

**RAZVOJ I FUNKCIJE PARLAMENTA
I NJEGOV ODNOS PREMA IZVRŠNOJ VLASTI
U ZEMLJAMA EVROPSKE UNIJE*** ******

Sažetak

U ovom radu autori ulaze u problematiku parlamentarnog razvoja krajem dvadesetog veka, kao i savremenih tendencija odnosa parlamenta i izvršne vlasti. U prvom delu rada se objašnjava problem legitimiteta parlamenta kroz teorijsku analizu legitimiteta vlasti i predstavljanja i učešća naroda u toj vlasti. Sledi kratak pogled na načelo podele vlasti i njena dva osnovna modela, parlamentarni i predsednički sistem, da bi se prešlo na današnje tendencije položaja i funkcija parlamenta u Evropskoj uniji.

Prvo se daje uporednopravni pregled nekadašnjih socijalističkih država, a danas punopravnih članica Evropske unije, koje su sve prihvatile demokratske tekovine parlamentarnog sistema, naravno u većoj ili manjoj meri, sa određenim oscilacijama. A zatim, s obzirom na to da je parlamentarni sistem dominantni sistem vlasti u Evropskoj uniji, razmotriće se njegove tri varijante u ostalim državama Evropske unije, i to: 1) gde u odnosu na parlament izvršna vlast jača u licu šefa države, 2) gde u odnosu na parlament izvršna vlast jača u licu vlade ili njenog predsednika i 3) gde parlament i izvršna vlast ostaju u ravnoteži.

Ključne reči: parlament, sistem vlasti, izvršna vlast, komparativno pravo, Evropska unija.

* Doktor pravnih nauka, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd, Srbija, e-mail: o.nikolic@iup.rs

** Doktor pravnih nauka, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd, Srbija, e-mail: s.manojlovic@iup.rs

*** Rad je nastao kao rezultat finansiranja naučnoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2022. godini, evidencioni broj 451-03-68/2022-14/200049.

**** Dr Savo Manojlović se zahvaljuje dr Oliveru Nikoliću, naučnom saradniku Instituta za uporedno pravo, za pomoć koju mu je pružio savetima kao komentor, tokom izrade doktorske disertacije pod nazivom „Javnopravni subjektivitet i ovlašćenja političkih stranaka u liberalnoj demokratiji”, odbranjene na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 29. decembra 2021. godine, pod mentorstvom prof. dr Dobrosava Milovanovića.

1. Legitimitet parlamenta i njegov položaj

1.1. Parlament i njegov legitimitet

Odnos upravljača i onih nad kojima se upravlja u bilo kom političkom sistemu vekovima stvara jedan fundamentalan problem. To je problem legitimiteta onih koji upravljaju, dakle onih koji vrše vlast. Kako kaže Duverger (1975, p. 33), u stvari problem je logično opravdati iskazivanje poslušnosti vlasti.

U demokratskom političkom sistemu ovo „logičko opravdanje”, to jest razlog (osnov) pokoravanju vlasti se, praktično, samo po sebi nameće. Istinite i uvek aktuelne reči Rusoa (1993, p. 30) da pošto nijedan čovek nema prirodnu vlast nad svojim bližnjima, i pošto iz sile ne proizilazi nikakvo pravo, ostaju sporazumi kao osnova za sumnju u legitimnu vlast među ljudima. Ova ideja Rusoa, oslobođena naslaga koncepcije o društvenom ugovoru, jeste temelj za istinsko rešenje problema, kojem se Carl J. Friedrich (1958, p. 232) sasvim približio tvrdeći da legitimitet počiva isključivo na prihvatanju i podršci naroda, odnosno da je volja naroda magični izvor sve legitimne moći. Prema tome, oni koji upravljaju imaju legitimitet ako su izraz volje naroda, odnosno ako uživaju slobodnu podršku naroda, to jest imaju pristanak većine (Bluntschli, 1880, p. 71). Iskustvo pokazuje da su izbori onih koji upravljaju ključni deo mehanizma kojim se postiže legitimitet. Međutim, svoju funkciju stvaranja i obezbeđivanja legitimiteta izbori će izvršiti samo ako su slobodni i demokratski. U čitavom ustavnom i političkom sistemu to se odnosi, u prvom redu, na izbore za parlament.

Dakle, parlament kao institucija predstavničkog sistema i izraz narodne (nacionalne) suverenosti je imao demokratski osnov svog postojanja i uživao legitimitet u toku svoje duge istorije svuda i uvek, gde i kada je bio rezultat slobodnih i demokratskih izbora. To je i stvorilo mogućnost parlamentu da ostvari izuzetnu ulogu u toku političke i ustavne istorije i zauzme centralno mesto u političkom i ustavnom sistemu moderne demokratske države. I obrnuto, parlament je pado na margine političkog života i postajao dekor na političkoj pozornici, bez obzira na eventualne formalne proklamacije i ustavne konstrukcije, u zemljama u kojima nedemokratski i lažni izbori (npr. u uslovima jednopartijskog sistema) nisu mogli da mu daju legitimitet, niti da stvore demokratsku osnovu njegovog postojanja.

1.2. Položaj parlamenta u demokratskom sistemu

Ako su tačna gore navedena zapažana o položaju parlamenta u demokratskim i nedemokratskim zemljama, tačno je i to da njegova stvarna uloga i položaj zavise od brojnih činilaca – sistemskih (ustavnih) rešenja, autoriteta vodećih

ličnosti, a naročito od partijskog sistema i delovanja političkih stranaka. Otuda su se tokom istorije položaj i funkcije parlamenta menjali i razlikovali, i to ne samo od jednog do drugog sistema vlasti (predsedničkog, parlamentarnog i drugih) već i u okviru jednog istog sistema.

Tako je, u predsedničkom režimu remećenje ravnoteže vlasti, koja predstavlja ugaoni kamen svakog sistema podele vlasti, pa i predsedničkog, u pojedinim periodima dolazilo do vidljivijeg izražaja, pa se i moglo govoriti o kongresnoj vladi, predsedničkoj vladi i slično. U svakom od ovih slučajeva, parlament (kongres) nije, u samoj praksi, imao isti položaj i istu ulogu.

