

**IZAZOVI I PERSPEKTIVE NADZORA IZVRŠNE VLASTI
U PARLAMENTARNIM DEMOKRATIJAMA**

**CHALLENGES AND PERSPECTIVES OF THE
EXECUTIVE OVERSIGHT IN PARLIAMENTARY
DEMOCRACIES**

Sažetak

Pitanje efikasnosti parlamenta ne može se uspješno obraditi a da se prethodno ne razmotri pitanje legitimne vlasti. U ovoj studiji analiziraćemo relaciju moć između zakonodavne i izvršne vlasti u parlamentarnim demokratijama. U naznačenim političkim sistemima parlamenti moraju da uspostave balans između saradnje sa izabranom izvršnom vlasti i kontrolisanja njenog rada. Da bi ostvarili ovaj zadatak, parlamenti na raspolaganju imaju različite instrumente nadzora nad egzekutivom koje nastoje usavršavati i razvijati shodno promjenjivom političkom i društvenom okruženju u kojem djeluju. Ono što u današnje vrijeme predstavlja veću opasnost jeste neprimjerena dominacija izvršne vlasti, bilo zbog nedovoljne sposobnosti parlamenta ili zbog njegove nespremnosti da upotrijebi ovlašćenja kojima raspolaže.

Ključne riječi: parlament, parlamentarna demokratija, instrumenti nadzora izvršne vlasti, prezidencijalizacija parlamentarnih sistema, postparlamentarizam

Summary

Parliamentary effectiveness cannot be satisfactorily treated without confronting issues of legitimate power. In this study we shall consider relational power between legislative and executive branch in parliamentary democracies. In these political systems parliaments have to strike a balance between cooperation with, and oversight over, an elected executive. In order to achieve this parliaments have many different executive oversight instruments which they have to improve and

develop regarding change of political and social environment in which they exercise the power. Yet the more likely danger in the contemporary period is that of undue executive dominance, whether through lack of parliamentary capacity or an unwillingness on the part of parliaments to exercise the powers they have. In many european countries as well as in European Union it is observed that disuse of political power signals abuse of democracy producing lack of democratic capacity within legislative institutions.

Key words: *parliament, parliamentary democracy, executive oversight instruments, presidentialism of the parliamentary systems, post-parliamentarism*

Uvod

U savremenim parlamentarnim demokratijama odnos između institucija zakonodavne i izvršne vlasti presudan je u uspostavljanju dobre političke vladavine i demokratskog upravljanja državom. Trijadno načelo podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku podrazumijeva i autonomiju njihovog djelovanja ali i uspostavljanje sistema njihove međuzavisnosti, saradnje i odgovornosti. Posebno u slučaju zakonodavne i izvršne vlasti neophodno je jačati mehanizme nadzora legislativnih institucija nad egzekutivom kako bi se preduprijedile okolnosti disbalansa u njihovim odnosima koje bi vodile dominaciji vlade nad parlamentom. Sprečavanje zloupotrebe političke moći uveliko zavisi od demokratskog kapaciteta političkih stranaka koje čine parlamentarnu većinu ali i realne moći opozicije da stvara pritisak na političku poziciju u zajedničkom nastojanju da se vlast vrši na demokratski način. Osim toga, legitimiranje demokratske vlasti u institucijama, pored političke kontrole, podrazumijeva civilnu kontrolu nad oblikovanjem i provođenjem javnih politika koja se ostvaruje putem različitih nadzornih instrumenata kojima se jačaju zakonodavne institucije vlasti i poboljšava sistem odgovornosti vlade pred parlamentom odnosno, u širem smislu, pred građanima u čijem interesu ove institucije i funkcionišu.

1. Legitimiranje političke vlasti u parlamentarnoj demokratiji

Teorijski posmatrano, demokratija u većini zemalja danas se smatra javnom univerzalnom vrijednosti i političko-etičkim idealom. U njenom oblikovanju, razvoju i očuvanju participiraju i predstavnici vlasti i građani. Legitimnost demokratskog političkog režima zavisi od nivoa ispoljenog povjerenja u rad političkih institucija i političke prakse koje vode ostvarenju različitih ciljeva svih subjekata čuvajući pri tom integritet društva u cjelini. Da bi se postigao zadovoljavajući stepen demokratske političke prakse na nivou društva, neophodno je da „(...) pripadnici neke grupe ili udruženja imaju određeni uticaj i kontrolu nad svojim pravima i nad politikom učestvujući u raspravama o zajedničkom interesu i da se u tom postupku međusobno ophode jedni prema drugima ravnopravno i da se prema njima drugi odnose na isti način“ (Beetham, 2008:3).

O značaju legitimiranja političke vlasti istaknimo da se ona tumači sposobnošću sistema da pruži dokaze o opravdanosti postojećeg političkog poretka za koji građani vjeruju da je najpodesniji za održavanje mira i stabilnosti, regulisanje društvenih odnosa, zastupanje društvenih interesa i zadovoljavanje društvenih potreba na najširoj osnovi. U vezi s tim, francuski politolog M. Diverže piše: „U jednoj danoj društvenoj grupi najveći dio ljudi vjeruje da vlast mora imati izvjesnu prirodu, počivati na stanovitim principima, poprimiti određenu formu, zasnivati se na izvjesnom porijeklu: legitimna je ona vlast koja odgovara ovim dominantnim vrijednostima“ (Diverže, prema Zgodić, 2009:47). Legitimacija vlasti povezuje se i sa postizanjem društvenog konsenzusa o političkoj i društvenoj organizaciji i strukturi političke vlasti. Postizanje sporazuma o principima organizovanja i funkcionisanja vlasti izvedeno je u skladu sa idejama i vrijednostima koje drže društvo na okupu i doprinose formiranju unutargrupne stvarnosti. Kada je riječ o legitimaciji demokratske političke vlasti, postavlja se pitanje o njenoj moralnoj utemeljenosti koja ukazuje na odnos između deklarativnog zalaganja za demokratiju i stvarnog poštovanja i pridržavanja

demokratskih pravila i procedura u politici. U tom smislu, vjera u demokraciju nije identična povjerenju građana u demokratske institucije i političku vlast, posebno ukoliko politički subjekti na vlasti stvaraju prepreke u funkcionisanju demokratskih institucija te stvaraju krizu predstavničke demokratije.

Parlamentarizam predstavlja oblik predstavničke demokratije zasnovan na opštim, periodičnim, neposrednim, tajnim i fer izborima. Izbornost je načelo na kojem počiva položaj parlamenta, a izborni sistem je instrument ostvarivanja tog načela. Građanin kao učesnik izbornog procesa direktno utiče na obrazovanje političkih institucija, tako da legitimitet parlamenta počiva na neposrednoj vezi između birača i parlamentaraca. U parlamentarnim demokratijama od legislativnih tijela se očekuje da odgovorno i promptno djeluju na društvo stvarajući povoljan ambijent za razvoj demokratije i demokratske političke kulture.

U širem smislu, parlamentarizam se odnosi na politički sistem u kojem centralno mjesto zauzima parlament kao više ili manje institucionalizovani skup predstavnika društva ili pojedinih društvenih stratumata u kome se vode otvorene diskusije o političkim pitanjima i donose ključne političke odluke od interesa za društvo u cjelini ili konkretni segment društva. „U tom smislu može se protumačiti Moskino shvatanje parlamentarizma kao sistema vladavine u kome politička superiornost u državi pripada faktorima koji su direktno ili indirektno izabrani putem izbora, ili Laskijevo poimanje parlamentarizma kao ‘vladavine sa diskusijom’ (government by discussion) ili pak Šmitovo (Schmitt) shvatanje parlamentarizma kao sistema vlasti u kome dominira ‘otvorenost i diskusija’“ (grupa autora, 1993:794). U užem smislu, parlamentarizam se približava definiciji sistema vladavine u kome postoji dualizam ili međuzavisnost odnosno saradnja zakonodavne ili izvršne vlasti pri čemu je vlada sastavljena od članova predstavničkog tijela koji su odgovorni individualno i kolektivno parlamentu. U praksi, odgovornost vlade se potvrđuje efikasnošću poslova koji se obavljaju u svakom ministarstvu ponaosob, što se naziva individualnom odgovornošću pojedinog člana vlade (najčešće ministra) i kolektivnom odgovornošću egzekutive u vezi sa efikasnim provođenjem javnih politika u skladu sa važećim

pravnim okvirom. Individualna odgovornost aktivira se kada je riječ o izazvanim suštinskim i opasnim greškama koje ugrožavaju resor za koji je ministar odgovoran. Sa druge strane, pravilo o kolektivnoj odgovornosti vlade utiče na osnaživanje stranačke discipline i jedinstva u vladi, jačajući istovremeno poziciju predsjednika vlade.

