

ИЗВОРНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

ПРАВНА ПРИРОДА СИСТЕМА ВЛАСТИ
У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ
- СТАЊЕ, ТЕНДЕНЦИЈЕ И ДИЛЕМЕ
ЕВЕНТУАЛНИХ УСТАВНИХ ПРОМЈЕНА

Милан Пилиповић¹*Правни факултет Универзитета у Бањој Луци*

Апстракт: Устав Републике Српске утврђује да се државна власт у Републици организује на начелу подјеле власти на законодавну, извршну и судску. У погледу организационих и функционалних веза и односа три гране државне власти, у савременим правним системима, централно питање је однос законодавне и извршне власти (легислативе и егзекутиве). Ове двије власти су политичког карактера и природа система власти управо се одређује према њиховом међусобном односу. Притом, нарочито је од значаја дјелокруг овлашћења којим располаже шеф државе. Из тог разлога, у одређивању правне природе система власти у Републици Српској, у раду је стављен нагласак на питање уставног положаја председника Републике Српске, а затим се анализира и уставни положај Владе, као и међусобни однос легислативе и егзекутиве у цјелини. Осим нормативног аспекта, у раду смо се осврнули и на уставну праксу у којој су присутне тенденције нарушавања равнотеже носиоца власти у виду снажније улоге егзекутиве. У раду је расправљано и питање да ли би се у евентуалној ревизији Устава, требале мијењати и норме које регулишу положај и односе легислативе и егзекутиве, те у којем правцу би се могле кретати те промјене у систему власти. Аутор износи свој став по том питању, који у својој основи садржи увјерење и аргументе да у овом моменту не треба вршити веће, суштинске промјене постојећег система власти због непостојања правних и политичких услова за тако нешто, већ да се, у евентуалној ревизији устава, одређеним измјенама и допунама, које аутор и наводи, унаприједи постојећи модел власти. То би, уз већи степен уставне и политичке културе у поштовању начела подјеле власти, допринијело развоју владавине права и правне државе у Републици Српској.

¹ Доцент (Уставно право), Правни факултет Универзитета у Бањој Луци; milan.pilipovic@pf.unibl.org

Кључне ријечи: *Република Српска, председник, влада, устав, парламентарни и председнички систем власти, правна природа.*

1. УВОД

Умјесто вишедеценијског конституционализовања начела јединства власти у његовој скупштинској варијанти који је био присутан у југословенској уставности, Устав Републике Српске утврђује да се државна власт у Републици организује на начелу подјеле власти, на законодавну, извршну и судску.² С обзиром да је организација власти заснована на том начелу, у одређивању природе система власти у Републици Српској, можемо говорити о једном од три система која почивају на овом начелу – председничком, парламентарном или полупредседничком. У Републици Српској законодавну власт остварује Народна скупштина и Вијеће народа, извршну власт врши Влада, док судска власт припада судовима. У структури власти је и председник Републике, који представља Републику и изражава њено државно јединство. С обзиром да је носилац извршне власти Влада, можемо одмах искључити из анализе заступљеност председничког система власти у којем нема владе у организацији власти, па преостаје да утврдимо да ли је у Републици Српској заступљен парламентарни и/или полупредседнички систем власти. Природа система власти одређује се искључиво према односу двије врсте власти политичког карактера (легислативе и егzekутиве).³ Притом, за одређивање правне природе система власти нарочито је од значаја правни положај шефа државе који обухвата неколико питања: начин избора, дјелокруг овлашћења којима располаже и однос са органима и институцијама законодавне и извршне власти. Стога ћемо у одређивању правне природе система власти у Републици Српској, акценат ставити на анализу правног (уставног) положаја председника Републике Српске, те његовог односа према Влади и Народној скупштини.

² У уставноправној теорији посебну пажњу привлачи однос између законодавне и извршне власти, јер су то власти политичког значаја и бирају се по посебним мјерилима, док се судска власт врши независно од њих.

³ Приликом разматрања односа државних власти сагледавају се међусобна средства утицаја у организационом и функционалном смислу

2. ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ У СИСТЕМУ ПОДЈЕЛЕ ВЛАСТИ

Устав Републике Српске⁴ утврђује да „Републику представља и њено државно јединство изражава предсједник Републике“.⁵ Овако формулисан члан Устава оставља дилему којој грани власти припада предсједник Републике што је могуће одредити након анализе његовог уставног положаја. Устав, дакле, не одређује предсједника Републике Српске као органа извршне власти, већ као органа који представља Републику Српску и изражава њено државно јединство. Уставотворац се вјероватно руководио чињеницом да се предсједник Републике не бави свакодневним оперативним извршавањем закона и провођењем политике коју утврђује Народна скупштина. Упркос томе, он не може водити политику која није сагласна законима и политици коју утврђује Народна скупштина, па се, ипак, може тврдити да је егзекутива у Републици Српској бицефална, односно да извршну власт врше Влада, као оперативни орган извршне власти и предсједник Републике, као шеф државе.

Као посљедица принципа конститутивности народа у Републици Српској, предсједник Републике Српске има два потпредсједника који припадају различитим конститутивним народима међусобно и у односу на предсједника Републике Српске. Предсједник Републике *се бира* на непосредним изборима од стране грађана - бирача, а поред њега, бирају се и два потпредсједника из других конститутивних народа тако да је за предсједника изабран онај кандидат са листе који освоји највећи број гласова, а за потпредсједника ће бити изабрани кандидати из реда друга два конститутивна народа који имају највећи број гласова иза изабраног предсједника.⁶ Дакле, за предсједника Републике биће изабран кандидат који освоји релативну већину гласова, у односу на број изашлих бирача.⁷ Мандат предсједника и потпредсједника Републике је четири године, а исто лице може бити изабрано за предсједника или потпредсједника Републике Српске највише два пута узастопно. Устав је предвидио могућност *опозива* предсједника (и потпредсједника) Републике. Предсједник Републике одговоран је грађанима и они га могу опозвати истим поступком по којем су

4 Устав Републике Српске, прир. и уред. Драгана Марковић и Андријана Марјановић (Бања Лука: Народна скупштина Републике Српске, 2014).

5 Чл. 69 ст. 3 Устава

6 Чл. 83 Устава.

7 Г. Марковић сматра да би избори могли бити двокружни, како би се изабраном шефу државе обезбиједило што јачи демократски легитимитет, поготово ако се узму у обзир његове надлежности. Горан Марковић, „Избор и одговорност шефа државе“, *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу бр. 31/2012*, (2012), 263.

га и изабрали, а поступак се уређује законом.⁸ Међутим, Устав Републике Српске је специфичан зато што не прецизира у којим случајевима председник Републике може бити позван на одговорност, већ само утврђује могућност његовог опозива упућујући на закон којим то питање треба бити ријешено, а тренутно, по том питању, постоји правна празнина.⁹ Из тога можемо закључити да је питање одговорности председника Републике постављено шире него у другим уставима који већином утврђују одговорност за „повреду устава“, јер Устав Републике Српске не искључује „политичку одговорност председника Републике пошто он може бити опозван из било ког разлога.“¹⁰

За одређивање правне природе система власти од значаја је и дјелокруг овлашћења којима располаже шеф државе, односно председник Републике.

