

проф. д-р Саво Климовски
проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска
доц. д-р Александар Спасеновски



**СОВРЕМЕНИ
ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ**



проф. д-р Саво Климовски
проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска
доц. д-р Александар Спасеновски

СОВРЕМЕНИ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ

СКОПЈЕ, 2017 ГОДИНА

ИМПРЕСУМ

Наслов:

Современи политички системи



Автори:

Саво Климовски, редовен професор во пензија на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

Тања Каракамишева-Јовановска, редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

Александар Спасеновски, доцент на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

Рецензенти:

Марика Ристовска, редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

Славиша Ковачевиќ, професор на Правниот факултет во Ниш, Република Србија

Издавач:

Фондација Конрад Аденауер во Република Македонија
Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје

Координација:

Давор Пашоски
Јоханес Д. Раи

Лектура:

Ивана Коцевска

Компјутерска подготовка и печат:

Винсент Графика ДОО Скопје

Тираж:

1000 примероци

Книгата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.kas.de/mazedonien>

Напомена:

Ставовите изнесени во книгата не се ставови на Фондацијата Конрад Аденауер, туку се лични гледишта на авторите.

Со одлука на Наставно-научниот совет на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, на седницата одржана на 31.8.2017 година, заведена под број 02-1082/48 од 1.9.2017 година, се одобрува користењето на оваа книга како учебник по предметот Современи политички системи.

Сите права се заштитени. Ниту еден дел од овој учебник не може да биде репродуциран или користен во која било форма за умножување, фотокопирање, или чување во информатички системи, без претходна дозвола од авторите.

УНИВЕРЗИТЕТ „СВЕТИ КИРИЛ И МЕТОДИЈ“
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“

проф. д-р Саво Климовски
проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска
доц. д-р Александар Спасеновски

СОВРЕМЕНИ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ

СОДРЖИНА

Предговор 10

ПРВ ДЕЛ
ВОВЕДНИ И ТЕОРЕТСКИ ПРАШАЊА 21

ГЛАВА 1
ВОВЕДНИ ПРАШАЊА 22

1. ПОТЕКЛО И ПРЕДМЕТ НА НАУКАТА
ЗА СОВРЕМЕНИТЕ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ 23

2. ИЗВОРИ НА СОВРЕМЕНИТЕ ПОЛИТИЧКИ
СИСТЕМИ КАКО НАУЧНА ДИСЦИПЛИНА 29

3. ОДНОСОТ НА НАУКАТА ЗА СОВРЕМЕНИТЕ
ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ СО ДРУГИТЕ НАУЧНИ
ДИСЦИПЛИНИ 32

ГЛАВА 2
ТЕОРЕТСКИ ПРАШАЊА 36

1. ШТО Е ПОЛИТИКА? 37

2. ШТО Е ДЕМОКРАТИЈА? 42

3. МОДЕЛИ НА ДЕМОКРАТИЈАТА 49

4. ШТО Е ВЛАСТ? 56

4.1. Законодавна власт 60

4.2. Извршна власт 68

4.3. Судска власт 72

5. ПОТЕКЛО НА УСТАВНОСТА 78

5.1. Поим на уставен систем 88

5.2. Поим на политички систем 91

6. КЛАСИФИКАЦИЈА НА УСТАВНИТЕ
И НА ПОЛИТИЧКИТЕ СИСТЕМИ 98

6.1. Парламентарен систем 104

6.2. Претседателски систем 109

6.3. Мешовит систем 113

6.4. Собраниски систем 116

ВТОР ДЕЛ

УСТАВНИОТ И ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ НА
ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО, СОЕДИНЕТИТЕ
АМЕРИКАНСКИ ДРЖАВИ, РЕПУБЛИКА ФРАНЦИЈА,
СОЈУЗНА РЕПУБЛИКА ГЕРМАНИЈА, ШВАЈЦАРСКАТА
КОНФЕДЕРАЦИЈА И НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА 119

**I. УСТАВЕН И ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ
НА ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО 120**

ГЛАВА 1
**УСТАВНО-ПРАВНА ИСТОРИЈА НА
ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО 120**

1. ПРВ ПЕРИОД ДО 1688 ГОДИНА 122

2. ВТОР ПЕРИОД ОД 1689 ДО 1832 ГОДИНА 126

3. ТРЕТ ПЕРИОД ОД 1832 ГОДИНА ДО ДЕНЕС 127

ГЛАВА 2
**ЗАЧЕТОЦИ НА УСТАВОТ И НА УСТАВНОСТА
ВО ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО 128**

1. ГОЛЕМАТА ПОВЕЛБА ЗА СЛОБОДИТЕ
ОД 1215 ГОДИНА 129

2. ИНСТРУМЕНТОТ НА ВЛАДЕЕЊЕ – КРОМВЕЛОВ
УСТАВ ОД 1653 ГОДИНА 131

3. „СМИРЕНА ПЕТИЦИЈА И СОВЕТ“ ОД 1657 ГОДИНА 133

4. НАВЕАС CORPUS АСТ ОД 1679 ГОДИНА 134

5. ПОВЕЛБАТА ЗА ПРАВАТА ОД 1689 ГОДИНА 135

ГЛАВА 3
АНГЛИСКИ УСТАВ 138

1. УСТАВНО-ПРАВНИ ПРАВИЛА 142

2. УСТАВНИ КОНВЕНЦИИ 144

ГЛАВА 4
МОНАРХ (КРУНА) 148

1. ИЗБОР НА ПРВИОТ МИНИСТЕР 151

2. МОНАРХОТ НЕ СМЕЕ ДА ЈА ПОПРЕЧУВА
АВТОНОМИЈАТА НА ВЛАДАТА (КАБИНЕТОТ) 153

3. СВИКУВАЊЕ И РАСПУШТАЊЕ НА ПАРЛАМЕНТОТ	153
4. ПРЕСТОЛНА БЕСЕДА	154
5. ЗАКОНОДАВНА САНКЦИЈА	155
6. НЕПОВРЕДЛИВОСТ И НЕОДГОВОРНОСТ НА МОНАРХОТ	156
7. РЕПРЕЗЕНТАТИВНИ И ЦЕРЕМОНИЈАЛНИ ПРАВА	157

ГЛАВА 5 ПАРЛАМЕНТ НА ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО 160

1. ДОМ НА ЛОРДОВИТЕ	168
1.1. Историски аспекти	168
1.2. Структура на Домот на лордовите	171
1.3. Надлежности на Домот на лордовите	172
2. ДОМ НА КОМУНИТЕ	176
2.1. Историски аспекти	176
2.2. Структура на Домот на комуните	180
2.3. Спикер на Домот на комуните	185
2.4. Начин на работа на домот на комуните	186
2.5. Опозиција и „владата во сенка“	188
2.6. Законодавен процес и фази на читање на законите	191

ГЛАВА 6 КАБИНЕТ – ВЛАДА НА ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО 198

1. ПРВ ПЕРИОД ДО 1688 ГОДИНА	199
2. ВТОР ПЕРИОД ОД 1688 ГОДИНА	201
2.1. Одговорност и односи со законодавната власт	202
2.2. Организација и надлежности на кабинетот (владата)	205
2.3. Прв министер на владата/кабинетот	211
2.4. Заклучни согледувања за британскиот политички систем	213

ГЛАВА 7 ТАЕН СОВЕТ 220

ГЛАВА 8 ДРЖАВНАТА УПРАВА ВО ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО 224

ГЛАВА 9 ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА НА ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО 228

ГЛАВА 10 ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ ВО ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО 234

II. УСТАВЕН И ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ НА СОЕДИНЕТИТЕ АМЕРИКАНСКИ ДРЖАВИ 246

ГЛАВА 1 УСТАВНО-ПРАВНА ИСТОРИЈА НА АМЕРИКА 246

1. ПРВ ПЕРИОД ДО 1775 ГОДИНА – ОСНОВАЊЕ НА БРИТАНСКИТЕ КОЛОНИИ	248
2. ВТОР ПЕРИОД ОД 1775 ДО 1787 ГОДИНА – ПЕРИОД НА КОНФЕДЕРАЦИЈАТА	249
3. ТРЕТ ПЕРИОД ОД 1787 ГОДИНА ДО ДЕНЕС – СОЗДАВАЊЕ НА УСТАВОТ НА САД	253

ГЛАВА 2 УСТАВОТ НА САД ОД 1787 ГОДИНА 256

1. ДОНЕСУВАЊЕ НА УСТАВОТ НА САД ОД 1787 ГОДИНА	259
2. ОБЕЛЕЖЈА НА УСТАВОТ НА САД	260

ГЛАВА 3 ЗАКОНОДАВНАТА ВЛАСТ ВО САД 262

1. ПРЕТСТАВНИЧКИ ДОМ ВО КОНГРЕСОТ	265
2. СЕНАТ	271
3. КАРАКТЕРИСТИКИ НА ЗАКОНОДАВНАТА ВЛАСТ ВО САД	274
4. НАДЛЕЖНОСТИ НА КОНГРЕСОТ	275
5. ВНАТРЕШНА ОРГАНИЗАЦИЈА НА КОНГРЕСОТ	280
6. ЗАКОНОДАВНАТА ПОСТАПКА ВО КОНГРЕСОТ НА САД	282

ГЛАВА 4 ПРЕТСЕДАТЕЛ НА САД 286

1. ИЗБОР НА ПРЕТСЕДАТЕЛ НА САД	288
2. МАНДАТ, НАДЛЕЖНОСТИ И ОДГОВОРНОСТ НА ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА САД	293

3.КАБИНЕТ	297
4.ОДНОСИ НА ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА САД СО ЗАКОНОДАВНАТА ВЛАСТ	305
4.1. Пораки кои претседателот на САД ги упатува до Конгресот	306
4.2. Учество на претседателот на САД во законодавната постапка и правото на вето	307
4.3. Право на претседателот да ги именува високите државни функционери	311
4.4. Склучување меѓународни договори	313
4.5. Извршување на законите	314
5.ПОТПРЕТСЕДАТЕЛ НА САД	316
ГЛАВА 5 ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА НА САД	318
ГЛАВА 6 ВРХОВЕН СУД НА САД	322
1. НАЧИН НА ОДЛУЧУВАЊЕ ВО ВРХОВНИОТ СУД НА САД	324
1.1. Оценка на уставноста на законите и толкување на Уставот	325
2. ОДНОСИ НА ВРХОВНИОТ СУД НА САД СО ЗАКОНОДАВНАТА И СО ИЗВРШНАТА ВЛАСТ	335
ГЛАВА 7 ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА НА САД	338
1. ФЕДЕРАЛИЗМОТ НА САД	339
1.1. Внатрешно уредување на федеративните држави на Сад	340
1.2. Односот меѓу федералните единици и федералната држава	342
1.3. Причини и карактеристики на федерализмот на Сад	351
2. ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО САД	354
ГЛАВА 8 ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ ВО САД	358

III. УСТАВЕН И ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА ФРАНЦИЈА **366**

ГЛАВА 1 УСТАВНО-ПРАВНА ИСТОРИЈА НА ФРАНЦИЈА	366
1. ПРВ ПЕРИОД ОД 1791 ДО 1875 – УСТАВНО ПОЛИТИЧКА НЕСТАБИЛНОСТ	369
2. ВТОР ПЕРИОД ОД 1875 ДО 1958 – ТРАНЗИЦИЈА КОН УСТАВНО-ПОЛИТИЧКА СТАБИЛНОСТ	387
2.1. Трета Француска Република (1875 – 1946)	387
2.2. Четврта Француска Република (1946-1958)	401
3. ТРЕТ ПЕРИОД ОД 1958 ГОДИНА ДО ДЕНЕС – УСТАВНО-ПОЛИТИЧКА СТАБИЛНОСТ НА ФРАНЦИЈА	408
ГЛАВА 2 УСТАВОТ НА ФРАНЦИЈА ОД 1958 ГОДИНА	414
1. СТРУКТУРА И НАЧИН НА ИЗМЕНА НА УСТАВОТ ОД 1958 ГОДИНА	416
ГЛАВА 3 ПРЕТСЕДАТЕЛ НА ФРАНЦИЈА	420
1. ИЗБОР НА ПРЕТСЕДАТЕЛ НА ФРАНЦИЈА	421
2. ОДГОВОРНОСТ НА ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА ФРАНЦИЈА	424
3. ОВЛАСТУВАЊА НА ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА РЕПУБЛИКАТА	426
4. ОДНОСИ МЕЃУ ПРЕТСЕДАТЕЛОТ И ЗАКОНОДАВНАТА ВЛАСТ ВО ФРАНЦИЈА	429
ЗАКЛУЧОК	434
ГЛАВА 4 ВЛАДА НА ФРАНЦИЈА	436
1. ФОРМИРАЊЕ НА ВЛАДАТА НА ФРАНЦИЈА	437
2. СТРУКТУРА НА ВЛАДАТА НА ФРАНЦИЈА	440
3. НАЧИН НА РАБОТА НА ВЛАДАТА	443

1. СТРУКТУРА НА КАНТОНИТЕ	577	3. ЕВРОПСКИ СОВЕТ	647
2. НАДЛЕЖНОСТИ НА КАНТОНИТЕ	578	3.1. Историски развој на Европскиот совет	647
3. ВНАТРЕШНА ОРГАНИЗАЦИЈА НА КАНТОНИТЕ	579	3.2. Надлежности и внатрешна организација на Европскиот совет	648
ГЛАВА 6		4. ЕВРОПСКА КОМИСИЈА	650
ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ ВО ШВАЈЦАРИЈА	582	4.1. Историски развој на Европската комисија	650
		4.2. Надлежности и внатрешна организација на Европската комисија	652
		4.3. Европската комисија и Договорот од Лисабон	659
VI. УСТАВЕН И ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА	588	5. СУД НА ПРАВДАТА НА ЕУ (ЕСП)	664
		5.1. Историски развој на Судот на правдата	664
ГЛАВА 1		5.2. За односот национален – судски систем на ЕУ	665
ОСНОВНИ НАПОМЕНИ ЗА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА	588	5.3. Состав на Судот на правдата на ЕУ	670
1. ЗОШТО ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА?	589	5.4. Правен статус на Судот на правдата	674
2. КРАТОК ОСВРТ НА ТЕОРИИТЕ ЗА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА	593	5.5. Надлежност на Судот на правдата	676
2.1. Теоријата на федералистите	594		
2.2. Теоријата на функционализмот	596	ГЛАВА 3	
2.3. Теоријата на неофункционализмот	598	ИНСТИТУЦИИ НА ЕУ	684
2.4. Теоријата на интергаверменталистите	601	1. ЕВРОПРАВДА (EUROJUST)	685
2.5. Теоријата на либералниот интергаверментализам	603	2. ЕВРОПОЛ (EUROPOL)	690
2.6. Теоријата на „новиот институционализам“ на рационалниот избор	606	3. ЕВРОПСКИ ЈАВЕН ОБВИНИТЕЛ	695
2.7. Теоријата на конструктивизмот	607	4. ЕВРОПСКА СЛУЖБА ЗА НАДВОРЕШНА АКЦИЈА (EEAC)	698
3. ЕВРОПСКАТА УНИЈА КАКО ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ „SUI GENERIS“	608		
		РЕЗИМЕ (МК)	
ГЛАВА 2		СОВРЕМЕНИ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ	702
ИНСТИТУЦИИ НА ЕУ	616	REYZME (SQ)	
1. ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ	617	SISTEMET POLITIKE BASHKËKOHORE	706
1.1. Историски развој на Европскиот парламент	617	ZUSAMMENFASSUNG (DE)	
1.2. Надлежности и внатрешна организација на Европскиот парламент	619	ZEITGENÖSSISCHE POLITISCHE SYSTEME	710
1.3. Промени на положбата на Европскиот парламент со Договорот од Лисабон	628	SUMMARY (EN)	
2. СОВЕТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА	637	CONTEMPORARY POLITICAL SYSTEMS	714
2.1. Историски развој на Советот на ЕУ	637		
2.2. Надлежности и внатрешна организација на Советот на ЕУ	639	КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА	718
2.3. Советот на ЕУ и Договорот од Лисабон	645		



ПРЕДГОВОР

Кога познатиот англиски премиер Винстон Черчил своевременно рекол дека „Демократијата е најлошата форма на владеење, ако не се земат предвид другите форми што од време на време биле практикувани“, никој од теоретичарите и политичарите во тоа време не го сфатија толку сериозно колку што политичката практика ја потврди оваа негова констатација.

Современата практика потврди и една друга констатација, а тоа е дека политичката и уставно-правната теорија не успеаја да најдат алтернативен и подобар модел на владеење од демократскиот модел.

Каков парадокс!

Прашањето што неминовно се поставува во оваа насока е дали демократијата, сепак, може да си дозволи да нема алтернатива? Дали немањето алтернатива не се коси со суштината на демократијата, односно со суштината на политичката и на севкупната општествена плуралност?

Многу често и од многу страни доаѓаат ставови и размислувања дека ако демократијата нема алтернатива, тогаш граѓаните треба да се сомневаат дали демократијата воопшто постои во својата изворна и квалитетна форма! Ако се знае дека целата суштина и филозофија на демократијата е во алтернативата, во различноста, во плуралноста, тогаш многу логично се наметнува прашањето може ли да зборуваме за демократија ако изостанува таа толку потребна различност и алтернативност?

Ова прашање станува посебно актуелно во услови кога клучното на што треба да се одговори е како изгледаат и како од внатре се организирани демократските политички институции, какви демократски релации се градат меѓу различните видови институции, кои видови системи на организација на власта се најдобри и најквалитетни итн. И уште едно прашање кое се надоврзува на претход-

ното, а тоа е дали демократските политички институции и релациите меѓу нив навистина немаат алтернатива и се оставени да функционираат според однапред утврдени унифицирани и неменливи шеми и правила?

Одговорот е секако не.

Детаљната анализа и сеопфатното проучување на модерните демократски системи на организација на власта во теоријата и во практиката добиваат сè повеќе на тежина и на значење. Се следат анализите и критиките што секојдневно му се упатуваат на демократски избраниот парламент, кој наместо вистински претставнички орган на граѓаните и официјален носител и креатор на законодавната власт, сè повеќе се трансформира во владина машина за гласање на закони и аминирање на владините политики.

Од друга страна, јакнат позициите на владите и на шефовите на државите во сферата на законодавната власт, онаа власт која порано била резервирана за парламентот. Извршните органи покрај овластувањата во извршната сфера добиваат сè позначајно место во законодавната власт, што значи се прави сериозно поместување во основната суштина и тежиште на начелото на поделба на власта дефинирано во класичната теорија на Монтескје.

Новото време донесе многу нови факти и аргументи кои одат во прилог на девијациите или модификациите на начелото на поделбата на власта. Во оваа смисла уставите во демократските земји сè помалку можат да ги објаснат тие девијации во односите меѓу државните институции. Многу често се случува едно да е напишано во уставот, а друго да се случува во практиката. Токму поради овој факт сè погласни се размислувањата дека политичките системи никогаш повеќе не треба да бидат класифицирани единствено или само според нивната уставно-правна поставеност, туку и врз основа на суштината на политичките процеси кои знаат секојдневно да се модифицираат

и видоизменуваат како резултат на одредени политички интереси и потреби.

Фактот дека две држави имаат слични или исти уставни решенија за поставеноста и односите меѓу политичките институции повеќе не може да биде доволен за да се донесе заклучокот дека во двете држави има ист вид на политички систем. Анализата на системската структура мора секогаш да ги има предвид и оние околности поврзани со вкупните политички процеси што се одвиваат во системот. Токму поради ова аналитичарите мора да посветат поголема грижа и внимание не само на уставно-правните норми и решенија во земјите, туку и на она што реално пулсира или се случува во политичко-правната практика.

Потребно е да се прави разлика меѓу правната форма запишана во правните акти, од една, и политичката реалност што секојдневно се случува, од друга страна. Потребно е да се прави разлика меѓу описот, дескрипцијата на институциите во правните акти, од една, и политичкиот, реалниот „живот“ на тие институции и нивните меѓусебни односи и релации во системот, од друга страна.

Токму од овие причини, анализата на политичките системи не треба да биде насочена само на уставно-правните решенија што постојат во државите, туку и на различните пристапи во организациските „аранжмани“ што владите ги избираат во процесите на донесувањето одлуки и во извршувањето на власта како вредна алатка во процесот на политичката анализа.

Политичкиот живот, политичкиот систем, системот на организација на власта не е само она што е напишано во правните акти, туку многу повеќе во доаѓањето или поточно во изнаоѓањето политички решенија за проблемите што секојдневно се присутни во него. Затоа се смета дека проучувањето на конкретните политички системи и политички институции ќе остане еднострано ако се направи

анализа само на елементите што ја чинат формално-правната структура на системот. Политичките процеси што секојдневно се одвиваат меѓу институциите во системите, како и нивната меѓузависност со одредени надворешни фактори и влијанија се дополнителни многу важни елементи што го заокружуваат проучувањето на содржината на политичките системи.

Колку е динамична материјата што ја проучуваме во рамките на современите политички системи може да се види од фактот дека постојат само неколку држави во светот чишто уставни системи се стари повеќе од еден век.

Најголемиот број од државите во светот имаат уставни написани во 20 или во 21 век. Во оваа група влегуваат многу моќни држави од денешна перспектива, како што се, на пример, државите победени во Втората светска војна (Германија, Италија, Јапонија), потоа државите што минаа низ граѓански војни и револуции во текот на минатиот век, државите што произлегоа од распадот на некогашниот СССР, потоа Шпанија, Кина итн. Дури и во Обединетото Кралство и во САД доживеаја драматични промени во нивните системи на владеење токму во 20 век.

Така, на пример, во САД односите меѓу законодавната и извршната власт на федерално ниво и на ниво на федерални единици имаат претрпено значителни промени како резултат на растечките бирократски тенденции, но и како резултат на јакнењето на буџетската моќ во извршната власт. Во Обединетото Кралство се случила значајни промени во односите меѓу премиерот, од една, и парламентот, од друга страна, како и во улогата на парламентот во контролата над работата на извршната власт. И во двете држави јакнењето на концептот на државата на благосостојба, влијанието на модерната технологија во економијата, како и меѓународните финансиски и други кризи резултираа со значителни поместувања и промени во начините според

кои институциите на власта функционираат и меѓусебно си влијаат.

Во речиси сите политички системи, дури и без никакви формално направени уставни промени, се случуваат континуирани процеси на приспособувања и мутирања во нивните институционални односи и релации што одговараат и ги рефлектираат промените во социјалните системи и рамнотежата меѓу политичките сили.

Исто така, треба да се напомене дека познатите традиционални поделби кои постојат во теоријата, посебно онаа каде облиците на владеење се делат на монархија, тиранија, олигархија и уставна влада, како и некои други традиционални класификации на политичките системи повеќе не можат да најдат свое место во дескрипцијата на современиот политички живот што се одвива во рамките на современите политички системи. Така, на пример, кралот (монархот) може да биде церемонијален шеф на државата и во систем каде е доминантна парламентарната демократија, но и во систем каде монархот функционира како апсолутен лидер.

Во првиот случај, неговите овластувања се различни од овластувањата што ги има претседателот во републиканските парламентарни системи каде претседателот го избираат граѓаните, додека во вториот случај, неговата улога може да биде иста како и онаа на автократските лидери во диктаторските системи.

Денес, во државите, како што се, на пример, Обединетото Кралство, Холандија, или Данска, монархот е церемонијален лидер на државата, неодминлива фигура на сите позначајни официјални настани и прослави и симбол на националното единство и авторитет на државата, со позиција што речиси е оставена без никаква реална, ефективна политичка моќ.

Монархијата во парламентарните демократии на модерна Европа е редуцирана до степен на достоинствена институционална фасада зад која функционалните механизми на владеење, како што се, кабинетот, парламентот, министрите и партиите, ги преземаат задачите и овластувањата за целосно владеење.

Историски гледано не постои политички систем кој бил или кој е способен да имплементира „мир во целиот свет“. Историјата и животот воопшто покажале дека авторитарните или тоталитарните системи оставиле печат во колективната меморија на човештвото како примери на системи во кои се вршела злоупотреба на моќта од страна на оние што владеат, казнување и затворање на невини луѓе поради тоа што не го прифаќале режимот и слично. Токму затоа се вели дека присуството на апсолутна моќ во различните политички системи и форми на владеење (монархија, република, демократија, тоталитарен систем и слично) секогаш генерирало услови за граѓански немири и поделби, општествени нееднаквости, злоупотреба на и меѓу граѓаните.

Оваа реалност упатува на обврската во секоја држава, без разлика на видот или типот на политичкиот систем што функционира во неа, да мора да се создаваат услови за максимална автономија на граѓаните, и за поголема слобода на сите и секого од системските и другите видови стеги и забрани. Колку е повисоко чувството на лична слобода на секој граѓанин, толку е посилна и понапредна државата.

Но, од друга страна, не треба да се заборави и фактот дека личната слобода е поврзана и со економскиот статус на граѓаните. Колку се побогати граѓаните во државата и во системот, толку тие можат независно и самостојно да ги уживаат загарантираните права и слободи. Економските основи на демократијата се наоѓаат во приватната сопственост и во пазарната економија.

Политичките системи во голема мера се зависни не само од политичките процеси што секојдневно се одвиваат во нив, туку и од економските перформанси и од економската моќ на државите. Многу често се заборава да се напомене дека не може да постои функционален и добро организиран демократски политички систем без негова силна економска поддршка. Демократијата не е само и единствено политика, иако политиката е секогаш главна детерминанта на демократијата. Економската стагнација или уназадвање во некои држави многу често ја доведува во опасност демократијата и нејзините основни вредности. Економската немоќ на државите често пати ги турка во преградки, па и во конкретна зависност на економски сиромашните кон економски помоќните земји со што демократијата во нивните политички системи губи од своето суштинско значење и вредност. Токму затоа сè почеста е формулацијата дека постои сеопшта криза на демократијата, како во рамките на националните системи, така и во рамките на наднационалните организации. Кризата на демократијата е поттикната и од процесите на глобализација кои тешко се снаоѓаат во изнаоѓањето излезни решенија.

Новиот глобален свет тешко може да пронајде соодветна формула на демократско уредување што ќе одговара на старо-новото демократско битие. Во една ваква состојба не ретко се случува да се отпишуваат или да се обезвреднуваат сите досегашни демократски институции на националните и суверени држави, како и демократските форми на политичките системи со кои тие меѓусебно се поврзани, и да започне една нова ера на маргинализирање и десуверенизирање на некои од т.н. недоволно развиени држави под плаштот или под завесата на глобализацијата. Кризата на демократијата започна со засилување на процесите на глобализацијата. Тоа е неспорен факт.

Имајќи ги предвид сите овие предизвици и сознанија, навистина е тешко да се создаде учебник во кој едновре-

мено ќе бидат дадени основните информации за политичко-правната историја на државите и на политичките системи што се дефинирани како нивни класични претставници, а, од друга страна, да се има предвид дека токму физиономијата на тие политички институции е под директно влијание на дејствувањето на одредени надворешни политички фактори и одвивањето на внатрешните политички процеси што никогаш не можат до крај да бидат објаснети, бидејќи едноставно брзо се менливи и секогаш повеќеслојни во својата природа.

Учебникот „Современи политички системи“, кој е пред вас, е колективен и сеопфатен труд на група професори од катедрата по Уставно право и политички систем на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Основната намера да се напише овој учебник произлезе, пред сè, од потребите на студентите што студираат на политичките студии и студиите по новинарство и односи со јавноста организирани како студии од прв циклус, како и на студентите од мастер студиите на насоката Уставно право, и мастер студиите по Политички науки, а со цел подетално запознавање со најважните категории од содржината на политичките системи и поставеноста на политичките институции во државите што се сметаат за претставници на традиционалната класификација на системите на организација на власта. Изборот на конкретните држави-претставници на одделните видови системи на организацијата на власта е направен во согласност со поделбата на државите во класичната политичка теорија, со посебен акцент на новините што во меѓувреме се инкорпорирани во секој од детално проучените системи. Чувствуваме потреба да напоменеме дека ова е прво издание на учебникот „Современи политички системи“ напишан од група професори од катедрата по Уставно право **со целосна должна почит кон учебникот „Современи политички системи“ од 1986 година, чијшто автор**

е пензионираниот професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“, д-р Денко Малески.

Со оглед дека политичките процеси, институции и односи се мошне динамична и не ретко променлива категорија, согледаваме дека е неопходна потребата од издавање нов учебник по предметот Современи политички системи со цел иновирање на веќе постојните материјали кои ги користеа студентите во форма на скрипта-предавања, и нивно вообликување во учебник кој ќе биде од полза не само на студентите, туку и на сите заинтересирани граѓани за оваа проблематика.

Во оваа прилика искажуваме искрена благодарност до проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова од Правниот факултет „Јустинијан Први“ за споделувањето корисни информации со цел квалитетно подобрување на учебникот.

Конечно, исто така, би сакале да упатиме и посебна благодарност до претставништвото на Фондацијата Конрад Аденауер во Република Македонија што и овој пат ни излезе во пресрет и финансиски го поддржа издавањето на овој учебник, како и што овозможи истиот да им биде дистрибуиран на студентите и на сите заинтересирани чинители целосно бесплатно.

Скопје, 2017

Авторите

ПРВ ДЕЛ

ВОВЕДНИ И
ТЕОРЕТСКИ ПРАШАЊА

ГЛАВА 1



ВОВЕДНИ ПРАШАЊА

1. ПОТЕКЛО И ПРЕДМЕТ НА НАУКАТА ЗА СОВРЕМЕНИТЕ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ

Научната дисциплина **Современи политички системи** е релативно нова во рамките на правно-политичките науки. Станува збор за научна дисциплина која се занимава со **теоретско проучување и надградување на постојните научни сознанија за темите што се дел од основните научни дисциплини, односно на уставното право, политичкиот систем, како и на од нив изведените науки за организација на државната власт, за локалната самоуправа, за политичките партии и интересовните групи, за парламентарното право** итн.

Целосното оформување на науката на современите политички системи е во тесна корелација со **развојот на современата уставност во светот, што како процес поинтензивно започна да се случува кон крајот на 18 век**. Познато е дека само во услови кога постојат позначителен број на уставни текстови можат да се прават соодветни споредбени анализи на системите во кои функционира власта, анализи како функционираат институциите на власта, нивните односи, процеси и влијанија, нивната одговорност итн., што како теми се доминантни во предметот на проучувањето на оваа научна дисциплина.¹ Токму затоа, во науката постои консензус за тоа дека **основата на современите политички системи како научна дисциплина можеме да ја најдеме во донесувањето на првите модерни устави во светот, Уставот на САД кој стапил на сила во 1789 година, Уставот на Франција од 1791 година и слично, иако не секогаш уставите како кодификувани документи се примарен услов за правење анализа на функционирањето на националните политички институции**.

¹ Lichbach, Mark Irving, and Alan S. Zuckerman, eds. 1997. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. New York: Cambridge University Press.

Типичен пример е англискиот систем на дејствувањето на институциите каде правата и обврските се предвидени во повеќе пишани англиски документи од уставно-правно значење, но и во бројни напишани, обичајни правила на однесување (уставни конвенции).

Сепак, фактот дека најголем дел од државите имаат кодификувани уставни во кои се разработени најважните прашања од значење за организацијата и работата на политичките институции нè упатува на констатацијата дека оваа научна дисциплина е најтесно поврзана со уставното право и со политичкиот систем како две посебни научни дисциплини.² Се смета дека развојот на уставното право и на политичкиот систем како посебни научни дисциплини има многу придонесено за создавање голема база на научни податоци, сознанија и информации кои натаму се предмет на доработка во современите политички системи.³

На пример, анализата на уставите во светот, и посебно одредбите што се однесуваат на институциите на системот, нивната системска поставеност, нивните надлежности, права и обврски, нивната политичка одговорност и слично, е многу важен сегмент кој како анализа го презема предметот современи политички системи надградувајќи над тие сознанија уште многу детаљни информации за политичките процеси и односи што ја даваат комплетната слика за функционирањето на конкретните политички системи.⁴ Исто така, сознанијата кои ги има предметот политички систем од аспект на дефинирањето на поимот, проучувањето на елементите на политичкиот систем и нивната содржина, проучувањето на одделните видови политички системи воопшто, како и посебно во секоја држа-

² Lasswell, Harold Dwight, and Abraham Kaplan. 1950. *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven, CT: Yale University Press.

³ Gabriel A. Almond, *Comparative Political Systems*, *The Journal of Politics*, Vol. 18, No. 3 (Aug., 1956), (стр. 391-409).

⁴ Laver, Michael. 1998. "Models of Government Formation." *Annual Review of Political Science* 1, (стр. 1-25).

ва, релациите што се уставно утврдени меѓу политичките институции во системот итн. сите тие емпириски сознанија имаат клучно значење во дооформувањето на предметот на современите политички системи.⁵

Од голема важност е да се потенцира дека сознанијата и информациите кои оваа научна дисциплина ги добива од основните, базичните предмети уставно право и политички системи се клучен фактор за натамошно продлабочено проучување на деталите што произлегуваат од општите поими и категории, а кои се предмет на проучување на оваа научна дисциплина.⁶

За дефинирање на називот на научната дисциплина што се занимава со систематизирање на научните сознанија за постојните уставни и политички системи во различни држави од светот, во науката се употребуваат повеќе називи и термини.

Така, **освен називот современи политички системи, во оптек се и други називи, како, на пример, споредбени политички системи, современи уставни системи, компаративни уставни системи, компаративни политички системи, компаративни уставни и политички институции, современи политички институции.**⁷

Современите политички системи како научна дисциплина ги проучува политичките однесувања на субјектите кои се дел од политичките системи, политичките институции, процесите, идеите и вредностите кои се дел од сис-

⁵ Mair, Peter. 1996. "Comparative Politics: An Overview." In *The New Handbook of Political Science*, eds. Robert Goodin and Hans-Dieter Klingemann, Oxford: Oxford University Press. (стр. 309-35).

⁶ Katznelson, Ira, and Helen V. Milner, eds. *Political Science: The State of the Discipline*. New York and Washington, DC: W.W. Norton and American Political Science Association, 2002.

⁷ На високообразовните установи во Република Македонија, научната дисциплина што ја проучува оваа проблематика се именува со називот **Современи политички системи**. Во оваа смисла, првиот учебник од оваа област наменет за студентите на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје е издаден во 1986 година во авторство на проф. д-р Денко Малески.

темите, или кои се среќаваат во политичките системи на повеќе различни држави. Оваа научна дисциплина, најнапред, ги класифицира и анализира научните сознанија кои постојат во теоријата за секој политички систем посебно, за потоа преку користење на споредбениот метод да проучува и да нуди вкрстени сознанија и анализи како составен дел на посебните видови системи.⁸ Оваа научна дисциплина ги анализира и ги проучува оние правила и обрасци на политичко организирање и дејствување кои најчесто се применливи во политичките системи во светот, сличностите и разликите кои постојат меѓу нив, природата, работата на политичките субјекти и содржината на политичките системи.

Предмет на проучување на науката на современите политички системи се правилата, нормите, принципите, вредностите и обрасците на однесување на политичките субјекти во системите, како и самите политички активности. Оттука, ако предмет на проучување на политичкиот систем како научна дисциплина се смета збирот на политичките процеси, односи и влијанија, како и проучување на принципите врз кои се остваруваат заемните односи меѓу власта и останатите сегменти на општеството во конкретна држава, тогаш **предмет на проучување на науката на современите политички системи е систематизирање и споредбено проучување на сите овие сознанија во повеќе различни држави со исти, слични или различни типови политички системи.**⁹

Науката на современите политички системи се занимава поконкретно со **проучување и објаснување на различните облици/видови системи на организација на државната власт утврдени во уставите на оддел-**

⁸ Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub and Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. New York: Cambridge University Press.

⁹ Hall, Peter A., and Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44, no. 5: (стр. 936–957).

ните држави. Оваа научна дисциплина врши нивно натамошно систематизирање и класифицирање, ставање во одреден историски контекст, со цел да се согледаат промените, развојот и подобрувањето на квалитетот на елементите на политичките системи.¹⁰

Иако теоријата што се занимава со овие прашања тргнува од премисата дека постојат толку видови уставни и политички системи колку што постојат и држави во светот, сепак, можат да се уочат одредени заеднички карактеристики и обележја кои служат како основа за правење соодветни класификации и категоризации на одделните системи.

Науката на современите политички системи нема за цел да ги анализира сите уставни што постоеле или кои постојат во светот.¹¹ **Современите политички системи прават анализа и подетално проучување на уставните решенија на конкретните, референтни држави во делот на начинот како се поставени односите меѓу носителите на законодавната, извршната и судската власт, како од историски, така и од современ аспект.**¹²

Кон прашањето на објаснувањето на смислата и на значењето на научната дисциплина на современите политички системи, се приоѓа од два аспекта:

- » **Првиот аспект е теоретски.** Научната теорија подетално ја анализира природата на оваа научна дисциплина посебно во делот на општите поими и категории како дел од политичкиот систем, на пример, што е политика, што е политичка власт, што се политички процеси, кои се елементите на политичката власт, каде

¹⁰ Philippe C Schmitter, *The nature and future of comparative politics*, (eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NatureAndFutureofCPEPSR2009.pdf).

¹¹ Crick, Bernard. *The American Science of Politics: Its Origins and Conditions*. Berkeley, CA: University of California Press, 1959.

¹² Przeworski, Adam, and Henry Teune. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley.

се остварува политичката власт, што е систем на организација на власта, кои се елементите на законодавната, на извршната и на судската власт итн. Понатаму, научната теорија дава експликација на различните класификации на системите на организацијата на државната власт, видовите и подвидовите на системите, карактеристиките на институциите кои функционираат во политичките системи (парламент, претседател, влада, судство, н.з.) видот на нивните надлежности, правата и обврските на политичките институции, односите меѓу институциите, прашањето на политичката одговорност и слично.

- » **Вториот аспект е апликативен.** На постојните теоретски сознанија кои науката ги има проучено се надоврзуваат и апликативните прашања поврзани со конкретното функционирање на политичките институции во секој конкретен политички систем.¹³ Оваа научна дисциплина дава детален увид во уставно-политичките системи на повеќе референтни држави. Во рамките на овој учебник, подетално ќе бидат разработени уставниот и политичкиот систем на **Обединетото Кралство, како држава-монархија во која најдоследно е имплементиран парламентарниот систем на организација на власта, потоа на Соединетите Американски Држави (САД),¹⁴ како земја во која најдоследно е имплементиран претседателскиот систем на организација на власта, на Швајцарската Конфедерација, како земја во која се најизразени елементите на собранискиот (директо-**

¹³ Gerardo L. Munck и Richard Snyder, Comparative Political Studies, (https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/DPI415%20Comparative%20Politics/Munck_Snyder%20Comparative%20Politics.pdf).

¹⁴ Farr, James and Raymond Seidelman, eds., Discipline and History: Political Science in the United States. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1993.

ријалниот) систем на организација на власта, како и на Сојузна Република Германија, како сложена, федеративна држава, во која егзистира рационализираниот парламентаризам како вид мешовит систем на организација на државната власт. Исто така, посебно внимание во учебникот добива и политичкиот систем на ЕУ, како посебен вид политички систем.¹⁵

Научно-теоретските сознанија за системите, заедно со апликативните елементи на конкретното функционирање на политичките институции во секоја од наведените држави нудат детаљна претстава за (не)ефикасноста, (не)успешноста, и резултатите кои одделните модели на организација на државната власт ги имаат во пракса. Анализата на конкретните позитивни и негативни елементи од начинот на кој функционираат политичките институции во одделните политички системи ја заокружуваат целината на оваа научна дисциплина.

2. ИЗВОРИ НА СОВРЕМЕНИТЕ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ КАКО НАУЧНА ДИСЦИПЛИНА

За да може соодветно да се проучат сите релевантни прашања од значење за оваа научна дисциплина, потребно е да се одговори на прашањето кои се нејзините извори. При тоа, кога се употребува терминот **извор**, пред сè, се мисли на општоприфатените научни и сознајни категории, поими, принципи и вредности од чиешто познавање и проучување натаму зависи успехот на конкретните сознанија кои се добиваат во однос на квалитетот во функционирањето на политичките институции во конкретните политички системи.

¹⁵ Easton, David, John G. Gunnell, and Michael B. Stein, eds., Regime and Discipline: Democracy and the Development of Political Science. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1995.

Изворите на современите политички системи како научна дисциплина можеме да ги поделиме во седум групи.

- » **Во првата група извори спаѓаат текстовите на уставите од различните држави во светот.** Уставот се проучува како најважен, основен извор од каде потекнуваат сознанијата и информациите кои во детали ги разработува оваа научна дисциплина. Едни држави имаат единствен, кодификуван устав, други немаат кодификуван, формален устав, туку устав во материјална смисла на зборот, трети држави имаат повеќе различни документи со сила на устав. Современите политички системи ги проучува сите уставни текстови без разлика во каква форма се донесени како значаен извор на информации со кои се определува и се развива оваа научна дисциплина.
- » **Во втората група извори се вбројуваат законите кои подетално ги уредуваат прашањата од значење за оваа научна дисциплина. Посебно се важни законите кои на конкретен начин ги уредуваат положбата, надлежностите, правата и обврските на одделните политички институции како носители на функциите на законодавната, извршната и судската власт.¹⁶ Со исто значење се и законите со кои подетално се уредуваат прашањата како локалната самоуправа, изборниот систем, политичките партии, граѓанските здруженија, референдумот и граѓанската инцијатива и слично.¹⁷**
- » **Во третата група извори се наоѓаат конкретните одлуки на уставните судови, одлуките, резолуциите, декларациите, препораките и**

¹⁶ Eckstein, Harry. 1963. "A Perspective on Comparative Politics, Past and Present." In *Comparative Politics*, eds. Harry Eckstein and David Apter, 1963, New York: Free Press. (стр. 3–32).