To pogotovo važi za zemlje (pre svega latinoameričke, pa i neke afričke zemlje) u kojima je činjen bezuspešni pokušaj da se uspostavi predsednički režim (Roy, 1977, pp. 110 i dalje). Taj neuspeh je praktično imao značenje deformisanja autentičnog predsedničkog režima koje se ispoljavalo u drastičnom jačanju egzekutive, odnosno slabljenju uloge pozicije parlamenta. U ovakvom izopačenom predsedničkom režimu, nazvanom prezidencijalizam, kako je praksa pokazala, otvara se put ličnoj vlasti i uspostavljanju autoritarnog režima u kojima je parlament gubio svaku realnu ulogu.

Parlament u parlamentarnom sistemu je nosilac zakonodavne vlasti; on je taj pred kojim je vlada odgovorna i koju parlament može da obori; zauzvrat, izvršna vlast može da raspusti parlament. To su glavni, ali nikako i jedini elementi koji opredeljuju položaj i funkcije parlamenta u mehanizmu ravnoteže (i saradnje) vlasti u parlamentarnom režimu. Parlamentarizam možemo posmatrati kao sistem dualiteta vlasti (legislative i egzekutive) koji karakteriše primena triju osnovnih načela: a) jednakost između legislative i egzekutive, b) saradnja između tih dveju vlasti, c) postojanje uzajamne mogućnosti delovanja jedne vlasti na drugu (Sokol, Smerdel, 1988, pp. 100–101).

Međutim, s obzirom na to da su parlamentarni režimi u stalnoj evoluciji (Lalumiere, Demichel, 1978, p. 94), poremećaj ravnoteže, a samim tim i drukčija pozicija parlamenta, ne predstavljaju iznenađenje. Ako se ostave po strani različite varijante u kojima se ispoljavao parlamentarni režim (dualistički, monistički, a posebno i racionalizovani parlamentarizam), pažnju u tom pogledu naročito privlače režim dvopartijskog parlamenta i režim višepartijskog parlamenta.

Pošto u režimu dvopartijskog parlamenta jedna stranka (pobednička) raspolaze većinom u parlamentu, a time i vladom, vođenje politike faktički prelazi u ruke vlade, pogotovo ako se na njenom čelu nalazi šef većinske partije. Na taj način, parlament (većina) i vlada nisu više u odnosu suprotstavljenih vlasti, a funkcija parlamenta se u ovakvim uslovima neizbežno svodi na vršenje kontrole nad vladom.

U zemljama u kojima parlamentarna većina nije stabilna, ni jaka, pa se i pribegava raznim koalicijama, pozicija vlade je slaba te su neizbežne česte ministarske krize. U takvim sistemima vlada ne vodi politiku, već se priklanja volji parlamentarne većine, što i govori o drukčijoj poziciji parlamenta (premoć parlamenta).

Teorijski i idejno zamišljena afirmacija demokratskog predstavničkog tela i njegovog centralnog položaja u skupštinskom sistemu (puna premoć nad egzekutivom) u praksi nije doživela potvrdu već samim tim što ni sam skupštinski sistem nije, sem izuzetno (Švajcarska), doživeo uspeh (Nikolić, 1993, pp. 57 i dalje). Ostavljajući po strani neuspele pokušaje uspostavljanja skupštinskog sistema (naročito posle Prvog svetskog rata), valja ukazati na potpuni debakl skupštinskog sistema u bivšim socijalističkim zemljama. Formalno opredeljenje za princip takozvanog demokratskog jedinstva vlasti (termin skupštinski sistem se nije upotrebljavao, osim u Jugoslaviji) u ovim zemljama je u praksi, pa čak i putem ustavnih odredaba, bilo grubo pogaženo. U uslovima jednopartijskog sistema, plebiscitarnih izbora, sraščivanja partijskog i državnog aparata, jačanja izvršne vlasti kao direktnog eksponenta jake partijske države, došlo je do potpune pasivizacije parlamenta i njegovog pretvaranja u dekorativnu instituciju autoritarne države.

2. Parlament i savremene evropske tendencije

Ravnoteža zakonodavne i izvršne vlasti, koja predstavlja suštinu ustavnopravno proklamovanog principa podele vlasti i sistema vlasti mnogih zemalja, izložena je velikim iskušenjima već dugo vremena. Iako taj fenomen nije nov ni skorašnjeg datuma, on je poslednjih decenija došao do snažnijeg izražaja, i to u vidu širenja i jačanja jednog dvostrukog procesa – procesa snaženja izvršne vlasti i samim tim procesa slabljenja parlamenta. Razume se, taj proces se nije na isti način i u istim oblicima, ali ni sa istim intenzitetom odvijao u svim zemljama, kao što nije izazivao ni iste posledice niti je bio prouzrokovan istim razlozima. Pri tome, ma koliko ovaj dvostruki proces bio karakterističan za današnju epohu, ne bi se smele ispustiti iz vida ni druge tendencije – očuvanje uravnotežene (ili bar formalno jake) pozicije parlamenta u jednim, odnosno težnja da se uspostavi takva pozicija parlamenta u drugim zemljama.

Imajući u vidu poslednju dekadu prošlog veka, najkrupnije promene u pogledu razvoja i položaja parlamenta su se odigrale u postkomunističkim zemljama centralne i istočne Evrope, koje su ušle u članstvo Evropske unije, dok u istom periodu u ostalim državama Evropske unije takvih promena nije bilo.

2.1. *Parlament u bivšim socijalističkim državama Evropske unije*

Odbacivanje socijalističke ustavnosti u jednom delu komunističkog sveta (zemlje centralne i istočne Evrope) bilo je praćeno pokušajem uspostavljanja demokratske ustavnosti, uglavnom po uzoru na zemlje zapadne demokratije. U tom procesu tranzicije većina zemalja ovog regiona je donela svoje nove ustave koji su, praktično, postali „glavni tranzicioni instrument” (Lesage, 1995, p. 17), odnosno osnova za uspostavljanje i razvoj demokratske ustavnosti, bitno različite od one koja je više decenija postojala u ovom delu Evrope.

Karakteristično je za sve ove ustave da, bez obzira na to što neki od njih ne proklamuju izričito princip podele vlasti, kao Republika Rumunija (Kutlešić, 2002, p. 84), konstituišu sistem na ovom principu, a u formi bilo parlamentarnog bilo neke vrste blagog predsedničkog režima. Na taj način, oni su u potpunosti odbacili jedinstvo vlasti kao princip bivšeg režima (Trocsanyi, 1995, p. 15).