2.1. Овлашћења (надлежности) председника Републике Српске

Председник своје надлежности обавља самостално, а два председника из различитих конститутивних народа, само помажу у обављању послова које им повјери тј. потпредседници Републике Српске немају самосталне надлежности.¹¹ У случају привремене спријечености председника Републике да обавља функције, он сам одређује који од потпредседника га замјењује.¹² Међутим, недостатак Устава је у томе што не утврђује услове, поступак за утврђивање ни привремене ни трајне спријечености председника, нити ко и на који начин обавља послове из надлежности председника Републике у случају његове смрти.

Основну одредбу да „председник представља Републику и изражава њено државно јединство“, Устав надограђује низом конкретних права, утврђених, прије свега, чланом 80 Устава, али и на дугим мјестима.¹³ Надлежности председника Републике таксативно су утврђене чланом 80 Устава Републике Српске, при чему је наведено да „обавља и друге послове у складу са Уставом“. Овај став би могао бити упитан због формулације да

8 Чл. 88 и 89 Устава. Ове одредбе се односе и на потпредседнике.

9 Ово питање је било урађено *Законом о избору и опозиву председника и потпредседника Републике Српске* („Сл. гласник Републике Српске“ бр. 16/96) који је престао да важи даном ступања на снагу *Изборног закона Републике Српске*, („Сл. гласник Републике Српске“ бр. 34/02), а који не садржи одредбе о разлозима и процедури опозива.

10 Марковић, „Избор и одговорност шефа државе“, 267

11 Установа потпредседника „учвршћује истакнут положај шефа државе, иако потпредседник нема изворних овлашћења већ извршава налоге председника и мијења га по потреби.“ Слободан Орловић, „Један период из уставног развоја извршне и законодавне власти у Републици Србији и Републици Српској“, *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу бр. 10/2007*, (2007), 293 и 294.

12 Чл. 80 Устава.

13 Овлашћења председника Републике утврђена су, прије свега, чл. 80 Устава, али овлашћења постоје и у члановима: 72, 74, 76, 81, 82, 89, 94, 120, 132 Устава.

„обавља и друге послове у складу са Уставом. Међутим, приклањамо се мишљењу да „се ради о извјесној непрецизности, а не и могућности да се надлежности председника Републике утврђене Уставом допуњавају или мијењају законом или неким другим општим актом“.¹⁴

Основна функција председника Републике је *представљање* Републике, не само на унутрашњем већ и на спољном плану.¹⁵ Исто тако, председник Републике, на приједлог Владе, именује и опозива шефове представништва Републике Српске у иностранству и предлаже амбасадоре Босне и Херцеговине из Републике Српске. Осим, тога, председник Републике обавља, у складу са Уставом Републике Српске и Уставом БиХ и законом, послове из области безбједности и односа Републике са другим државама и међународним организацијама. Ове надлежности у области представљања Републике, појављују се, у ствари, као значајан дио спољне политике и указују на истакнуту политичку улогу председника Републике и елементе полупредседничког система власти. Председник Републике Српске се може појавити у улози *овлашћеног предлагача* промјене Устава,¹⁶ а *учествује у законодавном процесу*. Он према Уставу,¹⁷ има право предлагања закона, а својим указом, у року од седам дана, потврђује закон.¹⁸ У том року је председник Републике дужан да се изјасни да ли је сагласан са законом или не. Дакле, председник може привремено да суспендује нови закон (суспензивни вето), а у том случају, закон се враћа на поновно разматрање и гласање у Народној скупштини од које се не захтијева никаква посебна већина при поновљеном гласању. Ако га Народна скупштина поново усвоји, председник је дужан да га објави. „Суспензивни вето се разликује од сличних рјешења по томе што Народна скупштина и у поновљеном гласању закон прихвата простом већином“.¹⁹ Неки аутори (нпр. Р. Марковић, Д. Симовић) сматрају да овакво председничково право није нарочито значајно, јер се може претпоставити да ће парламент поново гласати за исти приједлог закона, чим је то већ једном учинио, те произила-

14 Александар Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља. Том 4, Уставно право Босне и Херцеговине* (Нови Сад: 2002), 151.

15 У том сегменту, важно је истаћи да Народна скупштина ратификује споразуме које председник Републике закључи са државама и међународним организацијама при чему је неопходан и пристанак Парламентарне скупштине БиХ.

16 Чл. 132 Устава

17 Чл. 76 Устава.

18 Указ је правни акт општег карактера, којим председник Републике Српске, користећи своје дискреционо право, потврђује закон, тј. саглашава се са уставношћу и законитошћу, али и цјелисходношћу доносиоца и поступка за доношење.

19 Касим Трнка, *Уставно право* (Сарајево: 200), 320.

зи да предсједник и није активни чинилац у вршењу законодавне власти.²⁰ Дакле „право суспензивног вета може од предсједника да створи активну власт само ако је за поновно усвајање ветираниог закона неопходна квалификована већина која надмашује владину парламентарну већину“.²¹ Најприхватљивије је мишљење које сматра да врједност предсједничког права суспензивног вета зависи од неколико различитих фактора: стварне политичке моћи предсједника, угледа у бирачком тијелу, односа политичких снага у парламенту.²² Уставом Републике Српске, предсједнику Републике повјерена је *изборно-координативна функција*. Наиме, он предлаже Народној скупштини кандидата за предсједника Владе, а исто тако предлаже Народној скупштини и кандидате за предсједника и судије Уставног суда Републике Српске, на приједлог Високог судског и тужилачког савјета БиХ. Предсједник Републике се појављује у улози својеврсног посредника између Народне скупштине, као законодавног, представничког тијела, и Владе, као носиоца дијела извршне власти, те се може оквалификовати, као средишњи или централни дио извршне власти.²³

Устав Републике Српске утврђује²⁴ нормативне дјелатности предсједника Републике. Она се односи на то да предсједник Републике, за врјеме непосредне ратне опасности или ратног стања, којег прогласе институције Босне и Херцеговине, ако Народна скупштина не може да се састане, на приједлог Владе или по сопственој иницијативи и након што саслуша мишљење предсједника Народне скупштине *донноси уредбе са законском снагом* и о питањима из надлежности Народне скупштине Републике Српске и одлуке о именовану и разрјешењу функционера које бира односно именује и разријешава Народна скупштина.²⁵ Предсједник Републике, док траје ово стање, може и обуставити поједине одредбе устава које се односе

20 „Суспензивни законодавни вето има смисла само ако се приликом поновног одлучивања о ветираниом закону за његово изгласавање тражи већина која надмашује владину парламентарну већину. Само у том случају председник Републике може блокирати спровођење владине политике.“ Ратко Марковић, *Уставно право* (Београд: 2017), 330.

21 Дарко Симовић, *Полупредсједнички систем*, (Београд: 2008), 328.

22 Горан Марковић, „Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини,“ *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу бр. 27*, (2011) 189.

23 Предсједник Народне скупштине и предсједник Владе су дужни сазвати сједницу на захтјев предсједника Републике (члан 74 и 82 Устава). Пословник Народне скупштине (члан 277) утврђује обавезу Народне скупштине да обавијести предсједника и потпредсједнике Републике о својим сједницама и достави им приједлог дневног реда и материјале, а може и тражити од предсједника Републике (члан 279 Пословника) да о питањима од општег значаја заузме ставове и о њима обавијести Народну скупштину. *Пословник Народне скупштине Републике Српске*, прир. и уред. Љиљана Тимотија (Бања Лука: Народна скупштина Републике Српске, 2011).