¹⁷ Lijphart Arend, "Comparative Politics and the Comparative Method", *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3 (Sep., 1971), (стр. 685) (jstor.org/stable/1955513).

мислењата донесени од претставничките органи, извршните одлуки кои ги носат институциите на извршната власт и слично. Важноста на ваквите одлуки е што истите претставуваат „жива материја“ која уредува прашања кои се појавиле во конкретно време на некоја конкретна држава. Од конкретното уредување на одредени прашања со помош на овие и слични правни акти во многу зависи динамиката, ефектите и резултатите на функционирањето на конкретните политички системи во државите.

- » **Во четвртата група извори се вбројуваат политичките акти на политичките партии (статути, програми), актите на другите недржавни субјекти во конкретните држави кои уредуваат материја од значење за предметот на проучувањето на оваа научна дисциплина.** Преку анализата на овие политички документи може да се утврдат позициите на успехите или на проблемите со кои се соочува демократијата во конкретната држава. Овие документи иако немаат законска сила се посебно значајни акти затоа што со нивна помош може да се дефинираат конкретните позиции, правци во политичкиот развој, како и алтернативите кои една држава ги има во однос на развојот на постојниот уставен или правно-политички систем.
- » **Во петтата група на извори е сместена правната и политичката теорија која се занимава со анализа и подетално проучување на различните аспекти на прашањата од уставно-политички карактер.** Имено, теоријата е таа што ја открива и ја изразува инспирацијата, насоката и нивото на развој на еден конкретен уставен и политички систем. Оттаму, зад секој уставен и политички систем се наоѓа теоријата, емпиријата што се смета за основа врз која

се надградуваат останатите елементи во системот. Исто така, и уставот сам по себе, како и од него изведените закони, може да се третираат како акти кои инспирираат и креираат нови теории и сознанија.

- » **Во шестата група на извори влегуваат важните историски документи кои се појавиле пред почетокот на модерната уставност, а кои имаат големо значење за регулирање на уставните прашања.** Овие документи се посебно важен извор на науката на современите политички системи, затоа што конкретниот развој на уставноста го сместуваат во соодветен историски простор кој овозможува да извлечеме заклучоци за динамиката на развојот на современите држави денес, а со тоа и да извлечеме заклучоци за можните насоки во кои ќе се движат државите во иднина.
- » Конечно, **во седмата група, како посебен извор на науката на современите политички системи ја наоѓаме и практиката.** Имено, под поимот практика се подразбира реалната примена и реалниот начин на кој функционира еден конкретен уставен и политички систем. Од практиката се извлекуваат соодветни заклучоци за начините како реално се остваруваат одредени теоретски концепти вообличени во конкретен уставен текст, или во закон, или во некој друг документ со кој се регулира оваа материја.

3. ОДНОСОТ НА НАУКАТА ЗА СОВРЕМЕНИТЕ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ СО ДРУГИТЕ НАУЧНИ ДИСЦИПЛИНИ

Како што беше споменато погоре, основата на предметот на проучувањето на науката на современите политички системи е утврдена во уставното право и во поли-

тичкиот систем, како две фундаментални и основни научни и правно-политички дисциплини. Оттука, современите политички системи како научна дисциплина подеднакво црпи научни сознанија и практични информации од овие две дисциплини, но, исто така, и од некои други споредни или сродни науки. Сите научни дисциплини посебно и земени заедно ја даваат целосната претстава за начинот на кој функционираат уставно-правните и политичките поредоци во државите денес.¹⁸

Уставното право е основната наука која ја дава теоретската основа и смисла на останатите, од неа изведени науки. Оттаму, односот меѓу уставното право и науката на современите политички системи треба да се гледа од аспект на релацијата меѓу општоста и конкретноста, како двонасочна улица. Општите теоретски сознанија утврдени во науката за уставното право, а кои се однесуваат на генералните научни сознанија за тема што е предмет на проучување на современите политички системи, натаму се прифаќаат, се доработуваат и дополнително се конкретизираат во науката за современите политички системи. И обратно. Класификациите, категоризациите, поделбите и деталните информации за начините на функционирањето на конкретните политички системи во референтните држави, можат да послужат како значаен извор на информации на конституционалистите и теоретичарите од уставното право, кои, врз нивна основа дополнително можат да го прецизираат и да го развиваат предметот на проучување на научната дисциплина уставно право.

Политичкиот систем како правно-политичка наука има за цел да го надмине строгиот легалистичко-позитивистички пристап во проучувањето на поимите, категориите и вредностите на уставното право. Политичкиот систем како научна дисциплина на споменатите теми им приоѓа

¹⁸ Dr. Gulshan Rai, S.N. Verma and V.P. Verma, "Comparative Political systems and International Politics" Joyoti Book Depot Pvt. Ltd. 2008.

од еден поопшт аспект, од поширок и подескриптивен научен контекст. Во таа смисла, за современите политички системи, како изведена научна дисциплина од спомената наука, ваквиот меѓусебен каузалитет е посебно значен при формулирањето на класификациите и категоризациите што произлегуваат од нејзиниот основен предмет на проучување. Ако се има предвид фактот дека различните облици на државната власт, природата на државата, односите меѓу политичките институции во неа, како и факторите кои ги детерминираат конкретните државни облици, генерално и воопштено се анализираат во научната дисциплина политички систем, тогаш современите политички системи на овие општи сознанија им даваат дополнителна практична смисла и значење, ставајќи ги во контекст со секој конкретен државен систем кој поради тоа добива и соодветно правно-политичко објаснување.

Науката за современите политички системи е упатена на соработка не само со уставното право и политичкиот систем, туку и со неколку други научни дисциплини, како што се **локалната самоуправа, изборното право, парламентарното право, со науката за политичките партии и интересовните групи, цивилното општество и слично**. Споменатите научни дисциплини изведени од основните се сосредоточуваат кон проучување на сознанија, поими, категории и принципи кои на многу подетален начин ги истражуваат истите, а чијашто основа ја наоѓаат во уставното право и во политичкиот систем.¹⁹

Современите политички системи ги користат општите сознанија и податоци за натамошно надградување на својата научна дисциплина во насока на подетално дефинирање на сите конкретни прашања и елементи кои се предмет на нејзиното проучување. Соодветно на таквата природа на дисциплината, сознанијата до кои истата до-

¹⁹ Dr. Gulshan Rai, S.N. Verma and V.P. Verma, "Comparative Political systems and International Politics" Joyoti Book Depot Pvt. Ltd. 2008.

аѓа, а особено разните класификации и категоризации, се сметаат за важен научен дострел, кој потоа, како теоретска основа се користи и се развива од страна на науката за современите политички системи.²⁰

²⁰ Apter, David E. 1996. "Comparative Politics, Old and New." In The New Handbook of Political Science, eds. Robert Goodin and Hans-Dieter Klingemann, Oxford: Oxford University Press, 1996, (стр. 372–397).

ГЛАВА 2



ТЕОРЕТСКИ ПРАШАЊА

1. ШТО Е ПОЛИТИКА?

Терминот „политика“, „политичко“ и низа други изведени поими и синтагми кои денес се користат во многу јазици во светот имаат првенствено грчко потекло. Станува збор за грчките зборови „полис“ (со значење град-држава), „политикос“,²¹ „политикон“ и слично од каде се извлекол денешниот општ поим **политика со значење на збир активности што се преземаат за општото, заедничкото, јавното добро на заедницата.**

Политиката се смета за суштествен поим преку кој се реализираат различните општествено-политички процеси значајни за луѓето во една заедница, и тоа како на локално, национално, така и на меѓународно ниво, поради што може да се зборува за локална, за национална и за меѓународна политика.

„Политиката се сфаќа како учење за добриот и за праведниот живот како продолжение на етиката“, вели Аристотел. Овој антички теоретичар не видел никаква спротивност меѓу уредувањето воспоставено со општите правила потоа и етосот на животот во заедницата. И обратно. Ниту моралот, етиката на дејствувањето не можел да се оддели од обичаите и од законите.²²

Politeia ги овластила граѓаните на добар живот, човекот е zoon politikon во онаа смисла во која за остварување на својата природа е упатен на градот.²³ Меѓутоа, кај Кант моралното, етичкото однесување на слободните индивидуи јасно се разликува од правилноста на нивното надворешно однесување. И како што легалноста ја сменила

²¹ Старите Грци под овој поим ги подразбирале сите јавни работи кои биле вршени во градовите-држави. Многу долго ова било доминантно сфаќање, единствено значење на поимот политика. Така, според Аристотел, не постоело општество без политика. Општеството се олицетворува во политиката. Политиката е највисок и сеопфатен облик на општеството.

²² Gerardo L. Munck, The past and present of Comparative politics, (matthewcharleswilson.com/Munck%202006.pdf).

²³ Jirgen Habermas, Teorija i praksa, BIGZ, Beograd, 1980.

етичноста, така и етичноста ја сменила политиката, која како техничко разбирање на утилитаристичкото учење за мудроста добила прилично сомнително значење.²⁴

Најопшто, политиката може да се дефинира како збир на активности со кои луѓето ги создаваат, ги одржуваат ги и менуваат општите правила врз основа на кои го уредуваат животот во заедницата.²⁵ Тие активности се насочени кон остварување на одредени задачи, цели, идеи, вредности, принципи суштествени за функционирањето на заедницата.

Станува збор за збир на идеи, цели, вредности и слично насочени кон постигнување општо добро, правда и општествена корисност. Како што на личен план човекот треба да се стреми што повеќе да ги усовршува своите морални квалитети и особини, така на планот на животот во заедницата тој треба да се стреми кон постигнување на правдата и општо добро, односно кон усовршување на својата заедница.²⁶ Токму остварувањето на оваа колективна цел е суштествена карактеристика на политиката.

Политиката е именка од женски род, и наука за управувањето на државите, напишал во 1870 година Литре.²⁷ Слична констатација повторил и Роберт во 1962 кога спомenal дека „Политиката е именка од женски род, и вештина и пракса за управување со општествата“. Споредбата на овие две дефиниции, дадени во период од еден век, е мошне интересна. И првата и втората сметаат дека управувањето е предмет на политиката, при што под управување се смета организираната власт во системот, како и институциите за

²⁴ Dragan Simeunovic, *Osnovi politickih nauka, Praktikum*, Beograd, 1994, (стр.9-10).

²⁵ Politika, Endru Hejvud, Clio, 2004, (стр. 12).

²⁶ Enciklopedija Političke Kulture, *Savremena administracija*, Beograd, 1993, (стр. 873).

²⁷ Ibid, Simeunovic, (стр. 35). Дефиницијата која ја дал Литре и онаа на Роберт се разликуваат во една друга смисла. Имено, првиот политиката ја смета за наука, додека вториот ја смета исклучиво како „вештина и пракса“.

раководење и принуда. Додека едни автори ја сметаат политиката како наука за државата, како организирана власт во националната заедница, други автори ја гледаат политиката како наука за организираната власт во сите заедници.

Она за што сите автори се согласни е дека политиката е нераскинливо поврзана со појавата на судирите и на соработката. Од една страна, постоењето на спротивставените мислења, на различните идеи, желби, потреби и интереси, **доведува до неминовно несогласување за правилата кои би требало да го регулираат животот на луѓето. Од друга страна, луѓето сфаќаат дека мораат меѓусебно да соработуваат** ако сакаат да влијаат на тие правила или да обезбедат нивно почитување.

Токму затоа и **Хана Арент ја дефинира политиката како моќ на „усогласено дејствување“**. Ова е причината зошто во суштината на политиката се процесите во кои се судруваат различните погледи и се спротивставуваат различните интереси. Политиката во поширока смисла има за цел да пронаоѓа механизми и начини за решавање на овие судири.

Во политичката теорија не постои едногласност во однос на прецизното одредување на поимот политика. Постојат голем број дефиниции кои главно се сведени **на четири конкретни сфаќања** како спектар карактеристични обележја за политиката:

- » **Прво**, тоталитаристичкото сфаќање,
- » **Второ**, етатистичкото сфаќање,
- » **Трето**, плуралистичкото сфаќање, и
- » **Четврто**, републиканското сфаќање на политиката.

Тоталитаристичкото сфаќање на политиката како појдовна премиса ја анализира изградената **мисловна теорија на германскиот правник и политички теоретичар, Карл Шмит**. Според Шмит, суштината на политичкото дејствување се наоѓа во **разликувањето на**

категоријата пријател – непријател. Таквиот вид разликување, според овој автор, им дава политичка смисла на човековите дејствија и нивните мотиви. Тоталноста на политиката се согледува во тоа што секоја област на човековото дејствување – религијата, економијата, моралот, е подложна на вакво разликување, односно на поделбата на пријатели и непријатели. **Секоја религиозна, морална, економска, етничка или некоја друга спротивност се трансформира во политичка спротивност, тогаш кога ќе стане доволно силна да ги групира луѓето на две групи – пријатели и непријатели.**²⁸ Според Шмит, државата е суштинско, целосно и меродавно политичко единство на заедницата. Нејзината моќ е тотална, бидејќи таа произлегува од основното право, правото да се поведе војна против непријателот – *ius belli*.²⁹

Втората теоретска елаборација на политиката е врзана со етатистичкото сфаќање. **Претставник на ова сфаќање е германскиот социолог, Макс Вебер.** За него **политиката претставува вештина на користењето на моќта или влијание врз распределбата на моќта меѓу групите луѓе што живеат во една држава.**³⁰

За ваквата мисловна перцепција на политиката клучни се две сфаќања: моќта, односно власта и државата. Вебер, за разлика од власта, која ја дефинира како институционализиран облик на моќ, за државата заклучува дека единствениот квалитет што ја прави неа посебна категорија е монополот за легитимна примена на физичкото насилство.³¹

Според ваквото сфаќање, политиката е сместена во средината на триаголникот на моќта, односно власта, легитимитетот и физичкото насилство.

²⁸ Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, Duncker und Humboldt, Berlin, 1979, (стр. 37).

²⁹ Carl Schmit, *op. cit.*, (стр. 45).

³⁰ Maks Veber, *Kritika Kolektivizma*, Beograd, 1988, (стр. 56).

³¹ Maks Veber, *op. cit.*, (стр. 432).

Третото сфаќање е плуралистичкото. Негов најзначаен претставник е **Дејвид Истон.** Според Истон, **политиката претставува авторитативна распределба (алокација) на вредностите во едно општество што се прави преку мрежи на одлуки и дејствија за распределба на овие вредности.**³² За разлика од другите облици на дејствија каде, исто така, се одлучува во согласност со вредностите, во политиката се одлучува врз основа на авторитетот, односно врз основа на авторитативната распределба на вредностите. Оттука, во општеството политиката формално, или неформално, се прифаќа како нешто што обврзува, како нешто со задолжителна сила и моќ.³³

Републиканското сфаќање на политиката го застапува **германскиот политички теоретичар Хана Арент.** Според ова сфаќање, политиката е **посебна област на човековото дејствување каде преку мислењето, говорот и аргументираното докажување и одлучување се учествува во јавните работи.**

Политиката во модерното време, на сличен начин како и во антиката, била и е *res publica* (јавна работа) за која подеднакво одговорност сносат сите граѓани. Политиката како посебна област постои во онаа мера во која сите граѓани го практикуваат јавниот живот. Токму затоа за Хана Арент политичкото е иманентна сфера на слободата, на владеењето на јавниот дух и на човековата самоафирмација.³⁴

Од четирите сфаќања во кои се дефинира современиот поим на политиката, првото – тоталитарното, политиката ја сведува на една точка, тотално владеење преку кое општата политизација го укинува специфичното дејствување и вистинската смисла на политиката. Останатите три сфаќања набљудувани во целина јасно издвојуваат три клучни политички области – владеењето, интересот и јав-

³² David Iston, *The Political System*, New York, 1963, стр. 130.

³³ David Iston, *op. cit.*, стр. 133.

³⁴ Enciklopedija Političke Kulture, *op. cit.*, стр. 883.

носта. И тоа првата, етатистичката парадигма ја потенцира областа на владеењето, втората, плуралистичката областа на интересот, а третата, републиканската политиката ја врзува примарно со јавноста.

Ако ги занемариме теоретските преференции на овие три пристапи, можеме да констатираме дека токму владеењето, интересот и јавноста го сочинуваат современиот свет на политиката.³⁵

Исто така, во политичката теорија постои согласност **дека политиката може да се разгледува на четири начини:**

- » **Прво, политиката како уметност на владеење.** Според ова размислување „Политиката не е наука... туку уметност“ (според германскиот канцелар Бизмарк кој оваа мисла ја упатил во тогашниот германски Рајхстаг),
- » **Второ, политиката како јавна работа,** или како збир на јавни активности,
- » **Трето, политиката како договор** и согласност за водење на јавните работи, и
- » **Четврто, политиката како моќ и распределба** (алокација) на ресурси.³⁶

2. ШТО Е ДЕМОКРАТИЈА?

Зборот демократија произлегува од двата грчки поима, **демос со значење на народ, и кратеин со значење на власт или владеење.** Или, демократијата во најопшта смисла на зборот значи владеење на народот. Етимолошки, поимот демократија се појавува за прв пат во античка Грција пред 2400 години. Се смета дека **Херодот бил прв теоретичар** кој го употребил поимот демократија и тоа не во негов изворен текст, туку во превод кој Херодот го направил на друг текст.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid, Politika, (стр.14).

Во политичката теорија се смета дека токму **поимите на Херодот за политиката како „командување на народот“, или за „политиката како командување на многутемина“ (demos-commanded, many-commanded policy)** како контраст, или како спротивност на монархијата и олигархијата, јасно упатуваат на суштината на демократијата.³⁷

Херодот го поврзал владеењето на народот со еднаквоста на сите пред законите, односно како еднакви поединци пред законите (isonomia). Тој во своето дело „Историја“ ја опишал расправата меѓу заговорниците на различните облици на владеење кои тој ѝ ги припишал на Персија, но е јасно дека се однесувале на Атина. **Токму Херодот бил гласноговорник на демократијата кога кажал дека „демократијата е владеење на многумината со име најубаво од сите – исономија (еднаквост)“.**

Сличен на овој став на Херодот е и оној **на Перикле,** кој во својот познат погребен говор што го има пренесено Тукидид, рекол дека „пред законот, за она што се однесува на поединците, сите сме еднакви“. **„Слободата, рекол Перикле, ја одбележува не само нашата јавна политика, туку и чувствата кои се однесуваат на нашиот секојдневен заеднички живот“.**

Оттука, јасно е дека еднаквоста пред законот била важен облик на заштита на еднаквоста на граѓаните во демократијата, но за граѓаните на демократска Атина била исто толку важна и слободата на говорот или исегоријата. Подоцна, во своето дело „Историја“, **Херодот** коментирајќи го развојот на Атина, го има напишано следново: „Како Атињаните се зголемувале по број така нараснувала и потребата и сфаќањето дека еднаквоста е добра работа“. При тоа, Херодот го употребувал зборот исегорија што во исто време значел и еднаквост и слобода.

³⁷ Vucina Vasovic, Savremene demokratije, Tom I, Glasnik, Beograd, 2006, (стр. 46-47).

И Аристотел во своето дело „Атинскиот Устав“ зборува за единаесет промени во уредувањето кои ја покажуваат на дело „сè поголемата моќ што ја презема народот“, при што народот сам себе се направил господар на сè. Сè се управувало со помош и врз основа на народните одлуки и судовите, каде народот имал одлучувачка власт.³⁸

Иако демократијата напредувала кон поголема демократија, разумно е да се констатира дека некои облици на демократијата постоеле уште пред 200 години од нејзиното првобитно воведување кон крајот на 6 век пр.н.е. сè до крајот на 4 век, кога надворешни сили ја задушиле Атина како независна „држава“. Во овој период можат да се лоцираат два кратки прекина (или враќање на олигархијата) на крајот на 5 век, и периодот кога биле забрзани процесите во текот на втората војна против Спарта, големиот соперник на Атина.

Познато е дека Атина, како и останатите градови-држави, во тој период била во целост независен град-држава. Во неа сите слободни граѓани имале право директно да учествуваат во процесот на владеење со јавните работи, поради што се извлекува заклучокот дека Атина била, пред сè, директна демократија. Секој слободен граѓанин³⁹ бил лично вклучен во водењето на јавните работи.

Во своето дело „Политика“, Аристотел ги објаснил двете карактеристики кои ја дефинирале демо-

³⁸ Aristotel, Ustav atinski, preveo Petar Jevremovic, Plato, Beograd, 1997, (XLI 2).

³⁹ За некој да биде сметан за слободен граѓанин во Атина, потребно било двата негови родители да му биле слободни граѓани. Ако двата или само еден од родителите не биле слободни, тогаш и детето не можело да биде граѓанин. Оваа група била позната како метеци, која била прилично голема група во Атина. И жените биле исклучени од полноправното граѓанство во Атина. Метеците имале своја земја на која во секој момент имале право да се вратат. Но, жените кои не биле мажени за Атињани обично немале друга земја со која биле поврзани. Како и да е, жените во Атина немале политички права, исто како и робовите. За разлика од метеците, робовите не биле ниту слободни, ниту биле граѓани. Робовите биле третирано како варвари.

кратијата тврдејќи дека станува збор за „суверена власт на масата и слободата“.⁴⁰

Уште подецидно Аристотел во своето дело „Реторика“ ќе напише: „Демократијата е цел на слободата“. Во оваа смисла и Сократ ќе каже: „Во демократска држава слободата е најважната сопственост“, додавајќи потоа дека „во демократијата...сè едноставно „пука“ од духот на слободата“.⁴¹

За лордот Брајс, пак, „зборот демократија бил користен да ја означи онаа форма на владеење во која управувачката власт на државата легално е сместена не во која било посебна класа или класи, туку во членовите на заедницата во целина“.⁴²

Според Бетам, демократијата е контрола на колективно задолжителни правила и политика од страна на еднаквите граѓани. Клучна категорија во таа контрола според Бетам и Хелд е автономијата или самодетерминарањето.

Модерната верзија на демократскиот принцип се наоѓа во говорот на Абрахам Линколн од 1863 година во кој Линколн зборува за вредностите на демократијата сфатена како власт на народот, од народот и за народот.

Инаку, демократијата ретроспективно гледано, има своја долга и пократка историја. Во својата подолга историја и пошироко значење, демократијата означувала облик на политички систем во кој владее народот или мнозинството од народот. Ова општо сфаќање на демократијата е останато сè до денес. Имено, сè до средината на 18 и почетокот на 19 век, во најголем дел од

⁴⁰ Aristotel, Politika, prevela Ljiljana Stanojevic-Crepajac, Kultura, Beograd, 1970.
⁴¹ Platon, Drzava, prevod dr Albin Vilmar, i dr. Branko Pavlovic, BIGZ, Beograd, 1993, (стр.562).

⁴² Bryce, J. Modern Democracies, Vol. 1, The Macmillan Company, New York, 1924, (стр.20).

политичката мисла, демократијата е сфатена како инфериорен и лош начин на владеење.⁴³

Дури и **Винстон Черчил во 1947 година** во Долниот дом на британскиот Парламент има речено дека „Демократијата е најлошиот облик на владеење, но е, сепак, помалку лош од сите други облици на владеење што биле практикувани во политиката“. Демократијата се идентифувала преку слободата и еднаквоста како два клучни принципа врз кои е изградена.

За повеќе од стотина години се променил и односот кон демократијата. Полека, но сигурно, **демократијата почнала да се сфаќа како пожелен и најдобар облик на политички систем**, така што денес има малку политички системи во светот кои не се декларирани како демократски.

Демократијата била предмет на различни и спротивставени интерпретации и вреднувања. Причините за ваквите разлики се бројни, од сознајни до идеолошки и практично политички. Несогласувањата и судирите за демократијата главно се концентрирале околу општата смисла и можностите, основните обележја, вредностите и условите на демократијата. И во својата основна етимолошка конструкција, демократијата дава основа за различни мислења. И двата збора што ја сочинуваат демократската кованица, народот и владеењето, не се сосема јасни, чисти и непроменливи.

Народот може да биде сфатен како дел од населението (плебсот) кој останува откако ќе се тргнат патрициите, односно припадниците на изворната аристократија, робовите и странците (во стариот Рим), или како целосно население во кое влегувале возрасните и граѓанско способните поединци, од една, и сиромашното, обесправено и експлоатирано мнозинство, од

⁴³ Lively, J, Democracy, New York, 1975, (стр. 8).

друга страна. Наспроти некои интерпретации за народот како фикција на разумот или како правна конструкција, според **Прудон народот е „вистинско битие кое има реалност, индивидуалност, природа и свој начин на размислување“**.⁴⁴

Владеењето на народот го означува учеството на народот во одлучувањето или влијанието на народот во одлучувањето кое може да се врши посредно или непосредно, формално или реално, јавно или тајно, економски или политички. Содржината на управувањето и на владеењето зависи првенствено од тоа кои се основните субјекти на управувањето, на кој начин и во чија корист тие ги управуваат општествените работи.

Уште пред половина век **Харолд Ласки** има изразено сомневање во можноста да се дефинира демократијата на вистински и на сеопфатен начин. Најголем дел од дефинициите ја сфаќаат демократијата или прешироко, како апсолутна слобода и апсолутна еднаквост, или претесно, од краен компетитивен индивидуализам до егалитарен колективизам, од обична процедура до одредени практични ефекти во системот.

Колку и да биле корисни кратките дефиниции на демократијата како „владеење на народот“, „владеење од народот за народот“, „владеење на мнозинството“, „демократијата како партиципативна влада“, „еднаквост пред законите“, „владеење со согласност“, „контролирана и ограничена власт“, сепак, сите тие не биле доволни за целосно објаснување и разбирање на демократијата.⁴⁵

Дури и пошироките дефиниции, како, на пример, онаа на Колаковски, кој сметал дека демократијата е „средство за канализирање на меѓучовечките судири и овозможува нивно решавање – понекогаш целосно ги

⁴⁴ Ibid, Vasovic, (стр.47).

⁴⁵ Ibid, Vasovic, (стр. 48).

решава, понекогаш ги намалува – и што е најважно, без користење на насилство.“ „Демократијата е корисна и не бара никаква доктрина или идеологија. Од друга страна, тиранијата носи многу поголема несреќа и омраза“, не давале целосна слика за тоа што е вистински демократијата.

Според Колаковски, демократијата има три елемента.

Прво, преку демократијата значењето и влијанието на политичките елити и на колективниот живот се пропорционални со поддршката што ја имаат меѓу населението.

Второ, законитоста, односно законодавството кое реално функционира е механизам со чија помош граѓаните однапред ги имаат и ги знаат правилата на општественото однесување.

Третиот елемент на демократијата е дека таа е систем на права и обврски, при што списокот на тие права не секогаш е нужно спорен. Правото е предвидливо и извршно.

И покрај ваквото пошироко објаснување на демократијата од страна на Колаковски, сепак, останува фактот дека во современи услови е невозможно суштината на демократијата да ја најдеме само во неколку помалку или повеќе институционално-процедурални обележја. Потребно е да се проучи поширокиот социјален контекст и пошироките вредности според кои се проценува демократскиот, односно недемократскиот карактер на еден систем.

Досегашните искуства во практикувањето на демократијата покажуваат дека содржината, карактерот и можностите на демократијата во голема мера се зависни од степенот на развојот на општеството, природата на општествено-економските односи, односот меѓу општествените сили, институционалното уредување, карактерот

на политичката култура и слично. Демократскиот систем ја опфаќа не само државната структура и нејзината активност, туку и институционализираниот и сложен збир на односи и влијанија преку кои општеството влијае на вршењето на државната власт, како и на активностите кои не се насочени кон јавната власт, туку кон остварувањето на условите и можностите на заедничкиот живот.

Оттука, може да се заклучи дека демократијата е сложен и повеќеслоен поим кој не може да биде објаснет на едноставен начин.

3. МОДЕЛИ НА ДЕМОКРАТИЈАТА

Постојат повеќе различни значења и толкувања на поимот модели на демократијата. Според **Рени и Кендал**,⁴⁶ **под модел на демократија се подразбира „менталната слика“ за суштинската природа на демократијата, односно основните обележја или принципи врз кои се прави разлика меѓу демократскиот и другите видови системи.**

Моделите на демократијата, како ментални слики, или како типови на владеење ги разработуваат сите принципи на организацијата по кои тие се разликуваат од другите системи, на пример, од монархијата или од аристократијата. Во поапстрактна форма, моделите се слични на она што **Макс Вебер** го нарекува „идеални типови“ како конструкција на чисто рационални акции што се преземаат врз основа на дадените цели на учесниците и адекватното знаење на сите околности. Моделот, всушност, е интелектуално средство со кое се одредува структурата на нашата интуиција и се организира нашето емпириско разбирање на светот.

⁴⁶ Rannye, A. Kendall, W. Basic Principles for a Model of Democracy“, Cnudde, C.F., Netbauer, D.E., Empirical Democratic Theory, Publishing Compny Chicago, 1989, (стр. 42).

Во оваа смисла е и **мислењето на Роберт Дал**, кој го разликува **општиот концепт на демократијата со реалниот полиархичен концепт на демократијата**. Во првиот, станува збор за повеќе или помалку нормативен, односно идеален концепт, додека во **вториот случај, за емпириски концепт кој се приближува до реалноста**. Моделот е нешто што се наоѓа во средината меѓу идеалниот концепт и емпирискиот, односно конкретниот демократски систем. При тоа, тој не претставува нужно концепција на најдобро или најдобро можно владеење, туку можно демократско владеење.⁴⁷

Според класификацијата на **Хејвуд, постојат четири различни модели на демократијата:**

- » **Прво**, класична,
- » **Второ**, протективна,
- » **Трето**, развојна, и
- » **Четврто**, народна демократија.

Класичниот модел на демократија се среќава во античките градови-држави – полиси, а посебно во системот на владеење развиен во античка Атина. Станува збор за модел на директна демократија кој постоел во Атина во 4 и 5 век пр.н.е., а за кој најчесто се зборува како за единствен чист или идеален систем на народно учество во јавните работи.⁴⁸

Атинската демократија била облик на владеење кој се случувал во Еклесијата (**Ecclesia – народното собрание**) **каде биле донесувани најважните одлуки од страна на слободните граѓани (како слободни се сметале машките граѓани родени во Атина, постари од 20 години)**. Во 4 век Еклесијата се состанувала 40 пати годишно, почнувајќи од изгрејсонце, а завршувајќи на пладне. Кворумот броел 6.000 граѓани платени да присуствуваат во

⁴⁷ Ibid, Vasovic, (стр.51).

⁴⁸ Ibid, Hejvud, (стр.143-144).

Еклесијата, а гласале со кревање рака. Робовите, странците и жените немале право да учествуваат во работата на органите на полисот. Според степенот на претставувањето, Атинската демократија е во целосна спротивност со демократскиот идеал, бидејќи токму робовите и жените биле мнозинството од населението што живеело во Атина.

Изборот на членови во Еклесијата се вршел со влечење ждрепка или фрлање коцка. Во демократијата, рекол Платон во делото „Држава“, „најчесто власта се бира... со коцка“. Наспроти ова, изборите ги сметале за аристократски чин, бидејќи го вклучувале изборот на најдобрите, а при тоа не давале иста шанса на кандидатите како кај фрлањето коцка. Коментирајќи го Уставот на Спарта, Аристотел констатирал дека во него имало неколку олигархиски фактори, како, на пример, „сите органи на власта се избираат со гласање, а ниту еден со коцка“, поради што тој констатирал дека „изборот на органите на власта со коцка е демократски начин, додека изборот преку гласање – олигархиски начин“. Речиси сите службеници во Атина биле избирани со коцка. Со Собранието, на пример, претседавал граѓанин кој целосно произволно бил избран тој ден. Само неколку најважни позиции, како што е положбата на генералите (стратезите), биле пополнувани на избори.

Од друга страна, постоел **Совет (Буле) со 500 члена кој имал улога на извршен или координативен орган на Собранието**. Атинската демократија била посебна според степенот на политичко дејствување на нејзините граѓани и според степенот на преземање политичка одговорност за извршување на јавните работи.

Протективниот модел на демократија настанал во 17 и 18 век со појавата на новите сфаќања за демократијата не толку како механизам за учество на јавноста во политичкиот живот колку како средство со кое граѓаните имале право да се заштитат од злоупотре-

бите на власта. Токму затоа овој нов модел и го добил називот протективна демократија. Иако уште во античко време Аристотел го прашал Платон „А кој ќе ги чува чуварите?“, што значи постоела свесност за протективната демократија, сепак, овој модел се развил дури во мислите на либералните теоретичари (Џон Лок, Џејмс Мил, Џереми Бентам и др.) **поради загриженоста од апсолутизмот и неограничената власт сконцентрирана во рацете на владетелот.**

Моделот на протективна демократија за прв пат зборувал за „владеење врз основа на добиена согласност од слободните граѓани“ со помош на претставничкиот орган. Со засилувањето на правото на глас на поголем број граѓани, со укинувањето на имотниот цензус што го ограничувал избирачкото право, протективната демократија добила на сила посебно во делата на утилитаристите кои сметале дека поддршката на демократијата се заснова на потребата да се заштитат и да се унапредат интересите на поединците во системот.

Овој модел на демократија, секако, има и свои критичари. Имено, самото оправдување на демократијата од аспект на потребата од заштита на поединците и нивните интереси значи делумно прифаќање на демократското владеење, бидејќи согласноста на оние врз кои се владее се добива на избори. Оттаму, протективната демократија, според критичарите, се сведува на технички модел преку кој се обезбедува политичката еднаквост на поединците.

Инаку, **Џереми Бентам**, познат утилитаристички филозоф, се сметал за демократ кој се залагал за претставничка демократија.

Моделот на развојната демократија во центарот на вниманието го става развојот на човекот и на заедницата. Станува збор за нов модел на демократија кој во најголем обем го развил **Жан Жак Русо**. Според Русо, демократијата е средство со помош на кое поединците можат

да обезбедат слобода или автономија сфатена како „потчинување на законите кои поединците самите себе си ги пропишуваат“.⁴⁹

Со други зборови кажано, граѓаните се „слободни“ само ако непосредно и постојано учествуваат во обликувањето на животот во заедницата во која живеат. **Русовиот модел на демократија е специфичен по тоа што за него слободата значи покорување на општата волја.** За Русо, општата волја е „вистинска волја“ на секој граѓанин, наспроти „приватната“, односно себичната волја на секој поединец. Системот на развојната демократија не само што бара висок степен на политичка, туку и на економска еднаквост меѓу граѓаните. Овие идеи на Русо го поттикнале создавањето на современите идеи за партиципативната демократија во текот на 70-тите години од 20 век. Преку моделот на развојната демократија на Русо е изграден и моделот на современата партиципативна демократија како парламентарна демократија.

Моделот на народна демократија произлегува од некогашните комунистички системи кои се појавиле по Втората светска војна. Во политичката теорија овој модел е познат уште како советски модел од марксистичката традиција. Марксизмот е познато дека ја има отфрлено „капиталистичката“ демократија. Карл Маркс верувал дека со рушењето на капитализмот ќе се поттикне развојот на вистинската демократија, а „буржоаската“ демократија ќе биде заменета со системот на „пролетерската“ демократија.

Во теоријата се среќава и друга поделба на моделите на демократија која има своја емпириска и нормативна вредност и значење. Така, се зборува за либерална демократија во три варијанти (класична, модерна и неолиберална), полиархија, консоцијација, дискурзивна демократија, партиципативна демократија, космополитиска демо-

⁴⁹ Ibid, Hejvud, (стр.146).

кратија, модел на мултикултурно граѓанство и дискурзивно-полиархична либерално-социјална демократија.⁵⁰

Постојат различни видови либерална демократија. Од нив, најзначајни се класичниот, модерниот и неолибералниот модел. Класичната либерално-индивидуалистичка демократија се поврзува со Локовото поимање на демократијата. При тоа, клучната позиција на Џон Лок се развива во контрапозицијата на проектот на Жан Жак Русо за „природната состојба“. На прашањето зошто луѓето ја напуштиле „природната состојба“ и му се придружиле на општеството, Лок одговорил дека примарната мотивација за тоа била зачувување на „животот, слободата и имотот (сопственоста)“ на луѓето.⁵¹

Оваа идеја-тријада подоцна е преземена со одредени модификации („живот, слобода, следење на среќата“) од страна на Томас Џеферсон кој ја внел во американската Декларација за независност.

Помодерната варијанта на **моделот на либералната демократија ја објаснил Шмитер преку објаснување на следниве карактеристики (обележја):**

- » **Прво**, ексклузивно нагласување на индивидуализмот;
- » **Второ**, политичка партиципација во процесите и во регрутирањето кадри за политичари;
- » **Трето**, територијална репрезентација и партиска компетентност со цел обезбедување легитимна врска меѓу граѓаните и државата;
- » **Четврто**, поврзаност со националните државни институции;
- » **Петто**, индиферентност кон постојаните и системските нееднаквости, како и кон дистрибуцијата на користа и претставувањето на интересите.⁵²

⁵⁰ Ibid, Vasovic, (стр.58).

⁵¹ Lok, Dzon, Dve rasprave o vladi, Mladost, Beograd, 1978.

⁵² Schmitter, Ph.C., "More liberal, preliberal, to postliberal", Journal of Democracy, Vol. 6, No.1, January, 1995, (стр. 17).

Од друга страна, новото неолиберално или глобалистичко време, вели **Шмитер**, ги загрозува набројаните принципи со глобализацијата на трговските и производствените системи, со промената на улогите и изворите на технолошките иновации, со концентрацијата на сопственоста, со зголемената ранливост на бизнис круговите итн.

Неолибералниот модел на демократија бара повеќе либерализам, а помалку демократија, или со други зборови, приватизација на јавните претпријатија, отфрлање на државната регулација, либерализација на финансиските текови, зголемување на моќта на „неутрално техничките“ институции, како што се централните банки на сметка на „политички пристрасните“ и слично.

Сите овие промени имаат две заеднички црти: прво, намалување на очекувањата на граѓаните од јавниот избор (од изборните резултати), и второ, отежнато собирање на мнозинството со цел намалување на отпорот на малцинството, посебно на привилегираното малцинство. Овие процеси ги поттикнуваат симптомите на дедемократизација во системот.

Моделот на полиархичната демократија на Роберт Дал во својата пократка варијанта зборува за две главни карактеристики: партиципација и компетентност, додека во пошироката варијанта содржи уште осум основни обележја од институционална и од процедурална природа.

И **Дејвид Хелд** во согласност со историските критериуми, демократијата ја поделил на неколку облици:

- » **Прво**, класични (Атинска, протективна, развојна и непосредна), и
- » **Второ**, облици на демократијата засновани на одредени делови од класичните облици (компетитивен елитизам и технократска концепција на демократијата, плуралистичка концепција на демокра-

тијата, легална демократија и партиципативна демократија).⁵³

4. ШТО Е ВЛАСТ?

Власт е еден од основните поими кои се користат во правните и во политичките науки (иако овој поим има нагласено психолошко, но и социолошко значење) и истиот е исклучително тежок за дефинирање. **И за власта теоријата нуди голем број дефиниции. Секоја од дефинициите тргнува од различни претпоставки и се обидува на најдобар можен начин да ја изрази нејзината изворна смисла.**

Во однос на природата на власта, во историјата биле издиференцирани три клучни теории.

- » **Прво, теократската теорија (divine law).** Според оваа теорија, власта ја дава и ја одзема само и единствено еден авторитет – Господ Бог. Само тој е вистинскиот владетел. Оние што конкретно управуваат со политичките/световните работи се негови директни претставници. Во оваа смисла, една земска власт може да се оцени како легитимна само ако е воспоставена во согласност со милоста Божја. Граѓаните/поданиците се должни да ѝ се потчинуваат.

⁵³ Dejvid Held, Modeli demokracije, Skolska knjiga, Zagreb, 1990. Според Хелд, одредувањето и теориите на демократијата може да се разликуваат, односно да се поделат на различни основи...може да се најдат одредени поделби на сфаќањето, или теории на демократијата на:
» етимолошки, емпириски и нормативни,
» традиционални и модерни, односно на антички и современи,
» прогресивни и конзервативни,
» телеолошки и применети,
» конвенционални и радикални,
» утилитарни и деонтолошки, односно теории кои на преден план ја истакнуваат анализата и објаснувањата, правата и должностите,
» супстанцијална и процедурална,
» либертарна и егалитарна,
» елитистичко-плуралистичка и популистичка,
» либерална, плуралистичка и партиципативна.
Оваа поделба е објаснета во трудот на: Vucina Vasovic, "Problemi definisanja i modeliranja demokratije", Zbornik Demokratija, vaspitanje, licnost, Institut za pedagogoska istrazivanje, Beograd, 1997.

