasilkov, Z., Petrović, S. (2020) Pravno-politički aspekti upravljanja državom u 21. veku. *Politička revija*, br. 1, str. 263–283.
2. Fira, A. (1993) *Enciklopedija ustavnog prava*. Novi Sad: Cvetnik.
3. Giden, E. (2007) *Sociologija*. Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu.
4. Jovanović, P. (1992) Nekoliko napomena o poreklu i smislu parlamentarizma. *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 1, str. 53–67.
5. Jovanović, S. (1992) *O državi*. Beograd: Geca Kon.
6. Kamarić, M. (2018) Primat egzekutive i široka ovlašćenja. *Godišnjak Pravnog fakulteta (1953–2017) u Sarajevu*, str. 139–160.
7. Marjanović, J. (1999) *Političke stranke i moderna država*. Beograd: ZUNS.
8. Mitrović, M., Petrović, S. (2005) *Sociologija za III razred stručnih škola i IV razred gimnazije*. Beograd: ZUNS.
9. Monteskje, Š. (2001) *O duhu zakona*. Čačak: Gradac.
10. Nedić, P. (2021) Kohabitacija u Francuskoj kao posledica polupredsedničkog sistema. *Politički život*, br. 20, str. 35–51.
11. Nikolić, P. S. (1966) Prilog pitanju pojma i klasifikacije sistema vlasti y modernim državama. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1, str. 7.
12. Osmanlić, I. (2010) *Država*. *Politička revija*, br. 1, str. 115–130.
13. Osmanlić, I. (2011) *Zajednica i društvo*. *Politička revija*, br. 1, str. 187–199.
14. Terzić, P., Joksić, I. (2021) Francuska buržoaska revolucija iz pera Slobodana Jovanovića. *Politička revija*, br. 2, str. 311–325.

## RESUME

Parliamentarism appears in an absolute monarchy as a struggle of social forces to limit the monarch's power. In an absolute monarchy, the monarch was the bearer of legislative, executive and judicial power. He passed laws, administrative acts and judged at his own will. Parliamentarism began through the negation of the principle of unity of power, and that it reached its maturity, as a new historical-political factor and democratic system, by affirming the principle of separation of powers.

Theoretically, only the principle of separation of powers could lead to the overcoming of the monarch's autocracy. The development of parliamentarism and democracy created the need for some state bodies to specialize in performing certain functions of the state, in order to perform them as professionally and successfully as possible. This is the reason why many theorists of politics and law divide the organization of state power in the system of parliamentarism according to the principle of unity and division of power.

Unity of government is a form of government organization where legislative, executive and judicial power is exercised by a single body (parliament or assembly). It is the legislature, which is above the executive and the judiciary. The division of power is a way of regulating the relationship between the legislative, executive and judicial authorities, in which each authority is conducted by a separate body, through bodies that are independent of the other two bodies.

However, we do not find any of the two different forms of state power, either unity or division of power, in some ideally pure forms, so we cannot even speak of absolute unity or absolute division. The presidential system is considered the closest to the division of power, the parliamentary one as well, but that division is not quite clear. It is in a kind of balance, and on the other side is the assembly or convention system, which is closest to the ideally understood system of unity of power.

The unity of government should not be confused with a certain dominance of the legislature, which stems from the very nature of the state organization, because the administration and the judiciary in their work must abide by the law, that is, working according to the law.

Contrary to this interpretation of the principle of unity of power, and therefore to its application where the legislative power is above the administrative and judicial, in the principle of separation of powers, none of the three branches of government stands above the others. In the principle of separation of powers, all three branches of government - legislative, executive and judicial, are mutually equal and each of them exercises its power independently of the other two.

Today, the theoretical model of the division of power is accepted and applied everywhere in the world, in all current forms of the rational state. It is the same in our country and in other former socialist countries. Therefore, when we talk today about the modern rational state, then we primarily have in mind the application and implementation of the principle of separation of powers, i.e., how much the legislature is above other bodies, how independent it is from the executive and judiciary, and vice versa.

The rule of law means being bound by the law for everyone and of everyone, both those who are governed and those who govern. In a state governed by the rule of law, legality in the work of the administration is also important, while the judiciary must be independent and bound only by the constitution and the law. Without the constitution and the law, there is no justice, and the constitution is the foundation of state power.