

*Др Слободан П. Орловић, доцент
Правног факултета у Новом Саду*

УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ ВЛАДЕ МАЂАРСКЕ И ВЛАДЕ СРБИЈЕ¹

Сажетак: У парламентарним системима који почивају на демократском уставном поретку (са демократским изборима, на пример) истакнути је положај владе. Влада је водећи политички орган у тим државама. По овом положају владе уставни системи Мађарске и Србије нису изузеци јер њиховим владама устав даје прворазредну улогу у вођењу земље. То је једна од сличности положаја влада у Мађарској и у Србији. Али посматрајући конкретне уставне одредбе о надлежностима, о односу са председником републике и са парламентом, налазе се и многе конкретне разлике. Те различитости уставних норми не смеју закључку да су обе владе практично надређене парламенти све док имају парламентарну већину. То је, уосталом, карактеристика свих парламентарних система. Друга особеност биће за положај владе је њен однос са шефом државе који је нека врста практичне конкуренције за превласи у извршној власти. За оцену овог односа биће свакако јоједина уставна одредба и степен њене остваривости јер су оне разрада и продужења оштрих формулација да је влада носилац извршне власти.

Кључне речи: Влада. - Устав. - Мађарска. - Република Србија.

1. УВОД

Република Мађарска и Република Србија су две суседне државе које имају демократске парламентарне политичке системе. Ти системи су засновани на сличним уставним принципима, почев од начела поделе вла-

¹ Рад је резултат научно-истраживачког рада на пројекту *Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (Србија и ЕУ)* Правног факултета Универзитета у Новом Саду.

сти које је разрађено конкретним уставним одредбама. С тога је и положај извршне власти у једном делу упоредив, мада конкретну организацију егzekутиве у ова два уставна система карактерише и већи број различитости.

Основна сличност уређења извршне власти у Мађарској и Србији тиче се њене структуре. У обе државе извршна власт има две „главе“ – председника републике и владу. У оба система председник републике и влада врше ефективну власт. Без обзира на то што уставни дефинишу владу као носиоца извршне власти, шеф државе учествује у вођењу политике земље и доноси конкретне државне одлуке. Разлике у детаљима положаја влада Мађарске и Србије су бројне, са можда најважнијом која се тиче канцеларског односно парламентарног положаја председника владе. Поред тога, у Мађарској Народна скупштина може, у складу са основним законом, образовати посебне органе егzekутиве - „аутономна регулаторна тела“ која врше одређене надлежности извршне власти.

Влада Мађарске и Влада Србије су претпостављени носиоци извршне власти по оба устава. Другачије стилске формулације у уставима: Влада је главни орган извршне власти (чл. 15 Устава Мађарске од 2012) и Влада је носилац извршне власти (чл. 122 Устава Србије од 2006) значе исто – егzekутива је у рукама владе. Ипак, за остварење таквог положаја неопходно је да поред конституционалне одредбе влада има довољно потенцијала и ауторитета да уставне одредбе надогради стварном моћи и утицајем. У ова два „прилагођена“ парламентарна система то није увек био случај.

2. СЛИКА О ПОЛОЖАЈУ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У МАЂАРСКОЈ И СРБИЈИ ПО РАНИЈИМ УСТАВИМА

За време важења *мађарског Устава од 1949.* извршна власт је имала два битно различита положаја. До измена Устава, које су усвојене 1989. године, егzekутива је била део организације власти изграђене на начелу јединства власти. На почетку Уставом новопроглашене Републике² сва власт је припадала „радном народу“.³ Истакнут је положај представништва радног народа – Народне скупштине која се састајала кратко, неколико пута годишње, па је највише власти припало Председничком савету (мађ. *Elnöki Tanács*, енг. *Presidential Council*) који је вршио и законодавну власт када Скупштина не заседа. Председнички савет је био шеф државе, а ва-

² Републикански облик владавине је успостављен већ тзв. „Малим уставом“, Законом I од 1946. године.

³ Део 2. (секција) тачка 2 Устава од 1949.