- » **Второ, автократската теорија.** Зачетоците на оваа теорија можат да се пронајдат уште во античка Грција. Имено, античкиот теоретичар Платон овој облик на власт го смета за најдобар. Во конкретна смисла, под автократска власт се подразбира тип на власт која својот авторитет и легитимитет не го црпи ниту од Бога, ниту од народот, туку од самата себе.
- » **Трето, демократската теорија.** Според оваа теорија, власта својот легитимитет го црпи од поддршката на народот кој управува со државата на посреден начин преку избраните претставници.

Според теоретичарот Макс Вебер, власта е фактичка состојба во која изразената волја на оние што владеат има за цел да влијае врз дејствувањето/однесувањето на другите.

Според некои други автори, пак, власта надворешно е одредена со типот на општеството и со доминантните општествени односи на кои е заснована. Од друга страна, таа е одредена и врз основа на внатрешната логика на дејствувањето на институциите или на организациите и дејствувањето на поединците во нив. Така, на пример, Чупиќ смета дека внатрешната логика на власта ја поттикнува, ја потпомага и ја одржува внатрешната логика во организациите, а логиката на доминација ја прифаќа и ја вградува логиката на власта во функционирањето на системот. Така се одржува организацијата и се зацврстува власта, смета овој теоретичар.

Сложеноста на поимот власт доаѓа и преку неговото изедначување со поимите **моќ и авторитет. Во тој контекст, теоретичарот Макс Вебер** прв ги разграничува значењата на поимите власт и моќ. Според **Вебер, моќта се дефинира како способност, како веројатност една или повеќе личности да успеат да се наметнат над**

друг/и во системот. Моќта е способност да се наметне, да се спроведе сопствената волја над другите и покрај можниот отпор од таа страна.

Постојат повеќе облици на власт: црковна, родителска, културна, спортска, образовна итн. Во рамките на различните облици, власта се јавува во различни форми и со различен интензитет. Некаде таа е апсолутна, некаде е ограничена со норми.

Иако власта е карактеристика на различните облици на здружување на поединците, сепак, нејзината употреба најчесто асоцира на политичката власт. **Политичката власт можеме да ја дефинираме како посебен облик на власт во организирањето на политичкиот живот на одредена држава. Станува збор за поединечна (лидерска) или групна (политичка) волја, која има за цел со моќ или со способност да се наметне и да се влијае врз однесувањето на другите, независно од нивната (не)согласност, независно дали ја прифаќаат или не ја прифаќаат власта. Оттука, власта може да се наметне и со помош на наредби, репресија, како и со употреба на други средства.**

Се смета дека **поимите моќ, сила и насилство, како и авторитет и власт, спаѓаат во најчесто употребуваните поими во политичкиот вокабулар** кои се посебни, бидејќи нивните значења не се сосема разграничени.

Оттука, не случајно во правно-политичката теорија овие поими многу често се изедначуваат и се користат како синоними. Моќта, силата, насилството и власта, како и нивната заемна релација се предмет на проучување на науката за политиката. При тоа, силата се дефинира како средство за остварување и одржување на моќта, додека насилството се дефинира како начин за искажување и за спроведување на моќта кога субјектите на моќта своето влијание го посредуваат со силата во комуникација со објектот на моќта.

Но, исто така, треба да се каже дека ниту моќта може да се реализира само со сила, ниту, пак, насилството е некаков задолжителен начин за реализација на моќта. Иако се смета дека поседувањето моќ не бара нужно примена на сила, сепак, не можеме да се согласиме со една друга, обратна насока на оваа релација – дека силата не мора да биде во корелација со моќта. Таму каде што постои сила, постои и моќ, при што секој чин на насилство како општествено или политичко насилство е поврзан со искажување на општествената, односно на политичката моќ.

Ова, секако, не значи ниту дека силата е единствената основа на моќта, ниту дека таа е тоа во онаа смисла во која како исклучива основа на моќ и право на поседување ја гледа **Штирнер кога вели: „Јас го полагам правото на сопственост на сето она за чиешто постигнување се чувствувам доволно силно“.**⁵⁴

Политичката моќ се дефинира како можност со употреба на формални или на неформални средства во сферата на политиката да се врши влијание врз клучните текови од развојот на општеството. Ако се разгледува како фактор на уредување на меѓусебните односи во општеството, политичката моќ се остварува не само во духот на Ничеовото учење за надмоќта во односот на силата, волјата и љубовта,⁵⁵ туку многу повеќе како специфична способност за реализација на конкретните цели.

Оттука и политичката моќ се одредува како „способност на носителите на општествената моќ преку политичките активности да можат да ги остварат своите интереси и цели независно од волјата, интересите и целите на општествените и политичките субјекти“.

Зависно од тоа дали претставува способност за реализација на сопствените групни или општествени интереси,

⁵⁴ Stirner, M. Der Einzige und sein Eigentum, Leipzig, 1844, (стр. 340).

⁵⁵ Nietzsche, E. Der Wille zur Macht, Leipzig, 1950, (стр. 516-517).

моќта може да се дефинира како лична, групна или како општествена.

Теоретичарот **Ласвел** ја објаснува политиката преку проучување на власта и на политичката елита како нејзин израз, додека, пак, **теоретичарот Ки** на политиката гледа како на активност преку која се испитуваат оние односи на власта или на контрола сосредоточени во самата машинерија на владеењето.

Професор **Подунавац**, пак, смета дека политичката власт се разликува од државата само во една точка – државата е заедница во рамките на која членството не е доброволно, туку задолжително за сите што живеат во конкретната територија. За разлика од државата, учеството во политичката власт е врз доброволна основа, во согласност со изразените афинитети на лицата вклучени во политиката.

Во континентално-европската политичка култура **поимот власт, односно владеење (government, regierung) се користи за да се означи работата/дејствувањето на главните лостови (институции) на државната власт**, раководењето со сите државни работи, или уште попрецизно, начинот на работата на законодавните, извршните и судските органи на власта.

Легитимното владеење е легитимно институционализирана моќ. За разлика од него, нелегитимното владеење е можно преку употреба на репресивно насилство кое треба да обезбеди апсолутна послушност и покорност на власта.

4.1. Законодавна власт

Законодавната власт претставува најопшт и најрепрезентативен израз на сувереноста на граѓаните во една држава. Таа се остварува во претставничките органи (парламенти, собранија) **како власт која произлегува од**

претставничката демократија, и како власт која е најголемото олицетворение на волјата на граѓаните дадена на општи и непосредни избори, со тајно гласање. Граѓаните на избори одлучуваат на која политичка партија или коалиција на партии ќе ја дадат довербата да ја водат земјата. Во таа смисла, законодавната власт која се остварува во претставничките тела без сомнение претставува клучната власт без која не може да се реализира принципот на владеење на правото. Овој принцип, пак, од друга страна, е елементарна претпоставка за да може една држава да се нарече демократска.

Настанокот и развојот на современиот парламентаризам е во тесна корелација со настанувањето и развојот на националните држави.

Зборот парламент кој најнапред се јавува во англиското говорно подрачје (parliament), го влече своето потекло од латинскиот збор „parlare“, што во превод значи „да се говори“, „да се разговара“. Во таа смисла, институцијата парламент претставува место каде што се говори, каде што се дебатира за важни државни прашања. Во други јазици, освен зборот парламент се употребуваат и зборовите: **собрание, сабор, конвент, сејм и слично.**

Од семантички аспект, во САД, законодавната власт се поврзува со Конгресот кој значи место каде се случува „формална средба меѓу претставниците на одредени сегменти од општеството/заедницата“. Според рускиот јазик, законодавната власт се остварува во Думата со значење на место, институција во која се „размислува“, „се мисли“. Оттаму, парламентот – Конгресот, Думата и слично е институција во која на утврден начин во согласност со правилата содржани во деловникот се среќаваат претставниците на граѓаните за да ги размислат, да ги анализираат, да ги издискутираат, и на крај да ги усогласат своите

ставови преку носење конкретни закони за сите државни прашања.

Идејата на политичкото претставување (претставништво) во историјата се развива уште во раниот среден век со воспоставувањето на феудалната држава. Феудалните владетели биле упатувани на соработка со племството, како и со свештенството. Владетелите ги формирале првите сталешки собранија каде членувале претставници на племството и свештенството со цел да се консултираат за одредени поважни политички прашања.

Посебно значаен датум кога започнуваат првите зародишни форми на парламентаризмот се смета 1215 година, кога во Англија, која важи за лулка на парламентарната демократија, се носи Големата повелба за слободата, односно Magna Charta Libertatum.

Во овој документ, меѓу другото, било воведено и познатото правило дека „нема оданочување без претставување“, преку кое сите луѓе кои му плаќале даноци на владетелот го стекнале правото да бидат претставени во парламентот.

Подоцна, како резултат на јакнењето на граѓанската класа полека но сигурно парламентот добил доминантна позиција во системот:

- » **Прво**, парламентот станал претпоставка (симбол) за постоењето на одредени политички слободи и права, а посебно на правото на глас (избирачкото право);
- » **Второ**, парламентот ја симболизирал идејата за народниот суверенитет, како и;
- » **Трето**, се внесуваат елементите на јавност и на контрола кон монархот кој претходно апсолутно и неприкосновено управувал со државата.

Состојбата во која оние што плаќале даноци имале право да бидат претставувани, во текот на 17 и 18 век, постепено еволуирала во политичкиот концепт на т.н. општествен договор, разработен во делата на познатите теоретичари Томас Хобс, Џон Лок, и Жан Жак Русо. Прифаќањето на општествениот договор од граѓаните, во нормативна смисла, денес подразбира усвојување или признавање на општествено-правниот поредок во кој се воспоставени низа институции, државни органи и тела, како и устав и останати правни акти.

Модерните парламентарни структури, сепак, имаат понов датум. Тие се вообликуваат во текот на 19 век со проширувањето на избирачкото право на граѓаните од кога, всушност, започнала модерната ера на претставничката демократија. Во оваа смисла, еден од основните елементи на претставничката демократија бил принципот на поделба на власта на законодавна, извршна и судска, како механизам кој се воспоставува за да се спречи концентрацијата на власта. **Овој принцип за прв пат се воведува во Уставот на САД кој стапил на сила во 1789 година.**

Сите парламенти, независно од обликот на владеењето или од системот на организацијата на власта имаат широк спектар на законодавни функции. При тоа, различни теоретичари користат различни класификации за објаснување на спектарот на функциите кои се во надлежност на претставничките органи. Имајќи ги предвид бројните класификации кои постојат во теоријата подетално ќе бидат разработени клучните осум што секоја законодавна власт ги има во различните држави.

- » **Прво, легитимациска функција.** Основната функција на законодавната власт е да го претстави легитимитетот кој власта го добила на избори. Една власт е легитимна само ако ја ужива поддршката од граѓаните. Легитимитетот се добива на избори на кои

граѓаните им даваат доверба на претставниците во парламентот кандидирани од политичките партии или како независни кандидати;

» **Второ, законодавна функција.** Донесување на устав, закони и на други правни акти е една од основните функции на парламентот. И самото име законодавна власт упатува на овој заклучок. Парламентите во државите се разликуваат, меѓу другото, и според степенот на нивното влијание во законодавната постапка. Ако се знае дека најголемиот дел од законските предлози во парламентот доаѓаат од извршната власт, парламентите можеме да ги поделиме во три групи:

- **Парламенти со силна уставна позиција**, кои имаат политичка и институционална сила да ги отфрлат предлозите на владата, истите да ги модифицираат или да формулираат свои законски предлози независно од предлозите на извршната власт;
- **Парламенти со умерена позиција**, кои можат да ги модифицираат, изменуваат, дополнуваат предлозите на владата, но не и да ги отфрлат, или да вообличат целосно нови законски предлози;
- **Парламенти со слаба позиција**, кои не можат да ги отфрлат предлозите на владата, ниту истите да ги модификуваат или, пак, да вообличат сопствени предлози;

» **Трето, функција на поврзување.** Во претставничката демократија, парламентот ја има функцијата на „поврзување“ со граѓаните. Без оваа врска не може да постои претставничка демократија. Во теоријата се среќаваат два модела според кои се развива овој однос:

- Според првиот, кој се нарекува **модел на слободен, неврзан мандат, членовите на законодавната власт се апсолутно слободни да ги застапуваат позициите за кои лично сметаат дека се најсоодветни за време на расправите во однос на одредени законски и други предлози**;
- Според вториот модел, кој уште се нарекува и **модел на врзан, императивен мандат, пратениците повеќе наликуваат на делегати во законодавниот дом, бидејќи тие ги застапуваат само уверувањата, ставовите и мислењата на граѓаните.** Кај овој вид мандат пратениците немаат право да имаат свои ставови и мислења кои не се проверени од избирачите;

» **Четврто, избор и разрешување на владата како носител на функцијата на извршната власт.** Една од основните функции на законодавната власт е изборот и разрешувањето на носителите на извршната власт. Имено, во согласност со начелото на „кочници и рамнотежа“, извршната власт (во парламентарните системи, и владата и претседателот на државата) е одговорна пред парламентот, затоа што и претседателот на државата и владата ги избира парламентот поради што тие работат сè додека ја уживаат неговата поддршка. Во класичните парламентарни системи, каде освен владата парламентот го избира и шефот на државата (претседателот), во случај на негова спреченост да ја извршува функцијата, претседателот на парламентот го заменува до изборот на нов претседател на државата;

» **Петто, усвојување на буџетот на државата.** Усвојувањето на државниот буџет е една од клучните

функции на парламентите низ историјата. Имено, во основа, парламентите настанале токму поради остварувањето на оваа функција, во смисла на ограничување на правото на монархот да прибира или да утврдува нови даноци на граѓаните;

- » **Шесто, политичка репрезентација на различните сегменти на општеството.** Со појавата на парламентот е овозможено различните општествени слоеви да бидат соодветно претставени во политичкиот живот. Во првите развојни фази на парламентаризмот, не сите сегменти на општеството биле претставени. Постоенето на имотниот цензус со кој се ограничувало избирачкото право на многу луѓе бил главна пречка за политичка репрезентација на сите слоеви во општеството. Но, со поширувањето на избирачкото право во текот на 19 и 20 век, парламентите прераснале во вистински репрезентативни институции кои во најширока смисла на зборот ги претставувале различните политички, етнички, верски, социјални и други сегменти во општеството;
- » **Седмо, артикулација и усогласување на интересите.** Современата концепција на претставништвото е изградена врз идејата дека постои начин како различните интереси на сегментите во едно општество да се сосредоточат во еден, општ интерес. Местото во кое се артикулираат различните интереси е парламентот, при што заедничкиот интерес наоѓа свој израз преку законите и другите акти усвоени од негова страна. Процесот на артикулација на интересите во парламентите се одвива преку филтерот на политичките партии како главни организации каде се собираат и се дефинираат различните интереси во општеството. Во оваа смисла, пратениците кои во најголема мера произлегуваат од партиите ги изразуваат не само

партиските, туку, пред сè, интересите на граѓаните кои ги избрале;

- » **Осмо, контролна функција.** Најважниот дел од контролните функции на законодавната власт е фокусиран на носителите на извршната власт. Оваа функција може да се анализира во контекст на четвртата функција погоре образложена, а која се однесува на изборот (и на разрешувањето) на владата. Облиците на контрола на парламентот над владата можат да бидат различни, и тоа од **разрешување на владата (поради поднесена оставка врз основа на изгласана парламентарна недоверба), оставка на владата или на нејзин министер врз основа на изгласана интерпелација, поставување пратенички прашања, формирање анкетни комисии за истражување на конкретно прашање или тема поврзана со работата на владата и слично.**

Во однос на нивната внатрешна структура, парламентите може да бидат:

- » **Прво,** парламенти со еднодомна структура;
- » **Второ,** парламенти со дводомна структура.

Каква парламентарна структура е имплементирана во една држава најчесто зависи од повеќе фактори, од кои најважни се големината на земјата, федеративното или републиканското владеење, историските традиции, хетерогеноста на сегментите и друго.

Вообичаено, во помалите по територија држави со похомогена етничка структура, со поедноставна системска структура доминира еднодомната парламентарна структура. И обратно. Во оние држави со поголема територија кои имаат федеративен облик на владеење, кои имаат похетерогена општествена структура, доминираат дводомните претставнички тела.

4.2. Извршна власт

Извршната власт, како дел од вкупната државна власт, настанува во процесот на ограничувањето на апсолутистичката моќ на монархот **во 17 и во 18 век преку вклучување на средното и ниското благородништво во процесите на донесување на политичките одлуки.** Подоцна, во таа борба се вклучила и буржоазијата, која, исто така, излегла со барања за активно вклучување во политичките процеси.

Теоретичарите Џон Лок, Шарл Луј де Монтескје и други, во контекст на овие политички процеси предложиле план за политичка и уставна реорганизација на постојната преодоминантно автократска државна структура сконцентрирана во моќта на монархот. **Планот главно се однесувал на прашањето за начинот како да се организира власта во една држава, а при тоа да се надминат претходните слабости на концентрација и централизација на сите функции во рацете на еден човек. Токму со овие автори се врзува појавата на начелото на поделба на власта,** според кое функциите на политичката власт мора да бидат поделени меѓу неколку тела, органи, луѓе со цел да не се повтори апсолутистичкото владеење на еден човек.

Така, **Џон Лок во својата теорија прави разлика меѓу извршната, законодавната и федеративната власт (која се однесува на надворешната политика),** иако неговата намера не била да се третираат овие власти одделно.⁵⁶

За разлика од Лок, Монтескје концепцијата за поделба на функциите на власта ја развивал на поопширен начин преку теоријата за одвојување и самостојно дејствување на законодавната, извршната

⁵⁶ Иан Маклин, Концизен оксфордски речник за политиката, Книгоиздателство МИ-АН, Скопје, 2002 година, стр. 257.

и судската власт.⁵⁷ Во Соединетите Американски Држави оваа концепција за прв пат била практично предвидена со донесувањето на Уставот од 1787 година.

Извршната власт е суштинска за разбирањето на карактерот на политичкото уредување, неговата ефикасност, како и за карактерот на односите што постојат меѓу носителите на трите функции на власта во земјата. Иако навидум лесно, дефинирањето на извршната власт е исклучително тешка задача поради фактот што во теоријата се среќаваат голем број дефиниции кои тргнуваат од различни премиси за тоа која е целта на оваа власт. Технички кажано, извршната власт е гранка на власта која е одговорна за спроведувањето и извршувањето на политиката. Меѓутоа, во практиката се тежнее нејзината одговорност да биде значително поширока и посложена од две причини. Прво, затоа што е вообичаено да се прави разлика меѓу политичките, од една, и државните службеници, од друга страна, и второ, затоа што различните статусни нивоа и степенот на одговорност можат лесно да се идентификуваат во рамките на извршната власт.⁵⁸

Додека во парламентот постои формална еднаквост меѓу пратениците, извршната власт, од друга страна, се смета дека има пирамидална структура, организирана врз основа на конкретна лидерска поставеност во системот. Разликата меѓу политичката и бирократската, односно службената положба на лицата кои се дел од извршната власт е најочигледна во парламентарните системи каде се идентификувани разлики во начинот на регрутирањето, одговорноста, статусот и политичкото насочување на кадрите кои ги остваруваат извршните функции на власта.

Наједноставно, извршната власт се дефинира како гранка на власта која се занимава со извршу-

⁵⁷ Иан Маклин, *op. cit.*

⁵⁸ *Ibid*, *Politika*, (стр. 617).

вање на политиката⁵⁹ или со извршување на законите.⁶⁰

Традиционалната државно-правна теорија, извршната власт ја одредува како збир на органи на кои претходно им се доверува извршувањето (од страна на законодавната власт) на усвоените одлуки и на правните прописи.⁶¹

Постојат автори кои користат негативни дефиниции за извршната власт. Таква е, на пример, дефиницијата на Јелинек, кој смета дека управната (извршната) функција е она што останува кога ќе се одземат законодавната и судската функција на власта.⁶²

Други теоретичари се обидуваат да ја дефинираат извршната власт преку сместување на бројните функции во неколку групи,⁶³ и тоа:

- » **Прво**, функцијата на донесување правно-политички одлуки;
- » **Второ**, функцијата на водење надворешна политика и претставување на државата; како и
- » **Трето**, нормативна функција.

Извршната власт се дефинира и како дел од државната власт која не се занимава само со обично извршување на законите, туку рамноправно учествува во донесувањето на општите правни акти во системот, во креирањето на внатрешната и водењето на надворешната политика.⁶⁴

Постои една група теоретичари кои суштината на извршната власт ја дефинираат исклучиво преку правните елементи:

⁵⁹ Иан Маклин, *op. cit.*, стр. 104.

⁶⁰ Saikrishna Prakash, *The essential meaning of executive power*, University of Illinois Law Review vol. 2003, 2003 година, стр. 701.

⁶¹ *Enciklopedija Političke Kulture*, *op. cit.*, стр. 451.

⁶² Рената Тренеска, *Извршната власт во демократските системи*, Матица Македонска, Скопје, 1999 година, стр. 31.

⁶³ Рената Тренеска, *op. cit.*, стр. 38.

⁶⁴ Саво Климовски, *op. cit.*, стр. 763.

- » **Прво**, дека извршната власт е не само власт која ги извршува законите, туку власт која ги подготвува предлог-законските акти, власт која донесува уредби со законска сила, подзаконски акти и слично. Во оваа смисла, извршните органи не се само обични извршители на прописите донесени од парламентот, туку се и активни креатори на актите што ги носи претставничкиот орган;⁶⁵
- » **Второ**, извршната власт е власт која со своите правни акти (општи или поединечни) ги конкретизира диспозитивите на општите законски норми, го организира извршувањето на материјалните акти потребни за примена на законот, а посебно актите на физичка и друга принуда што често пати сама ги врши;⁶⁶
- » **Трето**, извршната власт е посебна власт, различна од управната која се грижи за извршување на одлуките на законодавната власт. Оваа власт врши само општ надзор и дава најопшти насоки за извршување на тие одлуки. Во нејзина надлежност спаѓа и донесувањето на т.н. политички акти, акти кои по својата содржина се исти како и актите што ги носи претставничкиот орган, но со пониска правна сила.⁶⁷

Од изнесените дефиниции може да се согледа разногласието кое постои во однос на суштината на извршната власт. Причините за ова разногласие можат да се најдат во двојното значење на терминот „извршна власт“ која не се занимава само со извршување, туку и со формулирање на политиката, односно со донесување на најважните политички одлуки.⁶⁸

⁶⁵ *Pravni Leksikon (drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Savremena Administracija, Beograd, 1970 година, стр. 396.

⁶⁶ *Pravni Leksikon*, *op. cit.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Enciklopedija Političke Kulture*, *op. cit.*, стр. 451.

За поцелосно доловување на овој сложен и противречен сегмент од политичката власт мора да се имаат предвид историските околности во кои егзективата настанала како самостојна гранка на власта, но и социјалните и политичките односи кои постоеле во современото општество.⁶⁹

Социјалната, политичката и структурната комплексност на модерното општество бара јасно да се издвои политичката инстанца која ќе ја преземе одговорноста за сложената група општествени односи кои се означуваат со терминот политичко владеење: егзективата едновременно добива функции на претставување на заедницата, водство, насочување, интеграција, подготовка на правни прописи, хиерархиска контрола во системот на власта и политичко одлучување.⁷⁰

4.3. Судска власт

По заслуга на приврзаниците на тријалистичката теорија која на теоретски план се има изборено судската функција да биде самостојна и независна функција на власта, носителите на оваа власт се наоѓаат во континуирана борба за зачувување на сопствената независност и самостојност.

За значењето на судската власт пишувал и **Аристотел во своето дело „Атински устав“** каде вели: „Ако народот е господар на судот, ќе биде господар и на државата“. Во тоа време, членовите на судовите се одбирале со коцка меѓу сите слободни граѓани, при што припадниците на десетте племиња биле подеднакво застапени. Судиите морале да бидат постари од 30 години и биле избирани меѓу оние кои се појавиле на изборот. Судиите биле добро платени. Покрај судии имало и судии-поротници кои за раз-

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid. стр. 452.

лика од денес учествувале на судските рочишта во многу поголем број. На пример, бројот на судии-поротници бил секогаш околу 200 или 500, како во случајот со судењето на Сократ, а понекогаш бројот на судии-поротници надминувал и 1000.

Судиите-поротници не гласале со кревање рака, туку со помош на знаци кои биле точно пребројувани. Од политички аспект, важно за потенцирање е дека поротниците не ги разгледувале само чисто судските случаи, туку дејствувале и како тело за разгледување на постапките во Еклесијата (Собранието). Во денешна смисла тие дејствувале на некој начин како врховни (уставни) судии, бидејќи имале моќ да ги соборуваат законите. Располагале со право да ги стават настрана декретите донесени од Собранието, при што во 4 век Собранието имало право единствено да донесува декрети, но не и закони. Законите (односно општите прописи кои не се однесувале за некој поединец или одредена состојба) единствено можеле да бидат донесени од специјална комисија која ја поставувал судот, позната како *nomothetai*.⁷¹

Всушност, така Собранието повеќе наликувало на врховно извршно тело кое донесувало непосредни одлуки, посебно во делот на надворешната политика. Таквите одлуки ги донесувало во рамките на контекстот на утврдениот закон, при што таквите одлуки ги поддржувале судовите, против кои било дозволено да се вложи и жалба ако било почувствувано дека со одредена мерка или дејствие некој политичар отишол предалеку. Ова значи дека многу од постапките пред судовите биле такви што денес би можеле да се квалификуваат како политички. На пример, најголем дел од говорите на Ешин или на **Демостен** биле одржани пред судовите, а не пред Собранието. Демостен го бранел своето однесување пред судска постапка покрената од **Ешин**, додека Ешин во овој случај со Демостен ја

⁷¹ Ros Harison, *Demokratija*, Clio, 2004, (стр. 32-33).

отпочнал и ја завршил својата беседа на обвинување со нагласок дека демократијата е потчинета на законите:

„Во тиранија или во олигархија“, како што рекол Ешин, „владата зависи од моќта на оние кои се на власт, но демократската влада зависи, пред сè, од воспоставените закони“. Со оваа мисла Ешин практично ја нагласил потребата од потчинетост на демократијата под законите, затоа што тоа било дел од критиките на противниците дека во демократијата сите закони се укинати и дека сè се случувало поради хировите на масата граѓани собрани заедно во Собранието.

Така, на пример, **Аристотел во своето дело „Политика“** зборувал за „демократија каде масата граѓани стои над законите“, посебно мислејќи на времето во кое демагозите како Клеонт ги презеле работите во свои раце. Или, како што **вели Клеонт**, „демагозите се виновни што народните одлуки имаат поголема моќ од законите, бидејќи тие ги пренесуваат сите права на народот“. Меѓутоа, според Аристотел, контролата на народот над судовите станувала уште поважна. Бидејќи дури и во ситуација кога народот кој се собира во Собранието донесува лоши одлуки, судовите им дозволувале на граѓаните сами да го контролираат овој облик на донесување одлуки. Ако биле невнимателни во една прилика, тогаш во некоја друга би можеле сами себе да се контролираат. Токму затоа, при разгледувањето на дејствувањето на атинската демократија важно е да се имаат предвид сите три централни тела: Собранието (Еклесијата), Советот (Булето) и судовите.

Во денешно модерно време голем број од демократските држави во светот во Уставот ги имаат стипулирано начелата на судска **самостојност, независност и непристрасност како основни начела** врз кои се гради секој систем на судската власт во државите.

Од принципот на поделбата на власта потекнува потребата органите на судската функција да се разликуваат

од органите на политичкото одлучување, кои ги прават законодавната и извршната власт различни од судската. Независноста на судството од политичката моќ се смета за принцип карактеристичен за либерална држава.

Судството и судската власт од секогаш биле на удар од разно-разни политички и други притисоци, попречувања во независната работа, мешање на различни фактори во неговата работа и слично. Токму затоа се смета дека борбата за самостојност и независност на судството е континуирана и треба да се третира како глобална обврска и цел. Од друга страна, речиси и да не може да се зборува за целосна независност на судството од политичката власт, ако се има предвид фактот дека и судиите се подредени на општите политички начела и правила утврдени во Уставот и во законите кои тие треба да ги применуваат.⁷²

Критериумите за избор на судиите мора да одговараат на потребата да се овозможи пристап на судското дејствување само на оние лица кои имаат докажана професионалност. Така, на пример, superior judges (односно членовите на Апелациониот суд во Обединетото Кралство, Judicial Committee, Домот на лордовите, Lord Chief of Justice и слично) се избираат од редот на barristers, и голем број од нив се од повисоките општествени слоеви кои имаат студиранио на Кембриџ и Оксфорд.⁷³

Во САД постои систем на избор на федерални судии кој се разликува од системот на избор за судии во федералните држави. Федералните судии доживотно ги именува претседателот на САД, со претходна согласност и совет од Сенатот (член 2, став 2 од Уставот), врз основа не само на професионалните, туку и на политичките достигнувања. Меѓу федералните судии се судиите на Врховниот суд на САД кои имаат привилегија да можат да бидат сменети

⁷² Le Sueur A., "Judicial Power in the Changing Constitution", Jowel J., Oliver D. (ed), The Changing Constitution, Oxford, 2004.

⁷³ Le Sueur A., "Judicial Power in the Changing Constitution", op.cit,

само во случај на поведена постапка од Долниот дом и со мислење на Сенатот, и тоа во случаите на: treason, bribery, or other high crimes or misdemeanors (член 2, став 4 од Уставот). Другите судии, по стапувањето на сила на Judicial Council Reform and Judicial Conducts and Disability Act од 1980 година, одговараат и за водењето ефикасни постапки и брзо административно спроведување на правдата и пред донесувањето на пресудата, како и за физичка или ментална неспособност во извршувањето на службените должности.⁷⁴

Треба да се потсетиме како големиот француски теоретичар Токвил пишуваше за судската власт. **Според Токвил, судската власт дејствува по иницијатива на друг, како власт која самата никогаш не се исполнува, како власт која единствено може да се врши во мир, во тишина, и како власт која не треба да работи за лична промоција на судиите, туку за промоција на одлуката донесена на самостоен и независен начин.**

Без разлика на тоа што начелото на поделба на власта ги разработува трите функции на власта во една интегрирана и единствена форма, треба да се напомене дека меѓу трите функции на власта има големи разлики. Додека законодавната и извршната функција се, пред сè, политички, судската не смее да има политички карактер. За судската власт е потребно во целост да биде доминантно правото, правничкото знаење и правничките вештини во примена на законите.

За разлика од носителите на законодавната и на извршната власт кои ги вршат функциите во согласност со начелата на политичка припадност и лојалност кон партијата, **судиите, јавните обвинители и другите носители на правосудната функција не смеат да бидат политички пристрасни, ниту смеат да членуваат во**

⁷⁴ Roland H., Boyer I., Institutions judiciales, Lyon, 1980.

партија, или да добиваат какви било инструкции за својата работа од политички организации или од политички институции.

Судската власт се остварува во рамките на судскиот систем кој се дефинира преку системот на судови кои постојат во секоја земја и преку правните прописи кои ја уредуваат надлежноста, правата и обврските, како и другите прашања поврзани со судовите и судиите. Судската власт е поставена во системот на власт со цел решавање или надминување на правните спорови кои се појавуваат меѓу самите физички лица или меѓу физичките и правните лица. Судската власт не е вклучена во создавањето на правото, односно законите, што се смета за надлежност на законодавната власт, ниту во извршувањето на законите, што се смета за надлежност на егzekтивата.

Судската власт во континентално-правните системи има обврска да го применува правото, да ги применува законите и другите прописи со цел решавање на правните спорови. Во земјите кои се дел од англосаксонскиот правен систем, судовите имаат можност и да го толкуваат правото, односно законите на конкретен начин. Станува збор за правен систем каде прецедентното право игра клучна улога во креирањето на правото. Во овој систем, судската власт има моќ и да ги промени законите преку постапката на judicial review. Преку оваа постапка можат да се поништат закони, или дел од нив ако се најде дека не се компатибилни со повисоките норми, односно со одредбите од уставот или меѓународното право.

Во овој правен систем судиите се критичката сила која има право да го толкува и применува уставот на начин како што смета дека е уставен, што значи дека во англосаксонските системи уставната материја е прилично „жива“ и динамична категорија.

5. ПОТЕКЛО НА УСТАВНОСТА

Најопшто земено, **уставот се дефинира како највисок правен и политички акт/документ во една земја** во кој се содржани најважните правни правила и принципи посветени на основните карактеристики и обележја на државата, човековите слободи и права, како и уредувањето на државата (политички институции, судски систем, локална самоуправа и слично).

Иако зборот „устав“ најчесто се користи за означување на највисокиот и основниот правен акт/акти во една држава, треба да се напомене дека овој збор се употребува и за означување на актите во согласност со кои се раководат и некои надржавни органи и субјекти – меѓународни организации, европски институции и слично.

Зборот устав води потекло од **латинскиот збор „constitutio“**, кој бил користен со цел да се означат сите најважни правила и прописи што ја дефинирале природата на заедницата, клучните принципи во согласност со кои се раководела и управувала заедницата. Во оваа група влегувале **разни декрети, едикти на императорите, на монарсите, разни империјални правила и филозофски трактати усвојувани од императорите** за време на Римската Империја и во античка Грција. Понатаму, во текот на историјата, овој термин бил користен и од страна на Римокатоличката црква, како дел од канонското право, за означување на најважните акти што ги носела оваа верска организација, а посебно разните декрети објавувани од страна на поглаварот (Папата).

Современата уставност разликува различни видови уставни.

Така, според критериумот дали се дадени во пишана или во напишана форма, уставите можат да **се поделат на пишани и на напишани.**

Најголемиот дел од државите во светот денес имаат пишани уставни, иако постојат и држави каде дел од востановените уставни правни правила не се во пишана форма, и истите се етаблирале низ годините во уставно-правниот поредок на односната држава како правни обичаи, уставни конвенции итн. Во оваа смисла, низ призмата на тоа дали уставите се вообличени во единствен или во повеќе документи, државите можат да се поделат, исто така, во две групи:

- » **Прво**, држави што имаат кодификуван (систематизиран и единствен) устав; и
- » **Второ**, држави што имаат некодификуван (несистематизиран) устав составен од повеќе различни правила.

Типичен пример за држава каде уставните правила се во напишана и во некодификувана форма е Обединетото Кралство, Израел (во специфична смисла), Нов Зеланд итн.

Генерално земено, во секој современ устав се содржани одредби кои можеме да ги поделиме во три групи:

- » **Прво**, генерални или општи **одредби со кои се дефинираат: карактерот на државата**, државните симболи и другите основни прашања: суверенитетот, главниот град, територијалните граници, основните вредности и сл.;
- » **Второ**, **одредби посветени на заштитата на човековите и на граѓанските слободи и права во државата;**
- » **Трето**, **одредби со кои се уредува односот меѓу клучните политички институции и другите органи на власта.**

Со оглед на фактот дека рамката на категоријата „уставна материја“ е прилично неодредена, освен овие три типа одредби, во најголем број од уставите во светот постојат и одредби што ја уредуваат:

- » **Четврто**, организацијата, работата и составот на уставниот суд;
- » **Петто, одредби посветени** на локалната самоуправа;
- » **Шесто**, одредби за меѓународните односи, како и;
- » **Седмо**, одредби посветени на одбраната, воената и вонредната состојба во државата.

Имајќи го сето ова предвид, **теоретичарот Скот Гордон**, автор на делото „Контролирање на државата: уставноста од антиката до денес“, вели дека **„во уставите редовно се опфатени прашања кои се однесуваат на воспоставување институционални механизми за контрола на моќта во земјата поради заштита на интересите и слободите на граѓаните, вклучувајќи ги и малцинските слободи и права“**.

За да дојде до денешниот облик, уставот поминал низ подолг историски период на развој. Така, во уставно-правната теорија остануваат забележани повеќе примери на акти/прописи/документи донесувани од страна на владетелите, кои најчесто се однесувале на прашањата за гарантирање на одредени права на поданиците во заедницата. Станува збор за први документи со кои била ограничена апсолутната власт на монархот.

Пред откривањето на модерната смисла на уставот, одредени зародишни, ембрионални форми на уставот се наоѓале во времето на антиката. Античките мислители **Аристотел и Платон** се занимавале со оваа проблематика во рамките на своите филозофско-политички трактати

каде се разгледувале прашањата за најдобриот/идеалниот облик на државната власт.⁷⁵

Аристотел, кој бил творецот на Уставот на Атина, ја поставил основата на добриот облик на власта – демократијата. Според овој теоретичар, демократијата може да биде добар облик на власт на слободните граѓани кои заеднички одлучувале за прашањата од интерес на заедницата само ако тие прашања биле уредени во согласност со актите на заедницата. Ако прашањата не се уредени во согласност со прифатените акти, туку секој слободен граѓанин имал свои правила, тогаш демократијата се трансформирала во анархија како најлош облик на владеење.

Од друга страна, во теоријата на уставноста, **Аристотел, меѓу другото, ќе остане забележан како прв автор кој направил формална разлика меѓу обичните закони и уставот**, поради што се смета за родоначалник на уставноста. Овој антички филозоф е познат и по тоа што направил одредени класификации на различните модели на власта.

Во неговите дела **„Уставот на Атина“, „Политика“ и „Никомахова етика“**, Аристотел имал разработено многу прашања кои денес се среќаваат во компаративната уставност, во согласност со стандардите на времето во кое живеел. Токму овие негови сознанија се сметале за основа

⁷⁵ На почетокот, Платон разликувал шест облици на политички институции, за потоа да премине на дуалистичка структура каде наспроти власта која му припаѓала на органот на суверенот (монархијата) постоела и власт која му припаѓала на народот, која му била доверена на органот на власта која ја извршувал на сметка на народот (politea). И Аристотел разработил шема слична на Платон. Меѓу монархијата (како владеење на еден) и демократијата (како владеење на народот, што одговара на Платоновата политеа), Аристотел ја додал и аристократијата (како владеење на најдобрите). Наспроти овие три чисти облици на владеење, Аристотел зборувал и за дегенерираните облици, кога моќта се користела за егоистички цели (тиранија, демагогија и олигархија). Римската политичка мисла, исто така, има развиено свои класификации инспирирани од овие на Аристотел и Платон. Види подетљно во: Mclivain, C.H., The Growth of Political Thought in the West, From the Greeks to the End of the Middle Ages, New York, 1932.

и на науката на современите политички системи. Неговата анализа на уставните текстови на различните антички полиси, а посебно на Атина, на Спарта и на Картагена била поврзана со проучување на нивните позитивни и негативни карактеристики, со што го отворил прашањето за најдобрата форма на власт во заедницата.

Според Аристотел, најдобриот устав е оној што содржи мешани елементи преземени од уставите на старо-грчките градови-држави. Само мешан, сублимиран документ во кој ќе можеле да се најдат монархистички, аристократски и демократски елементи може да се смета за добар устав. Од аспект на прашањето на слободите и правата на слободните граѓани како уставна материја, овој антички мислител зборувал за две групи на луѓе: слободни граѓани, кои имале право да учествуваат во сите „државни“ работи, и останати „не-граѓани“, односно робови и жени кои немале право да земаат учество во јавната политика и во работите на заедницата.⁷⁶

Елементи на современата уставност можеле да се пронајдат и во **едиктите на императорите во времето на Римската Империја (како и во Римската Република).** Токму тука, за прв пат бил споменат зборот „constitutio“

⁷⁶ Потеклото на уставноста лежи во грчкиот поим *полис*, со значење корпус на стари закони кои не можат да бидат изменети по пат на едноставни декрети на Еклесијата, од каде што Аристотел ја извлекувал идејата за политејата, закони кои ја формираат основата на државата, спротивставени на обичните закони. Во Рим, Като Постариот, исто така, ја предизвика идејата за еден флексибилен „Устав“, тело на правилата често вообичаено изведени од страна на генерациите. И Цицерон зборувал за „устав“ (*civitatis status*) и „закони“ (*leges*). Во средниот век, можат да се споменат неколку облици на револуционерна уставност, посебно актот познат како *Agreement of the Free People of England*, донесен во 1649 година, со кој се ограничиле прерогативите на владетелите (монархот) во име на природните и историските права на човекот, и Уставот на Кромвел како „прв пишан устав“. Во 1588 година, во Франција, Лигата и монархомасите презентирале 24 члена како Основен закон на Кралството. Во Шведска првите уставни текстови се забележани во 1634 година, 1719, 1720, потоа 1772 (ревидиран во 1789 година во насока поповолна за Риксдагот (парламентот)). Првите современи пишани уставни биле оние на новите држави на Северна Америка (Вирџинија) проследени од Членовите на конфедерацијата од 1777 година, а потоа и Федералниот Устав на САД од 1787 година. Види поопширно: Доминик Турпен, Уставно право, Арс Ламина, 2013, (стр. 106-107).

од каде се преведува и зборот „устав“. Во времето на Римската Република е направен и првиот „кодификуван устав“ донесен во 450 година пр.н.е, а во уставната теорија познат како Јустинијанова кодификација или Законот за 12 таблици.

Со распаѓањето на робовладетелскиот систем, на европскиот континент зборот „constitutio“ исчезнал како термин со кој се означувале актите на феудалните власти. Овој историски период во теоријата е познат како период на појава и развој на напишаната уставност.