24 Чл. 81 Устава.

25 Ове уредбе односно одлуке, предсједник је обавезан поднијети на усвајање тј. потврду Народној скупштини чим она буде у могућности да се састане.

на доношење закона, других прописа и других аката и предузимања мјера републичких органа и на поједине људске слободе и права,²⁶ мијењати и организацију и овлашћења извршних, управних и судских органа и њихов персонални састав, као и територијалну организацију Републике. У оквиру своје нормативне дјелатности предсједник Републике може, дакле, доносити, условно посматрано, двије групе аката: уредбе са законском снагом и акте са уставном снагом.²⁷

Имајући у виду уставне надлежности предсједника Републике, можемо рећи да оне превазилазе положај шефа државе у парламентарном систему и „сврставају га у групу `јаких предсједника`“.²⁸

3. ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ - ОБИЉЕЖЈЕ ПАРЛАМЕНТАРНОГ ИЛИ ПОЛУПРЕДСЈЕДНИЧКОГ СИСТЕМА ВЛАСТИ?

Влада је колегијални орган извршне власти. Владу бира Народна скупштина, послије сваког конституисања, на период од четири године.²⁹ Предсједник Републике има овлашћење да предложи кандидата за предсједника Владе, а кандидат за предсједника Владе на посебној сједници Народне скупштине излаже програм Владе и предлаже њен састав.³⁰ Предсједник и чланови Владе бирају се већином гласова у Народној скупштини. Дакле, предсједник Републике нема на располагању формална средства утицаја на састав Владе, не предлаже и не поставља министре, јер о њима одлучују мандатар за састав Владе и Народна скупштина. Уставна рјешења избора Владе и улоге предсједника Републике у том процесу, *типична су за парламентарни систем власти*.

Предсједник Републике не руководи радом Владе, већ то чини предсједник Владе који предсједава њеним сједницама, потписује акте и усклађује рад ресора, што је такође карактеристика парламентарног система власти. Међутим, предсједник Републике има утицаја на рад Владе. Он може тражити од Владе да изложи ставове по појединим питањима од значаја

26 Осим из чл. 10,11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 24 и 25 Устава.

27 Уредбе са законском снагом подлијежу оцјени уставности, при чему Уставни суд не би могао да цијени потребу доношења ових уредби, јер је то политичка а не правна оцјена, али би могао да цијени усклађеност тих уредби са Уставом. Види шире: Боса Ненадић, „Уставна концепција нормативне дјелатности извршне власти у Републици Српској“, *Зборник са Научног скупа Изградња и функционисање правног система Републике Српске* (Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 1997), 401-402.

28 Трнка, *Уставно право*, 401.

29 Чл. 91 Устава.

30 Чл. 93 Устава. Избор, састав и мандат Владе прописан је и Законом о Влади од члана 6-14; те Пословником Народне скупштине Републике Српске, члан 245-247.

за Републику, сазвати сједницу Владе и ставити на дневни ред питање из њене надлежности.³¹ Предсједник Републике може чак и да одреди период у којем Влада треба да заузме ставове и да га о томе обавијести, а тај период не може бити краћи од 48 часова. Из разлога хитности или других оправданих разлога предсједник Републике може и сам сазвати ванредну сједницу Владе у року од 48 часова и уврстити на дневни ред питање из њене надлежности,³² што је већ обиљежје полупредсједничког система. Међутим, „ово обиљежје полупредсједничког сустава у уставној организацији власти у Републици Српској, не предвиђа институт супотписа аката предсједника Републике од предсједника Владе или овлаштеног министра.“³³ Према Закону о Влади, Влада има обавезу да заузме став по питању на које је предсједник Републике тражио одговор.

Влада, притом, није дужна да усвоји став који је у складу са политиком предсједника Републике, „али не може избјећи да расправља и заузме став о одређеном питању. И овдје ће став Владе зависити од односа политичких снага у Републици, политичке снаге и улоге предсједника Републике и улоге предсједника Републике и расположења јавног мњења, о коме Влада мора водити рачуна при заузимању става о важним питањима.“³⁴

Устав Републике Српске³⁵ утврђује *надлежности* Владе Републике Српске, остављајући, притом, могућност и законског нормирања.³⁶ У вршењу власти, Влада спроводи политику, извршава законе и друге прописе Народне скупштине и одговорна је за стање у Републици у свим областима из своје надлежности.³⁷ Влада, прије свега, има типично *извршне надлежности*. Наиме, значајна овлашћења Владе као извршног органа власти је да извршава законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине располажући генералним уставним овлашћењем за доношење извршних уредаба тј. уредби ради извршавања закона³⁸ и других општих аката парламента.³⁹ Дакле, уредбе се доносе ради извршења закона, и то само поје-

31 Чл. 82 Устава РС.

32 Чл. 30 Закона о Влади, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 118/2008.

33 Звонко Миљко, *Уставно уређење Босне и Херцеговине* (Загреб: 2006), 278.

34 Марковић, „Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини“, 192.

35 Чл. 90 Устава Републике Српске.

36 Тако су, поред уставом утврђених надлежности, надлежности Владе прописане и Законом о Влади Републике Српске.

37 Чл. 1 и 2 Закона о Влади Републике Српске.

38 Види: Миле Дмичић, „Уредбодавна овлашћења и њихово остваривање у правном систему Републике Српске“, *Модерна управа, часопис за управно-правну теорију и праксу*, бр. 3 и 4 (Бања Лука: Агенција за државну управу Републике Српске, 2010), Миле Дмичић, „Уставност и законитост и уредбодавна овлашћења извршне власти“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, бр. 22 (2010).

39 Члан 90, тачка 3. и 4. Устава Републике Српске.

диних његових одредби путем њиховог конкретизовања и прецизирања и представљају редовни облик вршења нормативне дјелатности.⁴⁰ Влада у својој надлежности обавља послове *предлагачко-иницијаторског карактера*, што је, у ширем смислу, и теоријски и практично повезано са извршном функцијом. Најмоћнији инструмент вођења политике у надлежности Владе је предлагање закона, других прописа и општих аката Народној скупштини, укључујући и буџет. Дакле, Влада је квалификовани носилац законодавне иницијативе у Народној скупштини. У посебну групу послова сврставају се тзв. *самосталне надлежности владе*. Таквом надлежношћу сматрамо право и дужност Владе да утврђује начела за унутрашњу организацију министарстава и других републичких органа управе и управних организација, поставља и разрјешава функционере.⁴¹ Влада одлучује и о образовању представништва у иностранству.

Дакле, и по избору и по надлежностима, Влада Републике Српске има обилежја владе парламентарног система власти, али морамо истаћи да и председник Републике има механизме утицаја на динамику њеног рада.

4. ОДНОС НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ, ПРЕДСЈЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ И ВЛАДЕ

Природу система власти одређује се искључиво према односу двије врсте власти политичког карактера (легислативе и егzekутиве). Приликом разматрања односа државних власти сагледавају се међусобна средства утицаја у организационом и функционалном смислу. Ту су нарочито битна два питања: распуштање Народне скупштине и одговорност Владе.