жан део извршне власти имала је и влада (Министарски савет).⁴ Уставном реформом од 1989. године прихваћен је Монтескијеов принцип поделе власти који је потврђен и садашњим Уставом Мађарске.⁵ Народној скупштини је потпуно враћена законодавна власт, а функцију шефа државе вршио је председник Републике. Влада је као други орган извршне власти одговорна парламенту и у њеној надлежности је низ уобичајених послова егзекутиве – осигурање примене закона, заштита уставног поретка, предлагање закона и доношење подзаконских правних аката итд.⁶

О владином положају говори се у Поглављу VII Устава, где се њене надлежности таксативно набрајају.⁷ Поред надлежности у очувању уставног поретка и примени закона, Влада утврђује социјалну, економску, културну, научну, здравствену и другу политику у држави, надређена је управи итд. Влада мора да ужива подршку већине у парламенту и подноси му редовне извештаје о свом раду. Влада није имала право да распусти парламент, већ је председник Републике консултовао премијера пре него што донесе одлуку о распуштању представничког тела. Иако је по ставовима неких аутора било опасно мењати (кодификовати) овај амандиран устав који је у држави успоставио либерални уставни поредак и владавину права, јер тај нови устав може бити неоживотворен,⁸ Мађарска је донела нови Устав (Основни закон) 2011. године (ступио на снагу 1. јануара 2012). У погледу организације власти и положаја владе нови Устав је наставак претходног.

Положај извршне власти уређен *српским Уставом од 1990.* готово да није промењен садашњим Уставом од 2006., али је био битно другачији у односу на организацију власти по последњем од четири социјалистичка устава, Уставу од 1974. Уместо колективног шефа државе - председништва, на челу државе је по први пут председник Републике (то је тада била република-федерална јединица). Уставом од 1990. престало је да постоји Извршно веће као извршни орган Скупштине. Уместо тог органа Влади је по Уставу припала извршна власт и право да води политику Републике. Поред тога, Влада је имала уобичајене надлежности - право предлагања и

⁴ Оваквом уређењу извршне функције власти као узор послужио је Устав СССР од 1936, а слична решења имао је и Устав ФНР Југославије од 1946.

⁵ Вид. I. Pogany, „Constitutional Reform in Central and Eastern Europe: Hungary’s Transition to Democracy“, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 42, Cambridge 1993, 342-343, http://heinonline.org/HOL/COWShow?collection=cow&cow_id=194, 21. март 2012. године.

⁶ Вид. чл. 35-39 Устава од 1949.

⁷ Чл. 35 Устава од 1949.

⁸ G. Halmai, „The reform of constitutional law in Hungary after transition“, *Legal studies*, Vol. 18, Bristol 1998, 196.

извршавања закона, доношења уредби итд.⁹ Упркос уставној подели извршне власти у корист Владе, непосредно биран председник Републике је, уз традиционална овлашћења шефа државе, практично вршио знатан део полова извршне власти.

С обзиром да је Србија до Устава од 2006. била несамостална република, прво у федерацији потом у некој врсти конфедерације, овлашћења органа извршне власти нису била потпуна, како у унутрашњим тако и у спољним активностима - представљање државе у иностранству, закључивање међународних споразума, проглашавање рата и др. су активности које су се организовале на нивоу савезне државе (СР Југославије па Државне заједнице Србија и Црна Гора).

3. УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ ВЛАДЕ МАЂАРСКЕ И ВЛАДЕ СРБИЈЕ

Владе Мађарске и Србије су парламентарне владе што значи да су политички одговорне парламенту. Та одговорност значи зависност од политичке воље парламента - настаје избором владе, траје сво време њеног мандата и може довести до смене владе пре истека четири мандатне године. Владе су уставима Мађарске и Србије дефинисане као органи који врше извршну власт, али та власт у пракси није потпуно, некада чак ни претежно, владина. Извршна власт је подељена са председником Републике. У оба устава одредбе о влади су иза одредби о шефу државе (што не мора да буде само формални редослед), а налазимо их и у другим деловима устава.¹⁰ Ипак, за обе владе се може рећи да су носиоци извршне власти на основу поделе власти и да су на челу државне управе.¹¹

Избор и састав

У образовању Владе Мађарске и Србије учествују исти државни органи. Председник Републике предлаже мандатара за образовање владе који потом тражи, и мора да добије, подршку парламента. Ови поступци формирања владе се разликују у низу конкретних одредби, а поготово у погледу начина избора министара.