Сè до 18 век, уставната историја нема забележано дека постоел единствен правен акт како највисок акт со кој биле определени границите на општественото и политичкото уредување во една земја. Во периодот пред 18 век, одделни европски држави имале усвоено правни акти/документи со кои биле регулирани бројни уставни прашања, како, на пример, човековите права и слободи како граница на владеењето на владетелите. Оттаму, токму овие правни акти денес ги означуваме како никулци на модерните уставни.

Како најпознат историски документ со кој била регулирана уставната материја се смета **Големата повелба за слободите (Magna Carta Libertatum) од 1215 година.** Со оваа Повелба била ограничена моќта на монархот, а феудалците се стекнале со одредени права од финансиска природа, но и право за побуна против кралот доколку не се придржувал до Повелбата.

Значењето на овој документ се гледа од два аспекта:

- » **Прво**, со овој документ монархот доброволно ја ограничил дотогаш апсолутната власт, и
- » **Второ**, со овој документ започнува периодот на правна заштита на одредена категорија човекови права и слободи.

Хронологијата на развојот на англиската уставноста продолжува со неколку други документи:

- » **Прво, Инструментот за владеење од 1653 година**, уште познат како Кромвелов устав, кој содржел 42 члена, иако никогаш не бил применет во пракса, предвидел востановување на три клучни државни органи: **парламент**, како носител на законодавната власт, **лорд-протектор**, како носител на извршната власт во својство на инокосен орган на државата, и **совет**, како советодавен орган предвиден главно да ги опслужува потребите на лорд-протекторот.
- » **Второ, Habeas Corpus Act од 1679** година се смета за најзначаен уставен документ во англиската уставност. Тој едновременно се смета за еден од најзначајните извори на човековите права во англосаксонското право во делот на заштитата на луѓето од арбитрерното лишување од слобода, забрана за долготрајно задржување на лицата во притвор без докази, заштита од малтретирање во текот на истрагата, забрана за изнудување искази и други докази и слично. Основната идеја на овој документ **била дека само судски а не полициски орган може да одлучи дали некое лице ќе биде лишено од слобода или не.**

Во документот се предвидени и прецизни дејствија на постапување при лишување од слобода: право на човекот да добие писмена информација од судот во рок од 24 часа зошто му е одреден притворот, обврска на надлежниот судија да издаде наредба за испорачување на лицето лишено од слобода и слично на локалниот полициски шериф, на чуварот на затворот, или на полицискиот орган т.н. Habeas Corpus.

- » **Трето, Законот за правата од 1689 година**, документ со кој кралот добил дефиниран статус „Круна во Парламентот“ (The King in the Parliament).⁷⁷ Практично со него парламентот ја одбележа конечната победа над кралот, бидејќи кралот бил принуден да ги почитува одлуките на парламентот. Кралот бил обврзан да владее исклучиво според законите и правилата донесени во парламентот. Кралот не можел да организира стоечка војска без согласност на парламентот. Исто така, со овој акт се утврдува за прв пат и правото на имунитет на пратениците во смисла на неодговорност на пратеникот за искажан збор или за даден глас во парламентот.

Во Англија, по неуспехот на Кромвел да ја симне монархијата и да ја воспостави републиката, како и по неуспехот да го примени во пракса неговиот устав, Инструментот на владеење, револуцијата била задушена од кралот по што повторно била реставрирана апсолутната монархија. Познато е дека Кромвел заедно со пуританците, неговите следбеници, со цел да не бидат погубени од кралот пребегале на американскиот континент каде ги оствариле сите идеи запишани во Кромвеловиот устав. Најголем дел од доселениците во Америка настојувале да се воспостави нов поредок спротивен на англискиот монархистички апсолутизам, кој бил доминантен на европскиот континент во тој период. Обединети во единствено револуционерно движење, прво била постигната независност на 13 британски колонии од англиската Круна, за потоа да биде донесена и познатата Декларација за независност од 1778 година.⁷⁸

Инаку, првиот пишан устав на американско тло е Уставот на Вирџинија од 1776 година, кој се смета за претходница на Уставот на САД од 1787 година со кој практично започнува и ерата на модерната, современа, пишана уставност.

⁷⁷ Milson, S.E.G., Foundations of the Common Law, London, 1981.

⁷⁸ Đuzepe de Vergotini, Uperedno ustavno pravo, Glasnik, Beograd, 2015.

Во овој период, под влијание на овие процеси на северноамериканскиот континент, започнува да се развива и ерата на пишаната уставност во Европа. Во 1791 година е усвоен Уставот на Полска, со кој оваа држава се утврдува како уставна монархија, Уставот на Франција од 1791 година, на кој му претходи носењето на Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот во оваа држава од 1789 година итн.

Се смета дека со донесувањето на **Уставот на САД, како и со донесувањето на Уставот на Франција, започнала ерата на модерната уставност.**

Инаку, **генерално, развојот на уставноста во периодот од донесувањето на овие уставни документи до денес, може да се подели на три дела:**

- » **Прво**, развој на уставноста до крајот на 19 век;
- » **Второ**, развој на уставноста од крајот на 19 век до средината на 20 век;
- » **Трето**, развој на уставноста од средината на 20 век до денес.

Границата меѓу првиот и вториот период е почетокот на Првата светска војна во 1914 година, додека границата меѓу вториот и третиот период е завршувањето на Втората светска војна во 1945 година.

Првиот период од развојот на уставноста се карактеризира со усвојување на серија уставни текстови во државите на европскиот континент кои се резултат на две групи причини:

- » **Прво**, буржоаските револуции со кои бил срушен стариот феудален систем, и
- » **Второ**, компромисот кој бил направен меѓу феудалците и буржоазијата во државите каде не биле создадени услови за водење револуции.

Во овој период на тлото на Европа, освен Уставот на Франција од 1791 година, биле донесени и првите уставни

на Шпанија од 1812 година, на Норвешка од 1814 година, на Португалија од 1822 година, на Швајцарија од 1848 година и слично.

Различни по својата природа, сепак, овие уставни текстови имаат повеќе заеднички карактеристики:

- » **Прво**, тие биле пишани документи со највисока правна сила во однос на другите правни акти;
- » **Второ**, овие документи ја направиле транзицијата на суверенитетот од монархот кон граѓаните/народот, односно била прокламирана идејата за народниот суверенитет;
- » **Трето**, со нив била извршена натамошна демократизација на државите преку проширување на правото на глас, и правото на граѓаните да учествуваат во „јавните работи“, како и биле обезбедени натамошни гаранции за остварување на човековите права и слободи.

Вториот период од развојот на модерната уставност поминал во знакот на два уставни текста.

- » **Прво**, Уставот на РСФСР (познат како Устав на Ленин) донесен во 1918 година познат како прв социјалистички устав во светот, и
- » **Второ**, Уставот на Германија од 1919, попознат како Вајмарски устав.

Под влијание на овие два документа започнал нов бран на донесување уставни на тлото на европскиот континент. Така, Австрија во 1920 година усвоила нов устав, Шпанија во 1931 година, а се правеле и измени и дополнувања на веќе донесените уставни во Данска, Холандија, Белгија, Шведска и Норвешка.

Третиот период од развојот на модерната уставност поминал во знакот на три историски процеси:

- » **Прво**, блокиската поделеност во светот на источен, социјалистички/комунистички блок и западен демократски блок;

- » **Второ**, процесите на деколонизација и создавање независни постколонијални држави;
- » **Трето**, распадот на социјализмот во Источна Европа и трансформацијата на поранешните социјалистички држави во парламентарни демократии со републикански облик на владеење.

Во првите години по завршувањето на Втората светска војна, постојните и новосоздадените држави, во зависност од блокот на кој му припаѓале, имале усвоено соодветни уставни документи кои ја следеле логиката на доминантните држави предводнички на двата блока, односно САД и СССР. Како резултат на интензивирањето на процесите на деколонизација, односно создавањето нови држави, посебно во Африка и во Азија, исто така, биле донесени нови уставни под силно влијание на државите кои до тогаш ги управувале односните територии.

Конечно, како резултат на распадот на социјализмот настапиле процеси на натамошна фрагментација на сложените федерации и создавање нови држави кои имале усвоено нови уставни документи на независните држави со демократско (а не социјалистичко) уредување.

5.1. Поим на уставен систем

Во секоја држава постои повеќе или помалку **развиен уставен систем во кој се утврдени основните принципи и норми на уставното уредување на земјата.**

Овие основни принципи и норми, по правило, се содржани во уставот како највисок и најважен правен акт во правниот систем на секоја земја, иако како што беше споменато, можно е овие правила да не се уредени во формален устав, а во државата, сепак, да постои исклучително добро поставен и организиран уставен систем.

Постои и обратна состојба кога во државата постои устав во формална, кодификувана смисла, но, сепак, да не постои конкретен уставен систем, бидејќи конфузниот збир на уставни правила не претставува систем, иако во техничка смисла на зборот е устав.

Уставниот систем, наједноставно, во уставната теорија се дефинира како систем во кој се регулирани сите позначајни правно-политичко-општествени односи и релации.

Некои автори, особено оние што ги применуваат дедуктивните и догматско-правните методи на научно проучување, сметаат дека **уставниот систем најчесто се сведува на обичен коментар, на проста егзегеза (толкување, објаснување) на уставните одредби или на т.н. формално-логична анализа на правната страна на државната организација** (аналитичката јуриспруденција на Ханс Келзен и некои други теоретичари).

Едностраноста и површноста на ова чисто правно и нормативистичко сфаќање на уставното право ја предизвикале реакцијата на политичките филозофи и социолози кои сметаат дека **уставното право е, пред сè, политичка наука која во најголем обем ги проучува политичките институции, дејствија и односи во системот отколку што ги проучува правните односи.**

Одделни политиколози сметаат дека правото не може да создаде систем, бидејќи станува збор за формално-логичен систем што треба да се изгради во формалната структура на власта, нешто како „форма без содржина“.

Од друга страна, значителен број современи теоретичари на уставното право не го признаваат постоењето на уставниот систем или едноставно остануваат рамнодушни кон него.

Според едни размислувања, како, на пример, оние на **Шефле и Бурхарт**, системите ги создаваат законодавците, а законодавците по правило се неспособни да ги создадат системите, додека според други размислувања, како, на пример, оние на **Беџхот и Ласки**, најважната анализа и научна оценка која треба да ја направи уставното право е да ги проучи основните политички институции како столбови на политичкиот систем. На пример, содржината на уставното право, а со тоа и содржината на англискиот уставен систем, Беџхот ја утврдил преку анализата на парламентот, монархот и кабинетот (владата), додека Ласки ја проширил и со проблемите на бирократијата, администрацијата и локалната самоуправа.

Покрај овие размислувања, во уставно-правната теорија се карактеристични и мислењата кои на поопширен, посложен и попринципиелен начин ги разгледале прашањата за содржината и структурата на уставниот систем.

Едно од најуспешните дела во тој поглед е книгата на американскиот **политички автор и социолог Чарлс Биард „Американска држава и политика“** каде што Биард го проучува американскиот уставен систем не само како уставна организација на власта и како формален збир на политички институции, туку и како политичка организација на американското општество во одредена фаза од неговиот економски, политички и културен развој.

Уставните системи меѓусебно се разликуваат не само од аспект на разработеното општествено уредување и видот на власта кои постојат во државата, туку и според внатрешната содржина на политичката организација на земјата. Оттука се вели дека уставниот систем се менува во зависност од промената на општествено-политичката структура и внатрешнополитичкото уредување на државата.

Уставните системи се разликуваат и според видот на политичкиот систем во државата (видот на доминација) и неговиот облик (структура на доминација). Уставниот систем не е само акт на создавање на политичкиот систем, тој не е ниту обичен рефлекс, „форма“ и „потпроизвод“ на општествениот, економскиот или на политичкиот систем.

Уставниот систем има своја логична основа, специфични принципи и соодветна структура различна од економската, политичката или некоја друга структура. Нормативниот карактер на оваа уставна структура претставува комплексен збир на односи, процеси и влијанија кои покрај формалната поставеност имаат и реален ефект, односно обединувачка сила меѓу формалното и содржинското.

Во своето подлабоко значење, нормативниот карактер на уставниот систем претставува и основа за организираните движења и спротивставувања, за критика, за утврдување на можното и проектирање на идното.

Уставниот систем не е само логика на принципи, туку и логика на уставни односи со која се заокружува неговата формална и социолошко-политичка смисла и значење.

5.2. Поим на политички систем

Политичкиот систем ја претставува формата на општествената практика. Политичкиот систем е збир на политички процеси, односи, дејствија и влијанија кои се случуваат во општествената реалност. Во него се содржани и принципите врз кои се воспоставуваат и се остваруваат односите меѓу власта (државата) и останатите сфери на цивилното општество.

Се смета дека политичкиот систем не го подразбира само институционализираниот систем во кој функционираат носителите на политичката власт, начинот на нивното

конституирање, организирање и дејствување, туку и збирот на институциите и односите преку кои се воспоставува врската меѓу носителите на политичката власт, од една, и општествените субјекти и граѓани во чиешто име тие владеат (граѓански организации, верски организации, синдикати и слично), од друга страна.

Во политичкиот систем влегуваат не само политичките институции (парламент, влада, претседател, локални органи на власт), туку и оние органи, организации, односи и влијанија преку кои се остварува влијание врз јавната власт во општеството (политички партии, општествени организации и здруженија, групи за притисок, интересовни групи итн.).

Сите овие институции, органи, организации, односите меѓу нив, влијанијата, процесите итн. се дел од политичкиот систем. Токму затоа се смета дека политичкиот систем не ја опфаќа само „политичката држава“, политичката власт, туку и целата општествена структура.

Самиот термин политички систем е релативно нов.

Првото системско дело во кое се разработени елементите на политичкиот систем го напишал **Дејвид Истон во 1953 година**. Како посебен предмет на политичките науки и како автономна дисциплина која се одвоила од традиционалните дисциплини – уставното право, политичкиот систем настанал напоредно со засилувањето на значењето на политичката филозофија, политичката теорија и филозофијата на историјата во една научна дисциплина.

При тоа, политичкиот систем може да се разгледа во потесно и во пошироко значење.

Потесното значење го сведува политичкиот систем на држава, додека поширокото значење го објаснува концептот на политичкиот систем преку ка-

тегориите, начелата и поимите кои се поврзани со политичката власт или некои други видови влијанија.

Постојат две крајно спротивставени размислувања за односот меѓу државата и политичкиот систем.

Според едното, овие две категории се синоними. Така, на пример, Хегелијанската традиција и разните облици на политички апсолутизам сметаат дека е потребно да се избришат разликите меѓу политичкиот систем, општеството и државата. Државата се смета за вистински, највисок и најпотполн облик на политичко уредување, додека политиката е само инструмент на државата. Единствени вистински политички институции се државните институции.

Второто размислување ја запоставува државата и ја сведува на обична формална организација на политичко уредување. Државата, според ова гледиште, дури нема ниту сопствен идентитет.

Меѓу овие две размислувања може да се пронајде и **трето гледиште кое израсна во традиционалната француска политичка и правна теорија**. Според него, државата се разликува од политичкиот систем, или како што обично се нарекува од „политичкиот режим“.

Додека државата е сконцентрирана на власта, односно на прашањето за „основите и функциите на суверенитетот на народот“, политичкиот систем (или режимот) е насочен кон решавање на проблемот со модалитетите во вршењето на власта, во организацијата на власта и поделбата на функциите на власта.

Политичкиот систем (или режим) дава одговор на следниве прашања: „како се избрани и организирани органите на власта“, „какви функции вршат“, „дали постојат и какви се границите на власта на тие органи“, и слично.

Оваа теорија го сведува политичкиот систем на облик на политичка власт, односно на прашањето за обликот на државата како политичка власт или дури и на обликот на највисоките државни органи.

Сите позначајни политички филозофи до денес не го разгледувале политичкото уредување само преку „модалитетите и техниките на вршењето на државната власт“, ниту, пак, ја изедначувале државата и политичкиот систем.

Државата во голем дел е исполнета со политика, како и политиката со држава, но политиката не е само држава, иако државата е нејзин основен израз. Така, на пример, за Аристотел, како и за Русо демократијата не е само „облик на држава“, туку нешто повеќе од тоа – демократијата е концепт на општествени односи меѓу луѓето, и тоа не само околу власта, туку и околу остварувањето на еднаквоста и човековата слобода. Политичкиот систем е оној поим кој мора да ги изрази и да ги објасни овие нови појави на трансформација и конституирање на политиката надвор и покрај државата.

Односите меѓу државата и политичкиот систем често пати го имаат предвид политичко-социолошкиот поим на државата – државата како основен облик и поддршка на власта, како „персонификација“ на политичката власт. Но, и во таков случај, државата, а посебно современата, не е единствен, ниту вистински облик на власта воопшто, односно на самата политичка власт.

Покрај неа постојат и разни форми на „приватна“ власт кои се повеќе или помалку јавни (власта во партиите, банките, моќните економски организации, црквата итн.). Сите овие облици на власта го формираат основниот политички однос: доминацијата. **Обликот и карактерот на доминацијата ја детерминира политиката и политичкиот систем на едно општество, бидејќи доминацијата е концентриран израз на сите основни општестве-**

но-политички односи – односите на владеење, потчинување, ослободување и рамноправноста на еден противречен општествен систем.

Политичкиот систем го „дефинира“ историскиот и структуралниот однос на општеството, власта и човекот. Сево ова го прави политичкиот систем квалитативен поим, а не само поширок поим во однос на државата.

Во своето второ, повеќе надворешно и познато значење, државата, како најопшта територијализирана политичка организација на општеството е поширок поим од политичкиот систем. Политичкиот систем е нејзино политичко битие. Меѓутоа, општественото битие кое ја опфаќа државата во институционална смисла, не се изедначува со политичкиот систем и е многу пошироко од секоја политика.

Во оваа институционална смисла државата има повеќе значења. Така, државата се смета:

- » **Прво**, за најголема политичка организација што постои и се признава како таква;
- » **Второ**, за организација во која е дефиниран статусот на еден или повеќе народи;
- » **Трето**, за организација во која е утврден политичкиот карактер на една територија и население; и
- » **Четврто**, за самостоен и независен субјект во меѓународните односи.

Современата политичка мисла често пати го поистоветува политичкиот систем со „науката“ за власта, за владеењето, за управувањето, за авторитетот во сите општества, според тоа, и во оние кои не ја познавале државата.

Највообичаеното сфаќање за власта се однесува на политичката власт, со што оваа концепција не се оддалечува многу од онаа која државата ја одредува како предмет на политичкиот систем. Еден од најпознатите американски теоретичари на власта, **Ласвел**, во својата **популарна**

книга со наслов „Политика: Кој добива, што, кога и како“, ја претставува политиката како истражување на власта и на политичките елити како нејзин израз.

Додека Ласвел не може да се ослободи од поимот на власта, иако постојано настојува, неговиот **сонародник Ки смета дека политичкиот живот речиси целосно се сведува на политичка власт и вели: „Политичката сфера може во основа да се сведе на испитување на односите на власта или контрола насочена кон машинеријата на владеењето.“**

Во рамките на ова размислување постои тенденција да се прошири предметот на политичкиот систем со тоа што феноменот власт во потесна смисла, под кој се подразбира поширока општествена појава составена од оние кои наредуваат и оние кои извршуваат, има, пред сè, политички карактер.

Од ова произлегува дека политичкиот систем би требало да ги опфати и пошироките прашања кои се однесуваат на начинот со кој една група или една личност врши влијание врз друга. Според ова, суштината на политичкото дејствување се состои во способноста на другиот својата волја да ја приспособи на туѓата, посилната или подобрата. На овој начин, всушност, се мешаат поимите на власт и авторитет, додека политиката се претвора во психологија или техника.

Политичкиот систем претставува механизам за идентификација и дефинирање на проблемите, како и механизам за донесување и администрирање на одлуки во сферата на јавните работи, сфера што е различно дефинирана во различни општества. Официјалната машинерија со која овие проблеми и одлуки легално се идентификуваат, формулираат и администрираат (решаваат) се нарекува влада (власт). Власта го создава службениот и авторитетниот ме-

ханизам за идентификување и решавање на проблемите, како и за создавање одлуки и средства преку кои се легитимизираат производите на овој процес.

Власта – сфатена во смисла на законодавна, извршна и судска, но и бирократска машинерија, не претставува централно прашање што го изучува овој предмет. Таа е само дел од содржината на политичкиот систем.

Власта континуирано се доведува во интеракција со овој помалку формализиран и поширок општествен феномен наречен „политички систем“. Во него се вклучени не само владата, парламентот, судовите итн., туку, исто така, и некои дополнителни неформални или неофицијални фактори кои влијаат врз функционирањето на општеството и апаратот кој ги донесува одлуките во сферата на јавните односи, како што се:

- » **Прво**, историското наследство на државата и географските и ресурсните богатства, нејзината општествена и економска организираност, нејзиниот идеолошки и вредносен систем и нејзиниот политички стил, како и
- » **Второ**, нејзината партиска и лидерска структура. Власта заедно со овие категории како заемни и меѓусебно влијателни фактори го сочинуваат политичкиот систем на општеството.

Првиот чекор во анализите на конкретниот политички систем е да се наведат и опишат овие аспекти на општественото историско, географско, социјално, економско и идеолошко наследство и резултати. Овие анализи во истовреме создаваат слика за политиката во државата и основните системски проблеми, извори, односи, групи, политички односи и видови на дејствувања кои на некој оперативен начин ја креираат „модата“ на процесот на донесување одлуки.

6. КЛАСИФИКАЦИЈА НА УСТАВНИТЕ И НА ПОЛИТИЧКИТЕ СИСТЕМИ

Според т.н. традиционални класификации кои се засновани врз начинот на соработка меѓу власта и организациите во рамките на претставничките системи, се разликуваат **три вида уставни системи и облици на владеење**. Поимот влада треба да се сфати во класична смисла, односно во строга смисла на извршна власт; како што тоа најчесто се подвлекува во теоријата, „режимот, тоа е влада“.

Оттука, зборуваме за претседателски и за директоријален систем, како системи во кои постои суштинска разлика во начинот на вршење на извршната власт, како и за парламентарен систем каде клучна карактеристична е т.н. парламентарна влада.

Класичната политичка теорија зборува за поделба на системите на меки и на тврди.

Додека во групата на **меки системи се вбројуваат парламентарните** каде постои потврда на начелото на одговорност на владата пред парламентот, но и право на владата да располага со инструментот за распуштање на парламентот, **крутите (цврсти) системи се среќаваат во различни форми**, и тоа како: американски претседателски систем, уставна монархија создадена со францускиот Устав од 1791 година, шведска монархија од 1809 година, и норвешка монархија од 1814 година, како и директоријален систем со Уставот од 3-та година во Франција (Директориумот) и претседателската република од 1848 година, исто така, во Франција.

Сите овие системи имаат една заедничка карактеристика. Тие во начело не предвидуваат политичка одговорност на владата пред собранието и не ѝ го признаваат на извршната власт правото на распуштање на претставничкото тело. На ваквите т.н. урамнотежени системи, било да

станува збор за мека или крута поделба на власта, класичната теорија има намера да им ги спротивстави сите т.н. неурамнотежени системи – во кои еден орган ги има сите државни функции, без разлика дали станува збор за уставен или неуставен поредок, за традиционални или модерни системи, познати како системи со единство на власта. Од ова произлегува дека втората страна на класификацијата е чисто негативна.

Во рамките на системите со единство на власта најчесто се споменуваат два историски типа, и тоа: цезарски режим (Конзулат и Царство) и конвентски систем.

Класификациите на системите не треба да се одделуваат од политичката реалност поради опасноста од губење на своето функционално значење, од една страна, но и поради опасноста од рушење на правните рамки, од кои политичките појави не можат потполно да се одделат, од друга страна. Во секој случај, класичната типологија која ги дели системите во согласност со примената на начелото на поделба на власта на претседателска, парламентарна и директоријална се доближува до позитивните уставни системи на современите демократии.

Начелото на поделба на власта значи дека единствената власт, без опасност по слободата, не смее да ја држи во свои раце целокупната државна моќ. Разгледувајќи го англискиот модел од 18 век, начелото се остварува со ублажување и рамнотежа на власта, при што функциите на власта се делат на законодавни, извршни и судски, додека иста функција може да се подели на различни начини меѓу повеќе конкурентни власти.

Така, на иста власт може да ѝ бидат доверени еден, два или дури три дела на државните функции. Класичен пример на ваква состојба е Лордот канцелар во Велика Британија, кој е истовремено и извршен орган – министер

за правда, и претседател на Домот на лордовите, како законодавен орган но и како врховен суд.

Оттука, поделбата на власта на самиот почеток била сфатена како ублажување на меѓусебното раздвојување на државните функции меѓу органите, односно прашањето на односот меѓу поделбата на власта и обликот на уставниот систем се наоѓа токму во областа на начелата.

Овие начела на англискиот устав од почетокот на 18 век се начела кои ги инспирирале американските уставотворци во 1787 година, во време кога функционирањето на британскиот устав веќе поминало дел од патот кон парламентаризмот, односно кон солидарната одговорност на владата пред Долниот дом.

Така, англискиот „устав“ продолжил да ја развива својата логика со т.н. ублажување, додавајќи еден основен елемент: можност Долниот дом да ги отповика министрите на Круната врз основа на чисто политичка одговорност.

Вака воспоставениот парламентарен режим останува јасно поврзан со првобитното поимање на ублажувањето на поделбата на функциите на власта со додавање на важниот елемент на рамнотежа меѓу извршната власт и Долниот дом.

Поимот соработка на власта е, всушност, првата карактеристика на парламентарниот систем која настанала како резултат на долгата уставна еволуција.

Останатите два облика на системи напротив се плод на волунтаристичкиот развој на рационализмот што ја покренува уставната власт во модерна смисла.

Американските уставотворци од Филадельфија отидоа чекор понатаму во промовирањето на начелото на поделба на власта, меѓутоа не во смисла на просто ублажување, туку во смисла на вистинска поделба блиска на принципот на специјализација.

Првобитната смисла, сепак, сè уште преовладува; од неа јасно произлегува теоријата на „тежа и противтежа“ (checks and balances), посебно со претседателското veto на законите и моќта на Сенатот да не даде согласност при именувањето на одредени сојузни функционери.

Но, желбата кон специјализација во претседателскиот систем избила на површина. Имено, извршната власт (претседателот) нема ниту право на законодавна иницијатива, ниту право на распуштање на законодавната власт, по примерот на правата на Круната во англискиот „устав“, кои на самиот почеток немале никаква врска со одговорноста на владата. Одговорноста на владата се појавила паралелно со проширувањето на сфаќањата за подреденоста на извршната под законодавната власт.

Директоријалниот систем за прв пат е создаден со Уставот на Франција од 1795 година, како и со Уставот на Швајцарија од 1848 година. Треба да се напомене дека одредени елементи на овој систем се наоѓале и во претходните уставни на Швајцарија. Со Уставот на Швајцарија од 1848 година се отишло еден чекор понатаму, не во смисла на специјализација на функциите, туку во насока на потчинување на извршната под законодавната власт во земјата. Овој систем бил под директно влијание на Уставот од 3-та година и првиот швајцарски Устав од 1798 година, како и под влијание на уставите на „обновените“ кантони од 1830 година. Овие уставни во одреден степен подлегнале под влијанието на конвентскиот модел, кој бил воспоставен во Франција со Уставот од 1793 година.

Шемата на овој модел предвидела Собрание кое ги избира членовите на извршната власт во времетраење на својот мандат, а не како во сложениот модел на членовите на Директориумот, како колективен петчлен шеф на државата, чија 1/5 се менувала секоја година, со потчинетост на министрите.

Оваа шема на установи на обновените кантони во Швајцарија, усвоена од сојузниот уставотворец во 1848 година, ја има сочувано и Уставот од 1874 година. Од неа произлегува дека Сојузното собрание, не само според своето име, туку и според сфаќањето кое преовладува во Уставот од 1848 година дека извршната власт е природно потчинета на законодавната власт, има „врвна власт во Конфедерацијата“, што е многу повеќе од законодавна власт.

На овој начин се враќа интенцијата на француската уставна доктрина швајцарските установи да се дефинираат преку поимите кои одговараат на логиката на конвентскиот или собранискиот, а не на директоријалниот систем кој се повикувал на Директориумот од 3-та година.

Спротивно на швајцарскиот тип на систем, кој како да тежнее кон мешање на власта, системот на Директориумот се одликувал со висок степен на специјализација на функциите, со мошне силна поделба на законодавната и на извршната власт (чии органи можат да општат само со посредство на „државните полномошници“).

Ваквата специјализација на функциите е проследена и со потчинување на извршната власт под законодавниот орган. Така, во уставната теорија поимот директоријален систем одговара на различни типови системи кои произлегле од сосема спротивниот однос кон начелото на поделба на власта. Од една страна, Директориумот кој го доведува до крајна граница начелото на поделба на власта, а од друга страна, Швајцарскиот систем од 1848 година, кој настана по примерот на револуционерниот модел од 1793 година, каде што постои мешање на власта.

Но, и за едниот и за другиот тип на систем постои заедничко сфаќање на потчинетост на извршната власт, кое во помала мерка е блиско до сфаќањето на претседателскиот систем на уставотворците од Филадельфија.

Може да се заклучи дека ниту еден од овие видови системи кои денес одговараат на моделите на сите три првобитни типа, не одговараат на описот кој е даден овде.

Денешниот британски парламентарен систем е многу далеку од она што било систем од крајот на 18 век; американскиот претседателски систем од 20 век не е одбележан со превласта на Конгресот, на начин како што тоа го посакувал уставотворецот; и на крај, швајцарскиот современ систем не може да се изедначи со владеење на конвентот. Меѓутоа, сите три системи, сепак, ја продолжуваат истата уставна логика одредена со својствата на модерната демократија.

Одговорноста на институциите е основниот критериум според кој се врши класификација на политичките системи. Одговорноста е истовремено и политичко барање на демократијата, но и на претставничкиот систем, или како што пишува **Карл Фридрих, „претставништвото е поврзано со одговорноста“**.

Во модерната терминологија поимите одговорна влада и претставничка влада се речиси синоними.

Постојат две основни средства кои ја обезбедуваат таквата одговорност.

Едното средство е т.н. административен облик на одговорност, додека другото средство е политичкиот или изборниот облик на одговорност. Но, изборната одговорност не е потполн синоним на политичката одговорност, бидејќи таа се однесува на сите изборни органи, а, пред сè, на членовите на собранието и претставува прво мерило на претставничкиот систем: отповикување на носителите на власта.

Ако моќта произлегува од народот, оние на кои народот по пат на избори им ја пренел моќта можат да ја „располагаат“ само на одредено време, при што изборите се вистинска

можност за тестирање на политичкиот легитимитет меѓу народот. **Изборната одговорност е најнискиот степен на одговорност и како таква таа се бара од сите изборни органи, парламентарни или извршни, така што не може да биде мерило за класификација на демократските претставнички системи.** Ваквото мерило за класификација го наоѓаме во степенот на правната формализација на политичката одговорност на владата (извршната власт) пред парламентот. Овој вид на политичка одговорност никако не се поистоветува со изборната одговорност, бидејќи станува збор за меѓусебен однос на самите органи.

6.1. Парламентарен систем

При определувањето на суштината на парламентарниот систем на владеење, како што тоа е случај и со други термини во општествените науки, наидуваме на различни теоретски пристапи. Имено, во теоријата се забележуваат несогласувања меѓу авторите, главно во однос на два елемента:

- » **Прво**, во однос на самиот назив на овој облик на организација на државната власт, и
- » **Второ**, во однос на определувањето на неговата изворна смисла.

Во однос на називот, **паралелно со употребата на терминот парламентарен систем на владеење се користат и други називи, најчесто: репрезентативен систем,⁷⁹ кабинетски систем⁸⁰ или вестминстерски систем.⁸¹** Во однос на изворната смисла, пак, исто така, постојат несогласувања меѓу теоретичарите. Според една група теоретичари, парламентарниот систем претставува **облик на државно уредување кое почива на наче-**

⁷⁹ John Stuart Mill, Considerations on Representative Government, London: Dent, 1984 година.

⁸⁰ Walter Bagehot, The English Constitution, Blackmask Online, 2002 година (www.blackmask.com), 27 март 2007 година.

⁸¹ Енциклопедија „Britannica“, Westminster system.

лото на дуалитетот на власта (легислатива и егзекутива), што се карактеризира со три основни начела:

- а) еднаквост меѓу егзекутивата и легислативата,
- б) флексибилна соработка меѓу двете власти,
- в) постоење заемни можности за дејствување на едната власт врз другата.⁸²

Во најголем број од случаите, шефот на државата не е вистински шеф на егзекутивата, туку личност која стои над дневната политика со одредени симболични, процедурални, а во одредени земји и со дипломатски функции. Министрите во владата, како вистински носител на извршната власт, често пати се регрутираат од пратеничкиот состав, при што по изборот во владата го задржуваат и пратеничкото место. Првиот министер, како и целата влада, може да биде тргнат од функцијата по изгласана недоверба во парламентот. Првиот министер и неговата позиција во владата е одделена од шефот на државата. Извршната власт (владата) е колегијално тело во кое првиот министер има позиција прв меѓу нему еднаквите. Во парламентарниот систем, церемонијалните и ефективните функции се одделени, при што првите ги извршува шефот на државата, додека вторите шефот на владата кој има вистинска моќ на одлучување.

Одредени теоретичари, како, на пример, **Лијпхард**, сметаат дека **парламентаризмот е форма на уставна демократија во која моќта на егзекутивата потекнува и е подредена на авторитетот на легислативата.**⁸³

Во оваа смисла и **Џовани Сартори**, одејќи чекор понапред, го дефинира парламентаризмот како облик на владеење во кој владата е избрана, поддржувана и можно е да биде разрешена од страна на парламентот.⁸⁴

⁸² Zbornik Pravnog fakulteta – Zagreb, бр. 4, 1977 година, стр. 423.

⁸³ Arend Lijphart, Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven: Yale University Press, 1984 година.

⁸⁴ Giovanni Sartori, Comparative Constitutional Engineering, Houndmills: Macmillan, 1997 година.

Како синтеза од изложените дефиниции, парламентарниот систем можеме да го определиме како облик на организацијата на власта каде постои дуализам и соработка меѓу носителите на законодавната и на извршната власт.

Извршната власт е бицефална, поделена меѓу шефот на државата и владата (кабинетот), која вообичаено или најчесто е составена од членови на претставничкото тело (пратеници), кои, пак, индивидуално и колективно се одговорни пред законодавното тело.⁸⁵

Наспроти општоста на дефинициите, се чини дека овој облик на организација на државната власт може во поцелосна смисла да се долови ако се набројат неговите основни карактеристики. Во оваа смисла, во една држава велиме дека е имплементиран парламентарен систем ако:

- » **Прво**, извршната власт е поделена меѓу шефот на државата и претседателот на владата, односно таа е двоглава (бицефална);
- » **Второ**, шефот на државата го именува (назначува) премиерот;
- » **Трето**, премиерот ги именува министрите во владата;
- » **Четврто**, владата, односно кабинетот е колективно одлучувачко тело;
- » **Петто**, вообичаено, членовите на владата се членови на парламентот;⁸⁶

⁸⁵ Enciklopedija Političke Kulture, op. cit., стр. 794.

⁸⁶ Во Обединетото Кралство не постои акт според кој министрите треба да бидат и членови на Парламентот. Меѓутоа, практиката говори дека, всушност, членовите на Владата историски секогаш биле членови на еден од двата дома на Парламентот. Исто така, во поширока смисла во Европа не сите парламентарни демократии имаат предвидено дека министрите треба да бидат членови на Парламентот. Имено, во Шведска 1/3 од членовите на Владата вообичаено не се членови на Парламентот, додека во Холандија, Норвешка и Луксембург забрането е членовите на Владата да бидат членови на законодавниот дом (Види Douglas V Verny, Analyses of Political Systems, Routledge and Kegan Paul, 1959 година).

- » **Шесто**, владата е политички одговорна пред парламентарното мнозинство;
- » **Седмо**, премиерот има право да побара распуштање на парламентот; како и
- » **Осмо**, парламентот има средства за контрола на работата на владата.

Денес, парламентаризмот е најраспространет облик на организација на државната власт. **Синоним за држава во која е имплементиран овој систем е Обединетото Кралство.** Треба да се напомене дека иако во текот на вековите Парламентот имал една од главните уставно-политички улоги во ограничувањето на англискиот монарх, сепак, дури кон крајот на 18 век дошло до зацврстување на принципот на парламентарна контрола над премиерот и над владата од страна на Домот на комуните (1782 година). Денешниот англиски облик на власта се карактеризира со јасна доминација на владата поради што британскиот систем се класификува во **шемата на т.н. мнозински парламентаризам.**⁸⁷

Парламентарниот систем го среќаваме и во најголемите држави во светот (Индија), како и во економски најразвиените и најмоќни држави (Јапонија), како и во Канада и во Нов Зеланд. И во Европа, пак, која се смета за срце на парламентаризмот, со исклучок на неколку држави, овој систем наоѓа свој мнозински практичен израз.⁸⁸

Историски анализирано, основата на парламентаризмот за прв пат е воспоставена за време на Римската Република.⁸⁹ Спротивно на претседателскиот систем, парламентаризмот е производ на повеќе вековна еволуција на политичкото уредување во Обединетото Кралство започ-

⁸⁷ Brazier R., Constitutional Practice: The Foundations of the British Constitution, 3rd edition, Oxford, 1999, Bogdanor V., (ed), The British Constitution in the Twentieth Century, Oxford, 2003.

⁸⁸ Strøm Kaare et.al., Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Oxford University Press, 2005 година, стр. 4.

⁸⁹ Енциклопедија „Britannica“, History of Parliamentarism.

ната во 1688 година кога Парламентот избори победа во конфликтот со кралот Џејмс II.⁹⁰

Во текот на 19 век овој систем се шири низ Европа. Така, Белгија и Луксембург истиот го имплементираат во 1830 година, Холандија во 1848, Италија во 1867, Шпанија во 1869, Норвешка во 1884, Данска во 1901, додека Австрија, Финска, Германија, Исланд и Ирска, овој систем на организација на власта го имплементираат по Првата светска војна.⁹¹

Во рамките на **западните парламентарни системи можат да се разликуваат три вида:**

- » **вестминстерски систем**⁹² (британски парламентаризам, системот во Индија, Јапонија, Австралија итн.),
- » **фрагментиран или фрактурален парламентаризам**, кој се карактеризира со слаба и нестабилна влада по примерот на Италија од 1945 до 2001 година кога беа променети вкупно 59 влади, а во Франција во периодот од 1945 до 1958 година (Четвртата Република) биле променети 25 влади, и
- » **рационализиран парламентаризам** во кој е отежнат процесот на соборување на владата, за разлика од претходниот вид на парламентаризам. Отежнатиот процес на соборување на владата е поврзан со постапката на „конструктивно гласање доверба“ практикувана во Германија и во Шпанија. Со оваа постапка е предвидено дека претседателот на владата може да биде тргнат од позицијата само

⁹⁰ Strøm Kaare et.all, op. cit., стр. 6.

⁹¹ Ibid. стр. 8.

⁹² За овој систем е карактеристична симбиозата меѓу законодавната и извршната власт. Владата произлегува од парламентот и нему му е одговорна. Се претпоставува дека овој систем создава одговорна влада која дејствува сè додека ја има довербата од парламентот. Владата има соодветен степен на автономија што ја зголемува нејзината ефикасност. Владата има, исто така, моќно средство во свои раце, бидејќи може да го распушти парламентот. Од друга страна, како негативна страна на овој систем е тоа што во пракса доаѓа до доминација на извршната власт над парламентот.

ако е избран нов премиер. Во таков случај, владата може да остане на власт, но со оглед дека го нема парламентарното мнозинство, владата нема да може да работи нормално. За францускиот рационализиран парламентаризам било карактеристично т.н. гласање во пакет (block vote). Оваа постапка предвидувала право на предлагачот, односно на владата во пакет заедно со некои полесни прашања да ги протне и тешките, сложените прашања за кои постои сомневање дека ќе поминат во парламентот без потешкотии.

6.2. Претседателски систем

Претседателскиот систем на организација на власта претставува облик на државно уредување кој почива врз начелото на строга поделба на власта, односно на поделба на законодавните, извршните и судските функции на власта. Оваа квалификација подразбира дека секоја од трите власти е независна и рамноправна со останатите при вршење на конкретните функции. **На ова се додава и принципот на „кочници и рамнотежа“ (checks and balances) под кој се подразбира дека секоја од институциите има капацитет да ја контролира, да ја кочи, односно да влијае врз работата на другите институции од одделните гранки на власта.** Со тоа практично треба да се оневозможи евентуална злоупотреба на деловите од власта.