Diferencirajuće obilježje parlamentarizma, i ujedno svojstvo koje pomaže legitimiranju demokratske vlasti u parlamentarnim demokratijama, predstavlja saradnja legislative i egzekutive te politička odgovornost izvršne vlasti legislativnom tijelu. Tokom 20. vijeka politička odgovornost egzekutive razvijala se u dva koncepta efikasnog rada izvršne vlasti: polaganje računa i odgovornost. „Polaganja računa (accountability) širi je pojam koji se odnosi na sve obaveze dodijeljene javnim funkcionerima i njihov odnos prema javnosti, tj. građanima, a sve u cilju da se objasni i opravda način na koji oni koriste dodeljena ovlašćenja (...). Sa druge strane, izraz odgovornost (responsibility) proizlazi iz užeg koncepta o ustavnoj odgovornosti. Ona se može odrediti kao ‘mešavina između imenovanih i izabranih zvaničnika u demokratskoj vladi’ koja se tiče nadležnosti poverenih vlastima, kao i ovlašćenja koja su dodeljena javnim funkcionerima da ih izvrše i sprovedu” (Pejić, 2007:172).

U parlamentarnim demokratijama legislativna tijela predstavljaju mjesta u kojem se formiraju, grupišu i kristalizuju zahtjevi različitih ideoloških i partijsko-interesnih i drugih političkih subjekata. U vezi s tim, primjećuje V. Vasović: „Parlament se mora održavati u aktivnom i stalnom funkcionirajućem stanju, a ne prepustiti njegovom automatizmu. Nema parlamentarnog automatizma. Parlament će biti aktivan, dinamičan i plodotvoran onoliko koliko političke i upravljačke energije, znanja, razuma i umešnosti u njega ulažu njegovi poslanici. Štaviše, svojim rejtingom i osobinama on može doprinositi pojačavanju snage i efekata parlamentarnih poslanika” (Vasović, 2007:9–10). Demokratski kapacitet legislativnih institucija potvrđuje se voljom političkih subjekata u parlamentu da stvaraju demokratske vrijednosti i donose odluke od opštedruštvenog značaja te oblikuju i koriguju javne politike i

nadziru otvorenost tih politika prema stvarnim potrebama građana. Osim toga, uticaj političkih institucija na razvoj demokratije i legitimiranje demokratskih režima počiva na njihovoj stvarnoj moći da pacifikuju i akomodiraju društvene i ideološko-političke rascjepe i konflikte na onu mjeru koja neće ugroziti opstojnost sistema te djeluju na temelju političkog konsenzusa i saradnje sa građanima na ostvarenju zajedničkih javnih interesa i ciljeva.

2. Parlament i politička moć

Uloga parlamenata u procesima demokratizacije političkih praksi postaje ključna jer, osim što stvaraju politiku, parlamenti imaju i sposobnost da utiču na nju, istovremeno razvijajući politički obrazovanu i kritičku društvenu inteligenciju prema djelotvornosti političkih procesa. Kao najširi ovlašćeni delegirani nosioci suvereniteta građana, prirodom svoje zakonodavne funkcije, parlamenti doprinose i realizaciji vladavine prava kao osnove i pretpostavke *sine qua non* parlamentarizma.

Stoga od izuzetnog je značaja propitati empirijsku ravan parlamentarizma u smislu da li parlament ima neku vrstu autentične političke moći i transformacijsku snagu u odnosu na djelovanje izvršne vlasti ili je ova institucija tek puki proizvod i sljedbenik odnosa među partijskim snagama. U vezi s tim, sugeriše V. Vasović „(...) preka je potreba demokratije da se suzbije ili što je moguće više sužava mogućnost korišćenja parlamenta kao paravana iza kojeg se kriju samovolja i voluntarizam stvarnih nosilaca političke moći i upravljanja“ (Vasović, 2007:9). Stabilnost parlamentarnih demokratija temelji se na razvoju i unapređenju složenog skupa institucija i praksi u kojem centralno mjesto pripada parlamentu. Ova institucija zapravo posreduje u kontinuiranom održavanju veze između vlasti i građana.

U komparativnim procjenama političke moći i uticaja parlamenta na stabilnost demokratskih režima dominiraju dvije tipologije i to tipologija Majkla Mezeja iz 1979. godine i tipologija Filipa Nortona iz 1990. godine. Klasifikacijski kriterijum diverzifikacije legislativnih tijela prema M. Mezeju je *kapacitet*

parlamenta da stvara politiku. Prema ovoj tipologiji parlamenti se poimaju kao: „(...) jake legislature koje mogu da modifikuju ili odbace predloge izvršne vlasti; legislature sa skromnom moći stvaranja politike koje mogu da modifikuju, ali ne i da odbace predloge vlade; legislature koje ne mogu ni da modifikuju ni da odbace predloge izvršne vlasti i koje spadaju u grupu onih koji ili imaju vrlo malo ili nemaju uopšte moći da stvaraju politiku. (Pavlović, 2007:89–90). Na temelju klasifikacijskog kriterijuma *sposobnosti parlamenta da formulišu ili prave politiku* F. Norton je unaprijedio Mezejevu tipologiju. Prema ovom autoru, ključna razlika je između onih parlamenata koji mogu da iniciraju i formulišu zakonodavstvo i onih koji to ne mogu, odnosno „(...) kapacitet parlamenta da stvara i razvija alternativne politike (to generate alternative policies) razlikuje parlamente koji prave politiku (policy – making) od parlamenata koji utiču na politiku (policy – influencing)“ (ibidem: 90).

Navedene tipologije ukazuju da postojanje parlamenta kao izraza narodne volje i, ujedno, najvišeg organa političke moći nije dovoljno samo po sebi za uravnotežen odnos zakonodavne i izvršne vlasti pri čemu rad vlade počiva na principima odgovornosti i polaganja računa parlamentu. Moć parlamenta u pogledu kreiranja, uticanja i nadziranja javnih politika te prevencije i suzbijanja negativnih posljedica političkog djelovanja na određene društvene aspekte ili društvo u cjelini uveliko zavisi od toga koliko je ona istinski koncentrisana u zakonodavnom tijelu ili je disperzirana van njega i prenesena na izvršnu vlast kao produženu ruku partijskih rukovodstava.

2.1. Osciliranje klatna moći između legislativnih tijela i egzekutive

Politološka istraživanja o odnosu zakonodavne i izvršne vlasti u parlamentarnim demokratijama ukazuju na sve veće narušavanje ravnoteže između ove dvije grane vlasti u korist egzekutive, što za posljedicu ima opadanje uticaja parlamenata u ovlašćenom kreiranju politike. Sve dominantnija uloga vlade

postepeno dovodi do irelevantnosti uloge parlamenta u institucionalizovanju političke prakse. Ova tendencija egzekutive u nauci se objašnjava takozvanom hipotezom uticaja. Ova hipoteza, prema V. Pavloviću, sadrži nekoliko važnih momenata: „Prvi je da izvršna vlast može racionalno anticipirati očekivanja i reakciju zakonodavnog tijela u odnosu na inicijative egzekutive (formulisanje predloga zakona i dr.) i da u tom smislu može inkorporirati preferencije parlamenta u svoje predloge (...). Drugi moment hipoteze uticaja ukazuje na realni raskorak koji postoji između usvajanja određene politike i ostvarivanja njenih ishoda. Taj raskorak se uobičajeno naziva informaciona dilema (informational dilemma). Značajan deo informacione dileme razrešava se putem procesa i mehanizama kontrole parlamenta nad egzekutivom. Za razliku od ranijih perioda kada je bio na delu tradicionalni model akcija tipa *nadgledanja policijske patrol* (*police – patrol oversight*), danas se sve više primenjuje model kontrole i nadgledanja tipa *vatrogasnog alarma* (*fire – alarm oversight*), u kome određene interesne grupe upozoravaju zakonodavne organe kada se izvršne agencije ponašaju na neadekvatan način. Treći, najopštiji i najznačajniji moment u hipotezi uticaja odnosi se na proces koji se označava kao *logika delegiranja uticaja* (*logic of influence delegation*). Po tom objašnjenju parlamenti su prosto primorani da delegiraju najveći deo ovlašćenog kreiranja politike na vladu i egzekutivu u celini“ (Pavlović, 2007:85–86).

Nedovoljna sposobnost parlamenta ili njegova nespremnost da koristi svoja ovlašćenja u pogledu kontrole izvršne vlasti dovodi do disfunkcionalnosti ove institucije u pogledu legitimiranja demokratske vlasti, ali i rastuće moći egzekutive koja uprkos svojoj dugoročnoj opstojnosti može doprinijeti neefikasnom i lošem upravljanju javnim poslovima. Isto tako, nestabilnost i česta smjenjivost izborne vlasti, u širem smislu, ne znači i nestabilnost političkog režima, već se dovodi u vezu sa difuznim, kratkoročnim i promjenjivim koalicijskim interesima političkih subjekata u parlamentu, a što je odlika visoko polarizovanih i fragmentiranih partijskih sistema u kojima stranačka rukovodstva imaju moć upravljanja i donošenja političkih odluka.