На предлог председника Републике, *премијера Владе Мађарске бира Народна скупштина*, већином од укупног броја посланика (најмање 194).

⁹ Вид. чл. 9 и 90 Устава од 1990.

¹⁰ Уставни положај Владе Мађарске уређен је чл. 15-22 трећег поглавља, „Држава“, а уставни положај Владе Србије регулишу чл. 122-135 петог дела, „Уређење власти“.

¹¹ Вид. L. Csink, B. Shanda, A. Sz. Varga, *The Basic Law of Hungary, The First Commentary*, Dublin 2012, 258.

Премијер преузима дужност даном избора, а након тога бирају се министри. Реч је о посебном типу „кабинетске“ владе у којој председник Републике именује министре на предлог премијера. Министри добијају функцију даном именовања или касније (дана одређеног у акту о именовању), чиме је Влада формирана. Иако за постављање министара није потребна сагласности парламента, сви чланови Владе полажу заклетву пред тим органом.

По описаном поступку премијер и Влада се бирају у различитим околностима: након избора новог парламента на конститутивној (која је онда и инаугурациона) седници; у року од 15 дана од евентуалне смрти премијера, његове оставке, утврђивања неспојивости функција или изгласавања неповерења Влади. Уколико Скупштина одбије предложеног кандидата за премијера, председник Републике ће у року од петнаест дана предложити друго лице.¹²

Из самог поступка избора види се основна карактеристика *сасијава* Владе – први министар није „први међу једнаким“ члановима Владе, већ је истакнут његов положај шефа Владе. Премијер одређује општу политику Владе, а министри самостално управљају ресорима у границама утврђене владине политике или су, пак, министри без портфеља.

Избор Владе Србије такође започиње председник Републике, али се у парламенту не бира само председник Владе већ и сви њени чланови („парламентарна влада“). Након консултација са представницима изабраних изборних листа - политичких странака и коалиција у Скупштини, председник Републике предлаже мандатара за састав Владе. Мандатар пред парламентом излаже програм рада будуће Владе и предлаже њен састав, о чему Скупштина након расправе гласа. Гласа се истовремено (једном) за предлог програма Владе, за кандидата за премијера и све чланове Владе, што је битна разлика у односу на избор кабинетске Владе Мађарске. Ако добије већину гласова од укупног броја народних посланика, најмање 126, Влада је изабрана и мандат јој тече од дана полагања заклетве пред Народном скупштином.

Владу чине председник Владе, један или више потпредседника и министри. Овде положај премијера није истакнут самим начином избора, мада је та функција у неким нормама Устава индивидуализована (на пример, одредбе о ратном стању). Премијер не одређује самостално генералну политику Владе, као у Мађарској, већ представља и води Владу, усмерава, уједначава и усклађује њен рад и рад чланова Владе. Ни овде премијер није само „први међу једнаким“, између осталог због тога што су министри за лични рад и рад свог министарства одговорни и председнику Владе.

¹² Ако по истеку 40 дана од прве номинације, ниједан кандидат за председника Владе не буде изабран, председник Републике ће, по сили Устава, распустити Народну скупштину, чл. 3 (3).

Надлежности

Надлежности владе данас, што важи и за владе Мађарске и Србије, су еволуирале тако да поред класичних овлашћења која обухватају извршавање закона и судских одлука, влада има надлежности које су произашле из промењене (ојачане) улоге државе и овлашћења која се тичу ванредних околности у земљи.¹³

Поред одредбе о Влади као „генералном органу“ извршне власти, *Устав Мађарске садржи претходну надлежност Владе* за све државне послове који нису изричито додељени, Уставом или законом, неком другом органу.¹⁴ По новом Уставу влада наслеђује позицију органа који треба сматрати политички „најачим, најактивнијим и преовлађујућим иницијатором у систему управљања“.¹⁵ У вршењу својих надлежности Влада доноси „обичне“ уредбе и уредбе са законском снагом („ауторизацијом“) у областима које нису уређене законом. Подзаконски правни акти које доносе министри морају бити у складу са законима, уредбама Владе и општим актима гувернера Народне банке.