4.1. Распуштање Народне скупштине

Однос председника Републике Српске према Народној скупштини Републике Српске базира се на принципу независности. Председнику Републике Устав гарантује да га могу смијенити само бирачи који су га и изабрали. Такође, Устав Републике Српске⁴² утврђује да „председник Републике може, пошто саслуша мишљење председника Владе и председника Народне скупштине, одлучити да Народна скупштина буде распуштена,“ те

40 У тим случајевима оне су “општи акт којима се уопштене и апстрактне одредбе закона конкретизују и прилагођавају за примјену”. Ненадић: Уставна концепција нормативне дјелатности извршне власти у Републици Српској, 395.

41 Хијерархијски однос Владе према органима управе видљив је из одредби да Влада усклађује и усмјерава рад министарстава и других републичких органа и управних организација; врши надзор над њиховим радом.

42 Чл. 72 Устава.

да распуштањем Народне скупштине престаје и мандат Вијећа народа. Из овакве уставне формулације произилази да мишљење председника Владе и Народне скупштине није обавезајућег карактера за председника Републике, те да му није потребна њихова сагласност за доношење одлуке о распуштању. Да је председник Републике самосталан у доношењу одлуке о распуштању парламента, види се из чињенице да Уставом није утврђено да Влада подноси приједлог за распуштање, као што је то у многим државама, већ то може бити првенствено политичка процјена председника Републике у датим околностима. Устав Републике Српске спада у ред оних устава који не садржи одредбе којима се прецизирају случајеви и услови под којима би могло доћи до распуштања Народне скупштине. „Он то може учинити када дође до сукоба између Народне скупштине и Владе о политици коју треба водити, али и онда када није задовољан политиком коју води Народна скупштина односно влада која ужива политичку подршку Народне скупштине.“⁴³ У науци уставног права „обично се прави разлика између двије врсте распуштања скупштине. Једна је распуштање одлуком егzekутиве, а друго је оно до којег долази по сили устава (*ex constitutione*).“⁴⁴ Прва врста распуштања скупштине, коју садржи и Устав Републике Српске је распуштање у правом смислу, јер се ту ради о механизму за рјешавање сукоба између владе и скупштине. Сматрам да би требало да се у Уставу утврди и друга врста распуштања која подразумејева да скупштини прије времена престаје мандат због наступања околности које су Уставом изричито предвиђене.⁴⁵ Дакле, да се осим постојеће могућности да се скупштина распушта на основу дискреционе оцјене о процјени председника Републике,⁴⁶ наведу и околности чијим наступањем би председник Републике имао уставну обавезу и био дужан да распусти Народну скупштину.

43 Марковић, „Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини“, 194.

44 Владан Петров, „Институти парламентарног права у новом уставу Републике Србије – конституисање и распуштање скупштине“, *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу*, бр.10, (2007). 168.

45 У компаративној пракси, најчешће се као разлози за распуштање парламента наводе немогућност избора владе у уставом прописаном року након спроведених избора и конституисања новог парламентарног сазива, неизгласавања буџета, неизбор нове владе у одређеном року након изгласавања неповјерења претходној итд.

46 У пракси примјене Устава, запазићемо један случај распуштања Народне скупштине, у јулу 1997. године, када је председник Републике Б. Плавшић распустила Народну Скупштину због тога што Скупштина није извршила неке од својих Уставом утврђених функција, те због непостојања координације рада Владе, Скупштине и председника Републике.

4.2. Одговорност Владе

Влада и чланови Владе одговарају Народној скупштини. Народна скупштина може изгласати *неповјерење* Влади. Приједлог за неповјерење Влади може поднијети најмање 20 посланика.⁴⁷ Интересантно је да предсједник Републике, може под одређеним условима проузроковати оставку предсједника Владе, а тиме и пад читаве Владе, а да се он у Уставу не спомиње као директни предлагач расправе о повјерењу Влади. Тако проф. А. Фира истиче „једино би се екстензивним тумачењем, примјеном правила да ко може више, може и мање, могло узети да и предсједник Републике може изазвати расправу о повјерењу Влади. Али, по Уставу, он није непосредни предлагач тога, мада су му сигурно, политички путеви да то постигне допуштени.“⁴⁸ Међутим, предсједник Републике има овлашћење да интервенише у случају када оцијени да је дошло до кризе у функционисању Владе. Наиме, на иницијативу најмање двадесет посланика, а пошто саслуша мишљење предсједника Народне скупштине и предсједника Владе, предсједник Републике може да затражи од предсједника Владе да поднесе оставку.⁴⁹ Уколико то овај одбије да учини, предсједник Републике га може разријешити.⁵⁰ Одговорност Владе шефу државе, као карактеристика полупредсједничког система, ублажена је чињеницом да је предсједнику Републике потребна иницијатива (подршка) најмање двадесет посланика.

У случају да парламент Влади изгласа неповјерење, Влада мора поднијети оставку. Тиме се изражава политичка одговорност Владе пред парламентом. Исто тако, и Влада може поставити питање свог повјерења у Народној скупштини. Предсједник Владе може предложити Народној скупштини разрјешење члана Владе. Важно је истаћи да предсједник Републике нема овлашћење да разрјешава министре. Дакле, министри за рад својих ресурса одговарају Влади односно предсједнику Владе, а Влада се одржава док има повјерење парламента. Предсједник Владе може поднијети *оставку* коју подноси предсједнику Народне скупштине. Оставка или разрјешење предсједника Владе повлачи оставку Владе.⁵¹ У свим случајевима престанка мандата Владе, у року од 10 дана предсједник Републике предлаже кандидата за предсједника Владе, а нова Влада мора бити изабрана у року од

47 Чл. 94. ст. 3 Устава.

48 Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља. Том 4, Уставно право Босне и Херцеговине*, 156.

49 Нпр. крајем фебруара 2013. године, предсједник Републике је затражио од предсједника Владе да поднесе оставку, што је он и учинио.

50 Чл. 94 Устава.

51 Чл. 12 *Закона о Влади Републике Српске*. Осим предсједника Владе односно Владе у цјелини, и чланови Владе могу поднијети оставку. Министар подноси оставку предсједнику Владе, а он је доставља Народној скупштини која констатује оставку и министру тиме престаје мандат.

40 дана од дана предлагања кандидата за предсједника Владе. Међутим, Устав није утврдио санкцију – распуштање Народне скупштине- уколико Влада у том року не буде изабрана, што сматрамо недостатком. Однос Владе и Народне скупштине проистиче из *надлежности* егzekутиве. То је првенствено право владе да учествује у законодавном поступку који се води у парламенту, помоћу предлагања закона, амандмана на приједлог закона, учешћа у претресу закона, итд.⁵² Према томе, односи између законодавне и извршне власти, као и односи унутар саме егzekутиве указују да је у основи постављено тежиште *парламентарне владе*. Влада подлијеже формалној инвестирури у Скупштини, она је одговорна Скупштини кроз институт министарске одговорности, индивидуалне и колективне.