2.2. (Dis)funktionalnost parlamenta i nestabilne vlade

Iz naših dosadašnjih razmatranja o odnosima moći između zakonodavne i izvršne vlasti uviđamo da postojanje parlamenta kao centralne institucije u parlamentarnim demokratijama nužno ne znači njegovo demokratsko funkcionisanje i demokratsku kontrolu egzekutive. U velikom broju savremenih demokratija parlamenti postaju disfunkcionalni u mjeri u kojoj su u njima naglašeni partijska polarizovanost i nemogućnost postizanja političkog konsenzusa o temeljnim političkim zahtjevima i interesima građana. Neujednačenost partijskih interesa i nemogućnost pronalaženja kompromisa o većini političkih pitanja direktno utiče na djelotvornost rada izvršne vlasti u kojoj se nalaze predstavnici političkih partija. Nemoć parlamenta da posreduje i balansira interese partijskih rukovodstava utiče na nestabilnost izvršne vlasti i česte smjene vlade koje su obilježile, naprimjer, pretfašističku Italiju ili Treću u Četvrtu francusku republiku.

Međutim, nestabilnost same izvršne vlasti nužno ne proizvodi krizu samog političkog režima. Zapravo, parlament u načelu dozvoljava nestabilne vlade i njihovo loše upravljanje javnim politikama. Zašto je to tako, objašnjava američko-italijanski politolog G. Sartori: „(...) parlamentarna demokratija ne može funkcionisati (ni u jednoj od svojih varijanti) ukoliko joj ne služe stranke koje su parlamentarno sposobne; to znači da su socijalizovane (neuspesima, dužinom rada, odgovarajućim inicijativama) do te mjere da su relativno povezane ili disciplinovane, pa se u opoziciji ponašaju kao odgovorna opozicija, sposobna da, barem u izvesnoj meri, igra pošteno, prema utvrđenim pravilima igre“ (Sartori, 2002:192). Sposobnost parlamenta da legitimira demokratsku političku praksu zavisi od volje partijskih rukovodstava i prirode partijskih koalicija koje mogu biti manje ili više heterogene. U vezi s tim, G. Sartoriji ističe „(...) efikasna vlada je gotovo nemoguća ukoliko postoje koalicije koje odražavaju visoko polarizovani partijski sistem, pa zato postoji i izražena koaliciona heterogenost. Suština je u tome da valjano upravljanje državom omogućuje svaki izborni sistem koji

kažnjava najudaljenije, tj. najekstremnije partije političkog spektra (najizraženije levičarske i desničarske)“ (ibidem:191).

Kada je riječ o vezi između stabilnosti političkog režima i izvršne vlasti, istaknimo da se ni u kojem slučaju nestabilnost vlada ne može uzimati kao uzrok nestabilnosti političkog režima, već isključivo njihovo loše upravljanje, pri čemu odgovornost počiva i na institucijama zakonodavne i izvršne vlasti, odnosno u širem smislu odnosima i politikama partijskih rukovodstava. Isto tako, stabilne vlade nužno nisu i efikasne, jer kontinuitet političkog djelovanja izvršne vlasti nije mjerilo demokratičnosti i djelotvornosti njihovih javnih politika. „Usprkos mnogim nekoherentnim pričama u kojima se tvrdi suprotno, stabilnu demokratiju ne podrivaju nestabilne vlade, nego nemoćne ili loše vlade, a to je sasvim druga stvar. Stabilnost vlade nije ništa drugo do puko trajanje, a vlade mogu biti dugovečne i istovremeno nemoćne: njihova stabilnost ni u kom slučaju nije pokazatelj njihove efikasnosti niti delotvornosti. Zaista, u većini parlamentarnih sistema koji zahtevaju koalicionu vladu, vlade produžavaju svoj opstanak time što praktično ne čine ništa. U takvom sistemu i ono malo što koaliciona vlada može da učini, desi se u prvih šest meseci – to je početni period u kome vlada ne može biti oborena a da to ne izazove skandal. Posle toga, vladama ostaje samo da pokušavaju da dobiju u vremenu tako što će biti potpuno neaktivne. Problem, dakle, nije u dugovečnosti, odnosno u dužini trajanja vlada, nego u tome mogu li vlade da vladaju, mogu li delovati kao stvarni subjekti odlučivanja, ili po svaku cenu nastoje da izbegnu donošenje bilo kakve odluke. Još jednom treba ponoviti da stabilna vlada nije dovoljan preduslov za efikasnu vladu: stabilnost ne mora nužno da donese efikasnost“ (ibidem:191).

U tako stvorenom ambijentu političkog djelovanja opravdano se postavlja pitanje da li parlament uistinu kontroliše vladu ili vlada preko partijskih vođa koji su u njoj kontroliše parlament. Partijsko logiciranje, komuniciranje, interpretacija i racionalizacija stvarnosti utiče da parlamentarci postaju pasivni sljedbenici i izvršioc i odluka koje se prethodno donose u okrilju stranačkog rukovodstva čiji se direktni izdanci nalaze u izvršnoj

vlasti. Razmotrimo stoga na primjerima praksi tradicionalnih parlamentarnih sistema položaj i ulogu predsjednika vlade u procesima političkog odlučivanja.

2.3. Status i uticaj predsjednika vlade u parlamentarnim demokratijama

U djelu *Premijeri na vlasti* britanski politolog Mark Bennister naglašava da u vestminsterskim demokratijama kao što su Velika Britanija, Kanada, Australija i Novi Zeland sličnosti u pogledu uloge i funkcije šefa izvršne vlasti su sljedeće: premijeri su vođe političkih partija koje upravljaju parlamentarnom većinom; kabinet koji vode premijeri sastoji se samo od parlamentaraca koji primjenjuju doktrinu kolektivne odgovornosti; nema formalnih pravila o ulozi i odgovornosti premijera; premijer je izvor patronažnih ovlašćenja i on oblikuje i usmjerava rad vlade; vlada formira jednu stranku ili čvrstu koaliciju dvije vodeće stranke; birokratija je orijentisana na razvoj političke karijere (Bennister, 2012:29). Za razliku od predsjedničkog sistema u Sjedinjenim Američkim Državama u kojem se akademska pažnja više posvećuje predsjednikovoj ličnosti i političkom stilu vođenja, u vestminsterskim demokratijama naučna akcentuacija je na analizi formalnih prerogativa vlasti kojima premijeri raspolažu i na osnovu kojih obnašaju svoju funkciju. U skladu s tim, Bennister zapaža da u Velikoj Britaniji postoji visok stepen institucionalizacije britanske politike koja se smatra najjačom determinantom onoga što premijer može ili ne može da uradi (ibidem: 5). Ovakvo poimanje politike proističe iz načina upravljanja britanske vlade koji naglašava važnost institucija, strukture političkog položaja i okruženja. Takođe, dominaciju izvršne vlasti u britanskom parlamentu analizira i J. Hartman ističući da: „Počevši od kralja Georga I, premijer vremenom postaje sve utjecajnija politička ličnost u britanskom političkom sustavu istiskujući, ako ne formalno, onda u svakom slučaju stvarno, monarha sa čela izvršne vlasti. Poremećena ravnoteža u korist izvršne vlasti dovodi do supremacije premijera i vlade u

parlamentu“ (Hartman, 2006:196). Proširujući Hartmanove iskaze istaknimo i kritička opažanja M. Bennistera: „Premijeri kao političke vođe nemaju samo uticaj na pojedince i institucije kojima upravljaju, već i uticaj na šire aspekte društvenog života, koji se osjeća i izvan granica matične države“ (Bennister, 2012:6).

Britanske političke studije o ulozi premijera i njegovom uticaju na oblikovanje političkih procesa uglavnom su do Drugog svjetskog rata bile fokusirane na značaj rada posebno kabinetske vlade i posebno rada vlade premijera. Period nakon Drugog svjetskog rata, prema M. Bennisteru, označava „(...) konačnu transformaciju kabinetske vlade u premijersku vladu. Zakonodavni i izvršni dio državne vlasti napokon se sjedinjuje u jednoj osobi – premijeru“ (ibidem: 13). Takođe, treba istaći da su dva procesa nakon Drugog svjetskog rata uticala na dominantniju ulogu premijera u kabinetu, a riječ je o rastu birokratskog aparata zbog izgradnje države blagostanja i nastanka modernih, masovnih i disciplinovanih političkih partija. Pišući o Čerčilovoj premijerskoj vladavini, Byrum Carter pedesetih godina XX vijeka naglašava: „Premijer je više nego primus inter pares (prvi među jednakima). Promjena položaja sa pozicije kabinetskog ministra na poziciju premijera nije tek puka promjena mjesta u vlasti, već promjena u dimenziji vlasti“ (ibidem: 13).

Uočavamo da je stranački kontrolisani parlamentarizam moguć u sistemima naglašene dihotomije političke pozicije i opozicije. U njima premijer kao dominantna politička figura direktno utiče na parcelisanje političke vlasti i njeno redistribuiranje između parlamenta i vlade. Široka ovlašćenja premijera u pogledu uticaja na oblikovanje javnih politika omogućava suprematiju izvršne vlasti i dovodi do postepene prezidencijalizacije parlamentarnih sistema.