Због постојања претпоставке надлежности Владе, њене конкретне надлежности нису систематизоване на једном месту у Уставу, већ се налазе у различитим деловима. Низ овлашћења Влада дели са председником Републике јер је за правну валидност акта шефа државе неопходан премапотпис. Тако Влада, премијер или надлежни министар потписују одлуке председника Републике у вези са кадровским овлашћењима: именовањем министара, гувернера и заменика гувернера Народне банке, ректора и професора универзитета, генерала Војске, руководиоца аутономних регулаторних тела, амбасадора и дипломатских представника. Такође, супотписом на акт шефа државе Влада учествује (одлучује) и у поступку стицања држављанства и давања помиловања. За одлуку о распуштању Народне скупштине председнику Републике је уместо премапотписа довољно да прибави мишљење премијера и председника парламента.

Уз председника Републике државу у иностранству представља и Влада, што Устав конкретно повезује са процесом доношења одлука у Европској унији. У вези са позитивним законодавством Европске уније Влада има обавезу да информисе Народну скупштину и узме у обзир скупштинске ставове. Влада је, уобичајено, надређена јавној управи – надзире њен рад преко метрополских и окружних канцеларија, одобрава (позајмљује)

¹³ Р. Марковић, *Уставно право*, Београд 2011, 339.

¹⁴ У претходном Уставу од 1949, надлежности Владе су претежно еnumerисане на једном месту, у чл. 35.

¹⁵ N. Chronowski, T. Drinoczi, T. Takacs, *Governmental Systems of Central and Eastern European States*, Warszawa 2011, 311.

средства за рад (консолидација локалног буџета), предлаже парламенту распуштање локалних представничких тела и може да установљава органе управе, у складу са законом.

Влада је Уставом овлашћени и далеко најчешћи предлагач закона (чл. 6 Устава), а закон је основни правни инструмент путем којег Влада спроводи своју политику. Влада може да покрене пред Уставним судом поступак за оцену уставности закона и других правних аката за које сматра да нису у складу са Уставом (чл. 24(е) Устава). Поред предлагања закона Влада је овлашћена да предлаже Скупштини доношење новог или измену постојећег Устава, расписивање националног референдума и доношење буџета. Влада има обавезу да буџет законито, реално (ефикасно) и отворено (транспарентно) примени. Извршавање буџета контролише Државна ревизорска канцеларија, а у припремању закона о буџету учествује и посебно тело, Буџетски савет.¹⁶

Влада има бројне надлежности за време посебних неприлика у које држава може да западне, у ратном и ванредном стању. Такође, Влада има овлашћења према војсци и полицији у редовном, мирнодопском времену. Влада са шефом државе, надлежним министром и Националним саветом одбране, руководи Војском, у складу са Уставом и органским законом. Влада је надређена полицији и националној обавештајној служби, такође у складу са органским законом. Борбеним дејствима Војске и полиције руководи Влада (чл. 45-46 Устава). Влада доноси одлуку о међуграничним везбама, међудржавним маневрима Војске и о њеној дислокацији, о чему обавештава Народну скупштину и председника Републике (чл. 47 Устава).

Различити облици ратног и ванредног стања су детаљно уређени Уставом и Влада или премијер имају важно место при доношењу одлука у тим приликама. Премијер је један од чланова врховног одбрамбеног органа, Националног савета одбране.¹⁷ Ако парламент не може да се састане, председник Владе заједно са шефом државе, председником парламента и председником Уставног суда, доноси одлуку о увођењу посебних стања (ратног стања, стања националне кризе (непосредна ратна опасност) и ванредног стања, чл. 48(5) Устава). За време непосредне ратне опасности (чл. 51 Устава) Влада може доносити мере којима се одступа од закона ради:

¹⁶ У вези са доношењем буџета постоје одређена Уставом прописана фискална ограничења (вид. чл. 36 (4)-(5), о чијем се поштовању стара Буџетски савет. Правна природа овог органа није потпуно јасна, отуда и стручне критике на његов рачун (вид. L. Csink, B. Shanda, A. Sz. Varga, 493), јер он учествује у припреми предлога буџета, „подражава“ активности парламента у вези са доношењем буџета, испитује изводљивост (одрживост) буџета и др.