Parlament u bivšim socijalističkim zemljama Evrope predstavlja značajnu instituciju koju ustavi ovih zemalja stavljaju ispred ostalih organa centralne vlasti (šefa države, vlade). Novodoneseni ustavi većine zemalja centralne i istočne Evrope daju neku vrstu kvalifikacije parlamenta i time, unekoliko, opredeljuju bilo opštu poziciju parlamenta u političkom i ustavnom sistemu, bilo naznačuju njegovu osnovnu funkciju.

Tako se na primer Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. utvrđuje da je Sabor (parlament) predstavničko telo građana i nosilac zakonodavne vlasti (čl. 71), rumunski Ustav iz 1991. godine kvalifikuje parlament kao najviši predstavnički organ rumunskog naroda i jedinu zakonodavnu vlast u zemlji (čl. 61), što nije bitno drukčije od kvalifikacije parlamenta utvrđene starim socijalističkim ustavom ove zemlje iz 1965. godine. Slično i Ustav Mađarske iz 2011. proklamuje Narodnu skupštinu za vrhovni organ narodnog predstavnštva (čl. 1.1. deo o Državi, odnosno Narodnoj skupštini), što neodoljivo podseća na formulaciju u Ustavu iz davne 1949. godine. Ustavi ostalih zemalja uglavnom proklamuju da parlament vrši zakonodavnu vlast, a neki i ustavotvornu vlast (čl. 72 Ustava Slovačke Republike iz 1992), a bugarski Ustav iz 1991. godine tome dodaje i obezbeđenje parlamentarne kontrole (čl. 62). Ustavi Letonije iz 1922, Slovenije iz 1992. i Litvanije iz 1992, ne daju bilo kakvu kvalifikaciju parlamenta.

Većina parlamenata bivših socijalističkih zemalja koje su u Evropskoj uniji je po svojoj strukturi jednodomna (Slovačka, Hrvatska, Bugarska, Litvanija, Letonija, Estonija i Mađarska), ipak četiri zemlje su se opredelile za dvodomni sistem (Rumunija, Slovenija, Češka Republika i Poljska) (Gazier, 2003, p. 71). Hrvatska je imala dva doma (Županijski i Zastupnički dom) ali je ustavnim promenama 2000. godine Hrvatski sabor postao jednodomno telo.

Poslanici svih parlamenata, odnosno njihovih domova su izabrani na osnovu opštih izbora neposredno tajnim glasanjem, pri čemu se primenjuje princip proporcionalnog predstavništva, a izuzetno većinski sistem. U principu, poslanici nemaju imperativan mandat.

Daleko najveći broj parlamenata ovih zemalja radi u okviru redovnih zasedanja, uz mogućnost da se održe i vanredna zasedanja. Samo se parlamenti Bugarske, Slovačke (čl. 82) i Češke Republike (čl. 34) nalaze u stalnom zasedanju. Funkcije parlamenta i njegovi odnosi sa šefom države i vladom su ključni faktor koji opredeljuje njegovu poziciju i ulogu, ali i prirodu samog sistema vlasti.

U svim pomenutim bivšim socijalističkim državama parlament je nosilac pre svega zakonodavne i ustavotvorne vlasti, ali uz izvesna ograničenja koja postoje u pojedinim od ovih zemalja. Tako na primer u Rumuniji izglasana promena Ustava od strane parlamenta mora biti podvrgnuta ustavotvornom referendumu, dok se u Sloveniji može primeniti fakultativni ustavotvorni referendum (na predlog 30 poslanika, čl. 170 Ustava) (Grad, Kaučič, Zagorc, 2016, pp. 115–116). U baltičkim zemljama (Estonija, Letonija i Litvanija) postoji obavezni ustavotvorni referendum, ali samo za pojedine delove ustava, u svim ostalim zemljama promenu ustava vrši samostalno sam parlament. U domenu zakonodavne vlasti samostalnost parlamenta u svim ovim zemljama je ograničena pravom suspenzivnog veta predsednika republike.

Inače, parlamenti raspolažu i drugim, manje ili više uobičajenim kompetencijama svojstvenih parlamentu u sistemima podele vlasti (donošenje budžeta, ratifikacija međunarodnih ugovora, davanje amnestije, itd.).

Međutim, u pogledu ovlašćenja parlamenta prema šefu države i vladi, a to znači u sferi odnosa parlamenta i ovih organa, rešenja kojima su se priklonili ustavi ovih zemalja se u nizu detalja veoma mnogo međusobno razlikuju.

Tako na primer u trima evropskim bivšim socijalističkim zemljama, Letoniji (čl. 35), Estoniji (čl. 79) i Mađarskoj (čl. 11, st. 3), u nadležnosti parlamenta je izbor predsednika republike. U ostalim zemljama izbor predsednika republike se vrši na neposrednim, opštim izborima, tajnim glasanjem, što nesumnjivo vodi ka jačanju njegove pozicije u odnosu na parlament. To još vidljivije dolazi do izražaja u onim državama u kojima razrešenje predsednika republike ne vrši sam parlament. Tako, u ovim zemljama razrešenje predsednika republike nastupa posle odluke ustavnog suda (u Poljskoj Državni tribunal/sud, čl. 145) da je predsednik republike povredio ustav (izvršio veleizdaju, kršio zakone i sl.), a na osnovu optužbe koju podnosi parlament. U Rumuniji se odluka o razrešenju donosi na referendumu posle suspenzije koju je izvršio parlament (oba doma) i konsultacije sa ustavnim sudom (čl. 95). U baltičkim državama razrešenje vrši parlament.

Ovlašćenja parlamenta u odnosu na vladu takođe trpe izvesna ograničenja i to, prevashodno, u korist kompetencija predsednika republike, mada ne u svim zemljama i ne u podjednako meri. Tako, u Slovačkoj, Češkoj Republici, Poljskoj, Hrvatskoj, Slovačkoj i Letoniji, predsednik republike imenuje predsednika vlade, a u Litvaniji to čini uz potvrdu (saglasnost) parlamenta. Na predlog predsednika vlade on imenuje (i razrešava) i ministre (u Letoniji, Slovačkoj i Poljskoj sam predsednik imenuje ministre). Međutim, u Bugarskoj, Sloveniji i Mađarskoj, parlament bira i predsednika vlade i ministre (u Mađarskoj ministre imenuje predsednik Republike).