2.3.1. Prezidencijalizacija parlamentarnih sistema

Od šezdesetih godina XX vijeka deskriptivna opažanja u Velikoj Britaniji pokazala su da parlamentarni politički sistemi zapadnoevropskih država više ne djeluju po inherentnoj logici

parlamentarizma, već da funkcionalno sve više počinju nalikovati predsjedničkom sistemu vlasti. O procesu označenom kao prezidencijalizacija parlamentarnih sistema pisali su Thomas Poguntke i Paul Webb naglašavajući da je riječ o tome da parlamentarni režimi postaju sve više predsjednički po svojoj funkcionalnoj logici i političkoj praksi, bez stvarne promjene same formalne strukture odnosno tipa režima. Prvi znaci prezidencijalističkih procesa u vestminsterskim demokratijama, ističe hrvatski politolog D. Nikić Čakar, započeli su “(...) empirijskim raspravama o tome da li je britanska vlada više premijerska ili kabinetska. U središtu ovih rasprava stoji teza o rastu moći središnje vlade i državne birokratije, porastu premijerove dominacije u kabinetu, Whitehallu i nad biračkim tijelom“ (Nikić Čakar, 2009:142). Savremeni „britanski premijerizam“, kako naglašava D. Nikić Čakar, karakteriše centralizacija moći u britanskoj politici, uloga modernih medija, kraj kabinetske vlade, evolucija političkih partija, etos državne službe, slabljenje ideoloških veza i jačanje personalizacije politike (ibidem: 149).

Prezidencijalizacija parlamentarnih sistema odvija se na tri nivoa i to: na nivou izvršne vlasti, nivou stranke i nivou izbornog procesa. Ukratko parafrazirajmo Nikić Čakara u vezi sa osnovnim karakteristikama navedena tri nivoa prezidencijalizacije.

Nivo izvršne vlasti odnosi se na jačanje premijerove moći i slabljenje kolektivnog karaktera vlade. Indikatori prezidencijalizacije su: porast resursa koji su na raspolaganju šefu vlade (osoblje, savjetnici, finansijska sredstva); centralizacija i koordinacija političkih procesa; istraživanja o popularnosti premijera u javnosti koja provode premijerovi izvršni uredi; povećana tendencija reorganizovanja vlade; često premijerevo pozivanje na osobni mandat; povećanje broja posebnih savjetnika čime se zaobilazi kabinet i birokratski aparat i premijerevo učešće na međunarodnim skupovima.

Nivo stranke odnosi se na povećanje političke moći predsjednika u odnosu na stranačke aktivnosti i vođstvo lokalnih stranačkih organizacija. Stranački vođe nastojeće provesti strukturalne promjene uvođenjem direktnih izbora vođstva od

stranačke baze, ostvariti kontrolu nad partijom putem promjena stranačkih statuta u cilju jačanja nadzora nad strankom. Ovome pridodajmo i uvođenje direktnog izbora vodstva stranke i uske saradnje sa medijima.

Nivo izbornog procesa odnosi se na medijsko pokrivanje izborne kampanje pri čemu se pažnja javnosti fokusira na partijske vođe i premijerske kandidate (ibidem: 155–156).

Navedeni nivoi prezidencijalizacije parlamentarnih sistema upućuju da se težište vlasti od kabineta ministara pomjera prema premijerskoj poziciji što je, ujedno, i jedan vid funkciokratije i tendencije ka personalizaciji institucionalnih moći. Ovakav vid političkog upravljanja demokratiju svodi na procese formalnog potvrđivanja odluka koje su prethodno donesene u okrilju stranačkog rukovodstva vladajuće stranke u parlamentu.

U vezi s tim, opravdano je postaviti pitanje mogućnosti i efikasnosti parlamentarne kontrole nad izvršnom vlasti. Analiza političkih subjekata koji utiču na oblikovanje i upravljanje javnim politikama pokazala je da je moć istovremeno i lokacijska i relacijska kategorija. Institucije zakonodavne i izvršne vlasti iako počivaju, teorijski gledano, na odnosima međusobne zavisnosti i saradnje, te odgovornosti vlade pred parlamentom, u praksi se, međutim, ponašaju drugačije. Stranačka rukovodstva putem partija u parlamentu vrše alokaciju političke moći na izvršnu vlast dajući joj odriježene ruke u pogledu provođenja ili neprovođenja javnih politika. Ovaj aspekt prenošenja političke moći na izvršnu vlast u tradicionalnim parlamentarnim sistemima najizraženiji je u pogledu ovlašćenja i uticaja predsjednika vlade na sve subjekte i segmente političkog života, odnosno u visokopolarizovanim stranačkim sistemima koji podliježu vladavini političkih stranaka ili partitokratiji namjernim provociranjem blokada u političkom odlučivanju i neefikasnoj izvršnoj vlasti.

Od parlamentarnih mehanizama kontrole rada izvršne vlasti, i političkih i civilnih, uveliko zavisi otvorenost i demokratičnost politika kojima se rješavaju pitanja od opšteg interesa za društvo i državu. U nastavku rada fokusirajmo se stoga na njihovo kritičko propitivanje kako bismo stekli jasan uvid o

realnim izazovima i perspektivama jačanja njihove uloge u postizanju odgovorne i demokratski orijentisane političke vlasti.

3. Nadzor izvršne vlasti u parlamentarnim demokratijama

Iz naučne i političke perspektive jedan od najvažnijih odlika parlamentarnih demokratija je odgovornost izvršne vlasti parlamentu i pravo parlamenta da kontroliše njen rad. Ukoliko se pitanje parlamentarne kontrole proširi na područje odgovornosti prema biračkom tijelu i građanima, savremeni parlamentarizam zasnovan je na pretpostavci posredne odgovornosti vlade prema biračima i građanima. Iz naših dosadašnjih zapažanja o odnosima zakonodavne i izvršne vlasti uvidjeli smo da parlamentarna kontrola egzekutive nije jednostavan, već složen proces koji zavisi od usklađivanja partijskih interesa u parlamentu, sposobnosti postizanja političkog kompromisa i kulture konsenzusa, te prirode i načina djelovanja stranačkih koalicija. Prema M. Pajvančić: „Nadležnost parlamenta da kontroliše rad egzekutive, posebno rad vlade, čini supstancijalno jezgro odnosa koji oblikuju prirodu parlamentarnog sistema. Položaj vlade u ovom režimu podele vlasti počiva na podršci koju parlamentarna većina pruža vladi. Poverenje parlamentarne većine omogućuje vladi da nesmetano obavlja svoje nadležnosti” (Pajvančić, 2008:124).

U načelu, kritičkim propitivanjem političke vlasti putem raspoloživih mehanizama parlamentarnog nadzora više se koristi politička opozicija kako bi javnost upoznala o nedosljednostima, neregularnostima i posljedicama rada parlamentarne većine. Osim toga, pitanje nadzora predstavlja i pitanje odnosa i ravnoteže među političkim strankama u zakonodavnom tijelu, ali i discipline unutar samih partija. Nastojanja političke opozicije za rigoroznijom kontrolom političke vlasti mogu biti svedena na minimalne okvire većinskim preglasavanjem takvih i sličnih zahtjeva čime se, ujedno, i vlada i njeni ministri ne dovode u položaj preispitivanja njihove političke odgovornosti i čime se održava stabilnost izvršne vlasti. Međutim, previranja i neslaganja između političke pozicije i

opozicije neophodna su kako parlament ne bi postao mjesto nekritičke i aplauzivne podrške partijskih odluka, već njihove argumentovane i racionalne kritike ukoliko one nisu u potpunosti zasnovane na pozitivnim pravnim propisima, društveno prihvatljive i provodive u praksi. Na tom tragu D. Beentham navodi: „Nema parlamentarne kontrole izvršne vlasti ukoliko je parlament jedinstveno i kohezivno tijelo; kontrola se sprovodi kroz stalnu borbu i utakmicu stranaka u kojoj se one prije svega rukovode time kako će ta borba izgledati u javnosti. Ustvari, upravo manjinske ili opozicione stranke unutar zakonodavnog tijela daju neophodnu ‘oštricu’ različitim načinima kontrole; u parlamentarnim sistemima njihovo djelovanje obično koordiniraju zvanični ili nezvanični ‘kabineti u sjenci’ po vestminsterskom modelu” (Beentham, 2008:128).

3.1. Instrumenti nadzora izvršne vlasti

U državama parlamentarne demokratije kontrola izvršne vlasti regulisana je ustavom, zakonima i poslovníkom o radu skupštine odnosno poslovnícima o radu domova zakonodavnog tijela u zavisnosti od toga da li je riječ o monokameralnim (jednodomnim) ili bikameralnim (dvodomnim) institucijama zakonodavne vlasti. Instrumenti kojima se vrši nadzor nad radom egzekutive definisani su statusnim pravima parlamentaraca koja mogu biti realizovana individualno (na vlastitu inicijativu) ili kolektivno (grupnim zahtjevom za pokretanje određenih mehanizama nadzora). Najčešće primijenjeni instrumenti parlamentarne kontrole predstavljaju institut poslaničkih pitanja, interpelacija i glasanje o povjerenju vladi.