Меѓутоа, со оглед на општоприфатената констатација дека основните типови политички системи претставуваат теоретски модели кои во реалноста секогаш претрпуваат одредени промени, претседателскиот систем, кога станува збор за строгата поделба на власта, нема најдено целосен израз во реалноста. Токму затоа се смета дека при дефинирањето на овој систем на организација на власта

поадекватно е да се каже дека негово основно својство е претежното (а не апсолутното, н.з.) преовладување на системот на поделба на власта.⁹³

Наспроти општоста на дефинициите, се чини дека овој облик на организација на власта, може во поцелосна смисла да се долови ако се набројат основните карактеристики. Во една држава велиме дека е имплементиран претседателскиот систем ако:

- » **Прво**, постои строга поделба на функциите на власта на законодавни, извршни и судски;
- » **Второ**, извршната власт е целосно сконцентрирана во рацете на шефот на државата (моноцефална извршна власт). Шефот на државата е шеф на извршната власт и врховен командант на вооружените сили, тој ги именува членовите на кабинетот, има право на вето на законите донесени во парламентот итн.;
- » **Трето**, членовите на владата (кабинетот) се подредени на претседателот, односно тој е над нив, а не прв меѓу еднаквите;
- » **Четврто**, шефот на државата се избира од страна на граѓаните и тој има посебни и оригинерни извори на моќ, како, на пример, во Франција, Финска, Австрија, Ирска, Португалија итн.;⁹⁴
- » **Петто**, шефот на државата, како и министрите во кабинетот/државните секретари не можат истовремено да бидат и членови на законодавниот дом; и
- » **Шесто**, односите меѓу органите на власта почиваат врз принципот на „кочници и рамнотежа“ (checks and balances). Се смета дека претседателскиот систем нуди стабилност на законодавната и на извршната власт што им дава на органите на власта повеќе сигурност и храброст во преземањето на активно-

⁹³ Enciklopedija Političke Kulture, op. cit., стр. 932.

⁹⁴ Linz J., The Peril of Presidentialism, Journal of Democracy, Winter, 1990, (стр. 51-63)..

стите. Претседателскиот систем нуди континуитет на извршната власт, не постои или е многу ретка состојбата на колапс на извршната власт (коалициски влади). Претседателот често пати е вид „мост“ меѓу партиите и групите во смисла на помирување на политички конфронтираните страни.

Претседателскиот систем е применет во оние држави каде има политички неодговорен шеф на држава, од една страна, и политички неодговорни министри, од друга страна.⁹⁵

Претседателскиот систем уште се нарекува и конгресен систем. Се смета дека овој облик на организација на државната власт теоретски е вообличен кон крајот на 19 век во делото *Конгресно владеење* на Вудро Вилсон, кој подоцна ќе стане и претседател на Соединетите Американски Држави.⁹⁶

Овој систем е резултат на комбинацијата на историското и културното наследство на Римската Империја.⁹⁷ Истиот денес се поистоветува со политичкиот систем на Соединетите Американски Држави. Освен во Соединетите Американски Држави, овој политички систем се среќава и во Индонезија, Филипините, Јужна Кореја, Мексико и во најголем дел од државите во Јужна Америка. Меѓутоа, останатите облици на претседателски систем го имаат задржано само основното обележје, односно превласта на шефот на државата во извршната власт, со што во голема мера се разликуваат од обликот на организација на државната власт во Соединетите Американски Држави.⁹⁸

Како негативни карактеристики на претседателскиот систем најчесто се сметаат следниве:

⁹⁵ Саво Климовски, op. cit., стр. 734.

⁹⁶ Филип Лово, Велике савремене демократије, издавачка књижарница Зорана Станковића, 1999 година, стр. 119.

⁹⁷ Енциклопедија „Britannica“, Presidential system.

⁹⁸ Филип Лово, op. cit., стр. 120.

- » **Прво**, овој систем ја крие во себе опасноста од монополизација на власта,
- » **Второ**, фиксниот мандат на претседателот не е флексибилен, па оттаму е и непрактичен,
- » **Трето**, поделбата на власта подразбира и поделба на одговорноста. Претседателскиот систем често пати не може да ја лоцира одговорноста, дали таа е поврзана со претседателот или со парламентот. Во случај на несогласување меѓу законодавната и извршната власт е можен политички ќор-сокак,⁹⁹
- » **Четврто**, многу истражувања покажале дека претседателскиот систем е со пократок век од парламентарниот систем.

Инаку, во политичката теорија е разработен и **полупретседателскиот систем како хибриден систем** во кој се содржани елементите и на чистиот парламентарен, и на чистиот претседателски систем. Полупретседателскиот систем е карактеристичен за Франција, Финска и за некои други земји, при што како негови обележја се сметаат:

- » **Прво**, претседателот на Републиката се избира на непосредни и општи избори од граѓаните,
- » **Второ**, во овој систем извршната власт е бифуркална (двоглава) поделена меѓу претседателот на државата и претседателот на владата,
- » **Трето**, претседателот на државата има значителни овластувања посебно во меѓународните односи, има право да иницира референдум за одредени закони или други теми, има право на вето на законите,
- » **Четврто**, претседателот на владата и министрите имаат, исто така, големи извршни овластувања, тие остануваат на своите позиции сè додека парламентот не им изгласа недоверба. Претседателот

⁹⁹ A. Lijphart, *Democracies*, 1984, G.A.Almond, G.B.Powell Jt, R. Strom, R.J. Dalton, *Comparative Politics Today*, Longman, New York, 2004, (стр.110-120),

на државата го именува претседателот на владата, додека останатите членови на владата ги избира и ги разрешува парламентот,

- » **Петто**, претседателот на државата може да го распушти парламентот.

6.3. Мешовит систем

За разлика од претседателскиот систем на организацијата на власта, кога станува збор за мешовитиот систем, во теоријата се забележуваат несогласувања меѓу авторите, главно во однос на два елемента:

- » **Прво**, во однос на називот, и
- » **Второ**, во однос на неговата изворна смисла.

Во однос на називот, во теоријата паралелно со употребата на називот „мешовит систем“, одредена група автори овој облик на државно уредување го именува и со **терминот „полупретседателски систем“ (Semi-presidential system)**.¹⁰⁰

Во однос, пак, на изворната смисла, исто така, постојат несогласувања меѓу авторите. Така, според една група теоретичари, мешовитиот систем на владеење е имплементиран во оние држави каде извршната власт е поделена меѓу шефот на државата и премиерот, но каде што шефот на државата има позначајни овластувања од владата.¹⁰¹

Во согласност со оваа дефиниција, **во една држава можеме да констатираме дека е применет мешовит систем на владеење ако погледнеме со кои овластувања располага шефот на државата, а кои ги има премиерот, односно дали шефот на државата има**

¹⁰⁰ Така, Robert Elgie, *Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*, Political Studies Review vol.2, Oxford, Blackwell Publishing, 2004 година, стр. 314-330.

¹⁰¹ Patrick O'niel, *Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective*, Journal of Communist Studies, 1993 година, стр. 197.

позначајни овластувања од премиерот. При тоа, начинот на избор на шеф на државата не игра одлучувачка улога во определувањето на суштината на овој систем на владеење.

Во теоријата можат да се пронајдат и размислувања на друга група теоретичари кои мешовитиот систем на организација на државната власт го дефинираат преку комбинација на три елементи. Имено, се вели дека еден политички систем може да биде дефиниран како полупретседателски ако во уставот се комбинирани следниве три елементи:

- » **Прво**, претседателот на републиката е избран непосредно од страна на граѓаните;
- » **Второ**, претседателот на државата има значајни овластувања; како и
- » **Трето**, наспроти шефот на државата се наоѓаат премиерот и министрите кои можат да останат на тие позиции сè додека ги поддржува парламентот.¹⁰²

Разликата на оваа дефиниција од претходната се однесува на констатацијата дека шефот на државата се избира непосредно од страна на граѓаните, како и тоа дека владата е политички одговорна пред парламентот, што значи дека шефот на државата и владата не мора да потекнуваат од иста политичка опција.

Овој елемент се смета дека е еден од најискористуваните при дефинирањето на мешовитиот систем на државно уредување. Имено, се мисли на извесноста од кохабитација меѓу шефот на државата и владата.

Конечно, постојат и други обиди за дефинирање на мешовитиот систем на владеење. Овој систем се дефинира

¹⁰² Maurice Douverger, A New Political System Model: Semi-Presidential Government, European Journal of Political Research Vol. 8, 1980 година, стр. 166.

и како состојба каде непосредно избраниот шеф на државата со фиксен мандат егзистира наспроти премиерот и неговиот кабинет, кои, пак, се одговорни за својата работа пред парламентот.¹⁰³ Оваа дефиниција претставува вид комбинација на претходно изложените дефиниции. Имено, како услов за категоризирање на една држава во групата држави со **мешовит систем на владеење се зема елементот на поделените надлежности меѓу претседателот на државата и премиерот, од една страна, и одговорноста на владата** (значи политичката неодговорност на претседателот на државата) пред законодавната власт, од друга страна.

Наспроти општоста на дефинициите, се чини дека овој облик на организација на државната власт може во целосна смисла да се објасни ако се набројат основните карактеристики:

- » **Прво**, извршната власт е поделена меѓу шефот на државата и претседателот на владата, односно извршната власт е двоглава (бицефална);
- » **Второ**, шефот на државата се избира непосредно од страна на граѓаните за одреден фиксен период (мандат);
- » **Трето**, шефот на државата е политички неодговорен пред парламентот/собранието; и
- » **Четврто**, премиерот и министрите се одговорни пред парламентот.

Терминот „полупретседателски систем“ за прв пат бил употребен од страна на новинарот и основач на весникот **Le Monde, Хуберт Боув Мери, во 1959 година, додека во академски контекст, Морис Диверже** е теоретичарот кој за прв пат научно ја елаборирал суштината на овој облик на организација на државната власт.¹⁰⁴

¹⁰³ Robert Elgie, Semi-Presidentialism in Europe, Oxford, Oxford University Press, 1999 година, стр. 14.

¹⁰⁴ Robert Elgie, op. cit., стр. 1.

Во **Франција**, до крајот на 70-тите години од минатиот век, овој термин доживува широка употреба. Се смета дека овој систем за прв пат е имплементиран во Финска, со Уставот од 1919 година.¹⁰⁵ Денес, мешовитиот систем е исклучително популарна форма на уставно уредување. Најеклатантен пример за држава во која е имплементиран истиот е Франција, според Уставот од 1958 година. Меѓутоа, овој систем се среќава и во Исланд, Ирска, Португалија, во дел од државите на Централна и Источна Европа, вклучувајќи ги Бугарија, Литванија, Полска, Романија, Русија и Украина. Во Азија, во држави како што се Монголија, Јужна Кореја и Шри Ланка и на други места, како, на пример, во Гвајана, во Хаити, Ангола и во Намибија.¹⁰⁶

6.4. Собраниски систем

За разлика од претходните системи на организација на власта, каде несогласувањата на теоретичарите се однесувале во најголема мера на нивните карактеристики и назив, кога станува збор за собранискиот систем, освен споменатите дилеми, расправите се сведуваат, пред сè, на темата дали овој систем воопшто постоел во пракса.¹⁰⁷ Во таа смисла, додека за едни овој систем претставувал теоретска експликација која нема најдено свој практичен израз во реалноста, за друга група теоретичари тоа воопшто не е така.

Во однос на прашањето на дефинирањето на овој облик на организација на државната власт, **најчесто се вели дека станува збор за систем во кој законодавната власт, делумно и посредно, ја извршува извршната власт, на тој начин остварувајќи единство на двете власти во рацете на законодавните органи.**¹⁰⁸

¹⁰⁵ Саво Климовски, *op. cit.*, стр. 748.

¹⁰⁶ Robert Elgie, *op. cit.*, стр. V.

¹⁰⁷ Рената Тренеска, *op. cit.* стр. 247.

¹⁰⁸ Pravni Leksikon (drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje), *op. cit.*, стр. 474.

Значи, за разлика од претходните типови системи на организација на власта кои почиваат на начелото на поделба на власта, **собранискиот систем почива на начелото на демократско единство на власта.** Власта е концентрирана во рацете на претставничкото тело кое е еден од најважните елементи на диференцијација од остатокот политички системи, опишани погоре.

Ова произлегува од фактот дека не постои посебна извршна власт што во основа би била еднаква на парламентот, како што е тоа случај со претседателот во претседателскиот систем или со владата во парламентаризмот. Во однос на називот, **паралелно со употребата на терминот собраниски систем,¹⁰⁹ се користат и термините конвентски систем,¹¹⁰ директоријален систем,¹¹¹ систем на зависна егzekутива¹¹² или во поново време систем на заемна согласност.¹¹³**

Во собранискиот систем извршната власт е во рацете на парламентот. Анализата на практичното искуство понатаму вели дека извршната власт избрана од страна на парламентот во основа нема никакви самостојни овластувања. Членовите се хиерархиски потчинети на парламентот. Парламентот може да ги прифати или да ги одбие нивните предлози, односно да ги поништи.¹¹⁴

Во оваа насока, во собранискиот систем собранието е орган што ги врши законодавните функции, но и функ-

¹⁰⁹ Ibid. стр. 1045.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Саво Климовски, *op. cit.*, стр. 754.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Последниот назив се употребува за да се опише политичкиот систем на Швајцарската Конфедерација, а не во смисла на назив, кој се однесува на општите поставки карактеристични за овој систем на организација на државната власт. (Види Енциклопедија „Britannica“, *op. cit.*, Concordance system).

¹¹⁴ Во Швајцарија, во случај кога парламентот ги одбива одлуките донесени од федералниот совет, министрите не поднесуваат оставки, бидејќи се смета дека тие се потчинети на парламентот и немаат никаква своја посебна политика, како што е тоа случај со извршната власт во Обединетото Кралство.

циите на владата во парламентарниот систем. Имено, се мисли на политичкото раководење со извршните функции на државата.

Наспроти општоста на изведените заклучоци, се чини дека овој облик на организација на државната власт може во поцелосна смисла да се долови ако се набројат неговите основни карактеристики:

- » **Прво**, законодавната власт делумно и посредно ги остварува и извршните функции на власта, односно постои демократско единство на власта;
- » **Второ**, членовите на извршната власт се хиерархиски потчинети на парламентот;
- » **Трето**, извршната власт е избрана од страна на парламентот;
- » **Четврто**, извршната власт во основа нема никакви самостојни овластувања; и
- » **Петто**, парламентот има право предлозите на владата да ги прифати или да ги одбие, односно да ги поништи.

Историски, собранискиот систем за прв пат настанал во периодот на Француската револуција (1789-1799), со воспоставување на францускиот конвент, во 1793 година. Овој систем го среќававме и во некогашните социјалистички држави, меѓутоа денес синоним за држава во која е имплементитран овој облик на организација на државната власт е Швајцарската Конфедерација.

ВТОР ДЕЛ

**УСТАВНИОТ И ПОЛИТИЧКИОТ
СИСТЕМ НА ОБЕДИНЕТОТО
КРАЛСТВО, СОЕДИНЕТИТЕ
АМЕРИКАНСКИ ДРЖАВИ,
РЕПУБЛИКА ФРАНЦИЈА,
СОЈУЗНА РЕПУБЛИКА
ГЕРМАНИЈА, ШВАЈЦАРСКАТА
КОНФЕДЕРАЦИЈА И НА
ЕВРОПСКАТА УНИЈА**



I. УСТАВЕН И ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ НА ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО

ГЛАВА 1



УСТАВНО-ПРАВНА ИСТОРИЈА НА ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Проучувањето на современите уставни уредувања, односно на политичките институции кои се дел од нив е невозможно да се направи без да се познава историскиот развој на државите со цел подетално да се разјасни како тие уредувања и институции настанале и како временски се менувале во согласност со одредени околности и влијанија. Ова е од посебно значење кога станува збор за уставното уредување на Обединетото Кралство. Се чини дека **во ниту една друга држава денешните (современите) политички институции не се наоѓаат во толку непосредна врска со нивните историски претходници како во Обединетото Кралство.**

Објаснувањето на овој факт во најголема мерка може да се најде во **континуитетот како основна карактеристика на развојот на англиската уставност, кој за нешто повеќе од 900 години е прекинат само еднаш на кратко, кон средината на 17 век.** За разлика од Англија, **во најголем дел од земјите на европскиот континент, политичкиот развој се случувал и бил полн со драматични револуционерни промени** кои од корен го менувале постојното уставно уредување, го рушеле стариот поредок и воведувале нов во согласност со интересите на општествените сегменти што ги поведувале и победувале во ваквите насилни политички акции.¹¹⁵

Иако во Англија не се случувале големи револуционерни промени, сепак, развојот на одделните политички институции воопшто не се движел праволиниски, без двоумења, стагнирања, па дури и ретроградни враќања назад. Меѓутоа, и покрај ваквите тенденции, општа е констатацијата дека еволутивниот развоен пат на политичкиот систем најнапред на Англија, а потоа

¹¹⁵ H. Morrison, British Parliamentary Democracy, W.G. Andrews, European Political Institutions, New York, 1966.

и на Обединетото Кралство се смета за една од најбитните карактеристики на денешните политички институции во рамките на британскиот правно-политички систем.

Можат да се издвојат три клучни периоди во правно-политичкиот **развој најнапред на Англија, а потоа и на Обединетото Кралство:**

- » **Прво**, периодот до 1688 година;
- » **Второ**, периодот од 1688 до 1832 година; и
- » **Трето**, периодот од 1832 година до денес.

Меѓуниците меѓу првите два периода е 1688 година, кога се случила историски најзначајната **Славна револуција без крв (Glorious Revolution)**, што го означила преминот од првиот во вториот период на развојот на англиската уставност, како и 1832 година, кога е донесен првиот Закон за народното претставништво, со кој се означил преминот од вториот во третиот период од развојот на англиската уставност.

1. ПРВ ПЕРИОД ДО 1688 ГОДИНА

Основната карактеристика на првиот период од уставно-правната историја на Англија (подоцна) Обединетото Кралство претставувала **долготрајната и жестока борба за превласт меѓу монархот, од една, и парламентот, од друга страна, борба која на крајот завршила со триумф на претставничкиот дом (на парламентарната демократија). Во својата најдлабока суштина, оваа борба претставувала и стремеж за ставање крај на кралскиот апсолутизам и започнување на процесите на вклучување на различните структури од општеството во владеењето (управувањето) со државата.**

Развојот на Англија и на нејзините институции се движел сосема различно од развојот на останатите земји на европскиот континент. Имено, монархијата во Англија, по Нор-

манското освојување во 1066 година,¹¹⁶ ги покажала сите својства на строга, апсолутна монархија, монархија во нејзиниот најлош вид. Но, овој тип на монархија не останал многу долго на сцена поради фактот што **монархот бил принуден од страна на феудалното свештенство и племство да направи сериозни отстапки со цел релативизирање на апсолутистичкиот тип на владеење што во 1215 година резултирало со донесување на Големата повелба за слободите (Magna Carta Libertatum).**¹¹⁷

Овој прв поважен уставно-правен документ донесен во Англија имал главно две значења:

- » **Прво, со неговото донесување започнале процесите на јакнење на средните слоеви (феудалното свештенство и племство од кои подоцна се развила аристократијата и буржоазијата), и**
- » **Второ, со документот се поставиле основите на идното сојузништво меѓу феудалната аристократија, од една, и останатите сегменти во општеството, од друга страна, насочено против монархот, што резултирало со сериозно на-**

¹¹⁶ Норманското освојување на англискиот остров сериозно го променило вкупниот политички и административен систем. Кралот ја сконцентрирал целокупната власт во свои раце, а локалната самоуправа се укинала. Вилијам Освојувачот ги конфискувал сите поголеми земјишни парцели и им ги дал на норманското племство врз феудална основа. Локалните феудални земјосопственици, или бароните управувале со своите подрачја. Кралот формирал и посебен финансиски депарتمان, како и депарتمان за правда. Вилијам Освојувачот не се претставувал како крал-агресор, кој дошол на престолот по пат на освојување, туку по природен пат.

¹¹⁷ Во член 39 од Повелбата стои: „Ниту еден слободен човек нема да биде уапсен, ниту затворен во затвор, ниту, пак, ќе биде лишен од својот имот, ниту ќе биде лишен од своите права, ниту прогонет, ниту на кој било друг начин оштетен, ниту ќе му биде направено нешто друго лошо, освен ако е тоа дозволено во пресудата донесена на правно заснован начин од страна на перовите или во согласност со важечкото право“.

Инаку, Големата повелба за слободата се смета за најстар уставен документ донесен во средновековна Англија. Со неа била воведена идејата за супрематија на правото (supremacy of law), со неа за прв пат се одделува волјата на кралот од правото, и се истакнала согласноста на поданиците да бидат владеани во согласност со правилата како основа за ограничување на кралската власт и заштита на одредени слободи и права на човекот.

малување на моќта на монархот и засилување на правата на останатите граѓани во земјата.

Резултатот на оваа битка бил појавата на Парламентот како институција во која се сосредоточила власта на еден дел од народот кој имал право да гласа. Првите ембрионални зародиши на парламентот во Англија се појавиле релативно рано, односно уште во 13 век, додека процесите на зајакнување на неговото место, значење и улога наспроти другите политички институции, се одвивале во вековите што следувале и тоа пропорционално со релативизирањето на апсолутната власт на монархот.

Во таа повеќевоковна борба меѓу приврзаниците за задржување на status quo состојбата (монархот), и натамошното зголемување на учеството на сегментите во владеењето (дел од членовите на парламентот), која траела сè до 17 век, успеси имале и едните и другите, меѓутоа на крајот поразен бил монархот, односно концептот на апсолутистичка власт.

Важен историски настан во битката бил погубувањето на англискиот крал Чарлс Први во 1649 година, како резултат на отпочнувањето на „Славната револуција“, со што започнал период во англиската историја кој траел сè до 1688 година, кога се донел најпознатиот документ во англиската историја и уставност, Повелбата за правата (The Bill of Rights).¹¹⁸

¹¹⁸ Во Повелбата/петицијата се доразработени некои нови права и слободи на граѓаните, како и нови ограничувања за кралот. Така, на пример, со Повелбата било забрането воведување нови финансиски давачки кон граѓаните (даноци, такси, прилози и слично) без општа согласност на парламентот, односно без општа согласност на пратениците во парламентот. Исто така, со Повелбата било забрането казнување без законско судење, или лишување на човекот од некои права без правна основа, и без сослушување во согласност со правото (without being brought to answer by due process of law). Во Законот (Актот) за свикување на Парламентот од 1640 година се оди уште понатаму во ограничувањата на надлежностите на кралот преку воведување обврски за свикување на парламентот барем еднаш во три години, како и одржување на избори за членовите во Домот на комуните.

Со усвојувањето на Повелбата за правата конечно биле поразени сите идеи и залагања за задржување на апсолутната монархистичка власт во државата (парламентот ја однел дефинитивната победа над монархот). Англија започнала да транзитира од држава со апсолутна монархија кон држава со ограничена парламентарна монархија, со што практично започал вториот период од развојот на нејзината уставност.

На крајот од првиот период, Англија претставувала „земја на слободите на дел од граѓаните, но не и држава на граѓанска еднаквост“. Во оваа смисла, личните слободи и права на дел од граѓаните (оние кои имале избирачко право на почетокот биле мала група) биле загарантирани со неколку важни документи:

- » Прво, Големата повелба за слободите (Magna Carta Libertatum) од 1215 година;
- » Второ, Петицијата за правата (Petition of Rights) од 1628 година;
- » Трето, Habeas Corpus Act од 1679 година, и
- » Четврто, Повелбата за правата (Bill of Rights) од 1689 година.

И покрај постоењето на овие документи,¹¹⁹ во овој период голем дел од населението во Англија не било еднакво од аспект на правото да учествува на изборите и да може да се вклучи во вршењето на власта во земјата, бидејќи власта, на крајот од првиот и почетокот на вториот период (1688 година), била поделена меѓу монархот, од една, и аристократијата, од друга страна. Со текот на годините кон аристократијата постепено се приклучила и младата буржоазија, чие влијание станувало сè поголемо и позасилено.

¹¹⁹ Тука е и Законот за наследување на престолот од 1701 година каде бил утврден начинот на доаѓање на кралот на англискиот престол, како и за прв пат бил воведен принципот на независност на судството од извршната власт, со делумна контрола на судството од страна на претставничкиот орган. Види подетално во: M. Thompson, Constitutional History of England, London, 1938.

2. ВТОР ПЕРИОД ОД 1689 ДО 1832 ГОДИНА

Со донесувањето на Повелбата на правата од 1689 година бил утврден и меѓникот меѓу првиот и вториот период од развојот на уставноста на Англија. Во овој период **натамошно се развивала и физиономијата на парламентот, иако тој сè уште бил вид олигархиско тело во кое доминантно била претставена англиската аристократија. Сепак, она што се поставило како вредност во овој период била дефиницијата на парламентот како носител на законодавната власт.**

Наспроти парламентот, **извршната власт сè уште била формално и фактички во рацете на монархот.** Оваа власт, од монархот започнала да се префрла во **кабинетот чии членови ги извршувале политиките во име и за сметка на монархот. Токму затоа, членовите на кабинетот го носеле и називот „слуги на неговото Височество“.**

Останувајќи формално „слуги на неговото Височество“, министрите во кабинетот постепено доаѓале во подредена положба наспроти парламентот кој започнал критички да ја опсервира нивната работа, односно во формална смисла на зборот – работата на монархот како главен титулар на извршната власт.

На крајот од вториот период, односно во триесеттите години на 19 век, во Англија:

- » **Прво, монархот ги изгубил вистинските функции на власта;**
- » **Второ, тежиштето на власта се наоѓало во парламентот во кој реалната моќ фактички ја имал Домот на лордовите како бранител на интересите на аристократијата. Наспроти Домот на комуните кој бил заштитник на интересите на буржоазијата и на дел од пролетеријатот; и**
- » **Трето, Кабинетот ја зголемувал својата моќ, меѓутоа сè уште немал поширока демократска**

основа, бидејќи таква основа немал ниту Домот на комуните од каде што Кабинетот и произлегувал.

3. ТРЕТ ПЕРИОД ОД 1832 ГОДИНА ДО ДЕНЕС

Почетокот на третиот период од развојот на британската уставност започнал во 1832 година, со донесувањето на првиот Закон за народното претставништво. Со овој Закон (на кој подоцна се надоврзуваат и законите од 1867, 1884, 1918 и 1949 година):

- » **Прво, започнал процесот на проширување на избирачкото право;**
- » **Второ, за првпат се вовеле вистински избори за претставници во Домот на комуните, со што се проширила неговата демократска основа како и демократската основа на Кабинетот; и**
- » **Трето, Домот на комуните, и формално и фактички, прераснал во поважен дом на Парламентот наспроти Домот на лордовите.**

Како резултат на проширувањето на избирачкото право на граѓаните во државата **дошло и до создавање на две вистински политички партии: Либералната партија (произлезена од поранешните виговци), и Конзервативната партија (произлезена од поранешните тори-евци).** Тие започнале да водат борба за освојување на мнозинството гласови на изборите, при што партијата која освојувала мнозинство пратенички места во Домот на комуните стекнувала и право да формира влада. Таа влада имала обврска да поднесе оставка ако ја изгуби довербата од Домот на комуните.¹²⁰

Така, парламентарниот систем, или „системот на кабинетска влада“ ја добил и денешната физиономија.

¹²⁰ A. V. Dicey, An Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London, 1959.

ГЛАВА 2



ЗАЧЕТОЦИ НА УСТАВОТ И НА УСТАВНОСТА ВО ОБЕДИНЕТО КРАЛСТВО

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Во рамките на оваа глава ќе бидат обработени најважните историски документи во уставно-правниот историски развој на Англија, односно на Обединетото Кралство, имајќи ги предвид документите што произлегле од целиот транзициски пат од апсолутна монархија кон ограничена парламентарна монархија. **Големата повелба за слободите од 1215 година, Инструментот на владеење од 1653 година, односно Кромвеловиот устав, Habeas Corpus Act од 1679 година, и Повелбата за правата од 1689 година** се сметаат за документи камен-темелници на англиската уставност.

1. ГОЛЕМАТА ПОВЕЛБА ЗА СЛОБОДИТЕ ОД 1215 ГОДИНА

Феудалниот период воопшто, а посебно во Англија е мошне скроман со донесување акти од уставно-правен карактер и значење. Како **еден од најпознатите документи останат во колективната уставно-правна англиска и светска историја се смета Повелбата на Кралот Јован без земја, подоцна наречен Големата повелба за слободата (Magna Carta Libertatum) донесена во јуни 1215 година.**

Станува збор за прв уставен документ донесен не само во Англија, туку и во светот, кој во уставно-правната теорија¹²¹ се смета за **камен-темелник на англосаксонската демократија.**

Според сознанијата во уставно-правната теорија, Повелбата била и останала симбол:

- » **Прво, на ограничувањето на семејната кралска власт со помош на правни норми;**

¹²¹ Oliver D., Constitutional Reform in the UK, Oxford, 2003, Turpin C., British Government and the Constitution, 5th ed. London, 2002 Layland R., The Constitution of the United Kingdom, A Contextual Analysis, London, 2007.

- » **Второ, на гарантирањето на одредени човекови слободи** и права во согласност со условите во времето кога тие настанале; и
- » **Трето, зачетокот на развојот на начелото на законитост (легалитет) и на правната сигурност.**

Интересно е да се спомене дека и денес најважните одредби од оваа повелба имаат важност и применливост во правниот систем на Англија.

Повелбата, меѓу другото, е посебно значајна бидејќи:¹²²

- » **Прво**, гарантирала одредени имотни права на феудалците (феудалната аристократија) од противправното мешање на монархот во располагањето со имотните права на аристократијата;
- » **Второ**, им го осигурала правото на феудалците да обезбедат судска заштита на своите имотни и финансиски права од апсолутистичкото мешање на кралот, и им обезбедила лишување од слобода на кралот ако Судот утврдил дека во одредени ситуации кралот ја злоупотребил својата позиција и ја повредил Повелбата;
- » **Трето**, забранила арбитражно изземање на одделните случаи од надлежност на судот во корист на монархот;
- » **Четврто**, предвидела финансиско ограничување на предвидените парични казни и гарантирала имотна сигурност на аристократијата;
- » **Петто**, предвидела дека никаква финансиска помош не можела да биде собрана без согласност на Големиот совет, орган кој имал судска надлежност и право да располага со правото на петиција;
- » **Шесто**, предвидела формирање на орган Голем совет составен од 25 барони кои имале надлежност

¹²² M. Minoque, ed., Documents on Contemporary British Government, Cambridge, 1977.

да одлучуваат за прашања од финансиска природа, да го следат работењето на монархот, па ако било потребно и да го казнат кралот за прекршување на одредбите од Повелбата. Во 1295 година овој совет бил преименуван во модел Парламент (Model Parliament), при што неговата главна активност се однесувала на прашања поврзани со прибирањето на даноците и на финансиските давачки во земјата.

Ефектите од Големата повелба за слободата биле големи и значајни за Англија во периодот кога била донесена. Имено, **секој слободен човек добил право да му суди нему еднаков човек, односно за прв пат се ограничила апсолутната монархистичка власт со правила кои хиерархиски биле поставени над кралската моќ, а кои кралот не можел еднострано да ги менува или да ги укинува.**

2. ИНСТРУМЕНТОТ НА ВЛАДЕЕЊЕ – КРОМВЕЛОВ УСТАВ ОД 1653 ГОДИНА

Повеќевековната борба за ограничување на апсолутната власт на монархот, и во таа смисла еволуцијата како карактеристика на историскиот развој на Англија, била прекината само еднаш, во 1653 година, кога **англискиот воен и политички лидер Оливер Кромвел одлучил да дејствува еднострано и да го распушти англискиот Парламент. На местото на Парламентот, Кромвел формирал еднодомно Собрание (како форма на претставничко тело), чии членови тој самостојно ги именувал.** Нивната клучна задача, според пишувањата на Кромвел, била да го усвојат Инструментот на владеење под **авторство на воениот генерал Џон Ламберт.** Овој документ во историјата останал запаметен како Кромвелов устав, како прв пишан устав во Англија составен од 42

члена, кој иако никогаш не бил применет на англиско тло, сепак, останал силно врежан во англиската уставно-правна меморија како документ на промените.¹²³

Со Кромвеловиот устав било предвидено:

- » **Прво**, да се изврши комплетна реорганизација на парламентот. Парламентот бил преименуван во Собрание, и од дводомна била предложена едnodомна структура. Собранието и натаму останало носител на законодавната власт;
- » **Второ**, да се воведи принципот на пропорционално претставништво на грофовиите во Собранието во согласност со нивната големина;
- » **Трето**, да се воспостави институција лорд-протектор како носител на извршната власт, како инокосен шеф на државата. Прв лорд-протектор станал водачот на побуната и креаторот на промените, Оливер Кромвел;
- » **Четврто**, да се воспостави Совет како советодавно тело кое било предвидено да му помага на лорд-протекторот во извршувањето на неговите работи.

Инструментот на владеење останал практично неприменет документ, бидејќи револуцијата покрената од напредната буржоазија на чело со Кромвел не успеала да заврши успешно, односно завршила со компромис меѓу неа и феудалната аристократија. Во теоријата овој компромис се смета дека бил резултат на несозреаните општествени услови за промена на монархистичкиот со републиканско-пуританскиот облик на владеење.

¹²³ G.A. Almond, G.B. Powell, Jr, K. Strom, R.J. Dalton, Comparative Politics Today, Longman, New York, 2000.

3. „СМИРЕНА ПЕТИЦИЈА И СОВЕТ“ ОД 1657 ГОДИНА

„Смирената петиција и совет“ (Humble petition and advice) од 1657 година била вториот и последен обид во Англија да се донесе пишан устав.

За разлика од Инструментот на владеење, овој документ бил составен од страна на неколку пратеници од англискиот парламент кој се карактеризирал со три обележја:

- » **Прво**, со него било предвидено повторно воведување на дводомна парламентарна структура;
- » **Второ**, било предвидено Англија повторно да биде уредена како монархија, а Кромвел наместо лорд-протектор било предвидено да биде избран за крал;
- » **Трето**, со него било предвидено организирање на национална црква на Англија.

По долго размислување Оливер Кромвел одлучил да го прифати, но со една измена, **според која Англија требало да остане република, а не да го враќа стариот монархистички облик на уредување како што изворно било предвидено.** Со оваа промена се задржала функцијата лорд-протектор предвидена во Кромвеловиот устав, повторно како инокосен шеф на државата со концентрирани извршни овластувања, со доживотен мандат, и со право на избор на наследникот кој требало да го преземе раководењето со оваа функција.¹²⁴

По Кромвеловиот устав од 1653 година, овој уставен текст претставувал втор и последен обид во Англија да биде усвоен пишан устав и истиот сериозно се разликувал од Инструментот на владеење во два дела:

¹²⁴ S.I. Jennings, The Law and the Constitution, London, 1938, 2nd, ed.

- » **Прво, овој документ бил обликуван како предлог од пратеници, цивилни лица, а не од воени офицери, како во случајот со Уставот на Кромвел;**
- » **Второ, овој документ во легална процедура бил прифатен од страна на англискиот парламент.**

Овој документ останал на сила за време на краткото владеење на Оливер Кромвел, како и за време на владеењето на неговиот наследник, Ричард Кромвел.

Во Англија по донесувањето на овој устав повеќе никогаш не се споменувал терминот устав, туку многу повеќе поимите уставен обичај, уставна конвенција, уставни договори, уставни правила, закони и слично.

4. HABEAS CORPUS ACT OD 1679 GODINA

Документот Habeas Corpus Act бил донесен во 1679 година и се сметал за еден од најзначајните уставно-правни документи во англиската историја (како и во целиот англо-саксонски свет) кој за прв пат на многу конкретен начин регулирал и заштитувал одредени човекови права и слободи кои се однесувале на кривичната одговорност на поединците и на кривичната постапка.

Како еден од најзначајните документи на англиската буржоаска револуција, неговите основи идеи биле содржани во вкупно 20 члена, подоцна менувани и дополнувани, а со кои, меѓу другото, било регулирано следново:

- » **Прво**, со овој документ била ограничена извршната власт во нејзиното право да апси лица без судски налог. Во него било гарантирано правилото дека само судот (а не и полицискиот орган како дел од извршната власт) може да одлучи дали некое лице ќе биде лишено од слобода или не;

- » **Второ**, со документот била утврдена забрана за долготрајно задржување во затвор на лица без очигледни докази за вина;
- » **Трето**, била загарантирана заштитата на човекот од малтретирање во текот на истрагата;
- » **Четврто**, било гарантирано дека никој не можел да биде повторно лишено од слобода за исто дело за кое веќе еднаш бил ослободен;
- » **Петто**, освен во строго определени случаи, лицата лишени од слобода не можеле да бидат преместувани од еден затвор во друг;
- » **Шесто**, било утврдена забрана за покренување постапка против лица на кои им се поминати две години од денот на извршувањето на делото.

Habeas Corpus Act **за прв пат во историјата на светската уставност на мошне конкретен и заокружен начин утврдил гаранции за личните слободи и права на човекот, односно се воспоставило основното кривично начело дека никој не може да биде обвинет за кривично дело што со закон не е утврдено како казниво, со што граѓаните добиле конкретна заштита од можна политичка арбитрерност и злоупотреба на политичката моќ на владетелите.**

5. ПОВЕЛБАТА ЗА ПРАВАТА OD 1689 GODINA

Повелбата за правата од 1689 година се смета за еден од најважните пишани документи во англиската уставно-правна историја. Со него биле прогласени за незаконски одредени постапки на кралот и на неговите службеници, а, исто така, формално-правно биле дефинирани конкретните придобивки од буржоаската револуција во Англија.

Со Повелбата за правата:

- » **Прво**, му се ускратило правото на монархот да наметнува, донесува, укинува или суспендира закони без за тоа да има согласност од парламентот, со што монархот добил дефиниран статус познат како „Круна во Парламентот“;
- » **Второ**, монархот повеќе не го поседувал правото да собира даноци и останати финансиски давачки за интересите на војската без согласност од парламентот;
- » **Трето**, за прв пат била воведена категоријата „имунитет“ на пратениците во парламентот кои не смееле да бидат гонети или санкционирани поради исказано мислење, свој личен став во парламентот;
- » **Четврто**, била предвидена обврска за редовно свикување на парламентот; и
- » **Петто**, им се гарантирало правото на граѓаните да поднесуваат петиции против монархот.

Со усвојувањето на Повелбата за правата, **Англија за прв пат станала вистинска уставна монархија во која власта на монархот конечно била ограничена. Истовремено, англискиот систем конечно ја добил својата нова физиономија преку еден специфичен елемент според кој монархот „владеел, но не управувал со системот“**. Монархот повеќе не ги носел клучните одлуки во државата. Тоа право им било резервирано на членовите на кабинетот кои биле одговорни пред народните избраници во парламентот.

ГЛАВА 3



АНГЛИСКИ УСТАВ

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

За разлика од останатите држави на европскиот континент, **Англија никогаш не создала единствен, кохерентен, кодификуван документ во форма на устав.** Во долгата англиска историја биле направени само два обиди за донесување пишани устави – во 1653 година, за време на краткотрајната република, кога бил донесен т.н. Инструмент на владеење (Instrument of Government), познат уште како Кромвелов устав, и во 1657 година, кога била усвоена т.н. Смирена петиција и совет (Humble petition and advice), со што требало да се надминат несогласувањата што настанале како резултат на донесувањето на Кромвеловиот устав.

Од 1657 година до денес можеме да наброиме уште неколку слични обиди (иницијативи) за донесување единствен устав на оваа држава, но сите тие завршуваат без успех.

Англија го има избегнато големото движење за донесување пишани устави што го зафати светот некаде пред крајот на 18 век, кога, всушност, биле донесени позначајните устави во Соединетите Американски Држави (САД), во 1787 година и во Франција во 1791 година.

Наспроти доминантното сфаќање дека со донесувањето на пишан устав на конкретен начин се утврдуваат меѓусебните права и обврски на носителите на власта и на граѓаните, како и се утврдуваат гаранции дека нивната работа ќе биде во согласност со принципите на уставност и законитост, Англија била земја која не ја следела логиката на ваквото сфаќање.¹²⁵

¹²⁵ Bogdanor V., "The British Constitution", Bean D., The Future of the Monarchy, London, 2003.

Објаснувањето на овој факт го наоѓаме, пред сè, во специфичниот историски развој на Англија. Имено, **за разлика од другите држави во светот каде што резултатите од победоносните борби што буржоазијата ги води со владетелот и силите на „старитот режим“ биле претставени во новите уставни, во Англија целта и резултатот на таквата борба биле претставени преку усвоените правила за супремација (најнапред ограничена, а потоа и целосна) на парламентот.**

Имено, парламентот, најнапред како квазипретставничко тело, во кое заседавале „претставниците“ на дел од граѓаните, со текот на времето, а како резултат на проширувањето на избирачкото право на голем дел од населението, започнал да добива повисок углед и посилна позиција. Новите овластувања со кои се стекнал биле најцврстата гаранција за зачувување и унапредување на уставноста и законитоста во земјата наспроти силата на некаков правен документ наречен устав.

За разлика од другите европски држави, **во Англија не биле спроведени некои подраматични социјални револуции, поради што и уставниот развој во оваа земја бил резултат на спонтан континуитет кој доаѓал како резултат на компромисите постигнувани меѓу кралот и останатите слоеви во различни историски периоди.**¹²⁶

Долг период аристократијата и буржоазијата, како две доминантни класи, биле во состојба на постојана коегзистенција. Тие своите интереси во функционирањето на општествениот систем ги наоѓале во овластувањата на парламентот, што упатува на заклучокот дека англиската буржоазија (за разлика од буржоазијата во другите европски држави) долго време не била доволно сил-

¹²⁶ W. Bagehot, The British Constitution, London, 1973.