¹⁷ Чланови су и председник Народне скупштине, шефови посланичких група, министри и начелник генералштаба (без права гласа), а председник је шеф државе.

регулисања рада органа управе, деловања одбрамбених снага и ефикаснијег спровођења закона; може да суспендује извршење неког дела закона и предузима друге мере у складу са органским законом. О овим мерама Влада непрекидно информисе шефа државе и надлежни парламентарни одбор. У посебним ратним приликама које Устав назива „неочекивана инвазија“ (то би био напад без објаве рата), Влада је овлашћена да предузме све потребне мере и пре него што се прогласи ратно стање. О тим активностима обавештава председника Републике и Народну скупштину.

Влада проглашава и укида ванредно стање изазвано природном или индустријском катастрофом и доноси потребне мере у трајању до 15 дана које потом треба да потврди парламент, а све то у складу са органским законом. Те неопходне мере у ванредном стању укључују и право да се суспендује примена неких одредби закона.

По Уставу *Влада је носилац извршне власти у Републици Србији*, орган који утврђује и води политику. Ова уставна норма је општа што значи да укључује како унутрашњу тако и спољну политику.¹⁸ На општи начин дефинисана надлежност Владе говори о политички водећој улози Владе коју јој је наменио Устав. Ипак, већина досадашњих српских Влада ту улогу није играла. Влада није, бар не претежно, утврђивала и водила државну политику, већ је то радио председник Републике.

Конкретна овлашћења Владе би заправо требало да буду активности на остваривању државне политике коју она сама утврди. У том циљу Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине путем уредби и других подзаконских прописа. У законима које доноси парламент садржана је политичка воља Владе јер је она скоро монополисала Уставом јој додељено право да „предлаже законе и друге опште акте и даје о њима мишљење када их поднесе други предлагач“.¹⁹ Овлашћење Владе да усмерава, усклађује и врши надзор над радом органа управе је нешто што редовно улази у групу права извршне власти. Влада прописује унутрашњу организацију државне управе (министарстава и других органа) у којој су министри на челу министарстава. Министри су поред одговорности парламен-

¹⁸ М. Пајванчић, „Динамичке компетенције државне власти“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/2007, 29.

¹⁹ У периоду од јануара 2005. године до априла 2010. године, влада је поднела 924, народни посланици 292, а остали овлашћени предлагачи 284 предлога закона. Иако нема званичних података о структури усвојених предлога према њиховим предлагачима (у периоду 2008-2009. године скоро сви донети закони – око 99% су били предлози Владе, *џрим С.О.*), нема сумње да је влада својом активношћу значајно надмашила иницијативу народних посланика. И. Пејић, „Органи у законодавном поступку: влада, парламент (одбор и пленум), председник републике“, *Унапређивање квалитета законодавне институције у Народној скупштини*, Београд 2010, 16.

ту, политички одговорни и председнику Владе. С тога је логично да државна управа, како то Устав и каже, за свој рад одговара Влади.

У Србији Влада нема право премапотписа аката председника Републике па је и то један од разлога њених скромнијих персоналних права него што су она у Мађарској. Влада нема ни уставну надлежност да представља земљу у иностранству, већ је та активност („...одржавање односа Републике Србије са другим државама...“) „само“ законска надлежност министарства.²⁰ Кадровске надлежности Владе, поред оних ка органима управе, Устав усмерава још једино ка јавном тужилаштву – Влада предлаже Народној скупштини избор и разрешење Републичког јавног тужиоца и осталих, нижих, јавних тужилаца.