Politički mehanizmi nadzora izvršne vlasti primjenjuju se i putem aktivnosti poslaničkih klubova i poslanika na skupštinskim zasjedanjima, stalnih parlamentarnih tijela (komisije i odbori) i povremenih ili privremenih skupštinskih tijela (istražne komisije/odbori) te specijalnih anketnih komisija. Oblici neposredne uključenosti civilne kontrole postižu se putem instituta javnog slušanja ili javne konsultacije. Na kraju, ali ne i najmanje

važan instrument parlamentarne kontrole nad radom izvršne vlasti predstavlja budžetsko pravo parlamenta koje direktno utiče na obezbjeđenje finansijskih sredstava za provođenje vladinih politika.

3.1.1. Institut poslaničkih pitanja

U ostvarivanju svojih funkcija u zakonodavnom tijelu parlamentarci imaju pravo i dužnost da postavljaju poslanička pitanja koja se odnose na rad parlamenta, pojedinog ili više resora ministarstva odnosno vlade u cjelini te drugih institucija i ustanova od javnog značaja. Poslaničkim pitanjem traže se dodatna pojašnjenja i informacije te ukazuje na potrebu korigovanja u vezi sa provođenjem i posljedicama provođenja ili neprovođenja određene oblasne politike ili određenih mjera i aktivnosti iz domena zakonodavne i izvršne vlasti. Pitanja imaju dvostruku funkciju – *da ukažu na nepravilnosti rada u pojedinim segmentima izvršne vlasti i da traže informacije i objašnjenja o stanju i posljedicama određenih aktivnosti u okviru resornog ministarstva ili vlade u cjelini*. Poslaničkim pitanjima podstiče se kratka interakcija između vlasti i opozicije kako bi se naglasile njihove međusobne razlike.

U skladu sa principima otvorenosti, transparentnosti, demokratičnosti, efikasnosti i efektivnosti zakonodavnih tijela u savremenim parlamentarnim demokratijama, poslanička pitanja i odgovori na njih mogu se staviti na uvid javnosti putem dostupnih elektronskih baza podataka o radu legislative ili, u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama, na individualni pisani upit dostaviti svakom subjektu koji ih potražuje.

Kritički posmatrano, sadržaj poslaničkih pitanja može unaprijed biti osmišljen unutar stranačkih rukovodstava koji putem svojih predstavnika u parlamentu usmjeravaju pažnju javnosti na pojedine aspekte rada izvršne vlasti te na vlastiti angažman u rješavanju uočenih propusta u radu. Na ovaj način vrši se posredno komuniciranje političkih stranaka sa biračima s ciljem uticaja na njihovo znanje i informacije u pogledu načina vršenja političke

vlasti te stvaranja pretpostavki za dosljednost ili promjenu u političkom ponašanju u vezi s izborom stranačkih programa i kandidata na narednim izborima. Takođe, ističe I. Pejić: „Svojim aktivnim učešćem u ispitivanju vlade poslanici preporučuju biračima svoj izborni ili politički program. U isto vrijeme, oni prosljeđuju vladi i odgovornim ministarstvima pitanja koja dobijaju od samih birača, a sve to sa ciljem da razviju i prodube komunikaciju sa svojom izbornom jedinicom“ (Pejić, 2007:180).

Funkcija poslaničkog pitanja u navedenom kontekstu ne iscrpljuje se samo traženjem informacija ili obavještavanjem javnosti o radu izvršne vlasti već i isticanje vlastitog ugleda, te indirektno i pozitivizacija imidža političke stranke kojoj parlamentarac pripada, odnosno narušavanje političkog ugleda onih subjekata prema kojima je kritika direktno usmjerena. Posebno politička opozicija koristi instrument poslaničkih pitanja kako bi javno kritikovala i ukazivala na propuste i greške u radu izvršne vlasti i parlamentarne većine. S druge strane, parlamentarna praksa političke pozicije je da postavlja takozvana naručena pitanja koja vlada sama inicira kako bi se istakle dobre strane njenog političkog djelovanja u aktuelnom mandatu i zadržala pozitivna reputacija parlamentarne većine među biračkim tijelom i šire.

Istaknimo da u nekim zapadnoevropskim parlamentarnim sistemima postoji lista tema o kojima se ne postavljaju poslanička pitanja, a u vezi je sa ličnim i privatnim stvarima predstavnika izvršne vlasti te pukim pretpostavkama, a ne dokazima i činjenicama, o nekoj ličnosti ili predmetu rasprave.

Poslanička pitanja mogu se postavljati u usmenom i pisanom obliku i u skladu sa procedurom koja je predviđena skupštinskim poslovnicima. Vremenska ograničenost za postavljanje i odgovaranje na poslanička pitanja proizlazi iz potrebe za racionalizovanjem parlamentarnih zasjedanja. U većini evropskih zemalja postoji sedmično vrijeme za postavljanje pitanja, odnosno vrijeme predviđeno za dostavljanje odgovora na njih, koje se kreće u rasponu od tri do 30 dana. U nekim zemljama, kao što je Francuska, pravo na postavljanje poslaničkih pitanja određeno je članom 48. stav 2. Ustava: „Jedna sedmica u toku

nedelje prvenstveno je rezervisana za pitanja članova Parlamenta i odgovore vlade“ (Pajvančić, 2008:74). Takođe, način predviđen za postavljanje pitanja premijeru specifičan je za britansku parlamentarnu praksu: „U Britaniji unakrsno ispitivanje premijera praktikuje se jednom mjesečno. Premijer ne zna unaprijed o čemu će ga propitivati, a uobičajeno je da ovo prenosi i televizija. Dužnost i premijera i ministara jeste da daju odgovore osim u slučaju kada smatraju ili izjave da bi njihov odgovor bio 'suprotan javnom interesu'. (Orlović, 2008:20).

Kada je riječ o bosanskohercegovačkoj parlamentarnoj praksi, na nivou države, poslanička pitanja postavljaju se u skladu sa poslovnicima domova i upućuju Savjetu ministara ili bilo kojem njihovom članu, samostalnim upravama, zavodima i direkcijama. Pitanje se podnosi u pisanoj formi predsjedavajućem doma pri čemu podnesak sadrži i izjavu da li poslanik traži usmeni ili pisani odgovor. U slučaju da ništa nije navedeno, smatra se da odgovor treba biti dat usmeno na sjednici doma. Za pitanja se minimalno izdvaja sat vremena na svakoj redovnoj plenarnoj sjednici i obezbjeđuje direktan TV-prenos. Odgovori na pitanja mogu se dati odmah na sjednici ako su prisutni članovi Savjeta ministara BiH i ako su u mogućnosti da odgovore. U suprotnom, predstavniku Savjeta ministara ostavlja se rok od sedam do 30 dana da pripremi odgovor. Vrijeme za obrazlaganje svakog postavljanog pitanja i davanje odgovora ograničeno je na tri minute, nakon čega poslanik može komentarisati odgovor ili postaviti dodatno pitanje u trajanju od dvije minute, koliko je predviđeno i za davanje odgovora onome kome je pitanje upućeno (navedeno prema čl. od 151. do 154. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH). Međutim, nedostatak ovog instrumenta parlamentarne kontrole izvršne vlasti predstavlja neuspostavljanje mehanizama za sankcionisanje adresata ukoliko se odgovori na poslanička pitanja ne dostave u propisanom roku u parlamentarnu proceduru ili se uopšte ne dostave.

Komparativnom analizom statističkih pokazatelja broja postavljenih pitanja i dostavljenih odgovora u jednom mandatnom periodu u parlamentarnoj praksi zakonodavnih tijela u BiH uviđamo da njihov omjer nije ujednačen, odnosno da na određeni

broj pitanja odgovori nisu uopšte dostavljeni. Sistem odgovornosti zakonodavne i izvršne vlasti ovim je narušen, a posljedica tog narušavanja je i dosta neiskristalizovana podjela na poziciju i opoziciju, odnosno nepreuzimanje odgovornosti stranaka u parlamentu za društvene posljedice njihovog djelovanja i ponašanje koje više odlikuje kratofilstvo nego zauzimanje za javni interes i u tom smjeru usklađivanje političkih platformi i javnih politika.

3.1.2. Interpelacija

Za razliku od instituta poslaničkih pitanja, interpelacija se podnosi u pisanoj formi od grupe poslanika čiji je najmanji broj za pokretanje ovog mehanizma kontrole izvršne vlasti utvrđen ustavom ili skupštinskim poslovníkom u cilju otvaranja parlamentarne diskusije povodom određenih postupaka i aktivnosti resornog ministra ili opšte politike vlade. Kao izuzetak, u političkoj teoriji navode se izuzeci parlamenata Finske i Njemačke u kojima se postupak interpelacije provodi u vidu usmenog ispitivanja vlade i njenih članova praćenog glasanjem kojim se utvrđuje povjerenje zakonodavnog tijela na date odgovore.