5. ПРАВНА ПРИРОДА СИСТЕМА ВЛАСТИ У СРПСКОЈ

Данас „већина политиколога и уставних правника говоре о три облика организације власти или `владавинских система` - предсједничком, парламентарном и полупредсједничком (наводи се и скупштински систем који се, у трансформисаном обрасцу, данас примјењује још само у Швајцарској)“.⁵³ Деведесетих година, завршетком социјалистичке уставности у источно-европским државама, рападом СССР-а и Југославије и настанком нових држава, уставотворци су се, приликом одабира модела организације власти, угледали на три доминантна система: амерички (предсједнички), њемачки (парламентарни) и француски (полупредсједнички). Предсједнички систем је било немогуће примијенити због политичких односа и прилика, „док се о традиционалном парламентаризму расправљало са резервом јер је углавном посматран кроз оптику монархије, а рјеђе као искуство парламентарне републике.“⁵⁴ Стога и британски парламентаризам, заснован на двопартијском систему, уставним обичајима и конвенцијама није могао бити примјењен, па су се доносиоци устава, у највећем броју нових земаља и демократија,⁵⁵ укључујући и Републику Српску, угледали на западноевропске демократије. Пажња је била усмјерена у правцу „проналажења аргумената `за` или `против` класичног парламентаризма, односно `за` или

52 Однос Владе и Народне скупштине, осим Устава, прописан је и Законом о Влади, те Пословником Народне скупштине Републике Српске.

53 Томислав М. Бонић, „Полупредсједнички сустав и рационализирани парламентаризам; примјери Француске и Њемачке“, *Анали хрватског политиколошког друштва 1*, (2007), 84.

54 Ирена Пејић, „Шеф државе у систему поделе власти – елементи за расправу“, у: *Председник Републике и Устав, Зборник у оквиру реализације пројекта „Идентитетски преображај Србије“* уред. проф. др Владан Петров (Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2018). 17.

55 О томе више: Владан Кутлешкић, *Устави бивших социјалистичких држава Европе (упоредно-правна студија)* (Београд: 2004).

‘против’ уношења елемената који воде рационализацији парламентаризма, до обликовања полупредсједничког модела“.⁵⁶

Из уставних одредби је видљиво да предсједник Републике има овлашћења представљања Републике у земљи и иностранству, учешћу у нормативним активностима, предлагању носилаца одређених државних функција, те остале традиционалне надлежности шефа државе, што га све заједно чини „јаким“ предсједником, што је термин који се у литератури користи за шефа државе у полупредсједничким системима власти.

Из начина избора Владе и њеног односа према Народној скупштини, произилази да је систем власти парламентарног типа. Наиме, Влада произилази из парламента и одговорна му је за свој рад. Ако већина у парламенту изгласа неповјерење влади, она мора дати оставку и одступити са власти. У складу са начелом равнотеже власти и могућношћу узајамног дјеловања, влада односно шеф државе може распустити парламент, при чему бирачи и јавност имају улогу судије у рјешавају спора између владе и парламента и изражавају свој став на новим изборима. Једно од суштинских обиљежја парламентарног система јесте постојање реципрочне политичке контроле између владе и парламента.⁵⁷ Међутим, сматрамо да правна природа система власти у Републици не одговара ни „чистом“ парламентарном систему, јер, имајући у виду овлашћења и уставни положај предсједника Републике, систем власти у Републици Српској има елемената полупредсједничког система, нарочито у оном погледу у којем га је одредио М. Диверже.⁵⁸ Дакле, с обзиром на уставни положај органа извршне власти, Устав Републике Српске познаје елементе и парламентарног и полупредсједничког система власти,⁵⁹ којих, чини се, ипак има више. *Елементи парламентарног система су:* предсједник Републике предлаже кандидата за предсједника Владе; избор предсједника и чланова Владе у народној скупштини; политичка одговорност Владе пред Народном скупш-

56 Пејић, „Шеф државе у систему поделе власти – елементи за расправу“, 18.

57 „Право распуштања парламента и расписивање нових општих парламентарних избора је најефикасније средство политичке контроле над парламентом којим располаже влада.“ Марковић, *Уставно право*, 193.

58 Појам полупредсједничког система власти у теорију је увео М. Диверже. Одредио га је као систем власти који има три обиљежја: предсједник државе се бира на општим изборима; предсједник има знатна овлашћења; премијер и министри зависе о повјерењу парламента. Maurice Duverger, „A New Political System Model: Semi – Presidential Government“, *European Journal of political Research*, 8, (1980), 165-187

59 Шугарт и Кери у теорију о полупредсједничком систему власти уводе и нови термин: премијерско – предсједничка власт, односно премијерско-предсједничка власт. У премијерско-предсједничком систему премијера именује предсједник, али премијер и влада нису зависни од њега, већ зависе само од парламентарне већине. Види: M. S. Shugart, J. M. Carey, *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics* (New York: Cambridge University Press, 1992).

тином; могућност распуштања Народне скупштине; утицај Народне скупштине на рад Владе. *Елементи полупредсједничког система су*: непосредан избор предсједника Републике; право суспензивног вета предсједника Републике; дискреционо право предсједника Републике да распусти Народну скупштину; ограничено право разрјешења предсједника Владе; значајна овлашћења предсједника Републике у ратном и ванредном стању; право сазивања сједнице Владе, иако предсједник не руководи њоме; одсуство његове политичке одговорности пред другим институцијама.

Претпоставке за дефинисање модела подјеле власти у постдејтонском уставном развоју Републике Српске, и евентуалне уставне промјене у том погледу, треба ставити и у реалан однос политичких снага и политичких околности које су утицале на остваривање и функционисање система власти у пракси.

6. ЈАЧАЊЕ ЕГЗЕКУТИВЕ И НЕКА ОТВОРЕНА ПИТАЊА УСТАВНЕ ПРАКСЕ

Јачању улоге извршне власти допринијеле су околности политичке природе. Наиме, од настанка Републике Српске, Влада је углавном имала комотну парламентарну већину, а и предсједник Републике је припадао истом политичком блоку који је чинио већину у Народној скупштини из које је произашла и Влада. Тако је, нпр. у периоду од 2006. до данас постојао потпуни политички консензус на релацији Народна Скупштина – Влада - предсједник Републике, односно иста политичка већина подржавала је предсједника Републике и предсједника Владе. То је, у сложеним политичким околностима у Босни Херцеговини и појачаном утицају међународних фактора, допринијело стабилности власти и система у Републици Српској, ефикасној извршној власти, али и омогућило и стварало претпоставке за њену доминацију над парламентом и слабљење његове контролно-надзорне улоге. У више наврата долазило је до поремећаја равнотеже у корист извршне власти, било на страну предсједника Републике,⁶⁰ било на страну Владе, односно предсједника Владе,⁶¹ зависно од функције коју је обављао лидер партије која је носилац парламентарне већине, а углавном је то била функција шефа државе. Развијена моћ и утицај шефа државе у комбинацији са његовим личним и политичким ауторитетом ишли су у правцу слабљења капацитета остала два органа власти - Народне скупштине и Владе.

60 У периоду 1992-1996; 2004-2006; 2010-2018.

61 У периоду 1998-2000; 2006 – 2010.