По већ виђеном правилу, овлашћења српске Владе и премијера за време ратног и ванредног стања су значајно мања него што је то случај у Мађарској. Устав Србије садржи мањи број одредби о овим кризним стањима, уређујући их на општији начин, упоређујући са Уставом Мађарске.²¹ Председник Владе ће, у случају да Народна скупштина не може да се састане, заједно са председником Републике и председником Скупштине прогласити ванредно стање. У овим приликама могу се ограничити или суспендовати нека људска и мањинска права и у вези с тим Влада ће уз сагласност (супотпис) председника Републике донети одговарајућу уредбу. Уредба о одступању од људских и мањинских права важи најдуже шест месеци, а подноси се на потврду Народној скупштини чим се ова састане (крајњи рок за подношење на потврду је 48 сати од почетка заседања). За проглашење ратног стања важе истоврсне одредбе Устава као и за ванредно стање, али је, наравно, разлог проглашења рата другачији. У ратном стању мере којима се одступа од људских и мањинских права зајемчених Уставом заједно доносе председници Републике, Народне скупштине и Владе. Нема рока трајања тих мера, а поднеће се на потврду Народној скупштини чим се ова састане.

Одговорности и престанак мандаћа

Владе Мађарске и Србије су у погледу политичке одговорности парламентарне владе. Обе настају и престају у парламенту, иако Народна скупштина Мађарске бира само премијера а не и остале чланове Владе.

По изричитој одредби *Устава Мађарске*, Влада је одговорна Народној скупштини. У вези са саставом Владе Устав каже да су чланови Владе одговорни парламенту за своје активности, а да су министри одговорни

²⁰ Министарство спољних послова, чл. 3 Закона о министарствима (*Службени Гласник РС*, бр. 16/11).

²¹ Вид. чл. 200-202 Устава Србије.

премијеру.²² Однос Владе и парламента је такав да чланови Владе могу присуствовати и обратити се парламенту на било којој седници, а парламент или парламентарни одбор може обавезати члана Владе да присуствује седници. Посланици могу постављати посланичка питања и подносити интерпелације Влади (чл. 7 Устава) и сваком члану Владе у вези са његовим надлежностима. Мандат министру престаје када: престане мандат премијеру из било ког Уставом прописаног разлога, ако поднесе оставку, ако буде разрешен или у случају смрти.

Највише одредби у Уставу има о одговорности првог министра, а то се по законитости парламентаризма директно одражава наостанак Владе на власти. Премијер је персонификација Владе и престанком његовог мандата престаје и мандат Влади. По Уставу мандат председнику Владе престаје из објективних и субјективних разлога. У прве се могу убројати смрт и престанак услова за његов избор (на пример, губитак пословне способности услед болести). У другу групу разлога улазе: оставка као лични, субјективни чин, разрешење због неспојивости функција, конституисање новоизабране Скупштине и изгласавање неповерења.

Премијеру престаје мандат изгласавањем неповерења од стране парламента у два случаја. Ако најмање једна петина чланова парламента (бројем 78) поднесе писани захтев за гласање о неповерењу премијеру, потребно је да за тај предлог гласа проста већина чланова парламента (већина присутних, гласа се у наредних 3-8 дана) и да се истовремено изгласа поверење новом премијеру.²³ Сам премијер може тражити да му Скупштина изгласа поверење и ако не добије исту, просту већину гласова посланика престаје му мандат, а тиме и мандат Владе. Захтев за гласање о поверењу премијер може повезати са предлогом неке Владине одлуке па би недобијање поверења значило неодобрење конкретног Владиног предлога.

Влада којој је престао мандат, „техничка влада“, врши надлежности до формирања нове Владе, али са суженим правним капацитетом. Одлазећа Влада не може да прихвата (нове) обавезе из међународних уговора и може да доноси уредбе само у случају крајње хитности, на основу закона. Одлазећи премијер, онај који је поднео оставку или коме је истекао мандат, остаје на функцији до избора наследника, али нема право да смењује и именује министре. По истеку мандата и председник Владе може да доноси уредбе само из разлога велике хитности, у складу са законом. Ако пред-

²² У Уставу је недоречена разлика између функционера Владе: „чланова Владе“ и „министара“.