Pokretanjem interpelacije parlament obavezuje vladu da dostavi odgovor na traženi upit grupe poslanika na osnovu kojeg se procjenjuje i evaluira rad izvršne vlasti, a što u krajnjem slučaju može rezultovati zaključkom parlamenta da se pristupi glasanju o povjerenju vladi. U skupštinama u kojima parlamentarnu većinu čini ideološki, svjetonazorski i vrijednosno neprirodna, labava i interesno motivisana koalicija usmjerena na preraspodjelu političkih pozicija na diferencijalnim nivoima zakonodavne i izvršne vlasti, vrlo je vjerovatno da će, uslijed međustranačkih neslaganja, neusaglašavanja stavova pa i raskida koalicije, doći do pokretanja interpelacije u cilju donošenja zaključka parlamenta o tome da se pristupi glasanju o povjerenju vladi. Suprotno tome, ako vlada raspolaže jedinstvenom parlamentarnom većinom slijedeći njen politički program, „(...) interpelacija će biti iskorišćena za potvrdu pozicije vlade i njenu 'političku pobjedu“ (Pejić, 2007:179).

Kada je riječ o Parlamentarnoj skupštini BiH, istaknimo da institut interpelacije nije do sada korišćen iako parlamentarci često izražavaju nezadovoljstvo dobijenim odgovorima na poslaničke upite. Na ovaj način demonstrira se i svojevrsna dominacija izvršne vlasti u odnosu na zakonodavnu, a što je konsekvencija parlamentarnog nejedinstva u pogledu funkcionisanja zakonodavnog tijela.

3.1.3. Glasanje o povjerenju vlade

U parlamentarnim sistemima glasanje o povjerenju vlade predstavlja okosnicu prelamanja odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti. Pokretanje ovog instrumenta u parlamentu može se, u konačnici, završiti donošenjem zaključka kojim se prijedlog odbija, zaključka kojim se vlada obavezuje na određene aktivnosti ili odlukom o izglasavanju nepovjerenja vladi, što vodi raspuštanju i smjeni egzekutive. Postupak glasanja o povjerenju vlade započinje podnošenjem prijedloga za izglasavanje povjerenja vladi prema proceduri i uslovima propisanim ustavom i skupštinskim poslovnicima. Kada je zadovoljena forma podneska za glasanje o povjerenju vladi, podnesak mora biti prihvaćen od utvrđenog broja parlamentaraca i upućen vladi koja je obavezana rokom da se pripremi za raspravu u parlamentu. Nakon rasprave pristupa se glasanju o povjerenju vlade koja može biti smijenjena ukoliko za tu opciju bude većina od ukupnog broja poslanika.

U parlamentima u kojima ne postoji ujedinjena opozicija, manja je vjerovatnoća da će se pokrenuti rasprava o povjerenju vlade. Takođe, ukoliko ne postoje alternative za smijenjenu izvršnu vlast u cjelini ili pojedinačne članove vlade, nije realno očekivati da će parlamentarci posegnuti za korišćenjem ovog instrumenta kontrole izvršne vlasti. Isto tako, ne postoji motiv za ocjenom i osudom vlade kada su stranke na vlasti u zakonodavnom tijelu ujedno one čiji su ministri u izvršnoj vlasti i kada je pri tom naglašena lojalnost stranci. Kontrola parlamenta od strane većinske stranke ili koalicione vladajuće strukture, u kombinaciji sa lojalnošću partiji i njenom rukovodstvu, ograničava motivaciju

parlamentaraca da kritikuju politiku izvršne vlasti. To često dovodi do toga da vlade postepeno preuzimaju moć u odnosu na legislativno tijelo umjesto da je obratno – za razvoj demokratije neophodno je jačati odgovornost izvršne vlasti zakonodavnom tijelu.

U vezi s tim, sociolog V. Goati piše: „Partija na vlasti teži stvaranju većine, organizuje vladu i nastoji da ostvari proklamovane ciljeve, osigurava odgovornost za vladine akcije, kontroliše državnu administraciju, podstiče stabilnost vlade i omogućuje djelovanje opozicije“ (Goati, 2007:57). Partijska lojalnost predstavlja nekritičko podržavanje i konformističko djelovanje pojedinca u skladu s ideologijom, vrijednostima i ciljevima stranke. Partijska lojalnost u uskoj vezi je sa partijskom disciplinom kojom se ograničava sloboda djelovanja poslanika mimo partijskih principa i konsenzualno donesenih odluka ili stavova kojima poslanici javno istupaju u parlamentu. Poznat slučaj u održavanju partijske discipline u britanskom parlamentu je putem tzv. vipova (bičeva), koji obezbjeđuju da poslanici slijede partijsku liniju u glasanju. Vipovi vode računa o stepenu aktivnosti i lojalnosti pojedinih poslanika i na osnovu toga njima se dodjeljuju i neke privilegije od boljih radnih mjesta u parlamentarnim komitetima ili na nivou izvršne vlasti.

Veza između partijskog rukovodstva i članova izvršne vlasti putem rada zakonodavnih tijela vidljiva je u naglašenoj stranačkoj disciplini i lojalnosti da se vladi daju odriješene ruke za javno djelovanje i pored uočenih propusta u njenom radu, te posljedica njenog djelovanja po opšti društveni interes.

Poseban slučaj predstavlja institut *konstruktivnog glasanja o (ne)povjerenju vladi*. Ovaj postupak se provodi u ustavnim sistemima kao što su Austrija, Njemačka, Španija, Mađarska i Slovenija, a suštinska razlika u odnosu na redovni postupak glasanja o povjerenju vladi prema M. Pajvančić je u tome “(...) što se u parlamentu može pristupiti glasanju o poverenju vladi samo pod uslovom da je izglasan novi mandatar za sastav nove vlade” (Pajvančić, 2008:182). U praksi, najpoznatiji primjeri konstruktivnog glasanja o povjerenju vladi su vezani za Njemačku. Naime, kada donji dom njemačkog parlamenta, Bundestag, izglosa

nepovjerenje vladi, a ne odluči o izboru novog kancelara, predsjednik Republike može da imenuje i onog kandidata koji nije osvojio potrebnu većinu ili da raspusti donji dom. Sa druge strane, kancelar može da prisili Bundestag da glasa o njegovom povjerenju ili da predloži predsjedniku Republike da raspusti parlament. “Takvu ‘ucenu’ Bundestag može da spreči ukoliko apsolutnom većinom svojih članova izabere novog kancelara. Mehanizam konstruktivnog glasanja o nepovjerenju sadrži formalne uslove koji otežavaju olako pristupanje obaranju vlade, što je doprinelo stabilnosti nemačkog kancelarskog sistema i održavanju potrebne ravnoteže između parlamenta i vlade” (Pejić, 2007:189).

U Bosni i Hercegovini, na nivou države, instrument izglasavanja nepovjerenja izvršnoj vlasti predviđen je ustavom i skupštinskim poslovnicima. Prema članu V 4. tačka c) Ustava BiH, „Savjet ministara će podnijeti ostavku ukoliko mu Parlamentarna skupština izglasa nepovjerenje.“ U Poglavlju VI *Glasanje o nepovjerenju Savjeta ministara* Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH u čl. 135–140. opisana je procedura pokretanja ovog nadzornog instrumenta izvršne vlasti. U navedenim članovima Poslovnika predviđeno je da najmanje tri delegata u Domu mogu dati prijedlog za glasanje o nepovjerenju Savjetu ministara ili o potrebi njegove rekonstrukcije. Prijedlog se dostavlja predsjedavajućem Doma u pisanoj formi, potpisan i s obrazloženjem. Predsjedavajući Doma ovaj prijedlog odmah dostavlja Predsjedništvu BiH, Savjetu ministara i delegatima u Predstavničkom domu. U roku koji Dom utvrdi zaključkom, prijedlog se uvrštava na sjednicu Doma, a u svakom slučaju 30 dana od dana dostavljanja Savjetu ministara. Prije početka rasprave na sjednici Doma o pitanjima iz prijedloga, Savjet ministara može podnijeti Domu izvještaj u pisanoj formi s mišljenjem i stavovima, koji se dostavlja delegatima najkasnije 24 časa prije održavanja sjednice. Nakon rasprave i iznesenih stavova Savjeta ministara, delegati glasaju o prijedlogu. O rezultatima glasanja predsjedavajući Doma obavještava Predstavnički dom, Savjet ministara i Predsjedništvo BiH. Slična procedura za glasanje o

nepovjerenju izvršnoj vlasti predviđena je i Poslovníkom Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.