У односима двије гране власти, законодавне и извршне, присутна је била апсолутна доминација Владе у процесу иницирања закона,⁶² при чему Народна скупштина није у довољној мјери користила могућности да своју позицију ојача коришћењем расположивих уставних инструмената (право посланика да предлажу законе, стављањем на дневни ред иницијатива грађана, парламентарна контрола итд.) Парламентарна већина је без резерве усвајала владине приједлоге закона, уважавајући притом, и честе владине приједлоге за спровођење хитних поступака за доношење закона.⁶³ Анализа нормативне дјелатности извршне и управне власти показује да се подзаконски акти, односно извршни прописи не само бројчано повећавају него су њима нормирана питања која су у искључивој надлежности законодавног органа, на шта је упозоравао и Уставни суд Српске.⁶⁴

Уставни суд је у својим одлукама истицао да је Влада „неовлашћено ушла у регулацију односа који се могу уређивати само законом“; да је „изашла из оквира својих уставних и законских овлашћења и тиме повриједила уставно начело о подјели власти из члана 69 Устава Републике Српске“,....⁶⁵ Доминација владе у законодавном поступку се додуше и подразумејева у парламентарним системима и није необична појава, али се у нашим приликама постављало питање: ко је заиста остваривао функцију шефа извршне власти: предсједник Владе или предсједник Републике? Рекли бисмо, и једно и друго, зависно од тога коју функцију је обављао лидер странке која је била носилац парламентарне већине, односно која је освојила највећи број мандата. Лидерска позиција у владајућој партији води фактичком јачању предсједничке функције, а то у пуној мјери долази до изражаја, не само у избору предсједника Владе, већ и на њен рад. Међу-

62 Нпр. Влада Републике Српске је од избора у октобру 2014. до 30.6.2018. утврдила укупно 227 различита закона – 204 у приједлогу и 23 који су крај мандата у нацрту. О томе види: Мандатни извјештај о мониторингу рада Владе Републике Српске 12.10.2014 – 30.06. 2018. стр. 37-39. Центри цивилних иницијатива <file:///C:/Users/Pravo/Downloads/MANDATNI%20IZVJE%C5%A0TAJ%20O%20MONITORINGU%20RADA%20VLADE%20RS%202014-2018%20-%20zn-ss%20-%2024%20IX%2018.pdf>; приступљено 18.03.2019

63 Тако је у мандатном периоду од 2014. до 2018. године Народна скупштина усвојила чак 77, односно 42% закона у хитној процедури. О томе види: Мандатни извјештај о мониторингу рада Народне скупштине Републике Српске 12.10.2014 – 30.06.2018. стр 48 и 49; Центри цивилних иницијатива <file:///C:/Users/Pravo/Downloads/MANDATNI%20IZVJESTAJ%20O%20MONITORINGU%20RADA%20NS%20RS%202014-2018.pdf> , приступљено 18.03.2019.

64 Види шире: Обавјештења Уставног суда Републике Српске о неким појавама од интереса за остваривање уставности и законитости (“Службени гласник Републике Српске”, бр. 26/00, 56/01 и 115/05) и *Билтен Уставног суда Републике Српске*, бр. 18 (Бања Лука: 2014).

65 Види: Снежана Савић, „Уредба – контрола уставности и законитости кроз праксу Уставног суда РС“, *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу*, бр. 42, (2015). 25 и 32.

тим, не смијемо изгубити из вида да предсједник Републике има значајна уставна овлашћења према Влади, те се не може рећи, да је у мијешању у рад Владе или утицаја на Народну скупштину, излазио из оквира својих уставних овлашћења, већ да се ту ради о реалној политичкој моћи и карактеру личности која је обављала функцију шефа државе.

Дакле, систем власти не зависи само од нормативних рјешења, већ и од реалног распореда моћи политичких институција, с обзиром да „премијер увијек припада парламентарној већини, а предсједник то може, али и не мора.“⁶⁶ Уставна реалност је таква да се до сада нису могли јасно „утврдити институционални, већ само персонални носиоци власти. Тако је, на примјер, институционална позиција Народне скупштине била у великој мјери подређена персоналном избору шефа Владе и шефа државе. Персонализација се овдје не користи да би се указало на отворено прекорачење и намјерно узурпирање власти, већ на облике „пузајуће“ инструментализације уставних механизма од стране једног експоната извршне власти, који представља оличење политичког програма партије“.⁶⁷ Када говоримо о систему власти треба имати у виду да се овдје налазимо на терену судара уставноправне форме и политике, да „идеалних уставних рјешења нема, да и `најбоља` рјешења деформише политичка цјелисходност и лични карактер људи који су на челу институција. Ово посљедње је толико моћан фактор да даје за право свима који тврде да институције чине људи, што се директно рефлектује на односе предсједника Републике и Владе.“⁶⁸

7. (НЕ)МИЈЕЊАЊЕ СИСТЕМА ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ?

У политичкој, па и стручној јавности у посљедње вријеме, помиње се и наговјештава ревизија устава Републике Српске. Ако се покрене процедура ревизије Устава, једно од питања која се може поставити је: да ли је потребно мијењати уставни оквир организације власти у циљу успостављања равнотеже парламентаризма или дати потпуни нормативни оквир да предсједник Републике заиста и буде шеф егzekутиве? Другим ријечима, да ли уводити „чистији“ парламентарни систем, којег нормативно одликује бицефална егzekутива са владом као оперативним и одговорним фактором и (не)посредно изабраним шефом државе са мањим овлашћењима и лишеним активне политичке власти, или насупротив томе, проширењем предсједничких овлашћења, ићи на заокруживање полупредсједничког

66 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (New York: University Press, 1994), 131.

67 Пејић, „Шеф државе у систему поделе власти – елементи за расправу, 26.

68 Драган Стојановић, *Уставно право, књига 2* (Ниш: 2007), 269.

система чијих елемената свакако има у систему власти Српске? Овоме би додали и трећу могућност, која подразумемијева углавном задржавање *status quo* система власти - непосредан избор шефа државе са значајним уставним овлашћењима, или парцијалне уставне промјене које не би суштински мијењале организацију и систем власти, већ би биле само у циљу унапређења постојећег модела.

На ово питање прецизан одговор се може дати у ширем контексту модела који би у цијелости задовољио „циљеве подјеле власти јер је готово немогуће конзистентно бранити један уставни модел, а да се притом занемаре односи политичких снага и њихова пројекција у будућности,“⁶⁹ али сматрам да је ова трећа опција у суштини најреалнија у овом моменту.

Имајући у виду уставни и политички систем БиХ чији је саставни дио Република Српска, за уставни и политички систем у Републици Српској најбоље би било да се не праве неке радикалне измјене у погледу система власти у односима легислативе и егзекутиве, већ да се уз већи степен уставне и политичке културе постигне и већи степен равнотеже власти у оквиру постојећег система власти. У евентуалној ревизији Устава једино би се, ограниченим измјенама и допунама, могао унаприједити постојећи модел власти. За радикалније измјене Устава неопходно је постојање правних и политичких услова, којих, тренутно, нема.

Разлози за изнесене тврдње се највећим дијелом налазе у уставном и политичком систему БиХ. Наиме, Република Српска није самостална држава, већ ентитет, конститутивни дио Босне и Херцеговине. БиХ је сложена држава заснована на принципу равноправности два ентитета и три конститутивна народа, са веома сложеним политичким системом и политичким односима релевантних субјеката. Република је изложена негативним приступом одређених политичких партија и снага унутар БиХ, који чак оспоравају њен настанак, постојање и идентитет, изложена је притисцима и необјективним и неоправданим критикама појединих међународних фактора. Стога су Републици потребна уставна и политичка стабилност и јаке уставне институције у циљу одупирања негативним конотацијама на њен Устав и њено уставно уређење. У том смислу је нарочито битна институција предсједника Републике, који треба да буде фактор стабилности на унутрашњем плану у Републици Српској, али и фактор стабилности и јединства унутар БиХ и према међународној заједници. Зато је неопходно задржати непосредан избор предсједника Републике и да остане одредба Устава да „Републику представља и њено државно јединство изражава предсједник Републике“. Јер, као што каже проф. В. Петров, „тај оквир

69 Пејић, „Шеф државе у систему поделе власти – елементи за расправу“, 22.