на самостојно да се бори против останатите општествени сегменти, односно да се избори за носење кодификуван устав. Кон средината на 19 век, кога станала доволно силна, англиската буржоазија целосно се приспособила на условите во државата и започнала да го поддржува ставот дека на Англија не ѝ е потребен пишан устав. Од друга страна, и англиските работници, слично како и буржоазијата и аристократијата, се помириле со ваквата состојба.

Фактот дека Англија нема посебен документ кој се нарекува устав влијаел и на теоретските ставови на голем број автори, кои констатирале дека во оваа држава навистина нема устав. Така, **според Алексис де Токвил „англиски устав воопшто не постои“, додека според Томас Пејн „ако Англија не може да го покаже уставот, тогаш него и го нема, односно тој никогаш не постоел“. И лордот Палмерстон ќе изјави: „подготвен сум да му дадам добра награда на оној кој ќе ми донесе еден примерок од англискиот устав“.**

Сепак, како резултат на развојот на науката за уставно право, овие тесни сфаќања се напуштени, така што **денес ниту еден позначаен теоретичар не го оспорува фактот дека Обединетото Кралство има свој устав во материјална смисла. При тоа, постои согласност дека тој не постои во форма каква што ја имаат сите пишани уставни во светот, но, сепак, постои во материјална смисла на зборот.**

Имајќи ги предвид овие сознанија, може да се констатира дека парламентот во Англија не е подреден на уставот, туку тој бил, а и денес останува над „уставот во материјална смисла“. **Основното уставно правило во Англија гласи дека парламентот располага со неограничени овластувања, односно, според зборовите на Де Лолм, овој политички орган „може да направи**

сè, освен да ја трансформира жената во маж, односно да го трансформира мажот во жена“.¹²⁷

Англискиот устав има хетерогена структура составена од повеќе различни елементи. Според една од најприфатените класификации во теоријата, англискиот устав е сочинет од два основни дела:

- » **Прво**, уставно-правни правила (Law of the Constitution), и
- » **Второ**, уставни конвенции (Constitutional Conventions).

Разликата меѓу уставно-правните правила и уставните конвенции се согледува во фактот што првите имаат пишана форма, додека вторите немаат. Додека уставно-правните правила можат да бидат поднесени пред судот кој ги признава и може да принуди на нивно почитување, уставните конвенции, иако се значаен дел од уставот, се надвор од судскиот опфат, односно судот не ги зема предвид при одлучувањето.

1. УСТАВНО-ПРАВНИ ПРАВИЛА

Во Обединетото Кралство постојат **четири групи документи кои влегуваат во уставно-правните правила:**¹²⁸

- » **Прво, тука влегуваат најзначајните историски документи познати уште и како камен-темелници на англиската уставност.** Во нив се вбројуваат: Големата повелба за слободата (Magna Carta Libertatum) од 1215 година, Петицијата за правата (Petition of Rights) од 1628, Повелбата за правата (Bill of Rights) од 1689 година итн. **Овие документи**

¹²⁷ Vučina Vasović, Savremene demokratije I, Glasnik, Beograd, 2006, (стр.319).

¹²⁸ Исто, (стр.318-320).

содржат ограничувања на власта на монархот на кои бил принуден како резултат на борбата меѓу кралот и феудалците. И денес, за овие документи се смета дека се основи, темели на уставот во позитивно-правна смисла.

- » **Второ, во групата уставно-правни правила влегуваат и законите што ги носи парламентот, а во кои се разработени прашања од уставната материја.** Парламентот не е со ништо ограничен во процесот на нивното донесување, односно тој може да донесе закон за што сака и со каква содржина сака. **Парламентот во Обединетото Кралство може во секој момент да го измени „уставот“ на земјата, односно според зборовите на Беџхот: „Англискиот парламент може да ја укине монархијата на ист начин како што укинува едно училиште“.** Како примери на закони што регулираат уставна материја се наведуваат: Habeas Corpus Act од 1679 година, Законот за наследството на престолот од 1701 година, Законот за обединувањето со Шкотска од 1707 година, Законите за народното претставување кои уште се нарекуваат и реформски (изборни) закони од 1832, 1867 и 1884 година, Законите за Парламентот од 1911 и од 1949 година, Законот за министрите на Круната од 1937 година и слично.
- » **Трето, во оваа група на правила влегуваат и судските одлуки (Case Law) со кои се утврдува смислата и границите на законите донесени во уставно-правната материја или историските документи.** Ваквото значење на судските одлуки произлегува од фактот дека во Англија судската пракса претставува извор на правото.
- » **Четврто, начелата и правилата на општото право (Common Law) кои настанале врз основа на обичаите утврдени од судовите кои нико-**

гаш не биле предмет на законско регулирање. Меѓутоа, овој факт никогаш не ја намали нивната вредност. Меѓу овие начела и правила се наоѓаат основите на уставниот и правниот систем на земјата, како што се, на пример, надлежностите на Круната, обврската на судовите да ги применуваат законите донесени од парламентот, како и низа основни права и слободи на граѓаните, како што се, на пример, слободата на говорот и здружувањето и слично. Иако common law има многу поголемо значење во другите гранки на правото отколку во уставното право, сепак, тоа, како што може да се види, и во оваа област претставува исклучително значаен извор на правото, кој од страна на судовите ужива иста заштита како и самиот закон.

2. УСТАВНИ КОНВЕНЦИИ

Вториот дел од англискиот „устав“ го сочинуваат **уставните конвенции (Conventions of the Constitution)**,¹²⁹ дефинирани како правила што произлегуваат од англиската традиција и практика. Со овие уставни конвенции се регулираат најважните активности на највисоките органи, овластувањата и меѓусебните односи на монархот, парламентот и кабинетот.

Генерално гледано, конвенциите регулираат голем дел од уставната материја и тие, заедно со законите, се најважниот сегмент на уставот на оваа земја.

Како најважни уставни конвенции се споменуваат следниве:

- » **Прво**, монархот мора да даде согласност на секој закон усвоен во двата дома на парламентот без право да стави вето;

¹²⁹ R. Blackburn ed., A Written Constitution for the United Kingdom, The Constitutional Reform Series, 1991.

- » **Второ**, монархот е должен да го „избере“ лидерот на партијата што освоила мнозинство мандати во Домот на комуните за прв министер;
- » **Трето**, поголемиот дел од кралските надлежности во практиката ги вршат министрите;
- » **Четврто**, монархот е должен да ги прифати советите на „своите“ министри;
- » **Петто**, монархот на смее да присуствува на седниците на кабинетот;
- » **Шесто**, владата има солидарна одговорност пред Домот на комуните;
- » **Седмо**, министрите поднесуваат оставка кога ќе ја изгубат довербата на Домот на комуните, при што ако на целиот кабинет му е изгласана недоверба, тој може да побара од монархот распуштање на Домот на комуните и распишување нови избори.

Ниту едно од овие значајни прашања не е регулирано со пишан пропис, туку е исклучива сфера на дејствување на уставните конвенции. Од друга страна, **она по што конвенциите битно се разликуваат од уставно-правните правила е тоа што тие, од правен аспект, немаат задолжителен карактер. Имено, конвенциите се применуваат само врз основа на претходно постигната општа согласност на оние што директно ги применуваат и на кои тие се однесуваат, меѓутоа без правна можност да бидат принудени на нивна примена преку закана со примена на правни санкции.**

Сепак, независно од ваквиот правен статус, уставните конвенции стриктно се почитуваат од страна на сите институции, а нивното непочитување, констатирано од поширокото јавно мислење кое во Англија има големо значење, би имало ист ефект како и повредата на задолжителните правни правила.¹³⁰

¹³⁰ S. D. Bailey, British Parliamentary Democracy, Houghton Mifflin, Boston, 1958.

Англискиот „устав“ се одликува со еластичност и со изразена флексибилност. Токму затоа овој „устав“ влегува во групата меки уставни, **бидејќи неговите најважни елементи ги сочинуваат законите и уставните конвенции кои се карактеризираат со поголема приспособливост на новите состојби и потреби. Оттука**, во Англија не се прави разлика меѓу уставни и обични закони, бидејќи сите закони се носат во иста постапка и имаат иста правна сила.

Содржината на англискиот устав е условена од парламентот, бидејќи парламентот има не само политичка, туку и правна сувереност. Целосната правна и политичка сувереност на парламентот претставува основно уставно правило во земјата. Оваа значајна улога на парламентот се потврдува и со фактот дека **во Англија не постои ниту посебна институција, ниту орган внатре во парламентот кој би ја оценувал уставноста на законите или на другите прописи и акти.**

Парламентот може да донесе каков било закон и со содржина каква што ќе посака, без обврска при тоа да се придржува на некои правила кои имаат „надзаконска сила“. Од друга страна, пак, уставните конвенции настануваат, постојат, се менуваат и згаснуваат исклучиво во согласност со доминантното мислење за потребата од нивното постоење. Уставните конвенции никој не ги „усвојува“ и никој не ги „укинува“. Врз основа на општата согласност за нивно (не) прифаќање настануваат нови конвенции на местото на старите кои ја имаат изгубено целта и суштината на своето постоење. Или **со зборовите на Дајси, конвенциите се менуваат од генерација на генерација, речиси од година на година. Оттука, може да се констатира дека англискиот устав никогаш не е конечно донесен, бидејќи тој е во состојба на постојано менување.**

Според мислењето на Стрејчи, англискиот устав е „дете на мудроста и на можноста“. Уставот не е плод на апстрактни теории и на априорни ставови, туку е производ на практиката и на компромисот меѓу клучните општествени сегменти. Многу негови решенија се *modus vivendi* за решавање на проблемите во практиката. **Тој е во состојба на постојано менување без опасност да застари. Според професор Мунро, „Британскиот устав не може да се најде во дефинитивен и прецизен документ. Станува збор за комплексен амалгам од институции. Тој е сложен комплот од повелби, закони, одлуки, прецеденти, традиции. Некои од овие акти се живи само во сеќавањата и разбирањата на луѓето“.**

Промените што се случуваат во овие акти никогаш не се радикални или брзи, туку делумни и дозирани. Приврзаниците на англискиот устав го истакнуваат токму ова обележје како основна предност во однос на пишаните уставни во другите земји. Имено, англискиот устав е секогаш и во секој момент *up to date*.

ГЛАВА 4



МОНАРХ (КРУНА)

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Англискиот политички систем и општество по еволутивен пат се развивале низ неколку фази: претполитичка, политичка протопарламентарна и демократска фаза. **Претполитичката фаза ја карактеризирал** периодот во кој Англија била поделена на неколку независни кралства. По повлекувањето на Римјаните од Англија, новите освојувачи, Јутите, Англите и Саксоните, воспоставиле свои системи на владеење. При тоа, новите освојувачи не само што го покорувале локалното население, туку и меѓу нив воделе борба за престиж и за супрематија. Така, всушност, и настанало Англосаксонското Кралство.

Кралот бил истовремено и воен водач-генерал. На почетокот имало толку кралеви колку што имало и армиски формации. Постепено, посилените победувале и ги инкорпорирале во своите рамки послабите, така што многу кралства исчезнале. Едно од нив било Кралството Векс, Кралството на Алфред Велики, кое се издвојувало по својата сила. Кралевите управувале со помош на Советот на мудрите луѓе или Витенагемонт. Токму овој орган се сметал како зародиш на модерниот парламент.¹³¹

Норманското освојување значително го променило политичкиот и административниот систем на Англија. Кралот Вилијам Освојувачот ја сконцентрирал целата власт, ги конфискувал сите парцели и земјиште, и претендирал меѓу локалното население да биде третиран не како освојувач, туку како крал кој дошол по природен пат. Со неговото устоличување, Вилијам го задржал стариот Совет, но со видно изменета структура. Се смета дека преднорманскиот и норманскиот период се не само претконституционални, туку во голема мера и претполитички периоди. Почетокот на конституционалниот и парламентарниот период започнува со донесувањето на Големата повелба за слободата од 1215 година.

¹³¹ Vučina Vasović, *Savremene demokratije, I*, Glasnik, Edicija Sinteze, Beograd, 2006, (стр. 311-312).

Инаку, освен во еден краток историски период, **Англија отсекогаш била и сè уште е монархија**. Оттука, еволуцијата на Круната како институција со специфичен збир на овластувања е исклучително долга. **Збирот на овластувања со кои располага монархот се нарекува прерогативи (права) на Круната**. Овие права најчесто имаат формален (протоколарен) карактер, иако мал дел од нив се и суштински. Тие се сметаат за остаток од некогашната апсолутна сувереност на монархот.¹³²

Денес, во контекст на демократската еволуција на англиското уставно-правно уредување, имајќи предвид дека владата (која функционира во името на Круната) за својата работа е одговорна пред Домот на комуните, а преку овој дом директно и пред избирачкото тело, може да се изведе заклучокот дека фактичкото остварување на правата на монархот во современа смисла е во најголема мера демократизирано.

Англискиот „устав“ кој е доминантно поврзан со традицијата го има задржано монархистичкиот облик на државата каде што Круната има симболична вредност во националниот идентитет на Британија. Приватниот совет (Privy Council) сè уште е органот во кој суверенот (монархот) формално-правно сè уште усвојува некои од нормативните мерки за кои веќе одлучила Владата (Orders in Council). Во согласност со уставната традиција, Владата (Cabinet) формално се смета за интересен одбор на приватниот совет (Privy Council).¹³³

Кои се најважните „прерогативи“ на монархот?

- » **Прво**, кралот како формален шеф на државата ја претставува државата во надворешните односи со другите држави. Кралот ги прима странските и дипломатски претставници, и ги испраќа дипломатските претставници на земјата во странство. Кра-

лот ги склучува меѓународните политички договори кои можат да важат без нивна ратификација или одобрение од парламентот.

- » **Второ**, кралот има право да го распушти парламентот и да нареди организирање нови парламентарни избори.
- » **Трето**, кралот има право на амнестија и помилување, како и други права објаснети подолу.¹³⁴

1. ИЗБОР НА ПРВИОТ МИНИСТЕР

Едно од најзначајните права на монархот се смета изборот на првиот министер на државата (премиерот). **Во парламентарните системи, каков што постои во Обединетото Кралство, шефот на државата (монархот или претседателот) има право да го додели мандатот за состав на влада со тоа што за разлика од државите со парламентарни системи во кои шефот на државата ужива помала или поголема слобода во изборот на мандаторот, во Обединетото Кралство монархот нема таква слобода. Во согласност со уставната конвенција, монархот е должен да го довери мандатот за состав на влада на лидерот на партијата што на изборите освоила мнозинство гласови, односно мандати во Домот на комуните.** Тоа практично значи дека веднаш по соопштувањето на резултатите од општите парламентарни избори монархот знае на која личност треба да ѝ го додели мандатот за состав на влада. Тоа е лидерот на победничката партија.¹³⁵

Монархот само формално го доверува мандатот за состав на владата на лидерот на победничката партија. Сепак, во овој дел, важно е да се истакне дека ова правило не е апсолутно, бидејќи во историјата се случиле два ислучока од ова правило:

¹³² R.H.Theen, F.L.Wilson, Comparative Politics, Fourth Ed. Prentice Hall, New Jersey, 2001, (стр. 70).

¹³³ Burch M., Halliday I., The British Cabinet System, London, 1996, Seldon A., "The Cabinet System", Bogdanor G., The British Constitution, ibid.

¹³⁴ Lazar Marković, Parlamentarno pravo, Ekopres, Beograd, 1991, (стр. 147-150).

¹³⁵ A.V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 8th edition, Macmillan, London, 1915.

- » **Прво, во случај кога ниту една партија на парламентарните избори не освоила мнозинство од мандатите (што во Обединетото Кралство ретко се случува), и кога како неопходност се наметнува формирањето на малцинска влада.** Во тој случај, монархот би можел самостојно да одлучи на која личност ќе ѝ го довери мандатот за состав на влада. Во ваква состојба Обединетото Кралство било ставено во 20-тите години од 20 век, во периодот на т.н. политички трипартизам во земјата кога со приближно еднаква политика сила биле конзервативната, либералната и лабуристичката партија, и
- » **Второ, кога мнозинската партија, во време кога е на власт, од која било причина останува без лидер.** Во таков случај, монархот има можност да изврши избор на една од повеќето личности која во партијата има најважна позиција, односно ужива најголем углед. Во овој случај монархот врши поширок круг на консултации со можните кандидати за премиер од редот на мнозинската партија. Еден од ретките примери во историјата на Обединетото Кралство кога монархот бил во состојба да ја искористи ваквата можност е во 1957 година, кога по тројната неуспешна интервенција на Англија врз Египет, тогашниот прв министер **Ентони Идн** одлучил да поднесе оставка, а кралицата ја добила можноста да одлучи на која личност ќе ѝ го довери мандатот за состав на владата. Изборот на кралицата бил од редот на неколкуте угледни личности во Конзервативната партија која, со оглед на мнозинството пратеници во Домот на комуните, останала на власт.

2. МОНАРХОТ НЕ СМЕЕ ДА ЈА ПОПРЕЧУВА АВТОНОМИЈАТА НА ВЛАДАТА (КАБИНЕТОТ)

Како следен „прерогатив“ (овластување) на монархот е забраната да учествува во работата на владата, односно кабинетот. Монархот не смее да ја попречува автономијата на вториот сегмент од извршната власт во земјата. Станува збор за уставна конвенција вообличена уште во 18 век, според која **монархот не учествува во работата на владата**, односно нема право да присуствува на седниците на кабинетот. Оваа конвенција и денес, повеќе од три века подоцна, безрезервно се почитува. Кога станува збор за нејзиното настанување треба да се напомене дека станува збор повеќе за случајност, отколку за некакво однапред смислено правило.¹³⁶

Имено, на почетокот на 18 век тогашниот монарх **Џорџ Први** по потекло бил Германец и не го познавал доволно англискиот јазик поради што одлучил да не доаѓа на седниците на кабинетот, бидејќи не разбираше што се дискутирало на нив. Како резултат на овој преседан, со текот на годините, се вообличила посебна уставна конвенција која се применува до денес. Сепак, во овој дел е важно да се истакне дека иако монархот не присуствува на седниците на Кабинетот, тој за најважните одлуки на владата (кабинетот) се информира од првиот министер со што се запазува и другата карактеристика на уставно-правниот систем на државата во согласност со која владата управува во името на кралот.

3. СВИКУВАЊЕ И РАСПУШТАЊЕ НА ПАРЛАМЕНТОТ

Монархот располага и со правото на свикување, односно распуштање на парламентот. Во согласност со востановената уставна конвенција, парламентот мора да се

¹³⁶ Duzep de Vergotini, Uperedno ustavno pravo, ibid.

состане најмалку еднаш во секоја тековна година и тоа на крајот на октомври или почетокот на ноември, при што монархот само формално издава прокламација за неговото свикување. Распуштањето на парламентот е поврзано со две ситуации:

- » **Прво, распуштање на парламентот поради истекот на редовниот петгодишен мандат на членовите на Домот на комуните.** Во овој случај, монархот со посебен акт потпишан од него ex lege, во согласност со одредбите од Законот за парламентот од 1911 година, само го констатира фактот дека е истечен мандатот на пратениците во Домот на комуните.
- » **Второ, распуштање на парламентот пред истекот на петгодишниот мандат на членовите на Домот на комуните.** Ова распуштање може да се случи од различни причини, при што првиот министер има право да побара од монархот распуштање на Домот на комуните и организирање предвремени парламентарни избори. Во овој случај, монархот е должен да одговори позитивно на барањето на првиот министер и со посебен акт потпишан од негова страна да постапи по барањето.

4. ПРЕСТОЛНА БЕСЕДА

На почетокот на секое годишно заседание на парламентот, монархот ја чита „престолната беседа“ (Speech from the Throne), со која формално се започнува работата на парламентот во тековната година.

Вистинското значење на овој говор на монархот се состои во:

- » **Прво, престолната беседа претставува презентација на програмата за работата на владата, а посебно презентација на предлог-законите кои таа**

планира да ги достави до парламентот на усвојување во тековната година;

- » **Второ, иако монархот ја чита, беседата (говор) на Круната е, всушност, авторство на владата на Обединетото Кралство.**

Откако, монархот ќе ја прочита беседата, во согласност со сценариото, **следува одговор од страна на Домот на комуните кој го носи името „адреса“.** Во овој одговор, парламентот го искажува својот став во однос на предложената програма на владата. Со оглед на фактот дека владата го има мнозинството во Домот на комуните, со „адресата“ по правило се прифаќаат владините предлози изразени во беседата. **Како и во случајот со авторството на „престолната беседа“, така и во случајот со „адресата“, авторот е ист – владата на Обединетото Кралство.**

5. ЗАКОНОДАВНА САНКЦИЈА

Во Обединетото Кралство **сите законски акти формално ги донесува „Кралот во парламентот“ (The King in the Parliament).** Ова значи дека за да може да се донесе еден закон е потребна согласност од Домот на комуните, Домот на лордовите и од монархот. Еден закон кој е изгласан во Домот на комуните може да се донесе и без согласност на Домот на лордовите. Но, во ниту еден случај еден акт не може да стапи на сила без за тоа да даде согласност монархот.

Во долгата борба за превласт со парламентот, монархот сè до крајот на 17 век имал право на вето на законите донесени од парламентот. Тој одбивал да ги потпише и оние закони што биле усвоени од двата дома во парламентот, со што го спречувал нивното донесување. Сепак, **кон крајот на 17 век, како резултат на зацврстувањето на моќта на парламентот, монархот бил принуден да**

не го користи ова негово право. Последен пат кога монархот одбил да потпише закон усвоен од парламентот се случил во 1707 година.

Од тогаш до денес, монархот дисциплинирано ја извршува обврската да ги потпишува законите усвоени од страна на парламентот, со што самиот чин на потпишување на законите од негова страна добил карактер на уставна конвенција.

6. НЕПОВРЕДЛИВОСТ И НЕОДГОВОРНОСТ НА МОНАРХОТ

Неповредливоста и неодговорноста на монархот е остаток од минатото кога тој бил апсолутен суверен во земјата, не само главен носител, туку и извор на целата власт. Познато е правилото „Кралот не може да згреши“ (The king can do no wrong). **Сè што прави монархот мора да се смета за правилно, така што поставување на прашањето за негова одговорност не е опција што би можела да биде земена предвид.**

Кралската неодговорност се разгледува како:

- » **Прво, кривична неодговорност.** Кривичната неодговорност на монархот има апсолутна применливост. Монархот не може да биде повикан на одговорност за кое било сторено кривично дело. Ваквата кривична неодговорност произлегува од фактот што сите судии во државата судат и сите пресуди ги носат „во името на Неговото (Нејзиното) Височество“. Сосема логично, судиите не можат да му судат на оној во чиешто име пресудуваат. Познатиот теоретичар **Дајси**, ваквата неодговорност на монархот сликовито ќе ја објасни со следниве зборови: **„ако Кралицата со свои раце го убие првиот министер, ниту еден суд во Англија не би можел да ѝ суди за тоа дело“.**

- » **Второ, политичка неодговорност.** Политичката неодговорност на монархот се извлекува од начелото дека „Кралот не може да дејствува самостојно“ (The King can no act alone). За секој преземен чекор или преземено дејствие на монархот му е потребна согласност од оние кои му даваат „помош“, односно совет-министрите, односно владата во целина. Оттаму, согласноста се докажува со т.н. премапотпис од надлежниот министер што се става на актите донесени од монархот, така што во случај на некаква незаконитост или грешка, одговорноста е на министерот кој го ставил премапотписот, а не на монархот кој формално го донел таквиот акт.

7. РЕПРЕЗЕНТАТИВНИ И ЦЕРЕМОНИЈАЛНИ ПРАВА

Освен споменатите, монархот во Обединетото Кралство располага и со други функции кои имаат церемонијален, односно репрезентативен карактер. Така, номинално, монархот е шеф на државата, врховен командант на вооружените сили, одговорен е за надворешната политика на државата, располага со правото на помилување, носител е на правото да доделува престижни звања и титули. Многу установи во државата го носат називот „...на неговото/нејзиното височество“.

Владата е „влада на нејзиното височество“, опозицијата формално е „опозиција на нејзиното височество“, химната на државата е Бог да ја чува кралицата/кралот „God save the Queen/King“.

Исто така, британското воздухопловство се именува како „кралско воздухопловство“, морнарицата, исто така, е „кралска морнарица“, поштата се именува како „пошта на нејзиното височество“. Конечно, министрите во државата се формално „слуги на нејзиното височество“, додека,

пак, сите меѓународни договори се склучуваат во име на монархот.

Монархот номинално ги именува највисоките црковни функционери и воени старешини. Тој доделува титули, почести и дава одликувања. Исто така, монархот прогласува нови перови кои учествуваат во работата на Домот на лордовите. Монархот е симбол на Комонвелтот (Британската заедница на народите) и негов номинален шеф. Во оние земји на Комонвелтот кои го имаат задржано монархискиот облик на владеење (како што е, на пример, Канада), монархот именува генерален гувернер како свој претставник кој располага со истите права како и самиот монарх во Англија.

Збирот на сите наведени и други функции и права го чинат монархот личност која исклучително често се појавува во јавноста и личност на која ѝ се оддаваат почести и која ужива голем углед и достоинство.

На монархот не му е дозволено да се меша во политиката, но од него се бара да учествува во општествениот живот. Точно е речено дека никаде политичката власт не е толку мала а општествените обврски толку големи, каков што е случајот со монархот во Обединетото Кралство. Кај мнозинството британски граѓани, монархот и членовите на неговото семејство уживаат голема популарност.

Оттаму и самиот Беџхот¹³⁷ констатирал дека монархот во Обединетото Кралство во своите односи со владата има три права:

- » **Прво**, право да биде прашан (консултиран) за одредени прашања (Right to be consulted);
- » **Второ**, право да поттикнува (Right to encourage);
- » **Трето**, право да опоменува (Right to warn).

¹³⁷ Енциклопедија „Britannica“, op.cit. “Divine Rights of Kings”.

Монархот нема вистинска власт, но затоа располага со овие значајни права. Теоретски, иако министрите се советници на Круната, сепак, во фактичка смисла, монархот мора да биде добар советник на министрите. Во Англија, вистинската власт на монархот е заменета со привидна власт, зад чијашто сенка постои и вистинско влијание во вршењето на власт.

ГЛАВА 5



ПАРЛАМЕНТ НА ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Уште од раните почетоци на својата историја, монархот во Англија ги извршувал сите три функции на власта (законодавната, извршната и судската) без при тоа да биде ограничен од никого и со ништо. При извршувањето на овие три вида функции монархот се советува со личности од неговата непосредна близина, со припадници од свештенството и племството. Така, **уште на почетокот на 12 век се создал обичај според кој монархот бил должен да ги информира членовите на телата што ги формирал со цел да побара мислење, совет за одредено прашање.**

Првото советодавно тело во историјата на Англија бил т.н. **Magnum Concilium (Големиот совет), чии членови имале обврска да го советуваат кралот при носењето одредени прописи.** Првиот Голем совет настанал во 12 век, него го свикувал монархот и бил составен од моќни свештеници и претставници на племството.

Во текот на 13 век, а посебно по донесувањето на Големата повелба за слободата во 1215 година, се востановила пракса за постојано свикување на Советот и разгледување на проблемите во заедницата. Големиот совет постепено се трансформирал од советодавен во клучен орган на Англија кој му помагал на кралот во вршењето на неговите функции. Очигледно **зголемувањето на надлежностите на ова тело се случило по донесувањето на Големата повелба за слободата од 1215 година. Оваа повелба се сметала за посебен вид договор меѓу Кралот Јован без земја, од една страна, и крупните земјосопственици (феудалци), од друга страна.** Со повелбата било предвидено дека во иднина кралот немал право самостојно да ја одредува даночната политика, туку за собирање на редовните даноци (надвор од рамките

на феудалните давачки) било потребно да се консултира и за тоа да добие согласност од Големиот совет, како и од сите земјосопственици. Со оглед на фактот дека не сите иматели на земја добиена од кралот биле членови на Големиот совет, се наметнала потребата од нивно вклучување во ова тело, односно од зголемување на бројот на членовите на Советот. Токму затоа **во текот на 13 век, во Големиот совет, покрај крупните феудалци, бароните и црковните големодостојници, членувале и претставници на грофовиите и градовите, како и претставници на пониското свештенство.** Целата оваа различна структура во Советот ја создала новата институција во државата позната како **Model Parliament, кој** за прв пат бил свикан да заседава во 1295 година. Со текот на годините ова тело започнало да ги добива контурите на претставничко тело.¹³⁸

На самиот почеток, **модел-парламентот имал еднородна структура** во која членувале припадниците на трите највлијателни сталежи во тоа време, племството, свештенството и граѓанството. **Подоцна, модел-парламентот се трансформирал во Горен дом, односно во Дом на лордовите (House of Lords) поставен наспроти Долниот дом, односно Домот на комуните (House of commons).** Двodomноста на законодавната власт била резултат на проширувањето на избирачкото право и на обичните граѓани кои се стекнале со ова право многу подоцна за разлика од племството и аристократијата. Најнапред, во текот на 14 век поситното свештенство (наспроти прет-

¹³⁸ Британскиот систем е систем на парламентарна демократија што претпоставува сувереност на парламентот или идеја дека седиштето на врховната власт се наоѓа во парламентот. Алберт Дајси ја има дефинирано парламентарната сувереност на следниов начин: „парламентарниот суверенитет не значи ни помалку ни повеќе од ова“. Според англискиот Устав, парламентот има право да донесува или да поништува закони, а, исто така, на ниту еден граѓанин или орган не му е дадено правото да не ги признава или да не ги применува законите кои ги донесува парламентот. Во поново време, ваквата позиција на парламентот е малку променета од аспект што процесите на глобализација не одговараат на парламентарната сувереност воспоставена пред неколку века.

ставеноста на крупното свештенство во парламентот) издејствувало негово вклучување во парламентот.¹³⁹

Причината за ваквите барања била противењето на претставниците на пониското свештенство околу начините како се носеле одлуките за собирање на даноците. Паралелно со проширувањето на избирачкото право и на другите делови од општеството во парламентот започнал процесот на вклучување и на овие претставници во системот на власта. Така, се формирал и вториот, долниот дом на парламентот – Домот на комуните (Домот на обичните граѓани). **Формирањето на овој дом бил резултат на потребата од натамошно проширување на бројот на граѓани кои биле вклучени во вршењето на власта на земјата.** Во Домот на комуните членувале претставници на пониските слоеви на општеството наспроти повисоките слоеви кои биле претставени во Домот на лордовите. Во овој дом парламентот добил свои претставници од грофовиите и градовите (commons), како и претставници на ситното племство.

Јасното одделување на двата дома на парламентот се случило во 1341 година, а од 1351 година Домот на комуните заседавал во сопствено, одделно (посебно) место за работа, односно за одржување на седниците, додека во 1377 година за прв пат избрал и свој претседател, односно спикер.

Поделбата на парламентот на два дома била резултат на поголем број историски околности. Во текот на историјата, ваквата двodomна структура предизвикала инспирација и во други држави кои ја вообличиле институцијата парламент на идентичен начин. **Англија не е само земја „татковина на парламентот“, таа е и татковина на двodomната парламентарна структура.**

¹³⁹ Ibid, Vasovic, (стр.340-341).

Парламентот во Англија многу брзо се изборил за правото да учествува во донесувањето на законите. Иако на почетокот монархот бил единствен законодавец кој барал само „помош и совет“ од членовите на парламентот, без обврска да ги прифати дадените совети, со текот на времето, а посебно на почетокот на 14 век, парламентот прераснал во формален учесник во законодавната постапка.

Домот на комуните ја добил оваа улога во две ситуации:

- » **Прво**, кога се одлучувало за правото на одобрување на даноците на граѓаните, и
- » **Второ**, кога се одлучувало за правото на поднесување петиции против кралот.

Неопходната согласност на Домот на комуните при оданочувањето на граѓаните била стекната кон крајот на 13 век, и од тогаш таа станува дел од правото на Англија. **Во овој период било создадено и правилото: „нема оданочување без претставништво“ (No taxation without representation)** кое уште на самиот почеток било строго почитувано. **Монархот морал да добие позитивно мислење од членовите на Домот на комуните ако сакал да изврши некакви промени во однос на собирањето на даноците.** Истото се однесувало и на правото за поднесување петиции од страна на граѓаните во врска со работата на државните органи, правото да се дискутира и да се заземе став за нив, правото, паралелно со жалбите да се предлагаат и мерки/начини за отстранување на грешките преку предлагање измени на постојните решенија и слично. **Подоцна правото за поднесување петиции се трансформирало во право на неформална законодавна иницијатива.**

Наспроти ваквото право на парламентот стоел монархот кој формално немал обврска да ги прифаќа предлозите доставени од Домот на комуните, меѓутоа, со текот на вре-

мето, монархот сè почесто ги прифаќал поради фактот што сакал да одржува добри односи со членовите на Домот на комуните за да може да ја добие нивната согласност во однос на прашањата поврзани со даноците и оданочувањето.

Со текот на времето, се развивало и правото на Домот на комуните на неформална законодавна иницијатива. Имено, наместо само да иницирал донесување на одреден пропис, препуштајќи му ја на монархот обврската да го формулира неговиот текст, членовите на Домот на комуните започнале самостојно да изработуваат нацрт-прописи, односно т.н. „Bills“ кои им биле доставувани на изјаснување на членовите на Домот на лордовите.

Тие, пак, откако ќе даделе позитивно мислење, ваквиот предлог-закон понатаму го препраќале кај монархот со барање односниот конкретен текст да биде потврден од негова страна. Во оваа смисла, ако монархот позитивно се изјаснел за таквите прописи, истите станувале закони (Statutes). На овој начин, монархот престанал да биде единствениот кој ги носел законите во земјата, станувајќи еден од трите фактори од кои зависи усвојувањето на законските прописи. Така, монархот, и покрај ова, во однос на законодавството задржува други права:¹⁴⁰

- » **Прво, право на законодавна иницијатива** што постои наспроти правото на парламентот да иницира носење на одреден закон.
- » **Второ, право на законска санкција**, односно право да стави вето на закон усвоен во парламентот. Монархот, правото на вето го користел исклучително ретко, затоа што не сакал да ги наруши односите со Домот на комуните од кој, како што видовме, бил зависен во однос на прашањата поврзани со оданочувањето на граѓаните.
- » **Трето, право да донесува наредби (ordinances) и прокламации (proclamations), како општо-**

¹⁴⁰ Lazar Marković, *Parlamentarno pravo*, Ekopres, Beograd, 1991, (стр.129).

задолжителни акти, со начелно привремено важење. Прецизното разграничување меѓу законите, од една страна, и споменатите акти, од друга страна, никогаш не е направено. Така, и покрај начелно усвоениот став дека постојните закони можат да се менуваат или да се укинуваат само со други, нови закони, во практиката монархот знаел да одлучи да ги промени законите со свои наредби.

- » **Четврто, право монархот да ослободи одредена личност од примена на одреден закон во конкретен случај (ius dispensandi).**

Во периодот од 15 до 17 век односите меѓу монархот и парламентот поминувале низ различни фази, така што и во законодавната сфера меѓу нив имало поголема, односно помала соработка, па и повремени судири. Општо земено, односите меѓу овие два фактора се подобрани за време на владеењето на династијата Тјудор (1485-1603 година), додека за време на владеењето на династијата Стјуарт (1603-1649 година) монархот и парламентот се наоѓале во состојба на постојано непријателство. Ваквото непријателство завршило со погубување на кралот Чарлс Први и со прогласување на република под водство на Кромвел.

По завршувањето на т.н. Славна револуција од 1688 година дошло до усвојување на Законот за правата (Bill of rights) од 1689 година од страна на парламентот што му дало уште поголема тежина на овој документ. Ако Големата повелба за слободата од 1215 година оставила свој печат врз уставниот развој на средновековна Англија, Законот за правата ги удрил темелите на уставните институции на современа Англија. Со овој документ судирот меѓу монархот, од една страна, и парламентот, од друга страна, конечно се разрешил во корист на законодавната власт, поради што во теоријата се констатирало дека сувереноста во државата конечно преминува во рацете на дводомното претставничко тело.

Од аспект на парламентот, Повелбата за правата се дефинира како документ со кој на вистински начин биле осудени намерите на монархот за апсолутна и лична власт.

Имено, во неа биле содржани повеќе значајни одредби:

- » **Прво**, изрична забрана за монархот без согласност на парламентот да може да го спречува остварувањето на законите или да ги ослободува граѓаните од нивната примена;
- » **Второ**, изрично било прогласено за незаконско секое собирање даноци од граѓаните без согласност од парламентот;
- » **Трето**, изрично било забрането држење на постојана војска во време на мир без дозвола од парламентот;
- » **Четврто**, биле барани цврсти гаранции дека изборите за членови на Домот на комуните морале да бидат слободни; и
- » **Петто**, постоела обврска за членовите на парламентот почесто да се состануваат.

Повелбата за правата и до ден-денес игра улога на најважен уставен документ.

Кога во англиската теорија се зборува за парламентот како суверен орган, обично се прави **разлика меѓу правната и политичката сувереност.**

Сувереноста на парламентот се состои во неговото овластување да донесува закони со кои, без никакво правно ограничување поради непостоење устав, може да се обликува уставното уредување на Англија. Меѓутоа, **парламентот, сепак, не е целосно слободен во донесувањето на законите, бидејќи тој мора да води сметка за јавното мислење во Англија, кое во институционализирана форма се појавува преку електоратот. Во оваа смисла, не парламентот, туку електоратот е носител на политичката сувереност.** Токму затоа, пар-

ламентот како правно суверен орган, никогаш нема да донесе одлука на чиешто донесување би се спротивставил политичкиот суверен, односно електоратот.¹⁴¹

Во последниве децении во Обединетото Кралство се вообличува т.н. **теорија на мандатот, според која избирачите им го доверуваат правото на пратениците во Домот на комуните, во текот на петгодишниот мандат, да можат да донесуваат одлуки во согласност со програмата на партијата, а за која мнозинството од избирачите дале поддршка на изборите. Ако парламентот (пред сè, Домот на комуните) донесе некоја поинаква одлука (станува збор за одлука од поголема важност), тоа би се протолкувало како злоупотреба на правната сувереност со која располага парламентот, односно повреда на ставот на политичкиот суверен – избирачкото тело.**

Важно е да се нагласи дека кога во Англија се зборува за парламентот како суверен орган, всушност, се мисли на неговата сувереност од правен аспект, која мора да се движи во рамките на сувереноста во политичка смисла. Номинален носител на политичката сувереност преку парламентот е електоратот (при тоа е интересно да се нагласи дека во Англија при воведувањето на демократијата никогаш не е прокламирано начелото на народен суверенитет, како во другите земји. Сепак, независно од тоа, ова начело постои).

1. ДОМ НА ЛОРДОВИТЕ

1.1. Историски аспекти

Од моментот кога за прв пат се подели на два дома, во 14 век, до денес, англискиот парламент ја има задржано дводомната структура. Она што се менувало низ вековите е правната положба и значењето на двата дома во вршењето на функциите во државата.

¹⁴¹ Mackintosh, J.P., The British Cabinet, Stevens, London, 1962, (стр. 190-194).

Домот на комуните, создаден првенствено како Долен дом постепено прераснал во позначаен дом на парламентот во однос на Горниот дом, односно Домот на лордовите. На ваквата статусна промена влијаеле многу фактори:

- » **Прво**, составот, односно начинот на регрутирање на членовите во домовите;
- » **Второ**, јакнење на овластувањата на Домот на комуните и исклучивата одговорност на владата пред овој дом;
- » **Трето**, доминантноста на Домот на комуните во законодавната сфера;
- » **Четврто**, општите демократски трендови, односно јакнењето на улогата на јавното мислење институционализирано преку избирачкото тело како изборна основа на Домот на комуните.

Домот на лордовите, настанат од Големиот совет, на почетокот бил доминантно застапен од крупните феудални и црковни големодостојници. Тој и денес го има сочувано својот аристократски карактер.

Имено, во современиот свет овој парламентарен дом претставува редок пример кој има не само аристократско потекло, туку, пред сè, претежно недемократски, односно неизборен состав.

Големиот совет во почетоците бил составен од сите војводи, грофови и големи барони кои биле поставени во непосреден, вазален однос кон монархот. Меѓутоа, мошне брзо, кон крајот на 12 век, во Големиот совет заседавале само оние крупни феудалци кои биле повикани од монархот да присуствуваат во неговата работа.

Од 14 век било вообличено правилото според кое еднаш повикано лице кое ја прифатило поканата, имало право и во иднина редовно да биде повикувано, односно и по неговата смрт, неговиот најстар син да има право да членува во Советот сè додека има машко потомство во директна линија во семејството. Следниот чекор во однос на структурата на

членувањето во ова тело се прави кога монархот си доделил овластување во согласност со кое добил право со сопствен акт да има право да подари наследно перство на одредена личност, што значи и право таа личност да членува во Домот на лордовите. И денес, монархот има право да именува наследни перови без притоа да има какви било ограничувања.