Inače, vlada (predsednik vlade) mora da uživa poverenje parlamenta pred kojim snosi odgovornost. Parlament može da izglasa nepoverenje vladi (predsedniku vlade), ali i vlada (predsednik vlade) može da postavi pitanje poverenja u parlament.

Takođe, valja ukazati na činjenicu da se u pojedinim od ovih zemalja ravnoteža vlasti remeti i usled brojnih i jakih ovlašćenja predsednika republike, odnosno vlade. U većini zemalja predsednik republike raspolaže, pored već pomenutih prava (suzpenzivni veto) i: pravom raspuštanja parlamenta, pravima u domenu nacionalne odbrane i vojske, pravom da preduzme određene mere u vezi sa radnim stanjem i slično, pa i određenim pravima u odnosu na vladu. Izrazito jak položaj predsednika republike karakteriše sistem u Hrvatskoj, pa i u Rumuniji, mada nema mogućnost direktnog smenjivanja predsednika vlade (čl. 107, st. 2). Obrnuto, o slabijoj poziciji šefa države se može govoriti u Mađarskoj, pa i Estoniji, Letoniji i Litvaniji (Trocsanyi, 1995, pp. 19–20).

U nekim od ovih zemalja (u Češkoj Republici, čl. 67, Slovačkoj, čl. 108), vlada se kvalifikuje kao „najviši organi izvršne vlasti”, odnosno kao organ koji je nosilac izvršne vlasti. Pojedini ustavi izričito poveravaju vladi da vodi politiku (Poljska, Bugarska). Predsednik republike, odnosno vlada u pojedinim zemljama imaju mogućnost da u uslovima određenim ustavima, donose i normativne akte sa zakonskom snagom.

Priklanjanje demokratskim principima zapadnog sveta i u pojedinim zemljama vraćanju sopstvenoj demokratskoj tradiciji od pre Drugog svetskog rata, uslovalo je opredeljenje svih ovih zemalja za sisteme podele vlasti. Pri tome su došle do izražaja, iz različitih razloga, razne tendencije, tako da se, kao što se moglo videti, i ne može govoriti o nekoj uniformnosti, pa ni uobičajanju „čistih” modela (Trocsanyi, 1995, pp. 18 i dalje). Stiče se utisak da su koncepciji klasičnog parlamentarnog režima najbliže Češka Republika, Mađarska, pa i Bugarska (Klima, 1995, pp. 15 i dalje, Gélard, 1992, p. 125) U rumunskoj literaturi, režim u ovoj zemlji se kvalifikuje kao oslabljeni ili parlamentarizovani polupredsednički sistem (Iorgovan, 1995, p. 16), dok se poljski režim, s obzirom na izraženu težnju

ka predsedničkom sistemu, obeležava kao parlamentarni sistem sa polupredsedničkim korekcijama (Wojtytzek, 1995, pp. 23–24). Novoizabrani parlamenti (npr. Poljske, Češke, Mađarske, Slovenije) bili su u prvom posttranzicionom razdoblju daleko stabilnije institucije od njihovih vlada, što se ogledalo i u vršenju kontrole nad izvršnom vlašću (Zajc, 2013 p. 10), ali se ta moć smanjila u korist vlada koje su naknadno ojačale u postupku uključivanja država u Evropsku uniju (Fink Hafner, 2011, pp. 1223–1241)

2.2. *Parlament u zemljama takozvanih zapadnih demokratija država Evropske unije*

Proces jačanja izvršne vlasti i samim tim slabljenje parlamenta, zahvatio je i zemlje zapadne demokratije, što ne znači da su sve ove države podlegle tom talasu. Pri tome, ni u jednoj od ovih zemalja ovaj proces nije vodio uspostavljanju lične vlasti, diktature i slično. kao što je to bio izuzetno slučaj u socijalističkim zemljama, u nekim zemljama trećeg sveta ili u pojedinim južnoameričkim državama. Zato je s pravom primećeno da se želja za jačanjem izvršne vlasti nika da ne predstavlja kao protivrečna demokratskoj vladavini (Lavroff, 1987, p. 344). Razlog je u tome što uzroci jačanja egzekutive u ovim zemljama leže prevashodno u potrebi efikasnijeg, racionalnijeg i operativnijeg delovanja države, pri čemu se ne sme ispustiti iz vida ni činjenica da su u pitanju zemlje koje imaju dugu demokratsku tradiciju i u kojoj demokratski duh prožima čitavo društvo. Ako bi to bilo tako, onda se mora prihvatiti mišljenje izraženo u teoriji da jačanje egzekutive u ovim zemljama poseduje legitimitet (Manassis, 1991, pp. 237 i dalje) Osim toga, ovaj proces nije doveo do marginalizovanja uloge parlamenta u političkom životu ovih zemalja, već naprotiv, parlament kao izraz narodne (nacionalne) suverenosti ostaje značajna institucija političkog i ustavnog sistema.

Posmatrano sa stanovišta položaja i uloge parlamenta, mogu se uočiti, globalno govoreći, tri situacije: 1) parlament u zemljama u kojima egzekutiva jača u licu šefa države, 2) parlament u zemljama u kojima egzekutiva jača u licu vlade (odnosno predsednika vlade) i 3) parlament u zemljama u kojima, u osnovi, on ostaje u ravnoteži sa egzekutivom (eventualno uživa i izvesnu premoć).

2.2.1. *Parlament u zemljama u kojima egzekutiva jača u licu šefa države*

Francuska je, verovatno, najkarakterističniji primer za zemlje zapadne demokratije u kojima je egzekutiva (još pre nekoliko decenija) postigla značajnu afirmaciju, i to kroz poziciju, funkcije i uticaj šefa države, što je neminovno moralo da se odrazi na položaj, funkcije i ulogu parlamenta u ovoj zemlji.

Pre svega, Parlament nije više jedino predstavništvo naroda. To postaje i predsednik Republike, s obzirom na to da se i on bira na opštim, direktnim i tajnim izborima. Na taj način, oba ova organa predstavljaju nacionalnu suverenost i podjednako poseduju legitimitet.