није ни узак ни крут, напротив, он је широк и врло флексибилан. Потом, они који узимају у обзир предсједникову улогу, да изражава државно јединство, потцјењују њен значај, тачније, не тумаче је сасвим како треба. Она даје посебну снагу побројаним овлашћењима....предсједник републике који „изражава државно јединство“ није само модераторна власт; она „на-ткриљује остале политичке власти. Од ње је виша само власт непосредног суверена – народа или грађана, а треба да је контролише та власт (опозив предсједника од стране грађана).“⁷⁰

Дакле, треба задржати непосредан избор предсједника Републике, а уставним и законским нормама би требало уредити и регулисати одговорност предсједника, разлоге,⁷¹ поступак, начин његовог опозива од стране грађана који су га и бирали. Непосредно изабран предсједник Републике, управо због тог непосредног легитимитета,⁷² се и доживљава као личност која најбоље оличава и представља Републику. Непосредан избор се „чини исправним за наше прилике, наш политички менталитет и нашу политичку културу. Нема сумње, непосредан избор, сам по себи, не води свемоћном предсједнику ни личној владавини.“⁷³ Да ли ће се „лична владавина“ десити у пракси, више је ствар уставне културе и карактера саме личности која обавља функцију шефа државе, него ли саме уставне норме о непосредном избору шефа државе и ширини његових овлашћења.

Устав није регулисао неке могуће фактичке ситуације, што се у пракси показало као недостатак, као нпр. начин обављања послова из надлежности предсједника Републике у случају његове смрти, односно „регулисана престанка мандата предсједника Републике прије истека мандата,⁷⁴ што би свакако требало регулисати у евентуалним уставним промјенама.⁷⁵

70 Владан Петров, „Устав по мери председника или председник по мери Устава?“ у: *Председник Републике и Устав, Зборник у оквиру реализације пројекта „Идентитетски преображај Србије“* уред. проф. др Владан Петров (Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2018), 10.

71 Устави држава, бивших југословенских република, утврђују да се оптужба може подигнути против предсједника Републике због повреде Устава. О томе више: Дарко Симовић, „Одлучивање о оптужбама против највиших државних функционера“, у: О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *Уставни судови у бившим југословенским републикама-теорија, норма, пракса* (Београд: 2010), 213.

72 „Предсједнику Републике начин избора јача легитимитет везујући га директно за народну вољу, односно за народни суверенитет“. Слободан Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије* (Београд: 2008), 145.

73 Петров, „Устав по мери председника или председник по мери Устава?“ , 9

74 Миле Дмичић, „Уставноправни положај Републике Српске у оквиру Босне и Херцеговине и могуће уставне промјене“, *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу*, бр. 46, (2016). 42.

75 Народна скупштина Републике Српске усвојила је амандмане на Устав Републике Српске, који су се, између осталог, односили и на ово питање, међутим, тај приједлог амандмана, у складу са чланом 135 Устава, није усвојило Вијеће народа Републике Српске. О овим амандманима на Устав Републике Српске види више: Миле Дмичић, *Уставно право – допуна основној литератури* (Бања Лука: 2011), 299 – 304.

Уставом би требало утврдити услове, поступак за утврђивање привремене и трајне спријечености председника Републике за обављање функције.

Уколико би у будућности дошло до ревизије Устава, требало би размислити и о томе да мандат шефа државе буде дужи од мандата парламента,⁷⁶ тако да се не бирају у истој години. Када су мандати исте дужине „смањује се могућност да дође до кохабитације – заједничког владања између владе и парламентарне већине, с једне стране и председника републике, са друге стране, а који припадају различитим политичким опцијама.“ Међутим, дужи мандат шефа државе обезбјеђује континуитет власти, јер му траје мандат и у вријеме парламентарних избора.

Устав не садржи норму о обавезности председника Републике да обави консултације са странкама које су добиле мандате у парламенту, али то се дешава у пракси, јер шеф државе ипак води рачуна да воља већине у Народној скупштини буде сагласна и његовој вољи поводом личности којој ће повјерити премијерски мандат, јер Народна скупштина бира Владу. Сматрамо да би Устав требао утврдити обавезу председника Републике да обави консултације са странкама које су освојиле мандате у Скупштини у циљу именовања мандатара за састав Владе који може обезбиједити подршку у парламенту. То би било нарочито од значаја у случају појаве кохабитације⁷⁷ тј. када би председник Републике био из друге политичке опције од оне која је освојила већину у Народној скупштини. У таквим околностима избор Владе би могао бити дуготрајан и сложен, а устав не садржи санкцију у виду распуштања Народне скупштине у случају да се у одређеном року не изабере нова влада. Зато би било пожељно да се у Уставу наведу и разлози за распуштање Народне скупштине, због којих би председник Републике био дужан да је распусти.

ЗАКЉУЧАК

Иако председник Републике Српске има значајна уставна овлашћења, не може се рећи да је он шеф државе по моделу полупредседничког система, јер не учествује у избору министара, нити их он може разријешити, али је извјесно јачи од аналогног шефа државе у класичном парламентаризму. Правна природа система власти у Републици не одговара ни „чи-

76 Нпр. да мандат председника Републике буде пет година.

77 Појам кохабитације означава „феномен политичког сустанарства до кога долази између председника републике и премијера који припадају различитим политичким опцијама, тј. представљају политичке партије или коалиције које чине власт, односно, опозицију.“ Горан Буцак, „Карактеристике кохабитације као модела политичког сустанарства“, *Политичка ревија*, бр. 2 (2004), 27.

стом“ парламентарном систему, иако је Влада, по свом избору и положају, влада парламентарног система. Дакле, у Републици Српској не постоје ни полупредсједнички ни парламентарни систем власти у чистом облику, јер, имајући у виду уставни положај органа извршне власти, систем власти има елемената и једног и другог.

У сложеним политичким околностима у Босни и Херцеговини и Републици Српској, у чијим институцијама су заступљена сва три конститутивна народа, као и увијек присутном утицају и мијешању међународне заједнице, намеће се питање да ли су било које, па и минималне промјене Устава Републике Српске реалне и могуће? Ако би се и створили услови за ревизију и постојала политичка воља за уставним промјенама, у погледу организације и система власти сматрам да би се одређеним измјенама и допунама могао унаприједити и побољшати садашњи модел власти, али без његових суштинских измјена. Не сматрамо да треба да дође до већих промјена у постојећем систему власти, из разлога што још нема довољно правних и политичких услова за тако нешто, нарочито не у смислу преласка на чистији парламентаризам. Наиме, без одговарајућих политичких услова као што су: стабилизација политичке сцене БиХ и Републике Српске, унапређење политичке и уставне културе, поштовање изворних дејтонских принципа, уставна консолидација итд., преурађени парламентаризам не би био добро рјешење. У оквиру постојећег нормативног оквира система власти, у пракси требало што досљедније поштовати начело подјеле власти, како у односима између егзекутиве и легислативе, тако и у међусобним односима „двје главе“ власти, егзекутиве – предсједника Републике и Владе. У уставној организацији подјеле власти важно је користити инструменте за јачање положаја Народне скупштине и анулирати партократију. Управо присуство и јачање партократије током цијелог периода уставног развоја Републике Српске, анулира границе надлежности између државних органа власти, угрожава подјелу власти и води владавини релативно малог броја људи. То је највећа препрека у реализацији уставно пројектованог система организације власти и успостављања правне државе.