Станува збор за лордови „наследни перови“ (**Hereditary peers**) кои се дел од групата на „световните лордови“ (**Lords temporal**), односно тоа се оние членови на Домот на лордовите кои не се духовни лица. Имено, освен нив, како дел од горниот дом се и највисоките црковни достојници на Англиканската црква предводени од поглаварот, кои се нарекуваат „духовни лордови“ (**Spiritual lords**). Конечно, членови на Домот на лордовите, како дел од групата на „световните лордови“ се и т.н. „правни лордови“ (**Law lords**), односно лицата што ги извршуваат највисоките судски функции во земјата. Во оваа смисла, важно е да се потенцира дека правните лордови по навршувањето на 70 години старост повеќе не можат активно да ја вршат судската функција, иако тие и натаму остануваат членови на Домот на лордовите. На самиот крај, почнувајќи од 1958 година, кога се носи Законот за доживотното перство (Life peerages act), дел од Горниот дом на британскиот Парламент се и „доживотните перови“ (**Life peerages**). Тоа се истакнати личности од јавниот, општествениот и културниот живот на државата, кои на предлог на првиот министер на државата ги именува монархот. Со тоа тие практично стекнуваат право на доживотно членство во Домот на лордовите, но без право функцијата да биде наследена како во случајот со „световните лордови“.

Со судските реформи од 2004 се вовеле разграничување помеѓу судството, од една, и парламентот, од друга страна, при што две новини произлегоа од овие реформи. Првата е дека „Лордот канцелар“ повеќе не е судија, а самото именување на судиите е надлежност на независна комисија, додека втората новина е востановувањето на Врховен суд, како посебен судски орган, издвоен надвор од структурата на Домот на лордовите.

1.2. Структура на Домот на лордовите

Структурата на Домот на лордовите може да се подели на два дела:¹⁴²

- » **Прво, световни лордови (Lords Temporal)**, во кои влегуваат:
 - **Наследните перови - Hereditary peers;**
 - **Правните лордови - Law lords**, како и
 - **Доживотните перови - Life peerages.**
- » **Второ, духовни лордови (Spiritual lords)**, во кои влегуваат **највисоките достојници на Англиканската црква предводени од нивниот духовен поглавар.**

Ваквиот состав на Домот на лордовите одлуките ги носи со нагласена конзервативна нишка. Во оваа смисла, како пример, во првите децении од 20 век, соодносот на членовите на Горниот дом од аспект на политичката припадност бил 7:1 во корист на Конзервативната партија. Сепак, **трендовите се менуваат, па така во првите децении од 20 век може да се констатира дека соодносот е приближно ист меѓу лордовите припадници/поддржувачи на Конзервативната партија и лордовите припадници/поддржувачи на Лабуристичката партија.**

Со оглед на фактот дека британскиот двопартиски систем нема апсолутна форма, во Домот на лордовите се среќаваат и поддржувачи на Либерално демократската партија, како трета по големина партија во државата, како и поддржувачи на некои помали политички партии. Голем број од членовите на овој дом се декларирани и како политички неопределени, односно како независни пратеници.

Домот на лордовите е сместен во Вестминстерската палата во Лондон, и со него претседава **Лордот канцелар**

¹⁴² Norton, P. "The House of Commons and the Constitution: The Challenges of the 1970's", PA, 1981, (стр. 253). Turpin, C. British Government and the Constitution, 5th edition, Oxford, London, 2002.

(Lord Chancellor) кој е истовремено и владин министер одговорен за ресорот правда, при што како негова суштинска надлежност е грижата за британскиот судски систем. Неговата надлежност во најголема мера се однесува на три клучни работи:

- » **Прво, избор на судии кои** ги именува монархот на предлог на Лордот канцелар, кој, пак, во однос на конкретниот избор е советуван од конкретно професионално тело;
- » **Второ, грижа за сочувување и унапредување на независноста на британскиот судски систем;** и
- » **Трето, законодавна иницијатива** за структурни промени во насока на зајакнување на независноста и самостојноста на судската власт во рамките на британскиот уставно-правен систем.

Специфично за Лордот канцелар е што тој има надлежност да ги **именува и црковните судови на Англиканската црква** во чии рамки како за „цивилните“ судии така и за „црковните судии“, номинално тој го врши изборот, секако по предлог на Црквата.¹⁴³

1.3. Надлежности на Домот на лордовите

Постепеното намалување на улогата на Домот на лордовите во однос на улогата на Домот на комуните, пред сè, се гледа во две сфери:

- » **Прво, во сферата на законодавството.** Од самата поделба на парламентот на два дома се вовело правилото дека за прифаќање на еден законски предлог е неопходна согласност на двата дома. Сепак, ако таква согласност не биде постигната, законскиот предлог не би можел да му биде поднесен на монархот на потпис за да стане закон. Во оваа смисла, исклучок од ова правило се законските

предлози од областа на финансиите, односно буџетот и даноците. Имено, во овој дел, во согласност со историските причини поради кои бил формиран Домот на комуните, а кои изворно биле поврзани со даноците и финансиите, овој Дом во однос на финансиските закони имал доминантност над Домот на лордовите. Домот на лордовите не може да не даде согласност за законите од финансиска природа кога истите се усвоени од Долниот дом.

- » **Второ, во сферата на извршната власт.** Имено, со текот на еволуцијата на институцијата кабинет, во 18 и во 19 век дошло до постепено вообликување на правилото според кое владата, односно кабинетот мора да ја ужива довербата единствено на Домот на комуните поради фактот што тој е претставничко тело на сите граѓани на државата. Така, всушност, и се создала уставната конвенција за одговорноста на владата пред Домот на комуните. Од друга страна, пак, владата, посебно по носењето на првиот закон за народното претставништво во 1832 година, повеќе не сноси одговорност пред Домот на лордовите.

Ваквиот трансфер на надлежностите од Домот на лордовите на Домот на комуните не се одвивал мирно и без потреси. Во периодот на 19 и почетокот на 20 век во односите меѓу двата дома на британскиот Парламент настанала сериозна криза. Причината биле двата законски предлога кои се однесувале на прашањето за давање автономија на Ирска, како и на прашањето за воведување одредени понапредни социјални мерки.

На овие предлози Домот на лордовите жестоко се спротивставил поради што иако актите се усвоиле во Домот на комуните неколку пати тие не можеле да стапат на сила. Токму затоа Обединетото Кралство дошло до раб на уставна криза која се заканила дека ќе го блокира функциони-

¹⁴³ Bogdanor, V., *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, 1996, Peele, G., *Governing the UK*, Oxford, 1995.

рањето на институциите. Како опција за надминување на кризата се наметнала потребата од зголемување на бројот на членовите на Домот на лордовите преку именување на „доживотни перови“ од страна на монархот на предлог на кабинетот, но, сепак, тоа не се случило.¹⁴⁴

Состојбата се надминала откако се усвоил Законот за парламентот од 1911 година со кој биле намалени законодавните овластувања на Домот на лордовите. Имено, **овој дом добил право само на суспензивно (одложено) вето на законските предлози усвоени во Домот на комуните за најмногу две години. Сепак, и покрај одлагањето ако законот бил усвоен и по трет пат во Домот на комуните, по истекот на двете години, тој со потврда од страна на монархот, а без усвојување од страна на Домот на лордовите, станувал закон. Во согласност со Законот за парламентот од 1911 година**, во однос на финансиските закони, Домот на лордовите ја изгубил можноста да го попречува нивното донесување ако биле изгласани во Домот на комуните. Како резултат на законските измени, Домот на лордовите и фактички престанал да биде рамноправен законодавен фактор со Домот на комуните.

Во 1949 година дошло до натамошно намалување на улогата на Домот на лордовите во законодавната сфера. Во време на владеењето на лабуристичката влада, во првите години по завршувањето на Втората светска војна, односно во 1949 година, бил донесен нов Закон за парламентот, со кој можноста на Домот на лордовите да го одложува стапувањето на сила на законите усвоени од страна на Домот на комуните била намалена од две на една година. Ако законот бил усвоен и по втор пат во Домот на комуните, по истекот на една година, истиот станувал закон, без разлика дали Домот на лордовите се согласил со него или не.

¹⁴⁴ Giddings, P., *Parliamentary Accountability: A Study of Parliament and Executive Agencies*, London, 1995.

Во праксата биле многу ретки случаите кога Домот на лордовите се спротивставувал на законските предлози усвоени во Домот на комуните, со што и фактички и формално овој дом ја добил функцијата на вистинска законодавна власт во земјата.

Домот на лордовите има и одредени судски овластувања. До 1948 година лордовите, во случај да биле обвинети, имале право, во согласност со одредбите на старото феудално право, да им суди Домот на лордовите. Иако Лабуристичката влада ја укинала оваа привилегија во 1948 година, сепак, **Домот на лордовите до 2004 останал традиционално највисок апелациски суд за граѓанските предмети во целото Обединето Кралство, и за кривичните предмети во Велика Британија.** Меѓутоа, оваа судска функција не ја остварува целиот дом, туку само т.н. правни лордови.

Во Англија се наведуваат бројни причини кои се во корист на постоењето на Домот на лордовите. Многу од нив се поврзуваат со традицијата и историското значење на овој дом во текот на вековите. Во согласност со други мислења, пак, Домот на лордовите има корисна улога како втор дом поради тоа што со различни аргументи ги разгледувал прашањата кои се расправаат во првиот, претставничкиот дом. Сепак, процесите на демократизација оставиле своја последица врз намалувањето на улогата и значењето на Домот на лордовите, посебно во текот на 20 век.

Реформата во поглед на неговиот состав (воведувањето на државни перови), како и намалувањето на неговите законодавни овластувања означиле движење по средна линија. Имено, од една страна, не се пристапило кон негово укинување, додека, од друга страна, не се обезбедило ниту негова ефективна улога каква што можело да ја има. Домот на лордовите не му пречи никому. Во таа смисла, **иако за Англија се вели дека е пр-**

вата држава во светот што го вовела бикамерализмот, односно дводомноста, сепак, по својата суштина таквата дводомност е само фасада (форма без суштина). Во оваа насока е и мислењето на Сијес кој констатирал: „ако Горниот дом не се согласува со Долниот дом, тогаш тоа е штетно, а ако, пак, се согласува со него, тоа е вишок“.¹⁴⁵

Интересно е да се напомене дека во 1999 година лабуристите предложиле закон со кој се најавило воспоставување на Кралска комисија која требало да препорача некаква нова форма на Домот на лордовите што би требало да биде во согласност со демократските процеси во земјата. Така, по овој закон за Домот на лордовите од 1999 година, од вкупно 760 наследни перови останале само 92, по што вкупниот број на членови во овој дом изнесува околу 690. Најголем број од членовите се доживотни перови, тука влегуваат и 92 наследни перови, помал број се активни или пензионирани правници-лордови и 26 бискупи на Англиканската црква.

2. ДОМ НА КОМУНИТЕ

2.1. Историски аспекти

Славната револуција и донесувањето на Bill of rights во 1689 година се сметале за настани со кои конечно се намалила моќта на монархот и се утврдила супрематијата на парламентот. Имено, **институцијата монарх и понатаму продолжила да егзистира во Англија во форма и со овластувања кои ја обликувале државата во ограничена парламентарна монархија**. Со текот на времето Домот на комуните (наспроти Домот на лордовите) прераснал во доминантно тело за разлика од почетоците кога бил само формално определено како тело со претставнички карактер. Причината за ваквата состојба и зависност

¹⁴⁵ Russel, M., *Reforming the House of Lords*, Oxford, London, 2000.

на Домот на комуните во однос на Домот на лордовите се поврзале со повеќе околности:¹⁴⁶

- » **Прво, начинот на селекција на членовите на Домот на комуните.** Лордовите, како сопственици на земјиштето во државата, имале силно влијание врз изборот на членовите во Домот на комуните. Со оглед на нивната финансиска моќ, тие без поголеми проблеми успевале да извршат влијание врз избор на нивните кандидати во Домот на комуните кои ги претставувале грофовиите и градовите.
- » **Второ, надмоќта на кабинетот и на монархот.** Користејќи ги привилегиите кои ги имале овие структури, исто како и членовите на Домот на лордовите, успеале да извршат влијание врз тоа кој кандидат би требало да биде избран за член во Домот на комуните.
- » **Трето, карактерот на изборните единици.** Во овој период, изборните единици за членови на Домот на комуните биле исти со границите на одделните градови и грофовии. Во меѓувреме, од разни причини поголем дел од градовите и грофовиите останале практично ненаселени, иако од нив и натаму се избирале членови за Домот на комуните. Во дел од овие градови кои го добиле името „гнили градови“ (Rotten boroughs), избирачкото тело го сочинувале само неколку десетици лица, па и помалку. Во исто време, за ситуацијата да биде подраматична, се развивале нови, просперитетни населени места (градови) кои во однос на првите останале без правото жителите да избираат свои претставници во Домот на комуните, поради што овој дом немал доволно простор да прерасне во вистински претставнички дом на граѓаните на земјата.
- » **Четврто, надмоќноста на аристократијата.** Во 19 и во 20 век, аристократијата сè уште била не

¹⁴⁶ Ryle, M., *House of Commons Procedures*, Blackburn, R., Plant, R. (ed), *Constitutional Reform*, London, 1999.

само најмоќна економски, туку и најголем дел од министрите во владата и други високи државни функционери доаѓале од Домот на лордовите. Дури во 1868 година, еден министер во владата бил од неаристократско потекло, што се сметало за почеток на силното реформистичко движење предводено од буржоазијата.

Токму буржоазијата, како резултат на индустриската револуција во 18 век, започнала да концентрира големи богатства, поради што подоцна се појавиле силни настојувања токму од нејзините редови да обезбеди учество во вршењето на власта. Овие настојувања биле можни единствено преку реформата на Домот на комуните. Носечката идеја била да се најде начин да се отргне овој дом на британскиот Парламент од исклучително силното влијание врз неговата работа на Домот на лордовите.

Во 1832 година бил усвоен **Законот за народното претставништво (Representation of the people act)**, со кој значително се проширило избирачкото право во државата. За разлика од претходно кога целото избирачко тело за избор на членови на Домот на комуните било помалку од 500.000 граѓани (што значи 4% од населението), во најголем дел сопственици на недвижности кои плаќале даноци, со Законот од 1832 година електоратот се зголемил за два пати. Со овој закон, на т.н. „гнили градови“ им било одземено правото да бидат претставени во Домот на комуните, односно била извршена прераспределба на мандатите во согласност со бројот на населението.

Со Законот за народното претставништво од 1832 година работниците сè уште не биле во можност да учествуваат во вршењето на власта поради имотниот цензус присутен во законот. Поради револтот на работниците се појавиле нови движења кои имале за цел натамошно демократизи-

рање на уставно-правниот систем во државата.¹⁴⁷ Станува збор за реформатори кои одиграле голема улога во зголемувањето на правата на работниците познати под името **„Чартисти“ кон чии залагања подоцна се приклучила и Либералната партија. Овој општествен притисок придонел во повеќе наврати да се направат измени и дополнувања во изборните закони со цел натамошно демократизирање на државата и нејзино претворање во вистинска парламентарна демократија.**

Така, со законот од 1867 година било предвидено натамошно намалување на имотниот цензус. Голем број индустриски работници се стекнале со избирачко право. Како што со реформата од 1832 година Домот на комуните се отворил за претставниците на буржоазијата, така со новата реформа од 1867 година овој дом започнал да ги претставува и интересите на работниците.

Исто така, со законот од 1867 година била извршена натамошна прераспределба на местата во Домот на комуните во согласност со бројот на населението во одделните изборни единици.

Со реформата од 1872 година изборите станале тајни, односно било предвидено гласањето да се одвива тајно, додека со реформата на изборното законодавство од 1884 година било предвидено натамошно проширување на избирачкото право на земјоделските работници. Со оваа реформа, во Англија избирачкото право се проширило на речиси 4 милиони граѓани.

Со реформите од 1885 година, пак, конечно биле воведени униноминалните избори, со што најголем дел од државата била поделена на толку изборни единици колку што се избирале претставници во Домот на комуните.

¹⁴⁷ Lipow, A., Political Parties and Democracy, Exploration in History and Theory, London, 1996, Charmele, I., A History of Conservative Politics, London, 1996.

Избирачкото право и натаму останало резервирано само за припадниците на машкиот пол, при што важно е да се спомене дека жените (постари од 30 години) своето право на глас го добиле дури во 1918 година. Во 1928 година избирачкото право меѓу мажите и жените било изедначено во потполност, така што истото без разлика на полот го уживале сите граѓани постари од 21 година.

Со реформата од 1948 година биле укинати одделни случаи на „двојно избирачко право“, така што избирачкото право во државата конечно прераснало во општо и во еднакво право на глас.

2.2. Структура на Домот на комуните

Денес, Домот на комуните брои вкупно 650 претставници кои се избираат на општи и непосредни избори со тајно гласање од страна на граѓаните на Обединетото Кралство во согласност со правилата на мнозинскиот изборен модел во еден круг. Државата е поделена на толку изборни единици колку што пратеници се избираат, при што од една изборна единица може да се избере само еден пратеник.

Вкупниот број пратеници во Обединетото Кралство¹⁴⁸ се избира:

- » **Прво**, од Шкотска – 59 пратеници;
- » **Второ**, од Велс – 40 пратеници;
- » **Трето**, од Северна Ирска – 18 пратеници; и
- » **Четврто**, од Англија – 533 пратеници.

Во секој од деловите има организирано посебна комисија која ги утврдува границите на изборните единици и врши нивна ревизија, односно приспособување. Се

¹⁴⁸ Бројот на пратеничките мандати што се избираат во Домот на комуните може да се менува со годините. Споменатите бројки се актуелни од 2010 година наваму. Инаку, во 1997 година, Домот на комуните броеше 659 пратеници, и тоа од Шкотска 71 пратеник, од Велс 35, од Северна Ирска 12, а од Англија 533 пратеници.

смета дека границите на изборните единици се одредени според објективни критериуми поврзани со бројот на населението, географијата на просторот и други релевантни фактори. Анализата на изборните единици упатува на заклучокот дека просечната изборна единица во државата опфаќа околу 70.000 жители, односно најмалата опфаќа околу 40.000, додека најголемата околу 80.000 жители.

Пред одржувањето на општите избори во Британија во 2010 година, Конзервативната партија дала предлог за намалување на бројот на мандатите во Домот на комуните за 10% (односно 65 мандати помалку), додека либералните демократи сметале дека бројот на членовите треба да се намали за 150 пратеници. Тогашната коалициска влада (2010-2015) дала предлог до Домот на комуните за намалување на бројот на пратеници од 650 на 600 члена, како дел од програмата за поголеми промени во бројот и во големината на изборните единици, но парламентот го блокирал овој процес на повторно исцртување на нови изборни единици што било неопходно за општите избори да се одржат со помалку членови во Домот на комуните. Интересно е да се напомене дека постојните членови на Домот на комуните имаат проблем со тоа каде ќе седат во текот на седниците, бидејќи капацитетот на дрвените клупи е за 437 пратеници, но не и за 650 пратеници. Еднаков проблем е и со лоби собите каде пратениците влегуваат кога гласаат „за“ или „против“ одреден закон или друго прашање. И двете соби се исто така мошне мали за да можат да ги соберат сите пратеници што гласаат.

Инаку, во согласност со постојното изборно законодавство на државата, активното избирачко право се стекнува со навршување на 18 години, додека пасивното со навршени 21 година, при што не постои пропис со кој е утврдено дали кандидатите за пратеници треба да живеат во својата изборна единица или не. Поради ова, некои од партиските кандидати многу често во согласност со партиските потреби

се „селат“ од една во друга изборна единица. Исто така, кандидатите за пратеници на изборите за да можат да бидат кандидирани за членови во Домот на комуните мора да уплатат депозит во полза на државата во износ од 500 фунти кој не им се враќа назад ако освојат помалку од 1/20 од гласовите во изборната единица. Важно е да се истакне дека оваа обврска била воведена уште во минатото со цел да се ограничи кандидирањето на некои несериозни или неподобни личности. Со оглед на ниската висина на паричниот надоместок, истиот не ја исполнил целта, поради што денес повеќе се толкува како реликт од минатото отколку како важен момент во развојот на државата.

Изборите во Обединетото Кралство се спроведуваат во согласност со мнозинскиот изборен модел на гласање во еден круг или мнозинскиот изборен систем со релативно мнозинство (first-past-the-post-system). За избран се смета оној кандидат кој има освоено мнозинство од вкупниот број излезени граѓани на избори. Ова мнозинство е релативно мнозинство.

Денес, мандатот на пратениците во Домот на комуните изнесува 5 години. Истиот е утврден во Законот за парламентот од 1911 година. Пред 1911 година мандатот на пратениците во Долниот дом изнесувал 7 години, односно две години повеќе. Во однос на времетраењето на мандатот на претставниците во Домот на комуните е карактеристично тоа што во ниту еден случај (освен во времето меѓу двете светски војни, кога Домот на комуните самоиницијативно го продолжи) и во ниту еден состав, Домот на комуните не останал цели пет години на позиција на власт. Имено, сите досегашни пратенички состави биле распуштани пред истекот на мандатот, поради што во теоријата е констатирано дека „просечниот век на траење“ на мандатот на членовите на Домот на комуните е помал од четири години.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Baston, L., *Politico's Guide to the General Election*, London, 2000.

Причината за ова е бидејќи одлуката за распуштање на Домот на комуните е во рацете на владата (кабинетот) на чело со првиот министер, иако формално ваквата одлука ја носи монархот на предлог на првиот министер. Причините поради кои може да се распушти Домот на комуните (како и на секој друг парламент во државите со парламентарен систем на владеење), се различни, но како најчести се споменуваат следните:

- » **Прво, во случај Домот на комуните да ѝ изгласа недоверба на владата, таа може наместо да поднесе оставка да се одлучи на распуштање на Долниот дом, односно да предизвика распишување на нови парламентарни избори;**
- » **Второ, во случај на изразени конфронтации меѓу власта и опозицијата, а во насока на нивно надминување, владата може да одлучи да предизвика распуштање на Домот на комуните, односно распишување на нови избори.** Логиката на ваквиот потег лежи во барањето граѓаните да се изјаснат која опција ја прифаќаат повеќе;
- » **Трето, во согласност со уставната конвенција за теоријата на мандатот владата нема право да бара од Домот на комуните да одлучува за прашања кои не биле предвидени во изборната програма на победничката партија;**
- » **Четврто, како најчеста причина се смета самоиницијативната одлука на владата донесена пред истекот на редовниот мандат со која се распушта Домот на комуните.** Секоја влада има за цел да остане на власт колку е можно подолго време поради што и го одбира најдобриот момент за распуштање на Домот на комуните од аспект на рејтингот на владејачката партија меѓу гласачите. Познато е дека расположението на јавното мислење се менува. Затоа за владата е мно-

гу важно да се обрати до електоратот тогаш кога ужива најголема доверба. Во согласност со партиските проценки кои се извлекуваат од успехите што владата ги постигнува во надворешната и внатрешната политика, резултатите од дополнителните избори, разните „сондажи“ на расположението на електоратот, владата може да одлучи да го распушти Домот на комуните во најпогодниот момент за партијата. Тоа обично се случува кон крајот на четвртата или почетокот на петтата година од мандатот на Домот на комуните, но многу често и порано. Ако владата го „одбрала“ вистинскиот момент, таа сигурно ќе обезбеди нов мандат од пет години. Но, ако погреша во проценката, мнозинството на изборите може да го освои опозицијата која ќе формира нова влада.

Работата на Домот на комуните по правило започнува кон крајот на октомври и трае со одредени прекини (за време на Божиќ, Велигден и Духовден) до крајот на јули. Во текот на една календарска година, Домот на комуните заседава во просек 160 дена.

Седниците во Долниот дом се свикуваат од понеделник до четврток од 14.30 часот до 22.30 часот, а во петок од 11 часот до 16.30 часот.

Кворумот за работа на Домот на комуните во најголем број случаи е околу 40 члена со тоа што пратениците немаат обврска постојано да бидат присутни во салата. Кворумот се утврдува само при чинот на гласање, при што во салата за седници се повикуваат сите пратеници кои во тој момент се наоѓаат во другите простории во зградата. На седниците, по правило, присуствуваат поголем број членови ако се работи за изјаснување по некои важни прашања, а посебно кога се гласа доверба на владата присутни се речиси сите членови.

Домот на комуните заседава во познатата правоаголна сала во Вестминстерската палата. За разлика од мнозинството парламенти (во кои салата за седници има полукружна, односно амфитеатрална форма каде пратениците се распоредуваат од левата страна, преку центарот, па сè до десната страна), салата на Домот на комуните има правоаголна форма со клупи кои се скалесто наредени, пратениците од мнозинството седат на едната страна, додека пратениците од опозицијата на другата, спротивна страна. Двете спротивставени страни се гледаат „очи во очи“ и често пати водат жестоки вербални дуели. Во салата на Домот на комуните не постои говорница од која се обраќаат пратениците, туку тие зборуваат од своите места.

2.3. Спикер на Домот на комуните

Со седниците на Домот на комуните претседава спикер (Speaker). Називот кој се употребува (спикер) потекнува од времето кога спикерот во име на Домот му соопштувал на монархот она што Домот требало да му го соопшти, односно тој говорел/се обраќал во негово име.¹⁵⁰

Спикерот ги има следниве надлежности:

- » **Прво**, раководи со седниците во Домот на комуните, при што тој самиот не учествува во нив;
- » **Второ**, спикерот не гласа, освен ако неговиот глас е пресуден;
- » **Трето**, одлучува кои законски предлози имаат финансиски аспекти (финансиски закони), бидејќи од тоа зависи дали Домот на лордовите ќе има можност со свој став да се спротивстави на законскиот предлог усвоен од Домот на комуните (спикерот посредно влијае на обемот на учество на Домот на лордовите во законодавната работа);

¹⁵⁰ Marshal G., *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, 1984, Oliver, D., *Constitutional Reform in the UK*, Oxford, 2003.

- » **Четврто**, иако е избран како член на една од партиите, тој не треба да биде човек ниту на власта, ниту на опозицијата. Спикерот е човек на Домот на комуните и додека ја врши функцијата треба да се воздржува од какви било партиски активности и пристрасности;
- » **Петто**, е суверен раководител на работата на Домот на комуните, односно во раководењето со седниците на Домот. Спикерот се однесува неутрално и непристрасно, а неговата улога често пати се споредува со улогата на судија. Од друга страна, неговите одлуки мораат беспоговорно да се прифатат од страна на пратениците, бидејќи, како што се вели, тој е „безгрешен како папата“;
- » **Шесто**, го претставува Домот на комуните во контактите со останатите институции во државата, како и во меѓународните односи и врши други овластувања во согласност со природата на неговата функција.¹⁵¹

Пред гласањето за спикер, во Домот на комуните се постигнува меѓупартиска согласност за личноста која ќе ја извршува оваа функција, така што за кандидатот гласаат пратениците и од мнозинството и од опозицијата. Од традиционални причини, изборот на спикер и денес подлежи на потврда од страна на монархот како формален чин, при што е важно да се истакне дека последен пат кога еден монарх го оспорил изборот за спикер се случил во далечната 1679 година.

2.4. Начин на работа на домот на комуните

Начинот на работење на Домот на комуните е регулиран со деловник за работата на домот познат како Standing orders. Овој акт го донесува Домот самостојно и по потреба самостојно го менува. Основната цел на овој акт е утврдување на начините на расправа по одделни прашања и начините на одлучување на пленарните седници.

¹⁵¹ W.I.Gutsman, The British Political Elite, New York, 1973.

Спикерот има одлучувачка улога при расправите на седниците на Домот на комуните. Имено, расправата за одделни прашања на пленарните седници трае сè додека спикерот, на предлог на некој од членовите на Домот, не ја донесе одлуката да се прекине со дискусиите и да го постави конкретниот акт или прашање на гласање пред пратениците.¹⁵²

Во последните децении, како резултат на одредени негативни искуства на опструкција на работата, воведени се нови средства кои имаат за цел скратување на расправите, односно донесување одлуки во релативно пократки рокови. Тука се истакнуваат три средства:

- » **Прво, т.н. гилотина**, односно ставање на гласање предмет за кој се расправало по истекот на една-пред утврденото време, без можност за водење на натамошна дискусија;
- » **Второ, т.н. заклучување по оддели (Closure by sections)**, што подразбира законскиот предлог за кој се расправа претходно да се подели на одреден број оддели кои се сметаат за посебни целини. Во однос на секој оддел поединечно се утврдува одредено време за расправа, при што по истекот на предвиденото време се преминува на расправа на следниот оддел независно од тоа дали расправата е завршена, или не, сè до крајот;
- » **Трето, т.н. постапка кенгур**. Почнувајќи од 1911 година, спикерот самостојно одлучувал за кои амандмани на еден законски предлог ќе се расправа, а за кои нема да се расправа. Тука најмногу доаѓа до израз потребата од вистинска непристрасност на спикерот, бидејќи од неговата проценка зависи дали на едни амандмани ќе им даде карактер на „повластени“, а на други не.

¹⁵² Bach, S., The Office of Speaker in Comparative Perspective, Journal of Legislative Studies, Vol. 5, No. 3-4, (стр. 209-254).

Гласањето во Домот на комуните се одвива на различни начини:

- » **Прво, со гласно изјаснување на секој пратеник од своето место со „за“ или со „против“;**
- » **Второ, со станување на секој пратеник од своето место или со останување на него;** како и
- » **Трето, традиционалниот начин на гласање со поминување на пратениците низ една од двете врати кои се наоѓаат зад грбот на спикерот, при што низ едната врата од салата за седници излегуваат оние кои гласаат „за“, додека низ другата врата излегуваат оние пратеници кои гласаат „против“.** Во оваа смисла, на секоја од двете врати стојат личности, наречени „бројачи“ кои ги собираат резултатите и му ги соопштуваат на спикерот, кој потоа ги објавува како конечен резултат од гласањето.¹⁵³

2.5. Опозиција и „владата во сенка“

Неопходен елемент на англискиот уставен систем е опозицијата. Британскиот Парламент, исто како и другите претставнички тела, не е составен само од политички истомисленици, туку и од припадници на различни политички партии, од кои едни ја поддржуваат владата, додека другите се нејзини противници.

Опозицијата никаде во друга земја не е институционализирана на начин како што тоа е случајот со Обединетото Кралство.¹⁵⁴ Една од најзначајните причини за британскиот двопартизам е токму ваквото место на опозицијата во рамките на системот на државата.

¹⁵³ Norton, P., Representation of Interests: The Case of British House of Commons, in W. Copeland, and S.G. Patterson (eds), Parliaments in the Modern World: Changing Institutions, New York, University of Michigan Press, 1997.

¹⁵⁴ Peele, G., Governing the UK, Oxford, 1995.

Во најголем број случаи, Домот на комуните е составен од пратеници избрани од двете најголеми партии во Англија. Во минатото тоа биле пратениците од Конзервативната партија, од една, и пратениците на Либералната партија, од друга страна. Денес, местото на Либералната партија го има заземено Лабуристичката партија, при што двете најмоќни пратенички групи во Домот на комуните се Конзервативната и Лабуристичката.

Како што владата ја нарекуваат „влада на Неговото (Нејзиното) Височество“, така и опозицијата е наречена „опозиција на Неговото (Нејзиното) Височество“. Опозицијата е составен дел од институционалниот механизам на оваа држава. Без нејзиното постоење и нејзината активна улога во Домот на комуните не може да се замисли функционирањето на британскиот парламентарен систем.

Околу прашањето за институционализацијата на опозицијата говори и фактот дека лидерот на опозициската партија редовно зема плата од државата како опозициски лидер.

Основната должност на опозицијата е да ја напаѓа и да ја критикува владата, да се спротивставува на владините предлози со свои идеи и проекти и да се обиде да ја собори владата со цел новата, таа „во сенка“ да дојде на власт. Иако соборувањето на владата многу ретко ѝ поаѓа од рака поради тоа што го нема парламентарното мнозинство на своја страна, сепак, опозицијата опстојува во исполнувањето на обврската силно да ја критикува владата и да ги изнесува пред јавноста своите ставови со што го привлекува вниманието и симпатиите на британското јавно мислење.

Улогата на опозицијата е да биде разумен критичар, секогаш подготвен да ја преземе власта преку постоењето на т.н. кабинет (влада) во сенка.¹⁵⁵ Како што мнозинската

¹⁵⁵ Burch M., Hailiday, I, The British Cabinet System, London, 1996.

партија го формира официјалниот кабинет (влада) на државата на чело со премиерот како лидер на победничката партија, така и опозициската партија која е во малцинство формира свој кабинет-влада во сенка, на чело на кој се наоѓа лидерот на опозицијата. Овој кабинет (влада) го сочинуваат истакнати личности на опозициската партија, избрани од страна на лидерот на партијата задолжени меѓусебно да ги делат обврските во владините ресори „во сенка“, при што од ваквата поделба произлегуваат две последици:

- » **Прво, дијалогот што континуирано се води во Домот на комуните меѓу владата и опозицијата се води меѓу членовите на „кабинетот во сенка“ и членовите во државниот кабинет во согласност со ресорот што го следат, односно го раководат;**
- » **Второ, последица од постоењето на кабинетот во сенка е манифестирањето на подготвеност на овој кабинет, во секој момент да ја преземе власта и да се трансформира во официјален кабинет.** Во оваа смисла, во Обединетото Кралство во секој момент граѓаните точно знаат кој би бил идниот премиер од редовите на опозицијата и кои личности би биле членови на неговиот иден кабинет.

Основно средство со кое Домот на комуните врши контрола над работата на владата се пратеничките прашања. Деловникот на Домот на комуните има резервирано посебно време за пратеничките прашања. Станува збор за првите четири работни дена во неделата во периодот од 14.35 до 15.35 часот. Формално, овој период се именува како период за Questions time. Во овој период, сите членови на Домот на комуните имаат право да поставуваат усни или писмени прашања во врска со работата на владата, одделните ресори или други носители на јавни овластувања. Министрите во начело се обврзани на поставените прашања да дадат и одговор. Оваа обврска можат да

ја избегнат ако изјават дека одговорот може да биде „во спротивност со јавниот интерес“ иако ова средство многу ретко се користи.¹⁵⁶

По повод пратеничките прашања и одговорите дадени од надлежниот министер не се води никаква натамошна расправа. Пратеничките прашања по своите ефекти се разликуваат од интерпелацијата која се користи како средство за соборување на владата преку гласање (не)доверба на владата.

Сосема разбирливо е зошто правото на поставување пратеничко прашање го користат, пред сè, пратениците од опозицијата. Овие прашања за опозицијата се шанса за јавно отворање на работата на владата и некои нејзини министерства и нивно критичко разгледување.

Опозицијата ги користи пратеничките прашања во голем обем. Се смета дека во текот на една година, бројот на поставени пратенички прашања е поголем од 30.000. Непосреден ефект од пратеничките прашања нема. Тие не се предмет на каква било расправа и не водат кон поставување на прашање за доверба на владата. Но, од друга страна, пратеничките прашања се многу значајни, бидејќи преку нив целата јавност се информира за работата на владата.

2.6. Законодавен процес и фази на читање на законите

Домот на комуните во Англија беше и остана главна „фабрика на закони“. Законите што се усвојуваат во Домот на комуните потоа се праќаат на расправа и на усвојување во Домот на лордовите. Правилата на законодавната постапка во британскиот Парламент се приспособуваат зависно од видот на предлог-законот што се поднесува. Основната разлика во постапката на усвојувањето на законите е во

¹⁵⁶ Leyland P., Woods T. (ed), Administrative Law Facing the Future, Old Constraints and New Horizons, 1997.

тоа дали станува збор за владини предлози (Public Bills) или за закони што ги предлагаат пратениците (Private member's Bills). Редовната законска постапка се применува за предлог-законите што доаѓаат на предлог на владата.¹⁵⁷

Инаку, сите закони кои ги усвојува парламентот се делат на две групи:

- » **Прво, т.н. јавни закони.** Со правото на законодавна иницијатива за овие закони располагаат членовите на Домот на комуните и владата. Во зависност од тоа кој е предлагач се прави разлика меѓу закони што ги предлага владата и закони предложени од членовите на Домот. Сè до почетокот на 19 век, поднесувањето на јавните закони бил исклучок. Денес тие го сочинуваат најголемиот дел од законските предлози за кои расправаат членовите на двата дома на британскиот Парламент. До овие промени доаѓа како резултат на промената во положбата и улогата на кабинетот. Имено, ова тело составено од припадници на партијата што победила на последните избори има мандат од изборното мнозинство да управува со државата во согласност со изборната програма. Да се управува, значи да се донесуваат нови или да се менуваат старите закони. Кабинетот се смета за најповикан да поднесува законски предлози, при што се смета дека во просек повеќе од 9/10 од законските предлози за кои се расправа во парламентот се подготвени и предложени од страна на владата, а не од страна на пратениците.
- » И членовите на Домот на комуните имаат право да поднесуваат законски предлози, но тие се ограничени. Имено, еден пратеник не може да предложи усвојување на некој закон од страна на Домот на комуните ако со него треба да се зголемат јавни-

¹⁵⁷ Ирена Пејић, Парламентарно право, Центар за публикации, Ниш, 2006, (стр.176-177).

те расходи, односно ако се намалат приходите на државата. Со оглед на тоа дека најголем дел од сите законски измени имаат некакви финансиски импликации, може да се заклучи дека просторот за законодавна иницијатива на пратениците е прилично стеснет.

- » **Второ, т.н. приватни закони.** Во втората група спаѓаат законите кои во континенталните европски држави се познати како „индивидуални закони“. Тоа се акти донесени во корист на одделни физички или правни лица, а пред сè, на локалната власт. За овие предлог-закони расправаат посебни одбори во Домот на комуните и имаат квазисудски карактер, бидејќи на нив се повикуваат не само предлагачите на законите, туку и лицата или органите кои можат да бидат заинтересирани за нивното (не)усвојување.

Сите законски предлози поминуваат во **Домот на комуните низ три фази на читање. Првото читање** е едноставно запознавање на Домот со поднесениот законски предлог со конкретен назив. **Второто читање** е познато како расправа во начело за поднесениот законски предлог. Ако биде прифатен во второто читање, законскиот предлог се упатува на разгледување во соодветниот одбор. Врз основа на извештајот на одборот се пристапува кон **третото читање**, односно започнува расправата во детали, односно разгледување на поднесените амандмани од страна на пратениците. Ако еден дом не ги усвои амандманите на другиот дом може да се случи „враќање на топката“ неограничено, сè додека не се прифатат решенијата на амандманите за кои би постоела двојна согласност. На крајот, следува гласање на пратениците за целиот законски предлог во двата дома и негово поднесување до Круната за потврда. Монархот не е лично присутен на парламентарните седници, а уште од 1541 година истиот

ги потврдува законите преку посебен комесар кој оди кај монархот во присуство на неколку пратеници и лордови. Законот може да стапи на сила веднаш или во рок одреден во самиот закон.

Како и во другите парламенти, така и во Домот на комуните, постои систем на моќни работни тела наречени одбори. Овој систем на одбори во Домот на комуните покажува значајни специфичности во однос на соодветните системи во другите земји.

Системот на одбори во Домот на комуните го сочинуваат:

- » **Прво, целиот дом како одбор.** Под оваа категорија се подведуваат ситуации кога Домот на комуните е во посебно заседание, најчесто кога расправа за важни финансиски прашања, односно за одредени предлог-закони кои имаат финансиски импликации, како и тогаш кога некој важен предлог-закон треба да биде усвоен по итна постапка. Во ваков случај, кога целиот дом е одбор, со седницата раководи посебно избран претседател (а не спикерот на Домот на комуните), дискусиите се ослободени од повеќе процедурални услови кои важат за расправите на пленарните седници, односно постапката е крајно поедноставена. Ваквиот вид „одбор“ за првпат е воведен во 1607 година со цел да се избегне состојбата во која монархот преку спикерот би можел да влијае врз работата на домот. Имено, тоа е период кога монархот, не само формално, туку и фактички влијаел која личност ќе биде избрана за спикер на Домот поради што била вообличена и посебна форма на расправа, а со цел да се сочува и унапреди автономијата/независноста на законодавната власт во согласност со стандардите во тој период.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Rogers, R., Walters R., How Parliament Works, London, Longman, 2004.