Međutim, široke kompetencije predsednika Republike i njegova ovlašćenja prema drugim organima (posebno Parlamentu) likvidirali su suprematiju Parlamenta karakterističnu za režime III i IV republike. Ujedno je omogućeno predsedniku Republike da postane ključni igrač parlamentarnog režima i zajedno sa proširenim ovlašćenjima prvog ministra (predsednika vlade) da uspostavi izvesnu premoć egzekutive uopšte (Nikolić, 2013, p. 58). Tome nesumnjivo doprinosi i postojanje jedne stabilne i krajnje odane parlamentarne većine, zahvaljujući odnosu snaga političkih stranaka.

Osnovnu funkciju Parlamenta predstavlja donošenje zakona, ali današnja ograničenja Parlamenta kao zakonodavca su vrlo vidljiva. Pre svega, Ustavom je striktno određeno područje koje može biti predmet zakonske regulative, s tim čak i stvari koje ne spadaju u delokrug zakona imaju regulatorni karakter. Zatim, predsednik Republike može da iznese na referendum određene predloge zakona, kao što može pre isticanja Ustavom određenog roka za promulgaciju da zahteva od Parlamenta novo razmatranje zakona ili samo nekih njegovih članova. Važno je, takođe, spomenuti i pravo zakonodavne inicijative Vlade i, u tom kontekstu, odredbu Ustava koja predviđa da dnevni red skupštine sadrži prioriteto i red koji je Vlada utvrdila, razmatranje predloga zakona koje je Vlada deponovala i predloga zakona koje je ona prihvatila. U sistemu bicefalne egzekutive, položaj predsednika Republike može znatno da se izmeni kada parlamentarna većina koja je izabrala vladu, zastupa drugačiju političku viziju, što dovodi do kohabitacije ova dva izvršna organa (Ponthoreau, 2001. pp. 33–49).

U skladu sa idejom klasičnog parlamentarnog režima, funkcija parlamentarne kontrole je u rukama Parlamenta. Vlada, koja određuje i vodi politiku nacije i ima druge dobro poznate kompetencije, odgovorna je pred Parlamentom. Nacionalna skupština može da dovede u pitanje odgovornost Vlade glasanjem o njenom nepoverenju. Međutim, i sam prvi ministar može da traži od Narodne skupštine izjašnjenje o odgovornosti Vlade (Avril, Gicquel, 1988. pp. 213 i dalje). Članovi oba doma Parlamenta, kao i ranije, raspolažu pravom da postavljaju poslanička pitanja.

Predstavu o položaju Parlamenta zaokružava podsećanje na široke kompetencije predsednika Republike, od kojih one najvažnije vrši samostalno, odnosno bez ministarskog premapotpisa. Opšta odredba Ustava koja se odnosi na predsednika Republike, a prema kojoj on vodi računa o poštovanju Ustava, njegovim posredstvom se obezbeđuje redovno funkcionisanje javnih ovlašćenja, kao i

državni kontinuitet, predstavlja izvor i osnov njegovih ovlašćenja. Pored već pomenutih, to je i imenovanje prvog ministra, na njegov predlog i drugih članova Vlade, kao i imenovanje predsednika Ustavnog saveta, predsedavanje Savetu ministara, raspuštanje Nacionalne skupštine, preduzimanje mera u okolnostima koje predviđa član 16 Ustava, pregovaranje oko ratifikacije ugovora itd. (Nikolić, 2012 p. 942) Predsednik Republike je na čelu vojske i garant sudske nezavisnosti.

Sve to je moralo da oslabi poziciju Parlamenta i smanji njegovu ulogu, ali ne toliko da ga baci na marginu političkog života.

2.2.2. Parlament u zemljama u kojima egzekutiva jača u licu vlade (odnosno njenog predsednika)

Druga tendencija koja je došla do izražaja u zemljama zapadne demokratije je slabljenje parlamenta, a u korist jačanja vlade, to jest njenog predsednika.

U Nemačkoj je samim Ustavom iz 1949. godine stvorena takva konstrukcija parlamentarnog sistema u kojoj predsednik Vlade (kancelar) igra vidljivo izraženu ulogu, mada to nije dovelo do marginalizovanja pozicije Parlamenta koji na političkoj sceni Nemačke ima veoma važno mesto. Neki autori sugerišu na tripartitnu vlast koja je glavna komponenta liberalnog i demokratskog ustavnog poretka, u kojoj podela vlasti nije apsolutno definisana, već se podrazumeva, u smislu međusobne recipročne kontrole (Favoreu, 1999, p. 362).

Uz rezervu ograničenja koja proizilaze iz federativnog ustrojstva Nemačke, kao i članstva u Evropskoj uniji, Parlament raspolaže vrlo značajnim funkcijama: predstavlja narod, vrši zakonodavnu vlast, obavlja kontrolu rada savezne vlasti. U nadležnost Parlamenta spada, takođe, i ustavotvorna funkcija, budžetska funkcija i drugo. Pri tome, čak i u vanrednim okolnostima, Parlament deluje posredstvom svoje zajedničke delegacije.

Savezni parlament, kao što je poznato, čine Bundestag koji predstavlja celokupni narod i Bundesrat koji predstavlja federalne jedinice. Iz Bundestag-a proizilaze svi drugi federalni organi, tako da vršenje celokupne vlasti na nivou federacije (sa izuzetkom Bundesrat-a) stiče legitimitet od Bundestag-a i zato posredno i od samog naroda. Naravno parlamentarna većina mora da poštuje slobodu naroda, kao i prava parlamentarne manjine (Hesse, 1999, p. 62). Ni federalne jedinice (zemlje), niti parlamentarna većina ne mogu da računaju na apsolutnu vlast, već naprotiv, oni su *a priori* predmet tih ograničenja, jer Ustav proklamuje ograničenu vlast (Klein, 1983, p. 17).

U skladu sa koncepcijom parlamentarnog režima, Savezna vlada (kancelar i ministri) je zavisna od Bundestag-a u pogledu svog imenovanja i razrešenja. Bundestag bira kancelara na predlog predsednika Republike i on je uvek šef jedne od

velikih partija, koja ima većinu u Bundestag-u. Ako kandidat za Kancelara ne dobije apsolutnu većinu, Bundestag može u naredne dve nedelje da po svojoj inicijativi izabere kancelara, a u slučaju da to ne učini, pristupa se novom glasanju posle čega predsednik Republike može ili da imenuje kandidata koji nije dobio apsolutnu većinu, ili da raspusti Bundestag. Savezne ministre imenuje i razrešava predsednik Republike na predlog kancelara.