Istaknimo da je u 2014. godini došlo do paralelnog pokretanja mehanizama za izglasavanje nepovjerenja vladi na kantonalnom nivou na teritoriji Federacije BiH. Razlozi za smjenu vlade proistekli su iz dugogodišnjeg akumuliranog nezadovoljstva građana neefikasnošću i neefektivnošću političkih subjekata da vršenje vlasti u institucijama usmjere u pravcu izgradnje demokratske, stabilne i progresivne političke zajednice.

3.1.4. Kontrola izvršne vlasti putem rada stalnih parlamentarnih tijela

Za razmatranje pitanja iz nadležnosti parlamenta, za razmatranje nacrtá i prijedloga zakona i drugih opštih akata kao i za pripremanje i obavljanje drugih poslova formiraju se stalna tijela u vidu komisija i/ili odbora čiji je rad javan. Osim toga, ističe D. Beentham: “Najsistematičniji metod za kontrolu rada izvršne vlasti jeste kontrola kroz parlamentarne odbore koji prate rad svih pojedinačnih vladinih organa i ministarstava i ispituju posebno važne aspekte njihove politike, kao i njihovo rukovođenje” (Beentham, 2007:128). Radna tijela daju mišljenja, podnose prijedloge i izvještavaju parlament o pitanjima iz svog djelokruga, a odlučuju samo o pitanjima koja su im poslovníkom ili odlukama zakonodavnog tijela data u neposrednu nadležnost. Članstvo u radnim tijelima korespondira srazmjerno zastupljenosti političkih stranaka ili koalicije u parlamentu, a u njihovom radu mogu učestvovati i predstavnici izvršne vlasti, posebno u slučajevima kada je vlada ili nadležno ministarstvo predlagáč zakona ili amandmana. Osim toga, na sjednicama ili u sastavu radnih tijela mogu biti i stručnjaci iz domena radnog tijela (ustavo-zakonska regulativa, sigurnost, ljudska prava, ekonomija, zdravstvo, informisanje, poljoprivreda, energetika itd.).

Radnim tijelima pripada specifična zadaća u postupku donošenja pozitivnih pravnih propisa pri čemu se zakonodavna funkcija preklapa sa kontrolnom funkcijom. U tom smislu, radna

tijela zamjenjuju parlament u obavljanju njegove zakonodavne i kontrolne nadležnosti. Od momenta kada izvršna vlast uputi zakon u parlamentarnu proceduru, sve do njegovog uvrštavanja u dnevni red plenarne sjednice parlamenta, radno tijelo ili više radnih tijela (ukoliko dolazi do njihove međusobne koordinacije uslijed preklapanja više sličnih ili srodnih oblasti) obavljaju raspravu o njemu. Na taj način detaljno se ostvaruje uvid u važnost i potrebu donošenja predloženog akta, mogućnost njegove provodivosti u praksi (materijalni, tehnički i finansijski resursi) i, dugoročno, posljedice njegove implementacije odnosno njenog izostanka.

Kontrola izvršne vlasti putem rada i rasprava na stalnim parlamentarnim tijelima moguća je ukoliko su ona sposobna da samostalno odlučuju o tome koje aspekte vlade treba ispitati i ukoliko se na komisijama/odborima postigne politički konsenzus njegovih članova o tome. Ne treba previdjeti činjenicu da se u sastavu ovih tijela nalaze parlamentarci koji nastoje usaglasiti stavove svoga političkog rukovodstva odnosno političke opcije koju zastupaju sa opštom politikom parlamentarnog tijela. Pitanje individualne političke motivacije/demotivacije za aktivan angažman u radu ovih tijela povezuje se sa pitanjem stranačke lojalnosti odnosno partijske discipline, o čemu je već bilo riječi.

3.1.5. Istražna parlamentarna tijela

Demokratsko upravljanje javnim poslovima u zakonodavnim institucijama osnaženo je pravom formiranja *ad hoc* istražnih komisija/odbora na nivou jednog od domova ili oba doma parlamenta u cilju prikupljanja podataka, informacija, dokumenata, iskaza svjedočenja neophodnih za ostvarenje cjelovitog uvida u domene poslovanja izvršne vlasti u kojima su uočene grube povrede zakonskih procedura i nepravilnosti u radu koje proizvode ili bi mogle prouzrokovati negativne društvene posljedice. Ovaj instrument kontrole izvršne vlasti koristi se u slučaju razmatranja složenih pitanja koja parlament ne može detaljno da istraži na plenarnim zasjedanjima. U načelu, efektivnost rada istražnih komisija vrednuje se na osnovu javno publikovanih zaključaka po

završenim aktivnostima. Međutim, u većini slučajeva, iako su izvještaji ovih komisija dosta kritički usmjereni na rad vlade i države u stanju pripravnosti, oni u praksi dugoročno ne doprinose trajnom otklanjanju referentnih problema. Istraživanja ove problematike u britanskom parlamentu ukazala su da „(...) manje od pet posto svih izvještaja istražnih komisija bude predmet rasprave u Domu komuna. Parlamentarna praksa pokazuje da su se premijeri retko pojavljivali pred izabranim komisijama i da su ovo sredstvo kontrole prepustili ministrima“ (Pejić, 2007:183).

U Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine istražne komisije su se takođe bavile utvrđivanjem činjenica, stanja i posljedica u određenim domenima poslovanja izvršne vlasti. U vezi s tim, javnosti su poznati slučajevi utvrđivanja zakonitosti procesa uništavanja municije, minsko- eksplozivnih sredstava, naoružanja i vojne opreme te utvrđivanje trošenja donatorskih sredstava. Ipak, kao mehanizam nadzora izvršne vlasti, i pored svoje efektivnosti, ne koristi se često kako bi se smanjila ili izostala kritika načina javnog vršenja političke vlasti i utvrđivanja sistema političke odgovornosti. Na ovaj način parlamenti prećutno unutar sebe destruiraju ideju i instituciju parlamentarne demokratije.

3.1.6. Anketne komisije

Kao privremena ili povremena radna tijela, anketne komisije se formiraju odlukama zakonodavnog tijela u cilju prikupljanja određenih informacija ili utvrđivanja činjenica od javnog značaja o pojedinim pojavama ili događajima u pojedinim institucijama i ustanovama izvršne vlasti te oblastima zajedničkog poslovanja više ministarstava. Prilikom prikupljanja informacija anketni odbori garantuju određen stepen zaštite identiteta lica od kojih dobijaju neophodne informacije prema jasno utvrđenim zakonskim procedurama. U tom smislu, D. Beentham navodi: „Važan element anketnih komisija jeste zaštita koja se pruža svedocima kroz propise o licima iz samog sistema koja su spremna da otkriju zloupotrebe (engl. whistleblower)“ (Beentham, 2008:135). Na tom tragu, slučajevi iz komparativne parlamentarne

prakse savremenih demokratija koji dovode do obrazovanja anketnih komisija upućuju da je riječ o aferama prislušivanja najviših vrhova zakonodavne i izvršne vlasti, korupcije u pojedinim segmentima javnog poslovanja itd.

3.1.7. Javna slušanja/konsultacije

Građanin kao aktivan politički činilac i nosilac aktivnosti kojim se postižu i omogućavaju političke slobode u društvu neodvojiva je komponenta demokratskog vođstva. Njegova uloga je da, u saradnji sa legitimno izabranim predstavnicima političke vlasti, učestvuje u stvaranju i zaštiti interesa demokratske političke zajednice, pri čemu politička vlast svojim praksama podstiče građanski aktivizam i sprečava gubljenje identifikacije građana sa političkim društvom kao svojom zajednicom. Političke prakse oblikuju se i provode unutar demokratskih institucija, te podliježu kritici i kontroli javnog mišljenja. U vezi s tim, jedan od najznačajnijih instrumenata uključenja građana u proces kontrole izvršne vlasti i podsticanja civilno-političkih interakcija predstavljaju javna slušanja ili konsultacije. „Cilj javnih slušanja su nadzor i kontrola vlade, unapređivanje rada skupštinskih odbora, bolja implementacija usvojenih zakona i povećanje dijaloga između građana i vlasti” (Orlović, 2008:22).

Javna slušanja organizuju se povodom otvaranja nacрта zakonskih akata javnosti u cilju prikupljanja informacija, mišljenja, sugestija i prijedloga predstavnika javnog i civilnog sektora te akademske zajednice i stručnjaka za referentnu oblast. Smisao ovog procesa je da se unaprijedi demokratski zakonodavni i kontrolni proces, povećava razumijevanje vlasti i građana te (o)jača povjerenje u rad institucija zakonodavne i izvršne vlasti.