²³ Могућност изгласавања „конструктивног неповерења“ какво постоји у Немачкој. Циљ „конструктивног неповерења“ је стабилност владавине, спречавање да „негативна коалиција“ опозиционих партија угрози владу, а да истовремено није способна да оформи сопствену. J.-C. Colliard, *Les regime parlementaires contemporains*, Paris 1978, 54.

седнику Владе престане мандат из других разлога (смрт, утврђена неспојивист функције, неспособност, изгласано неповерење) његову функцију преузима председник парламента, уз иста правна ограничења. Завршетком премијерског мандата па све до формирања нове Владе, сваки министар добија посебан правни статус за чијег трајања може доносити подзаконске акте само у случају хитности.

Политичку одговорност према Народној скупштини имају и посебни органи који врше извршну власт, „аутономна регулаторна тела“. Њихова одговорност се се утврђује на основу годишњих извештаја о раду које руководиоци ових тела подносе Скупштини.

Устав Србије одговорности Владе дефинише на општи начин у посебном члану (чл. 124 Устава), а потом је детаљно уређује у каснијим одредбама Устава. За надлежности које врши Влада је одговорна парламенту. Устав одговорност Владе пред Народном скупштином повезује са политиком коју Влада води, са извршавањем закона и других општих аката Скупштине и са радом органа државне управе.

У политички стабилним приликама Влади мандат траје колико и Скупштини, а променом политичких и других околности мандат може трајати краће. Влади ће мандат престати раније ако јој Скупштина изгласа неповерење (поводом интерпелације, захтева за гласање о неповерењу или о поверењу Влади), ако Скупштина буде распуштена или ако председник Владе поднесе оставку. За разлику од Мађарске, Устав Србије не уређује престанак мандата у случају смрти или трајне неспособности премијера, нити по тим питањима упућује на закон.

Санкција утврђене политичке одговорности Владе је изгласавање неповерења, за шта је потребна већина од укупног броја народних посланика. Правно, не политички посматрано, Владу је подједнако тешко (или лако) оформити и сменити. До те последице може доћи на више начина. Ако се не прихвати одговор Владе на поднету интерпелацију - подноси је најмање 50 народних посланика, гласаће се о неповерењу Влади. Најмање 60 народних посланика може поднети предлог за изгласавање неповерења Влади о коме се гласа након расправе, а најраније 5 дана од подношења предлога (овде нема крајњег рока – „најкасније“). Сама Влада може тражити од парламента да јој изгласа поверење, што се може претворити у пад Владе уколико иза ње гласањем не стане већина од укупног броја посланика.

Устав не познаје „конструктивно“ изгласавање неповерења Влади, али остављањем кратког рока за формирање нове Владе врши неку врсту политичког притиска на парламент који планира да отпусти Владу. Тај рок је 30 дана од изгласавања неповерења или ускраћивања поверења Влади и

уколико се то време потроши Скупштина се распушта по сили Устава. Исти рок од 30 дана за формирање нове Владе прописан је и када премијер поднесе оставку, а почиње да тече од констатовања оставке. Устав поред „претње распуштањем“ Скупштини ако у месец дана не изабере нову Владу, учвршћује положај егзекутиве и одредбом да потписници предлога (то је увек парламентарна опозиција) не могу поново поднети предлог о изгласавању неповерења пре истека рока од 180 дана.

Устав не уређује случај изгласавања неповерења председнику Владе, али је јасно да оно има исте последице као и изгласавање неповерења Влади. Утврђивање политичке одговорности члана Владе, потпредседника или министра, не утиче директно на останак Владе на власти,²⁴ већ ће почети поступак избора новог члана Владе. Иста, надполовична већина народних посланика у парламенту је потребна за разрешење члана Владе. Члан Владе може и вољно напустити функцију подношењем оставке премијеру.

У складу са начелом поделе власти, носиоце највиших државних функција од *правне (кривичне) одговорности* штити имунитет. Устав Мађарске уређује правног статуса владиних званичника, тиме и питање имунитета, препушта закону (чл. 17(5) Устава). Имуитет председника и чланова Владе Србије уређен је Уставом и изједначен је са имунитетском заштитом народних посланика. Материјални имунитет трајно штити члана Владе за гласање или изражено мишљење на седници Владе или Скупштинe и не може се укинути. Процесни имунитет штити члана Владе од кривичног гоњења и притварања за време мандата и може бити укинут одлуком Владе. Изузетно, члан Владе и поред имунитета може бити притворен ако је затечен у вршењу тежег кривичног дела, са запређеном казном затвора дужом од пет година.