Bundestag vrši kontrolu Savezne vlade i ona obuhvata pravo na adekvatne informacije od strane Vlade ili drugih izvora (Magiera, 1995, pp. 27–28). Odgovornost Vlade je sankcionisana pravom Bundestag-a da opozove kancelara, pri čemu je predviđen jedan originalan mehanizam nazvan „konstruktivno izglasavanje nepoverenja kancelaru”: Bundestag može da izrazi nepoverenje kancelaru samo ako istovremeno izabere novog kancelara sa apsolutnom većinom. Naravno, i sam kancelar može da postavi pitanje poverenja u Bundestag-u, i ako poverenje nije izglasano apsolutnom većinom, u periodu od naredne tri nedelje Bundestag može da izabere novog kancelara ili predsednik Republike može, na predlog dotadašnjeg kancelara da raspusti Bundestag.

Ovakav sklop odnosa ide u prilog zaključku o relativno jačoj poziciji kancelara, pogotovo ako se imaju u vidu njegova nadležnost da utvrđuje glavne smernice za vođenje državne politike (i da za njih snosi odgovornost), kao i proširene kompetencije za vreme neposredne ratne opasnosti i drugo, ali i ovlašćenja u domenu uredbodavne vlasti.

Nasuprot ovakvoj poziciji kancelara, položaj i uloga predsednika Republike su svedeni u krajnje skromne okvire. Njegove funkcije su pretežno reprezentativne, tako da i ne raspolaže efektivnim vlastima. Inače predsednik Republike bira takozvanu Saveznu skupštinu, koju čine poslanici Bundestaga i predstavnici federalnih jedinica, a na osnovu optužbe jednog ili drugog doma, Savezni ustavni sud ga može razrešiti zbog kršenja Ustava ili drugog saveznog zakona.

Prema tome, tačno je mišljenje da mehanizmi koje predviđa Ustav imaju za cilj da obezbede adekvatnu ravnotežu između neophodne zavisnosti i autonomije Savezne vlade u odnosu na Bundestag (Magiera, 1983, pp. 94–98), ali se teško mogu osporiti i mišljenja da kancelar raspolaže vanrednim moćima koje vidljivo prevazilaze pojam parlamentarnog režima (Duverger, 1975, p. 283), kao i da vlada i kancelar predstavljaju središnji i najvažniji deo političke stvarnosti Nemačke (Pactet, 1981, p. 180).

2.2.3. Parlament u zemljama u kojima on ostaje u ravnoteži sa egzekutivom

Najzad, u pojedinim zemljama Evropske unije funkcioniše parlamentarni režim zasnovan na stvarnoj ravnoteži između legislative i egzekutive, čime je

opredeljena važna uloga parlamenta u funkcionisanju čitavog političkog i ustavnog sistema. Doduše, pitanje stvarne ravnoteže u praksi je faktičko pitanje, pa se uvek može istraživati da li se ona održava ili u pojedinim trenucima (periodima) remeti.

(a) U tom pogledu može se smatrati da Austrija danas predstavlja prikladan primer, s obzirom na to da u ovoj zemlji funkcioniše parlamentarni režim zasnovan na ravnoteži vlasti koja ne doživljava značajnije remećenje. Specifičnost austrijskog režima je u postojanju izvesnog ograničenja vlasti saveznih organa zbog federativnog uređenja države, postojanja oblika neposredne demokratije, kao i pripadnosti Austrije Evropskoj uniji (Hausmaninger, 2000, p. 49). Čini se da ova ograničenja najviše pogađaju Savezni parlament.

Dvodomni parlament (Nationalrat i Bundesrat) vrši ustavotvornu, zakonodavnu i funkciju parlamentarne kontrole i dr. Ova poslednja se sastoji u pravu Parlamenta da kontroliše akte Vlade, da ispituje njene članove, da od njih traži informacije, da rezolucijama izrazi svoje želje u vezi sa vršenjem izvršne funkcije i dr. Međutim Saveznu vladu (saveznog kancelara i ministre) ne imenuje Parlament, već savezni predsednik, ali Parlament može da izglosa nepoverenje Vladi koja je i odgovorna Parlamentu s obzirom na to da cela administracija deluje samo na osnovu ustava i zakona koje je, naravno, doneo parlament i da je po tom osnovu odgovorna Parlamentu, mada su tumačenja ovog problema višestruka (Konrath, 2009. p. 80).

Što se tiče odnosa Parlamenta i izvršne vlasti, ustavni razvoj u poslednjih deset godina je dvosmislen. S jedne strane, čini se da je zakonodavna vlast sve više ograničena a, s druge strane, uvedeni su novi oblici van nadzora izvršne vlasti u klasičnim „izvršnim domenima” kao što su na primer budžet, bezbednost i policija (Grussmann, 1995, p. 53). Predsednik austrijske Federacije je odgovoran pred Parlamentom (svojom rezolucijom Parlament može da ga optuži pred Ustavnim sudom za povredu saveznog Ustava), ali njegov izbor vrši narod neposredno, kao i opoziv na zahtev Parlamenta (a u slučaju da se ne izvrši opoziv, Nationalrat se raspušta). Iako ima značajna ovlašćenja (npr. protokolarni vrhovni komandant armije, vrši imenovanje Vlade i raspuštanje Nationalrat-a na predlog Vlade itd.), savezni predsednik nema veliku ulogu u praksi.

S obzirom na razvoj parlamentarnog režima u Austriji poslednjih decenija, on se može fokusirati na najmanje četiri trenda: 1) parlament daje demokratski legitimitet izvršnoj vlasti, koja je sve više stvarni zakonodavac ili imenovanjem ili zajedničkim odlukama zakonodavnog i izvršnog organa; 2) u isto vreme, izvršni organi postaju sve više prozvani, a ujedno i odgovorni, direktno biračkom telu; 3) princip reprezentacije sve više se zamenjuje principom participacije i 4) konačno, funkcija Parlamenta kao foruma transparentnosti, posebno kontrolisanjem

izvršne vlasti, sve više se prebacuje na posebne institucije u okviru zakonodavne vlasti (Grussmann, 1995, p. 67).