Ipak, samo povećanje participativnog potencijala i uloge civilnog sektora u stvaranju kvalitetnih zakonskih akata nužno ne znači i demokratizaciju političke prakse prilikom implementacije zakona. Pozitivnopravni propisi nerijetko podliježu naknadnim ispravkama i dopunama, odnosno promjeni novim zakonskim i podzakonskim aktima uslijed neadekvatne materijalne, tehničke i

finansijske infrastrukture neophodne za njihovo provođenje. Osim toga, mnogi zakoni podliježu vlastitom revidiranju zbog promjenjivih političkih i društvenih okolnosti unutar samog sistema ili užeg ili šireg okruženja u kojem se nalaze i sa kojim postoji određena povezanost i međuzavisnost. Naposljetku, da li će zakon biti u javnosti okvalifikovan kao dobar ili manjkav u pogledu njegove primjene, uveliko zavisi i od toga da li politička vlast koja djeluje u određenom političkopravnom sistemu predstavlja garant vladavini prava kao pretpostavci njene demokratičnosti.

3.1.8. Budžetska kontrola

Pitanje razmatranja i usvajanja budžeta odnosi se na obezbjeđenje sredstava iz javnih prihoda i njihovo korišćenje, odnosno posredno ukazivanje povjerenja izvršnoj vladi i davanju saglasnosti za obavljanje javnih poslova u kontekstu usvojene budžetske politike. Ako parlament ne usvoji budžet, vlada ne može obavljati svoje nadležnosti, što povlači pitanje glasanja o njenom povjerenju i mogućnost da vlada bude primorana na ostavku. Prijetnjom da neće prihvatiti budžet, parlament može da prinudi vladu da povuče svoj prijedlog ili odstupi od preduzimanja aktivnosti koje zakonodavno tijelo ne želi podržati. Skupštinska tijela nadležna za razmatranje budžeta i praćenje budžetskih rashoda, stoga posebno vode računa o tome da li se javna sredstva namjenski i ekonomično troše, da li ima dokaza o zloupotrebi ili pronevjeri javnog novca ili drugim nepravilnostima, te da li se potrošnja nalazi u granicama predviđene preraspodjele budžetskih sredstava.

Ipak, mnogobrojne afere i skandali u pogledu fenomena korupcije u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti ukazuju na netransparentno trošenje javnog novca i nedemokratsko vršenje političke vlasti. To ukazuje na sve veću podređenost parlamenta interesima rukovodstva političkih stranaka koji nastoje suziti obim kontrole nad egzekutivom kako bi budžetska sredstva bila iskorišćena u privatne svrhe.

Zaključna razmatranja: Nadzor nad egzekutivom i postparlamentarizam

U parlamentarnim demokratijama legislativna tijela predstavljaju jezgra demokratije i aktivne stvaraoce demokratskih vrijednosti kojima oblikuju javne politike i čine ih otvorenim i dostupnim za sve građane. Pored svoje primarne nadležnosti za donošenje zakona, parlamenti putem različitih instrumenata kontrole nad radom izvršne vlasti imaju i ulogu u stvaranju sistema međuzavisnosti i odgovornosti legislative i egzekutive. Od distribucije političke moći među političkim strankama u parlamentu, njihovog međusobnog odnosa i kulture postizanja političkog konsenzusa oko bazičnih pitanja društvenog razvoja zavisi stvarni uticaj parlamenta na rad izvršne vlasti. Parlament predstavlja ključni institucionalni okvir kretanja i dinamike političke pozicije i opozicije te, u tom smislu, jačanje demokratskog kapaciteta institucija zakonodavne i izvršne vlasti direktno je podložno političkim partijama koje učestvuju u vršenju vlasti.

Da li će i u kojoj mjeri zakonodavna tijela koristiti mehanizme nadzora nad izvršnom vlasti, zavisi od interesa političkih partija u parlamentu da vlast uskladi s javnim društvenim potrebama i opštim interesom te je, na taj način, učine odgovornom prema svim građanima. Način i posljedice vršenja političke vlasti odraz je demokratičnosti političkih i društvenih aktera koji participiraju u aktuelnim političkim i društvenim procesima. U tu svrhu, zakonodavnim organima stoje na raspolaganju brojni instrumenti nadzora izvršne vlasti koje je potrebno kontinuirano jačati i prilagođavati promjenjivim okolnostima koje utiču na dinamiku političkih i društvenih procesa. Osim toga, neophodno je razvijati i demokratski kapacitet političkih subjekata koji participiraju u vršenju vlasti i upravljaju državom.

Sa druge strane, umjesto stvaranja stabilnih pretpostavki za politički, ekonomski i socijalni razvoj te demokratski koncept upravljanja državom politički subjekti mogu pribjegavati i različitim tehnikama instrumentalizacije demokratije i, u tom

smislu, primjećujemo da se proces donošenja političkih odluka izmješta izvan parlamenta, što dovodi do slabljenja zakonodavnih institucija. U naučnoj teoriji, antidemokratizacija političke prakse kako u nacionalnim parlamentima tako i u institucijama Evropske unije proizvodi postparlamentarno stanje za koje je karakteristično da građani gube ili nemaju moć učešća u političkom odlučivanju, dok se javno dobro i opšti interes prelamaju preko raznolikih lobističkih mreža i grupnih nosilaca društvene moći. Na tom tragu, politolog T. Cipek zaključuje da: „teorije postparlamentarne demokratske legitimacije, prema jednom tumačenju, u stvarnosti vode prema potpunom prikrivanju i na kraju nestanku građana kao izvora demokratske legitimacije Europske unije, odnosno nestanku funkcije nacionalnih i Europskog parlamenta. Protivnici postparlamentarne strategije smatraju da je zapravo riječ o pokušaju da se teorijski opravda već postojeća dvojbena praksa institucija izvršne vlasti, koja se u svojim odlukama u pravilu oslanja na neposredne sporazume s lobističkim skupinama. Prigovaraju da se na taj način političko odlučivanje svodi isključivo na poštivanje konkretne političke moći socijalnih i ekonomskih čimbenika politike (...). Neposredno sudjelovanje subjekata iz sfere društva i gospodarstva u proces političkog odlučivanja s jedne je strane sigurno doprinos demokratizacije politike, ali, s druge, može voditi suspenziji funkcije parlamenta ili parlamentarne vlade. U tom bi se slučaju sustav parlamentarne demokracije, koji ipak nastoji uspostaviti opće dobro – javni interes svih građana – raspao u niz partikularnih interesa koji dolaze iz civilnog društva“ (Cipek, 2007:859–860). Kako bi se umanjili rizici postparlamentarnih procesa, legislativna tijela bi, osim posredovanja različitih interesa iz društva, morala svojim radom, ulogom i značajem jasno demonstrirati da politička moć nije vlasništvo pojedinih političkih subjekata kojima se prijeto i prećutno daje pristanak vlasti da djeluju s efektom obavezujućim po čitavu zajednicu, već da je ona isključivo u funkciji opšteg dobra i svih građana, permanentno podvrgnuta argumentovanoj i racionalnoj kritici i javnom propitivanju. Na ovaj način bi i demokratija u realnom životu zaživjela kao javno dobro, a ne kao populistička solucija za nove načine nedemokratskog vladanja.

Literatura

1. Beetham, David (2008), *Parlament i demokratija u dvadeset i prvom veku*, Interparlamentarna unija i UNDP, Beograd.
2. Bennister, Mark (2012), *Prime Ministers in Power: Political Leadership in Britain and Australia*, Palgrave MacMillan, UK.
3. Cipek, Tihomir (2007), *Institucionalni dizajn i demokratski deficit Europske unije*, časopis *Društvena istraživanja*, Vol. 16, No. 4-5, Zagreb.
4. Čakar Nikić, Dario (2009), *Prezidencijalizacija parlamentarnih sustava: komparativni analitički okvir*, Politička misao, broj 2, Zagreb.
5. Goati, Vladimir (2007), *Političke partije i partijski sistemi*, CEMI, Podgorica.
6. Goati, Vladimir (2008), *Parlamentarizam i partijski sistem Srbije*, u: *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka Beograd, Beograd.
7. Grupa autora (1993), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd.
8. Marković, Goran i dr. (2012), *Poboljšanje demokratskih performansi Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo; Čigoja štampa, Beograd.
9. Orlović, Slaviša (2008), *Parlament i građani: Vodič za građane i udruženja građana*, UNDP Srbija, Beograd.
10. Pajvančić, Mirjana (2008), *Parlamentarno pravo*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd.
11. Pavlović, Vukašin (2008), „Parlamentarizam i demokratija“, u: *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka Beograd, Beograd.
12. Pavlović, Vukašin, S. Orlović (2007), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka, Beograd.
13. Pejić, Irena (2008), „Kontrolna funkcija parlamenta“, u: *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka Beograd, Beograd.
14. Poslovník Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.
15. Poslovník Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

16. Sartori, Đovani (2002), „Ni predsednički sistem, ni parlamentarizam“, u: *Politikološke teme*, Fakultet političkih nauka Beograd, Beograd.
17. Vasović, Vučina (2008), „Savremeni izazovi parlamentarizma“ u: *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka Beograd, Beograd.
18. Zgodić, Esad (2009), *Multiverzum vlasti: za novu kratologiju*, Fakultet političkih nauka Sarajevo, Sarajevo.