4. ЗАКЉУЧАК

Положај влада Мађарске и Србије уклапа се у уставни модел који има велика већина европских држава, а међу њима и бивше социјалистичке државе. Уставни темељ на коме се формира положај владе јесу принципи: поделе власти, народне и државне суверености, демократије, легалитета и легитимитета владавине. Оставарење неких од принципа захтева још времена за изградњу и учвршћење ауторитета институција, владе посебно, а неки други принципи, као што је државна сувереност и самостално државно одлучивање, још дуго ће остати слика теорије.

²⁴ На пример, престанак мандата потпредседнику или министру Владе може се одразити на мандат Владе ако би то значило раскид коалиционог споразума владајућих политичких странака и губитак парламентарне већине.

Иако се овде ради о два типа владе – канцеларској и парламентарној, њихов положај је у грубим цртама сличан и упоредив. Елементи сличности произлазе из односа владе и парламента. Обе владе настају и престају у парламенту, са разликом која је карактеристична за канцеларску владу, носе извршну власт и руководе државном управом. Ако се овлашћења ових двају влада систематизују у неколико група опет се виде сличности: обе имају класична (извршна) овлашћења и надлежности које им омогућавају да свакодневно утврђују и воде политику државе у редовним и кризним околностима.

Однос владе са парламентом је познат и проверен па као такав не утиче преовлађујуће на садашњи нити будући положај владе. У овим уставним системима влади је битно да стекне парламентарну већину, без тога је не би ни било, а када се то деси она готово потпуно управља парламентом. Најважнија делатност парламента – доношење закона јесте владина воља, ништа друго до предлог и став коме парламент даје форму закона. Однос парламента и владе није однос равноправних, кооперативних страна, већ је сваки парламентарни сазив практично подређен одређеној влади, све док ова ужива његову политичку подршку.

Однос владе и председника републике има чак сложенију садржину. Тај однос захтева сталну координацију и усклађивања јер се у многим надлежностима од ова два органа тражи заједничко деловање. Иако је однос владе и шефа државе уређен и изграђен на двадесетак година мање-више истим уставним нормама и у Мађарској и у Србији, он није стабилан нити предодредив. У вероватној перспективи јачања положаја владе, јер је то последица данашњег ширења уплива државе, претпоставка је да председник републике неће више стајати као достојан такмац влади у извршној власти. Србија ће ка том циљу морати прећи дужи пут него Мађарска, јер је српски председник у скорашњој историји често био стварна извршна власт. Јасно је да по овим политичким системима и уставним моделима влада има водећу политичку улогу коју дефинитивно и трајније мора да оправда у пракси. Слово уставне норме о влади и њена примена нису увек у складу, тако да ни положај владе још увек није могуће тачно и трајније дефинисати.

*Slobodan P. Orlović, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law Novi Sad*

Constitutional Position of the Government of Hungary and the Government of Serbia

Abstract

In parliamentary systems which are based on democratic constitutional order (with democratic elections, for example) position of the government is well-marked. Government is the primary political authority in these states. With such position of the government, constitutional systems of Hungary and of Serbia are not exceptions because the constitution grants to their governments a first class role in country governing. It is one of the similarities in the position of government in Hungary and in Serbia. But observing specific provisions about competence, about relation with the president of the republic and with the parliament, there are many specific differences. Those differences of constitutional norms do not impede the conclusion that both governments are practically superior to the parliament, as long as they have a majority in parliament. It is, after all, a characteristic of all parliamentary systems. Second characteristic which is important for government's position is its relation with the head of the state who is some kind of practical competitor for predominance in executive power. For the evaluation of that relation, every specific constitutional provision is important as well as the level of its feasibility since these provisions are the elaboration and the extension of the general formulation that in parliamentary systems government has executive power.

Key words: *Government. – Constitution. – Hungary. – Republic of Serbia.*