(b) Savremeni režim u Holandiji takođe predstavlja autentičnu ilustraciju tendencije održavanja stvarne ravnoteže između parlamenta i izvršne vlasti.

Uspostavljen u formi ustavne monarhije sa dvodomnim parlamentarnim sistemom (Van Raalte, 1959, pp. 58 i dalje), holandski režim je zasnovan na principu podele vlasti, ali je stvarno stanje više izdiferencirano. Činjenica je da holandsko ustavno pravo sugeriše striktno razdvajanje vladinih aktivnosti u skladu sa trima vlastima i da su te aktivnosti dodeljene posebnim i razdvojenim institucijama vlasti, u stvarnosti, situacija je znatno suptilnije diferencirana. Bilo bi pošteno reći da je suština ideje tri vlasti, naime da se državna vlast raspodeli na različite institucije centralne vlade, od kojih svaka ima jednak udeo vlasti, u značajnoj meri se realizovala u holandskom ustavnom pravu. Pored toga, u ovaj zakon su ugrađene kontrole protiv širenja državne moći (*checks and balances*) u meri u kojoj različite vladine institucije mogu da kontrolišu i utiču jedna na drugu. U Holandiji zakonodavna vlast nije isključivo, ili najvećim delom, koncentrisana u rukama Parlamenta. Član 81 Ustava propisuje da se zakoni donose zajedno od strane vlade i Parlamenta. Ove dve odvojene vladine institucije uključene su u kreiranje akata parlamenta. Parlament se može pozvati samo kao zakonodavni partner (Kortmann, Bovend'Eert, 1993, p. 41).

Podela vlasti između Parlamenta i Vlade izaziva, u praksi, njihovu kooperaciju, oslobođenu hijerarhijskih odnosa. Ipak, dvodomni parlament, kao predstavništvo naroda, igra veoma važnu ulogu u parlamentarnom životu ove zemlje.

3. Zaključak

Imajući u vidu ustavna rešenja i praksu mnogih savremenih država stiče se vrlo uverljiv utisak da razvoj parlamenta u toku poslednjih decenija nije ni nagovestio mogućnost priklanjanja jednom modelu, niti jednom, manje ili više, opšteprihvaćenom rešenju u pogledu položaja parlamenta, njegovih funkcija i odnosa sa drugim organima vlasti.

Praksa u nedemokratskim zemljama ukazuje, bez obzira na formalne (ustavne) proklamacije, na premoć izvršne vlasti izraženu u vrlo različitim oblicima. U ovim zemljama takav položaj izvršne vlasti je neizbežan deo autoritarnog režima i, razume se, u takvim okolnostima parlament stiče drugorazrednu, ako ne i potpuno zanemarljivu ulogu.

U demokratskim zemljama uočava se tendencija porasta uloge i uticaja izvršne vlasti i jačanja njene pozicije uopšte u sistemu, ali kako je na prethodnim

stranicama rečeno, to je imalo sasvim drukčije značenje, pa i nije vodilo bilo kom obliku autoritarizma. Štaviše, parlament kao demokratsko predstavničko telo i izraz narodne (nacionalne) suverenosti ostaje važna i uticajna institucija ustavnog i političkog sistema. Pri svemu tome, nije zanemarljiv broj demokratskih zemalja u kojima funkcioniše sistem u kome parlament zadržava jaku poziciju, s obzirom na očuvanje ravnoteže između legislative i egzekutive koja, naravno, u praksi nikada ne može da bude idealna, s obzirom na uticaj mnogobrojnih faktora (naročito partijskog sistema i odnosa političkih stranaka).

Posmatrano sa stanovišta demokratije, poželjna bi svakako bila značajnija afirmacija parlamenta u procesu vršenja vlasti, ali iz dobro poznatih razloga nije moguće da parlament kao široko predstavničko telo uspostavi dominantnu poziciju u sistemu i da efikasno i racionalno ostvaruje svoje (proširene) funkcije. Otuda rešenje problema razvoja, položaja i funkcija parlamenta treba tražiti u davno otkrivenom i proklamovanom principu ravnoteže (i saradnje) vlasti. Pri tome, ako se u demokratskom izboru egzekutive nalazi osnova njenog legitimiteta, u nekim elementima klasičnog parlamentarnog režima (ministarska odgovornost i nužnost da vlada uživa poverenje parlamenta) leži garant pozicije parlamenta, uz dovoljno široke kompetencije parlamenta.

Literatura

- Avril, P. & Gicquel, J. 1988. *Droit parlementaire*. Paris: Montchrestien.
- Bluntschli, J.K. 1880. *Karakter i duh političkih partija*. Beograd: Čupićeva zadužbina.
- Duverger, M. 1975. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Favoreu, L. et al. 1999. *Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz.
- Fink Hafner, D. 2011. Vloga svetovne gospodarske krize pri spreminjanju razmerij moći v nacionalnih političnih sistemih. Ljubljana, *Teorija in Praksa*, 48, pp. 1223–1241.
- Friedrich, C. 1958. *La démocratie constitutionnelle*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Gazier, A. 2003. Une démocratie parlementaire à l'européenne, *Pouvoirs*, 106, pp. 69–83.
- Gélard, P. 1992. Chronique - droit constitutionnel étranger, *Revue française de droit constitutionnel*, 9.
- Grad, F., Kaučič, I. & Zagorc, S. 2016, *Ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerza v Ljubljani.