ЛИТЕРАТУРА

- Бонић, М. Томислав. „Полупредсједнички сустав и рационализовани парламентаризам; примјери Француске и Њемачке“, *Анали хрватског политиколошког друштва 1/2007*. Загреб: 2007.
- Буцак, Горан. „Карактеристике кохабитације као модела политичког сустанарства“, *Политичка ревија, бр. 2/2004*. Београд: 2004.

- Дмичић, Миле. „Уставност и законитост и уредбодавна овлашћења извршне власти“, *Правни живот*, бр.22/2010. Београд: 2010.
- Дмичић, Миле. „Уредбодавна овлашћења и њихово остваривање у правном систему Републике Српске“, *Модерна управа, часопис за управно-правну теорију и праксу*, бр. 3 и 4. Бања Лука: 2010.
- Дмичић, Миле. „Уставноправни положај Републике Српске у оквиру Босне и Херцеговине и могуће уставне промјене“, *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу*, бр.46/2016; Бања Лука: 2016.
- Дмичић, Миле. *Уставно право – допуна основној литератури*. Бања Лука: 2011.
- Duverger, Maurice „A New Political System Model: Semi – Presidential Government“, *European Journal of political Research*, 8, (1980).
- Elgie, Robert (ed.). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford University Press: 1999.
- Кутлешић, Владан. *Устави бивших социјалистичких држава Европе (упоредно-правна студија)*. Београд: 2004.
- Марковић, Горан . „Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини“, *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу бр. 27/2011*. Бања Лука: 2011.
- Марковић, Горан. „Избор и одговорност шефа државе“, *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу бр. 31/2012*. Бања Лука: 2012.
- Марковић, Ратко. *Уставно право*. Београд: 2009.
- Милосављевић, Богољуб, Поповић, Драгољуб. *Уставно право*. Београд: 2008.
- Миљко, Звонко. *Уставно уређење Босне и Херцеговине*. Загреб: 2006.
- Ненадић, Боса. „Уставна концепција нормативне дјелатности извршне власти у Републици Српској“, *Зборник са Научног скупа Изградња и функционисање правног система Републике Српске*. Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 1997.
- Орловић, Слободан. „Један период из уставног развоја извршне и законодавне власти у Републици Србији и Републици Српској“, *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу*, бр. 10/2007. Бања Лука: 2007.
- Орловић, Слободан. *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*. Београд: 2008.
- Пејић, Ирена. „Шеф државе у систему поделе власти – елементи за расправу“, у: *Председник Републике и Устав, Зборник у оквиру реализације пројекта „Идентитетски преображај Србије“* уред. проф. др Владан Петров. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2018.
- Петров, Владан. „Институти парламентарног права у новом уставу Републике Србије – конституисање и распуштање скупштине“, *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу*, бр.10/2007; Бања Лука: 2007.
- Петров, Владан. „Устав по мери председника или председник по мери Устава?“ у: *Председник Републике и Устав, Зборник у оквиру реализације пројекта „Идентитетски преображај Србије“* уред. проф. др Владан Петров. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2018.

- Савић, Снежана. „Уредба – контрола уставности и законитости кроз праксу Уставног суда Републике Српске“, *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу*, бр. 42/2015. Бања Лука: 2015.
- Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*. New York: University Press, 1994.
- Shugart, S. M, Carey, M. J., *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, New York: Cambridge University Press, 1992.
- Skach, Cindy. *Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton i Oxford: Princeton University Press, 2005.
- Симовић, Дарко. „Одлучивање о оптужбама против највиших државних функционера“, у: О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *Уставни судови у бившим југословенским републикама-теорија, норма, пракса*. Београд: 2010.
- Симовић, Дарко. *Полупредсједнички систем*. Београд: 2008.
- Стојановић, Драган. *Уставно право, књига 2*. Ниш: 2007.
- Трнка, Касим. *Уставно право*. Сарајево: 2000.
- Фира, Александар. *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља (Том 4, Уставно право Босне и Херцеговине)*. Нови Сад: 2002.

Остали извори:

- *Устав Републике Српске* (ур. Д. Марковић и А. Марковић), Бања Лука, 2014.
- *Пословник Народне скупштине Републике Српске*, (ур. Љиљана Тимотија), Бања Лука, 2011.
- *Билтен Уставног суда Републике Српске*, бр. 18, Бања Лука: 2014.
- *Закон о Влади Републике Српске*, „Службени гласник Републике Српске“, број 118/2008.
- *Пословник Народне скупштине Републике Српске*, (неслужбени пречишћени текст), ур. Љиљана Тимотија), Бања Лука, 2017.
- *Обавјештења Уставног суда Републике Српске о неким појавама од интереса за остваривање уставности и законитости* („Службени гласник Републике Српске”, бр. 26/00, 56/01 и 115/05)
- *Мандатни извјештај о мониторингу рада Народне скупштине Републике Српске 12.10.2014 –30.06.2018*. ЦЦИ file:///C:/Users/Pravo/Downloads/MANDATNI%20IZVJESTAJ%20%20MONITORINGU%20RADA%20NS%20RS%202014-2018.pdf
- *Мандатни извјештај о мониторингу рада Владе Републике Српске 12.10.2014 – 30.06. 2018*. ЦЦИ file:///C:/Users/Pravo/Downloads/MANDATNI%20IZVJE%20%20MONITORINGU%20RADA%20VLADE%20RS%202014-2018%20-%20zn-ss%20-%2024%20IX%2018.pdf

LEGAL NATURE OF THE GOVERNMENT SYSTEM IN REPUBLIC OF SRPSKA – THE CONDITION, TENDENCIES AND DILEMMAS OF POTENTIAL CONSTITUTIONAL CHANGES

Milan Pilipović⁷⁸

Faculty of Law Banja Luka University

Abstract: *The Constitution of Republic of Srpska defines that state power in the Republic is organized on the power separation principle into legislative, executive, and judiciary. With respect to relations of the three branches of state power in contemporary legal systems the central question arises about the relation between the legislative and the executive powers (legislation and the executive). These two authorities have political character and it is their mutual relation that defines the system of government nature.*

Thereat, the scope of authority of the chief of the state is extremely significant. For this particular reason, in defining the legal nature of the system of government in Republic of Srpska, this paper emphasizes the matter of constitutional position of the President of Republic of Srpska. It further analyses the constitutional position of the Government, as well as the mutual relation between legislation and executive power in their entirety. In addition to normative aspect the paper also looks back at constitutional practice which features the tendency of violating the balance of the holder of authority in the form of stronger role of the executive power. The paper discusses the question of necessity to alter the norms that regulate the position and relate to legislation and executive power in the potential Constitution revision, and the possible direction of those alterations in the system of government.

The author makes his point on the matter in question, which is based on the belief and arguments that larger, substantial changes of the existing system of government are unnecessary due to non-existence of legal and political conditions for such changes, but to improve the existing model of government in the potential Constitution revision by means of certain amendments he listed. With a higher degree of constitutional and political culture in following the principle of power separation this would contribute to the development of rule of law in Republic of Srpska

Key words: *Republic of Srpska, the President, the Government, Constitution, parliamentary and presidential system of government, legal nature.*

78 LL. D, Asistant professor Faculty of Law Banja Luka University. E-mail milan.pilipovic@pf.unibl.org