- Grussmann, W.D. 1995. The Functions and Development of Parliament. *Cinquante ans de constitutionnalisme - Réalité et perspectives*. Tokyo: L'association International de Droit Constitutionnel, pp. 52–72.
- Hausmaninger, H. 2000. *The Austrian Legal System*. Wien: Manzche Verlags und Universitätsbuchhandlung.
- Hesse, K. 1999. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Iorgovan, A. 1995. Le changement du régime politique et le développement constitutionnel en Roumanie, *System Transformation and Constitutional Developments in Central and Eastern Europe*. Kecskemét: Karoli Gaspar Reformed University, pp. 139–157.
- Klein, E. 1983. The Concept of the Basic Law. In: Starck, Ch. (ed). *Main Principles of the German Basic Law*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 15–37.
- Klima, K. 1995. Faits historiques en relation avec la naissance de la République Tchèque. *System Transformation and Constitutional Developments in Central and Eastern Europe*. Kecskemét: Karoli Gaspar Reformed University, pp. 205–225.
- Kortmann, C., Bovend'Eert P. 1993. *The Kingdom of the Netherlands - An Introduction to Dutch Constitutional Law*. Deventer, Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Konrath, C. 2009. On Concepts of Parliament and Parliamentarism in Austrian Public Law. *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 3(2), pp. 80–108.
- Kutlešić, V. 2002. *Organizacija vlasti - Uporedna studija ustava bivših socijalističkih država Evrope*. Beograd: Službeni list SRJ.
- Lalumière, P. & Demichel, A. 1978. *Les régimes parlementaires européens*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Lavroff, D.G. 1987, Le renforcement de l'exécutif dans les systèmes constitutionnels contemporains. *Droit constitutionnel et droits de l'homme*. Paris: Economica, pp. 341–355.
- Magiera, S. 1995. The functions and development of Bundesrat and Bundestag. *Cinquante ans de constitutionnalisme - Réalité et perspectives*. Tokyo: L'association International de Droit Constitutionnel, pp. 114–134.
- Magiera, S. 1983. The Interpretation of the Basic Law. In: Starck Ch. (ed.). *Main Principles of the German Basic Law*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 89–107.

- Manassis, A. 1991. Le renforcement de l'exécutif dans les systèmes constitutionnels contemporaine. *Le Nouveau Droit Constitutionnel*. Fribourg: Institut du fédéralisme, pp. 211–245.
- Nikolić, O. 2013. Izvršna vlast u Francuskoj. U: Nikolić, O. i Petrov, V. (ur.). *Uvod u pravo Francuske*. Beograd: Institut za uporedno pravo i Pravni fakultet u Beogradu, pp. 57–72.
- Nikolić, O. 2012. Predsednik republike u parlamentarnom režimu. *Pravni život*, 12, pp. 239–254.
- Nikolić, P. 1993. Le gouvernement d'assemblée et la démocratie. *Problem of Constitutional Development*. Budapest: Akademiai kiado, pp. 51–61.
- Pactet, P. 1981, *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Masson.
- Ponthoreau, M.-C. 2001, Le Président de la République - Une fonction à la croisée des chemins. *Pouvoirs*, 99, pp. 33–44.
- Roy, M. P. 1977. *Les régimes politiques du Tiers monde*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Ruso, Ž. Ž. 1993. *Društveni ugovor - O poreklu i osnovima nejednakosti među ljudima - Rasprava o naukama i umetnostima*. Beograd: Filip Višnjić.
- Sokol, S., Smerdel, B., 1988. *Organizacija vlasti - Političke ideje, ustavni modeli, zbilja*. Zagreb: Narodne novine.
- Trocsanyi, L. 1995. Constitutionnalisme et changement du régime politique en Europe centrale et Europe de l'est. *System Transformation and Constitutional Developments in Central and Eastern Europe*. Kecskemét: Karoli Gaspar Reformed University, pp. 7–25.
- Van Raalte, E. 1959. *The Parliament of the Kingdom of the Netherlands*. London: The Hansard Society for Parliamentary Government.
- Wojtyczek, K. 1995. Le changement du régime politique et le constitutionnalisme en Pologne. *System Transformation and Constitutional Developments in Central and Eastern Europe*. Kecskemét: Karoli Gaspar Reformed University, pp. 111–139.
- Zajc, D. 2013. Izazovi današnje parlamentarne demokratije. U Orlović, S. (ur.). *Iskušenje parlamentarizma*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, pp. 7–17.

Pravni izvori

- Constitution of Austria, usvojen 1. oktobra 1920, poslednji put menjan 2019.
- The Constitution of the Republic of Bulgaria, usvojen 12. jula 1991.
- The Constitution of the Czech Republic, usvojen 16. decembra 1992.
- The Constitution of the Republic of Estonia, usvojen 28. juna 1992.

Constitution de la République française, usvojen 4. oktobra 1958.

Basic Law for the Federal Republic of Germany, usvojen 8. maja 1949.

Ustav Republike Hrvatske, usvojen 22. decembra 1990.

The Fundamental Law of Hungary, usvojen 18. aprila 2011.

The Constitution of Latvia, usvojen 15. februara 1922, ponovo u upotrebi 1994, poslednji put menjan 2018.

The Constitution of the Republic of Lithuania, usvojen 25. oktobra 1992.

The Constitution for the Kingdom of the Netherlands, usvojen 24. avgusta 1815, poslednji put menjan 2005.

The Constitution of the Republic of Poland, usvojen 2. aprila 1997.

The Constitution of Romania, usvojen 21. novembra 1991.

The Constitution of the Slovak Republic, usvojen 1. septembra 1992.

The Constitution of the Republic of Slovenia, usvojen 23. decembra 1991.

Oliver P. Nikolić, PhD

Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

e-mail: *o.nikolic@iup.rs*

Savo D. Manojlović, PhD

Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

e-mail: *s.manojlovic@iup.rs*

DEVELOPMENT AND FUNCTIONS OF PARLIAMENT AND ITS RELATIONSHIP TO THE EXECUTIVE BRANCH IN THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

Summary

In this paper, the authors enter into the issue of parliamentary development at the end of the twentieth century, as well as the contemporary tendencies of the relationship between parliament and the executive branch. The first part of the paper explains the problem of the legitimacy of the parliament through a theoretical analysis of the legitimacy of the government and the representation and participation of the people in that government. A brief look at the principle of separation of powers and its two basic models, the parliamentary and presidential systems, is followed by the overview of today's tendencies of the position and function of the parliament in the European Union.

The first is a comparative overview of the former socialist states, and today full members of the European Union, which have all accepted the democratic achievements of the parliamentary system, of course to a greater or lesser extent, with certain oscillations. And then, since the parliamentary system is the dominant system of government in the European Union, its three variants in other European Union countries will be considered: 1) where, in relation to the parliament, the executive branch is strengthened in the person of the head of state, 2) where in relation to the parliament the executive branch is strengthened in the face of the government or its president, and 3) where the parliament and the executive branch remain in balance.

Keywords: Parliament, system of government, executive branch, comparative law, European Union.

Primljeno: 27. 6. 2022.

Prihvaćeno: 25. 10. 2022.