- » **Второ, постојани одбори.** Ова се најважните работни тела во Домот на комуните. Станува збор за одбори чија задача е да расправаат за сите јавни закони кои како предлози доаѓаат од владата. Во суштина, двата главни постојани одбора се **Шкотскиот и Велшкиот одбор** надлежни за расправа по сите законски предлози кои се однесуваат на Шкотска и на Велс. Останатите постојани одбори, пак, се означуваат со буквите од азбуката редоследно (А, Б, Ц...) и тие обично се формираат на почетокот од првото заседание на Домот на комуните. Секој од постојаните одбори **има две категории членови. Првата** ја сочинуваат 20 постојани членови избрани на почетокот на конституирањето на Домот, додека втората категорија ја сочинуваат дополнителен број пратеници чија стручна квалификација или интерес го оправдува нивното ангажирање. Ова именување го врши посебно тело кое се вика **Одбор за селекција составено од 11 члена**, кои се селектирани од сите партии сразмерно со нивната сила во домот. Овој одбор при именувањето на членовите во постојаните одбори води сметка за стручноста на членовите, но и за пропорционалната застапеност на пратениците во согласност со силата на одделните партии. **Претседателите на постојаните одбори ги именува спикерот и тоа од посебен „список на претседатели“**, додека кворумот за работа на постојаните одбори изнесува 17 члена, една третина од вкупниот број на членовите. Постојаните одбори немаат право на иницијатива, односно тие расправаат само за работи што им се упатени од страна на Домот. Законските предлози им се упатуваат на одборите по второто читање, кога Домот веќе расправал за потребата и целта на донесувањето на законите и ги прифатил неговите основни начела,

така што спротивставувањето на одборот околу донесувањето на законот или предлозите за негова суштинска измена останува без никаков успех. На крај, важно е да се истакне дека постојаните одбори се должни по завршување на работата да поднесат извештај за својата работа до Домот. Постојниот систем на одбори претставува израз на желба, според силата на традицијата, сите најзначајни функции на парламентот да се задржат во Домот на комуните. За овој систем се смета дека овозможува разумна контрола над извршната власт со избегнување на паралелизам во нејзините акции.

- » **Трето, специјални одбори.** Овој тип на одбори се составени од три подвида, односно од **одбори за внатрешна прашања, анкетни одбори и одбори што се формираат за разгледување на приватните закони.** Специјалните одбори се составени од членови кои се непосредно избрани од Домот на комуните, на предлог на пратеникот што го предложил формирањето на специјалниот одбор. По завршувањето на својата работа, овие одбори поднесуваат извештај за работа до Домот и се распуштаат. Системот на специјални одбори претставува средство за доведување на Домот на комуните во поблизок контакт со владините ресори и за поефикасна контрола над употребата на овластувањата на извршната власт.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Seaward P, and Silk P., *The House of Commons, in the British Constitution of the 20th Century*, V. Bogdanor (ed), Oxford, University Press, 2003.

ГЛАВА 6

КАБИНЕТ – ВЛАДА НА ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Развојот на кабинетот – владата во британскиот уставен систем, како и сите други институции, може да се следи низ два клучни периода:

- » **Прво**, период до 1688 година, и
- » **Второ**, период по 1688 година.

Меѓникот меѓу првиот и вториот период е Славната револуција (Glorious revolution), чија непосредна последица, како што видовме, е донесувањето на познатата Повелба за правата (Bill of rights) од 1689 година.

1. ПРВ ПЕРИОД ДО 1688 ГОДИНА

Во овој период најголемо значење извршил т.н. **Голям совет кој подоцна се трансформирал во Дом на лордовите. Во овој период постоело и друго, потесно тело што било именувано како Curia regis (Кралски совет), а подоцна бил преименуван во Privy council (Таен совет).** Во овој Таен совет членувале најблиските соработници на монархот, личности со највисоки функции во дворот, кои за разлика од членовите на Големиот совет биле во постојано заседание, извршувајќи ја улогата на вистинско помошно тело на монархот.

Членовите на Тајниот совет, под раководство на монархот, расправале за најважните прашања во системот и учествувале во донесувањето на бројните значајни одлуки кои во тоа време биле во надлежност на кралот.¹⁶⁰ Со текот на времето од **овој Таен совет се издвоило посебно тело во кое членувале најважните функционери и луѓето со најголема доверба кај кралот.**¹⁶¹

¹⁶⁰ Rhodes R. (ed), Transforming British Government, Vol. 1, Changing Institutions, Vol. 2, Changing Roles and Relationships, MacMillan Basingstoke, 2000.

¹⁶¹ Jennings, J., Cabinet Government, Cambridge University Press, Cambridge, 1951.

Ова потесно тело подоцна го добило називот кабинет чие функционирање започнало по барање на кралот да расправа за најважните и за најделикатните прашања што не биле изнесувани пред членовите на целиот Таен совет. Така, кабинетот настанал речиси илегално, односно тој се состанувал **надвор од „очите на пошироката јавност“**, поради што на почетокот на неговото работење не се гледало со одобрување.

Подоцна, во првите децении **од 17 век, оваа институција полека успеала да се наметне во јавноста и во поредокот** посебно поради малата структура и релативно хомогениот состав. Од друга страна, Тајниот совет како целина бил доста гломазен и хетероген од аспект на структурата на членовите, поради што почнал да го губи своето првобитно значење. Иако истиот продолжил да постои, сепак, неговата улога имала ограничен карактер. Тој се наоѓал во средината меѓу парламентот, од една страна, и кабинетот, од друга страна.

Кабинетот кој настанал во првите децении од 17 век се смета за ембрион на денешниот британски кабинет, иако по својот карактер тој е спротивност на денешниот британски кабинет. **Кабинетот од 17 век бил институција олицетворение на личната монархиска власт** на последната династија Стјуарт. Кралот по сопствена волја ги именувал луѓето во него, а тие, пак, работеле според неговите упатства и под негова контрола. Монархот имал право во секој момент да отстрани некои членови и да прими нови. По Револуцијата од 1688 година, кабинетот започнал да добива неколку важни основни својства:

- » **Прво, кабинетот бил израз на волјата на парламентот (Домот на комуните), а не на кралот;**
- » **Второ, кабинетот заедно со монархот биле носители на извршната власт со тенденција на осамостојување во односите кон монархот; и**
- » **Трето, кабинетот добил релативно похомоген состав.**

2. ВТОР ПЕРИОД ОД 1688 ГОДИНА

Славната револуција од 1688 година ги утврдила новите правила на новиот период **срочени во формулата „Кралот во парламентот“**. Оваа формула значела дека монархот не можел да донесува ниту една одлука самостојно без за тоа да добиел согласност од парламентот. За да можел и натаму да ги извршува своите надлежности, на монархот му била неопходна согласноста на Домот на комуните, посебно во однос на прашањата за собирањето на даноците, како и за опстојувањето на војската. **Наклонетоста на парламентот била осигурана со тоа што монархот во својот кабинет започнал да вклучува личности кои ја уживале довербата од мнозинството членови на парламентот.** Со оглед на фактот дека на крајот од 17 и почетокот на 18 век мнозинството во парламентот го сочинувале припадниците на виговците, тоа подразбирало дека и во составот на кабинетот влегле членови на оваа политичка групација (партија).

По славната револуција, заклучно со првите години од власта на кралот Џорџ Први, со кабинетот раководел монархот. Меѓутоа, од 1714 година поради германското потекло на кралот Џорџ Први кој не го познавал доволно англискиот јазик, тој се одлучил да престане да доаѓа на седниците на ова тело. Токму затоа тој дозволил членовите на кабинетот да се состануваат, да расправаат и да одлучуваат и без негово присуство, но со услов за сите одлуки да биде информиран од најстариот, односно најугледниот член. Токму овој момент се смета за **зачеток на функцијата прв министер.**¹⁶²

Кабинетот постепено прераснал во неопходна спона меѓу парламентот, од една страна, и монархот, од друга страна. Имено, на монархот му бил неоп-

¹⁶² Kavanaghi D., The Powers Behind the Prime Minister: Inside Number Ten 1970-1998, Talking Politics Spring, 2000, Vol. 12, No. 3, (стр. 400).

ходен кабинет кој ја уживал довербата од парламентот за да можел да ги врши своите надлежности, додека, пак, на парламентот му бил потребен кабинетот за да му служи, односно преку него да може да влијае врз работењето на монархот. Во оваа смисла, било неопходно кабинетот да ја уживал довербата од мнозинството членови на парламентот, со што на површина излегло и прашањето за доверба на членовите на кабинетот, односно што ќе се случи ако довербата биде изгубена?

2.1. Одговорност и односи со законодавната власт

Уште од крајот на 14 век, во Англија функционираше инструментот импичмент (impeachment), кој претставувал посебна постапка на обвинение на министрите (и другите високи функционери во кралската служба) поради постоење сомневање дека сториле кривични дела (Indictible offences). Обвинението го поднесувал Домот на комуните, а на обвинетиот му судел Домот на лордовите. Министрите морале да ја докажуваат својата невиност, дека не се кривично одговорни за конкретен предмет или случај. Парламентот кога не бил задоволен од работата на некој министер располагал со начини како истиот да го оддалечи од кабинетот.

Во оваа смисла, во текот на 18 век, пратениците во Домот на комуните започнале сè повеќе да се служат со ова средство. Меѓутоа, одговорноста не секогаш лесно можела да биде докажана, бидејќи постапката била бавна, а резултатот крајно неизвесен. Во прилог на споменатото е и фактот дека со импичмент можело да се отстрани само еден министер во владата, но не и сите членови во кабинетот.

Позитивна страна на можноста за покренување импичмент била самата закана дека може да се покрене оваа постапка. Во одредени случаи се пока-

жало дека постоењето на можност било сосема доволна причина одделни министри сами да се повлекуваат од функциите ако се согледа дека мнозинството членови во Домот на комуните изрично ја манифестирале сопствената недоверба кон нив. Ова е така, затоа што во услови на изгубен углед во Домот на комуните овие министри немале политичка сила да го убедат мнозинството пратеници да прифаќа одредени законски предлози, со што се доведувале себе, но и целиот кабинет во мошне неповолна положба.

Со оглед дека во овој период кабинетот веќе прераснал во колегијално тело со релативно хомоген политички состав, со членови припадници на една партија, недовербата изразена кон еден министер, значела и недоверба кон целиот кабинет. Со текот на годините се создала практика целиот кабинет да поднесе оставка, ако е утврдена одговорност на еден или повеќе министри, и истата во името на сите министри ја соопштувал првиот министер. Во **1742 година за прв пат еден кабинет, како резултат на изгубената доверба, на ваков начин си поднесол оставка.** Постепеното трансформирање на кривичната во политичка одговорност на министрите, односно на целиот кабинет, довело до тоа членовите на Домот на комуните сè поретко да ја користат можноста за импичмент сè до целосното прекинување со користењето на оваа алатка, така што во историјата за последен пат ваква расправа во Домот на комуните се водела во 1805 година.

Паралелно со трансформирањето на индивидуалната кривична одговорност на еден министер, во индивидуална и во колективна политичка одговорност на министрите, односно на целиот кабинет, **во текот на 18 век** се создало ново правило, според кое наспроти контролата на парламентот врз владата, се утврдила и **нова состојба на контрола на владата врз парламентот.** Имено, се издиференцирала можност со која ако владата не била задоволна

од односот на парламентот кон неа, или од други причини, таа имала право да пристапи кон распуштање на Домот на комуните. На овој начин се создала одредена „рамнотежа“ во односите меѓу законодавната и извршната власт, бидејќи без ова право кабинетот би бил препуштен на милост и немилост на Домот на комуните.

Во 1784 година за прв пат една извршна власт во државата ја искористила можноста за отпочнување постапка за распуштање на Домот на комуните.

Важно е да се нагласи дека **правилото за колективна политичка одговорност на кабинетот добило свое полно значење и смисла во триесеттите години од 19 век, односно дури по завршувањето на реформата на Домот на комуните со проширувањето на изборната база и со трансформирањето во вистинско претставничко тело на граѓаните.**¹⁶³

Од овој период натаму, недовербата која Домот на комуните му ја изгласувала на кабинетот се претставувала како одраз на недовербата која јавноста, односно граѓаните ја изразувале кон парламентот и владата. Во овој период доаѓа до целосно издиференцирање на правилото во посебна уставна конвенција, според која ако ѝ биде изгласана недоверба, владата била должна да се повлече или да пристапи кон распуштање на Домот на комуните и да се организираат нови парламентарни избори.

Сите овие крупни промени во функционирањето на централните уставни институции и во нивните меѓусебни односи не би биле разбрани на правилен начин ако не се земе предвид факторот кој суштински влијаел на воведувањето на уставното уредување во Британија што постои денес. А тој важен фактор се секако политичките партии кои започнале да ја добиваат својата конечна физионо-

¹⁶³ Foley, M. The Rise of the British Presidency, Manchester University Press, Manchester, 1993.

мија токму во овој период. **Постоењето на двопартискиот систем има за последица една партија речиси секогаш да го има мнозинството во Домот на комуните, и според тоа, да се создадат политички хомогени влади, односно тие секогаш да имаат еднопартиски карактер.** Важно е да се потенцира и фактот дека за партиите клучна била **цврстата партиска дисциплина во пратеничките групи во Домот на комуните која придонела кон комплетното зацврстување на кабинетскиот систем во Англија.**

Двопартизмот и цврстата партиска дисциплина во Парламентот практично создале нова политичка состојба во современиот период, според која речиси и да не постои случај на изразување недоверба кон владата од страна на Домот на комуните. Со доаѓањето на власт преку волјата на парламентарното мнозинство, кабинетот е цврсто втемелен во мнозинството, така што тој останува на власт сè додека не се распушти Домот на комуните, односно додека партијата од која произлегол не ги изгуби општите избори.

Ретки се случаите кога кабинетот е принуден да го распушти Домот на комуните поради изгласана недоверба.

2.2. Организација и надлежности на кабинетот (владата)

Како што видовме, кабинетот постепено, во текот на својот долг развој, ја обликувал својата физиономија и успеал да си го пронајде местото во системот. Најголем дел од неговите надлежности се регулирани со уставни конвенции, при што за прв пат во закон кабинетот се споминува дури во 1937 година.

Владата на Обединетото Кралство, во која кабинетот како потесно тело ја има централната позиција, **се формира од страна на лидерот на партијата која освоила**

мнозинство од гласовите на последните парламентарни избори. Ова правило е уставна конвенција во согласност со која монархот е должен мандатот за состав на влада да му го довери на лидерот на партијата победник на изборите. Ова, исто така, значи и дека на парламентарните избори посредно се одлучува и за тоа кој ќе биде претседател на владата, односно прв министер во Обединетото Кралство. Имено, определувајќи се за еден од повеќето кандидати во својата изборна единица, избирачите се определуваат за првиот министер, бидејќи се знае кои се лидерите на партиите што се натпреваруваат на избори.

Оттука, има многу вистина во тврдењето дека изборот на првиот министер во Обединетото Кралство во голема мера има плебисцитарен карактер. Имено, веднаш откако ќе се соопштат резултатите од општите избори, без никакво сомнение се знае кој ќе биде идниот прв министер на државата.

Постапката се одвива на следниов начин. Лидерот на партијата-победник се повикува од страна на монархот за да му го довери мандатот за формирање на владата. Во однос на составувањето на владата, мандатарот, правно гледано, е целосно слободен во однос на изборот на своите соработници, со само едно ограничување – предложените министри мораат да бидат и членови на едниот или на другиот дом на парламентот. Ако мандатарот се одлучи да избере личност која не е пратеник за министер, во тој случај за релативно краток рок се организираат или дополнителни избори за членство во Домот на комуните или тоа лице се именува за пер, односно член во Домот на лордовите. Ваквата состојба со министрите произлегува од суштината на парламентарниот систем. Имено, политичката одговорност на владата пред парламентот може да се оствари најдобро и најефикасно единствено ако членовите на владата присуствуваат на седниците на парламентот и ако се подготвени непосредно да учествуваат во дијалогот

што најмногу доаѓа до израз при поставувањето на пратеничките прашања.

При тоа, постојат правила во согласност со кои во секоја влада мора да има министри од двата дома на парламентот, односно постои **забрана една влада да биде составена само од претставници на Горниот, односно на Долниот дом.**

Со оглед дека министрите во владата се и пратеници, постои уште една уставна конвенција во согласност со која **министрите имаат пристап само до оној дом каде што членуваат.** Ако тие се членови на Домот на лордовите, ќе можат да учествуваат само во работата на тој дом и обратно.

На овој начин **се обезбедува примена на правилото двата дома на британскиот Парламент да имаат владини претставници кои имаат легитимитет да одговараат на прашањата на пратениците.**

Од аспект на селекцијата на своите соработници, првиот министер е ослободен од обврската да бара согласност од кого било при изборот на министрите. Тој едноставно ѝ го соопштува на јавноста составот на владата, односно не постои инструмент избор на влада во парламентот. Иако членовите на владата мора да бидат членови на парламентот, кабинетот, односно **владата во целина не е некаков одбор на тој парламент, бидејќи нејзините членови не се избрани од пратениците.** Во оваа насока, имајќи „одврзани раце“ при изборот на членовите на владата, првиот министер секогаш се раководи од одредени правила:

- » **Прво**, во владата е предвидено посебно место за најблиските партиски соработници;
- » **Второ**, се настојува да се воспостави и да се одржи рамнотежата меѓу различните струи во партијата;
- » **Трето**, се води сметка да се именуваат одреден број млади, перспективни партиски кадри;

- » **Четврто**, во владата секогаш се именуваат и одреден број членови од Домот на лордовите;
- » **Петто**, се води сметка за географските и регионалните елементи поради што одредени места во владата се даваат и на личности со потекло од Шкотска, Велс и од Северна Ирска;
- » **Шесто**, се води сметка и за стручноста и за афинитетот на лицата во однос на областа за која ќе бидат задолжени.

Владата на Обединетото Кралство има **три круга на членови**:

- » **Во првиот, најтесниот круг, влегуваат членовите на кабинетот.** Кабинетот нема постојано утврден состав, односно првиот министер самостојно одлучува колку членови ќе брои кабинетот и кој сè ќе влезе во него. Во секој случај има правило според кое **во кабинетот секогаш влегуваат шефовите на неколку најважни ресори**: внатрешни работи, надворешни работи, финансии и одбрана, потоа носителите на одделните највисоки звања и титули: Лордот-канцелар, Лордот-претседател на Советот, Лордот-чувар на тајниот печат, Канцеларот на војводството Ланчестер, главниот државен благајник итн. Овој најтесен круг е составен од околу дваесетина лица.
- » **Во вториот, поширок круг на владата влегуваат оние министри, односно шефови на ресори кои не се членови на кабинетот**, како и одредени носители на највисоки правни функции, како што се Јавниот обвинител и Јавниот правобранител на земјата. Овој круг е сочинет од околу триесетина лица.
- » **Во третиот, најширок круг на членови на владата се вбројуваат т.н. помлади министри** кои имаат функција на државни секретари, парламентарни секретари, заменици-министри и слично. Овој круг е сочинет од околу педесетина членови.

Оттука, вкупно земено **владата на Обединетото Кралство е составена од повеќе од 100 лица**. Кога станува збор за нејзиното оперативно функционирање, најважна е улогата на кабинетот како составен дел од владата, што како карактеристика не се среќава во ниту една друга држава освен во Обединетото Кралство. **Станува збор за разграничен и јасен однос меѓу две тела: едното пошироко (владата) и другото потесно (кабинетот), при што сите членови на кабинетот се, истовремено, и членови на владата, но не сите членови на владата се и членови на кабинетот.** Во оваа смисла, владата како колективно тело никогаш не се состанува, односно не постојат владини седници поради што не постојат ниту одлуки на владата. **Свои седници и тоа во официјалната резиденција на првиот министер, позната како Даунинг стрит (Downing street) број 10, одржува единствено кабинетот, при што на нив, евентуално, можат да бидат повикани и други министри кои не се членови на кабинетот** ако како точка на дневен ред се наоѓа некое прашање што спаѓа во доменот на нивните ресори.

Одлуките кои се носат во кабинетот, по традиција се донесуваат без гласање, односно со консензус, при што истите ги формулира првиот министер. Овие одлуки имаат задолжителен карактер не само за членовите на кабинетот, туку и за сите членови на владата. **Своето евентуално несогласување со формулираните одлуки членовите на кабинетот, односно на владата во целина, можат да го изразат единствено со поднесување на оставка.** Во оваа смисла, ако тие тоа не го направат, должни се да ги спроведат одлуките на кабинетот и за нив да сносат колективна одговорност. Инаку, **расправите во кабинетот се сметаат за тајни**, поради што на сите присутни им е забрането да ја изнесуваат нивната содржина во јавноста. Важно е да се истакне и дека **членовите на кабинетот полагаат заклетва пред монархот во со-**

гласност со која се обврзуваат дека ќе ги чуваат за тајни сите работи што се зборуваат или се случуваат во кабинетот.

Во организацијата на работата на кабинетот, освен самите министри предводени од првиот министер, е вклучен и посебен **секретаријат** кој се грижи за административните и техничките работи на владата. Во рамките на секретаријатот функционираат и **одбори**, односно комитети раководени од министри-членови на кабинетот со задача да го подготвуваат материјалот по кој треба да работат на седниците на кабинетот.

Со текот на времето, кабинетот во Обединетото Кралство започнал да добива гломазна структура поради што се јавиле предлози за негова нова **рационализација**. Покарактеристичен е предлогот на британскиот премиер Черчил, кој во 1951 година го востановил **системот на т.н. над-лордови (Over-Lord system)** во чиј дел требало да влезат одредени членови на кабинетот кои ќе преземат одговорност за повеќе ресори истовремено. Сепак, ваквиот обид на Черчил наишол на отпор поради што истиот многу брзо бил напуштен.

Основниот приговор против оваа идеја бил дека на овој начин би се создала конфузија во одговорноста која министрите треба да ја сносат за својата работа и за работата на своите ресори. Сепак, реалноста говори дека **скоро секогаш во рамките на кабинетот постоел неформален т.н. внатрешен кабинет (Inner cabinet) составен од најблиските соработници на првиот министер кои формално немаат никакви извршни овластувања какви што имаат министрите**. Овие лица се поставени во улога на советници на првиот министер за најважните државни прашања.

2.3. Прв министер на владата/кабинетот

Како што еволуирала владата/кабинетот во делот на надлежностите и внатрешната организација, така еволуирала и функцијата прв министер-премиер.

Во минатото во Англија не постоела институција премиер, така што на **самите почетоци првиот министер навистина бил само прв меѓу еднаквите (primus inter pares)**. Со текот на времето функцијата премиер се вообличила како резултат на прифаќањето на нови надлежности на лицата кои биле именувани како министри во владата. Најголемиот дел од надлежностите на првиот министер биле утврдени во уставните конвенции, додека оваа функција за прв пат се спомнала во официјален документ дури во 1878 година. Станува збор за историски познатиот Берлински договор.

Првиот министер истовремено **се нарекува и прв лорд на благајната (First lord of the treasury)**. Тој, освен со менаџирање на извршната власт, понекогаш може да си додели раководење и на некој ресор. Освен што располага со овластување да ја формира владата, премиерот има обврска и да го одреди составот на кабинетот, како потесно тело на владата. Првиот министер има право да врши и реконструкција на владата. Тоа значи дека опстанокот на министрите во владата, во најголема мера, зависи од волјата на првиот министер, што, пак, е причина за заклучокот дека **постои неформална индивидуална одговорност на министрите пред првиот министер, иако тие, правно, за својата работа се одговорни пред членовите на Домот на комуните**.

Освен споменатото, првиот министер:

- » **Прво**, ги свикнува седниците на кабинетот;
- » **Второ**, претседава со седниците на кабинетот;
- » **Трето**, ги формулира одлуките на кабинетот, односно ја одредува политиката на владата во целина;

- » **Четврто**, во името на кабинетот, премиерот непосредно комуницира со монархот;
- » **Петто**, носи одлуки за распуштање на парламентот. Кон овој чин првиот министер пристапува тогаш кога смета дека тоа е потребно. Се разбира, тоа не ги исклучува неговите консултации со кабинетот и со партиското раководство, но крајната одлука е секогаш негова;
- » **Шесто**, ја претставува државата во земјата и во странство;
- » **Седмо**, врши и други надлежности во согласност со природата на извршната власт.

Имајќи ги предвид овластувањата, може да се заклучи дека **првиот министер е една од најмоќните политички фигури во државата. Но, и покрај оваа констатација државата има утврдено соодветни механизми кои со сигурност наведуваат дека оваа голема власт нема да биде злоупотребена.** Првиот министер располага со овластувањата само под услов да има обезбедено поддршка од мнозинството во Домот на комуните, односно од мнозинството на избирачкото тело.

Лидерите на една од двете најголеми партии во Обединетото Кралство се избираат во исклучително тежок процес на селекција, во мошне силен политички натпревар меѓу кандидатите за партиски претседател. Токму затоа се вели дека патот до лидерството е многу долг и напорен и партијата (без разлика дали станува збор за Конзервативната или Лабуристичката) нема на така важно место да избере личност во чии способности, цврстина и вештина на раководење постои сомнеж. Во оваа смисла, ако партијата добие мнозинство на изборите, таа претпоставено има полна доверба во својот лидер дека со „државниот брод“ ќе управува на начин кој ќе одговара на волјата на мнозинството избирачи. Иако треба да се спомене дека ис-

торијата забележала и негативни примери во оваа насока кога првите министри ја разочарале и својата партија и нацијата. Во таков случај, казната секогаш била предвремено заминување од власта, како што Чемберлен заминал предвреме од функцијата во 1940 година.

2.4. Заклучни согледувања за британскиот политички систем

Англија е земја која го „измислила“ парламентот, но оваа држава исто така е и лулка на парламентаризмот и лулка на парламентарниот систем на организација на власта кој уште се нарекува и кабинетски систем.

Како што видовме, до конечното вообликување на парламентарниот систем, се доаѓало постепено и еволутивно. На почетокот се создало правилото според кое парламентот (Домот на комуните) ја избирал владата, а таа му одговарала за својата работа. Подоцна се создало и второто правило според кое владата, во случај на несогласување со Домот на комуните, имала право наместо да се повлече да пристапи кон негово распуштање и организирање на нови парламентарни избори.

Извршната власт во Обединетото Кралство ја извршуваат премиерот, членовите на кабинетот и државната управа (јавниот сектор). И монархот, како шеф на извршната власт, игра значајна улога посебно во делот на законодавната власт. Исто така, монархот го „раководи“ и судството. Владата на Нејзиното Височество е составена од министри кои се одговорни да ги водат ресорите од национално значење. Монархот самостојно го назначува премиерот и сите други министри, секако по предлог на премиерот. Најголем број членови на владата се истовремено и членови на Домот на комуните, иако владата е целосно претставена и од министри што доаѓаат од Домот на лордовите. Премиерот

раководи со кабинетот, и тој е одговорен за утврдување и поделба на функциите меѓу министрите. Премиерот одржува редовни средби со монархот, на кои го информира за општите работи на владата. Како други овластувања на премиерот се и давање предлози за бројни именувања кои монархот ги прави, како, на пример, именувања на високи членови на Англиканската црква, именувања на судии и одредени службеници. Иако кабинетот не е тело утврдено со закон, сепак, неговата моќ доаѓа од примената на традиционалната конвенција. Формално поставениот извршен совет нема право да донесува одлуки. Сепак, овој совет им дава моќ на регулативите, наредбите или другите акти донесени од други органи.

Инаку, британскиот парламентарен систем се има изродено од начелата на министерската одговорност, односно од одговорноста на владата пред парламентот. Станува збор за политичка одговорност на која ѝ претходела и кривичната одговорност на министрите. Кривичната одговорност, како репресивно средство на контрола, со текот на времето ја има заменето политичката одговорност како исклучиво превентивно средство. Домот на комуните повеќе не морал да го обвинува со импичмент постапка непосакуваниот министер, туку неговите членови по сопствена волја можеле да го сменат министерот поради неговата незадоволителна работа или однесување.

Меѓутоа, практичниот англиски дух во системот внесол една „противтежа“, односно право на владата наместо да се повлече во случај на очигледна недоверба на Домот на комуните да пристапи кон негово распуштање и распишување на нови избори, со што му ја препушта можноста на електоратот самостојно да одлучи како ќе го реши судирот меѓу парламентот и владата.

Политичката одговорност може да биде индивидуална и неа ја сносат сите министри поединечно,

и колективна, која ја сноси целата влада (кабинет). Најнапред, во текот на парламентарниот развој се започнало со индивидуалната одговорност, но таа релативно брзо и практично е заменета со колективна (солидарна) одговорност на владата.

Министрите одговараат поединечно за својата работа, односно за работата на своите ресори, при што ако мнозинството од членовите на Домот на комуните не е задоволно од работата на одреден министер, има право да ја изрази својата недоверба и да побара негова оставка. Меѓутоа, во практиката тоа обично не е така. Имено, **со оглед дека министерот е член на владата која претставува хомоген тим што застапува една политика, недовербата изразена кон еден министер се смета за недоверба изразена кон целата влада. Оттука, по правило, ако не е во прашање некоја лична грешка на министерот или ако неговата работа не ужива поддршка од владата, владата застанува во негова одбрана, со што прашањето на неговата индивидуална одговорност се трансформира во прашање на колективна одговорност на целата влада.**

Во ваков случај, Домот на комуните најчесто се повлекува, односно се откажува од барањето за поведување политичка одговорност на владата, меѓу останатото, и поради една практична причина: изгласувањето недоверба на владата води, по правило, кон распуштање на Домот на комуните.

Владата мора да ја ужива довербата на Домот на комуните.

Ваквата доверба Домот ја искажува со потврдно изјаснување за владините предлог-закони, односно воопшто околу нејзината работа. Постои уште едно правило според кое секое негативно изјаснување од страна на мнозинството пратеници во Домот на комуните против некој

влади́н предлог не значи истовремено изразување недоверба. Иако мошне ретко се случуваат ситуации кога владата за некое прашање претрпува пораз при гласањето во Домот на комуните. Во таков случај, владата е должна да поднесе оставка само ако ваквиот пораз доаѓа како резултат на две причини:

- » **Прво**, ако се гласало за конкретен, формално поднесен предлог од страна на опозицијата за покренување постапка за гласање недоверба на владата, и
- » **Второ**, ако владата формално поставила прашање за доверба, или, пак, изрично изјавила дека ќе се повлече ако некој нејзин предлог изнесен на гласање не ја добие поддршката од Домот на комуните.

Со оглед на фактот што владата во Обединетото Кралство како држава со двопартиски систем секогаш ја ужива довербата на мнозинството пратеници во Домот на комуните, случаите кога се изгласува владина недоверба се мошне ретки. На владата по правило секогаш ѝ поаѓа од рака да го обезбеди на своја страна мнозинството во Домот на комуните. Ако таа го располага само тесното мнозинство во Домот, пред самиот чин на гласање на доверба на владата се пристапува кон **вистинска мобилизација на членовите на владејачката партија со цел обезбедување на нивно присуство за изјаснување во корист на владата.** Се разбира, кон таква „мобилизација“ на членовите пристапува и опозицијата во обид да ја собори владата. Ваквите обиди на опозицијата ретко успеваат, иако **во историјата останува забележан примерот во 1979 година кога со само еден глас повеќе ѝ се изгласува недоверба на владата на Лабуристичката партија поради што и се распуштил Домот на комуните и се распишале нови избори на кои победила тогашната опозиција, односно Конзервативната партија.**

Владата на која ѝ е изгласана недоверба во Домот на комуните има право да пристапи кон распуштање на парламентот, што претставува уставна конвенција. Сепак, ако на изборите мнозинството од мандатите ги освои опозицијата, владата веднаш поднесува оставка, не чекајќи новиот состав на Домот на комуните да го стори тоа. Во оваа смисла, владата во заминување нема можност да донесе, на пример, нова, повторена одлука за ново распуштање на Домот на комуните веднаш по изборите. **Ова значи дека граѓаните, односно електоратот се појавуваат како конечен политички арбитер поради што се смета дека владата во крајна линија не е одговорна пред Домот на комуните, туку пред граѓаните во државата. На овој процес, како катализатори, свое значајно влијание одигруваат и средствата за јавно информирање.** Имено, од 18 век, кога за прв пат претставниците на медиумите започнуваат исцрпно да информираат за работата на парламентот, улогата на јавното мислење понатаму сè посилено се зацврстува, поради што партиите и политичарите градат соодветни стратегии со цел да ја зголемат популарноста кај граѓаните. Ова, секако, има натамошно влијание во оправданоста на тврдењето дека **формалната одговорност на владата пред Домот на комуните сè повеќе се заменува со нејзината фактичка одговорност пред јавното мислење.**

Една од поважните причини за исклучителната стабилност на владите во Обединетото Кралство е **силната партиска дисциплина на членовите на Домот на комуните.** За сите важни прашања, партиските парламентарни групи во Домот заземаат ставови задолжителни за пратениците, при што исклучоците се сосема ретки. **Посебна улога во одржувањето на партиската дисциплина меѓу членовите на Домот на комуните имаат т.н. „камшици“, кои се високопозиционирани партиски активисти со задача да одржуваат врски по-**

меѓу партиските лидери, од една, и членовите на Домот, од друга страна. Овие личности имаат задача да ја координираат работата на членовите на парламентот со нагласок на нивното учество и соодветно изјаснување за време на гласањето по одделни закони.

Британскиот уставно-правен систем се потпира на начелото на поделба на власта со инкорпорирани елементи на меѓусебна соработка меѓу властите. Основата на овој концепт на почетокот бил дека **парламентот ги донесува законите, додека владата се грижи за нивното извршување. Со текот на времето, формулацијата дополнително еволуирала, така што денес, иако парламентот е институција која формално ги усвојува законите, сепак, во најголем број од случаите владата е таа која ги подготвува законите, а пратениците само ги гласаат, односно ги усвојуваат.**

Во оваа насока е и тврдењето на познатиот теоретичар **Морис Диверже**, кој смета дека владата претставува „моторот на британската политичка машина“. Дополнителна причина за натамошно наметнување на владата над парламентот е една пракса што се создала со текот на времето, според која **владата има право со свои прописи да ги дополнува, а во одредени случаи и да ги менува законските акти на парламентот.**¹⁶⁴

Ваквите прописи носат генерички назив: „законски инструменти“, додека нивните најважни категории се нарекуваат: правила, наредби, регулативи и слично. Со посебен закон во 1946 година е утврдено дека овие подзаконски прописи кои се донесени во согласност со законските овластувања, мора да бидат дадени на потврда пред парламентот, односно дека тие стапуваат на сила дури по истекот на 40 дена од денот на нивното поднесување. Во

¹⁶⁴ Marsh, D. and Rhodes, R.A.W.(eds), Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press. 1992.

меѓувреме, двата парламентарни дома имаат можност да ја оспорат нивната законитост. Според сведочењето на познавачите на практиката, ваквата потврда членовите на парламентот ја даваат во најголем број од случаите. Бројот на овие подзаконски прописи кои ги донесува владата и одделните ресори е неколку пати поголем од бројот на предлог-законите што се доставени до пратениците.

Додека парламентот, во просек, годишно донесува стотина закони, владата усвојува илјадници подзаконски прописи.

Оттука, може да се заклучи дека **парламентот во својата вековна борба да стане исклучив законодавец излегол поразен, бидејќи правото на донесување прописи во голема мерка се враќа таму каде што се наоѓало и на самиот почеток – во рацете на извршната власт (не во рацете на монархот како што било на почетокот од развојот, туку во рацете на кабинетот предводен од првиот министер).**¹⁶⁵

Суштински погледнато, рамнотежата меѓу Домот на комуните и кабинетот обезбедила функцијата на донесување на прописите (закони и подзаконски акти) да се остварува во соработка меѓу овие две институции како израз на волјата на избирачите. Прашањето кој формално ги донесува овие прописи е од второстепено значење и има техничко значење.

¹⁶⁵ Beer, Samuel, Modern British Politics. London: Faber and Faber, 1965.

ГЛАВА 7



ТАЕН СОВЕТ

Тајниот совет (Privy council) на почетокот го носел називот **Curia regis (Кралски совет)**, во кое тело членувале најблиските соработници на монархот. Тие му помогале на монархот во извршувањето на обврските. Со текот на времето, како што се зголемувале активностите на монархот, така се зголемил и бројот на членовите на Тајниот совет на неколку стотина. Во 16 век дошло **до издвојување на потесно тело во кое членувале најважните функционери што уживале најголема кралска доверба. Од ова потесно тело, подоцна се оформил и кабинетот кој денес е во составот на владата на Обединетото Кралство.**

Во него по барање на кралот се расправале најважните и најделикатни прашања што не биле изнесувани пред сите членови на тајниот совет.¹⁶⁶

Денес, оваа историска форма на владата на Обединетото Кралство **го има изгубено своето значење.** Тајниот совет денес е државен орган во рамките на уставно-политичкиот систем на Обединетото Кралство, составен **од преку 300 члена именувани од монархот.**

Во ова тело влегуваат:

- » **Прво**, дел од членовите на кралското семејство;
- » **Второ**, највисоките достоинственици на Англиканската црква;
- » **Трето**, највисоките судски функционери;
- » **Четврто**, спикерот на Домот на комуните;
- » **Петто**, други угледни личности од светот на науката и уметноста; и
- » **Шесто**, поголем број актуелни и поранешни членови на кабинетот.

¹⁶⁶ History of the Privy Council (<https://www.jcpc.uk/about/history.html>).

Тајниот совет **во својот „пленарен состав“ се собира мошне ретко, најчесто на исклучително важни настани како, на пример, крунисување на нов монарх или настани од слична природа. Редовните состаноци на Тајниот совет се исклучително чести, меѓутоа на нив присуствуваат значително помал број членови, бидејќи кворумот за работа на ова тело е само три члена.**

Со советот вообичаено претседава монархот, така што телото носи назив **„Кралот (Кралицата) во Советот“**, а на неговите седници се повикуваат дел од заинтересираните членови, најчесто надлежните министри.

Најважната функција на Тајниот совет денес е прогласување на т.н. наредби на советот со кои се прифаќаат сите најважни одлуки усвоени од кабинетот, најчесто подзаконските акти. Во овој дел, важно е да се истакне дека овие одлуки донесени од кабинетот немаат правна сила сè додека истите не бидат прогласени како наредби во советот. Тајниот совет речиси без исклучок се согласува со актите на кабинетот.

Како и многу други институции во текот на историјата, така и Тајниот совет ја има изгубено својата некогашна моќ, но ја има задржано формата, поради што често **се вели дека истиот, после парламентот, е институција со најголеми нормативни (но не и фактички) овластувања.**

ГЛАВА 8



ДРЖАВНАТА УПРАВА ВО ОБЕДИНЕТО КРАЛСТВО

Бројот на централните ресори на државната управа во Обединетото Кралство се наоѓа **во континуиран пораст**. Така, **за разлика, на пример, од 1914 година кога во државата постоеле повеќе од 20 ресори, денес таа бројка е скоро два пати поголема**. Во меѓувреме, **одредени ресори биле укинати како, на пример, Министерството за Индија или некои други ресори што се занимавале со управување со колониите на Британската Империја. И покрај укинувањето на дел од министерствата, со текот на времето се формирале нови министерства, како, на пример, за животна средина, за цените и заштитата на потрошувачите, за енергетика, за индустрија, за социјални служби итн.**

По именувањето, **првите министри најчесто прибегнуваат кон реорганизација на централната државна управа преку креирање нови ресори и укинување на некои стари, или со спојување на постојните ресори во еден нов ресор.**

Централните ресори имаат различни називи: државни секретаријати, секретаријати, министерства, одбори, служби и слично, а нивните раководители влегуваат во поширокиот состав на владата. Освен споменатите, постојат и други централни органи на управата кои носат слични називи како, на пример: комисија, комитет, совет, корпорација, служба, управа. Некои од овие органи располагаат со овластувања делегирани од владата, додека други имаат само советодавен карактер. Нивните старешини не влегуваат во составот на владата, додека соодветните министри чии ресори се поврзани со овие тела се лица кои одговараат за својата работа пред парламентот.¹⁶⁷

Во централните ресори, највисоките службенички места ги зазема еден постојан секретар кој е главен советник

¹⁶⁷ Richard Jarvis, The UK Experience of Public Administration Reform Current Good Practices and New Developments in Public Service Management, (oecd-ilibrary.org/commonwealth/governance/the-uk-experience-of-public-administration-reform_9781848597679-en).

на министерот, заменици на секретарите, потсекретарите, помошниците на секретарите, началниците, како и нивните помошници. Тие спаѓаат во т.н. административна група кои се регрутираат по пат на конкурс и речиси секогаш од редот на дипломираните студенти од најпрестижните британски универзитети Оксфорд и Кембриџ.

Под нив се наоѓа т.н. извршна класа, додека на крај следува најбројната група административни, технички и помошни службеници.

Сите јавни службеници, независно од нивната позиција во хиерархијата, по традиција се сметаат за „**слуги на Круната**“. Тие се должни да ги извршуваат работните задачи совесно, да бидат политички неутрални и лојални кон државата. Со оглед на традиционално високото ниво на стручност, англиската јавна администрација отсекогаш била ценета како неопходен соработник во извршувањето на владината политика.

За да одговорот на барањата за политичка непристрасност, службениците не смеат активно да се занимаваат со политика. Така, службениците не можат да бидат членови на Парламентот, а ако некој, сепак, се одлучи да се кандидира за пратеник од него се очекува да поднесе оставка во службата.

При тоа, сите јавни службеници се поделени во три групи:

- » **Во првата група** влегуваат највисоките службеници на кои им е забрането јавно да ги изразуваат своите политички убедувања;
- » **Во втората група** влегуваат службеници на кои им е дозволено занимавање со политика, но во ограничен обем; и
- » **Во третата група** која е најбројна не постојат посебни ограничувања во однос на нивното занимавање со политика (освен обврската за чување службена тајна).

Зголемувањето на бројот на органите на управата и нејзината улога во Англија е последица на големото значење што државната управа го има во процесите на управувањето со земјата, поради што и се случува зголемувањето на бројот на јавните службеници.

Со оглед на сложениот механизам на институции во рамките на државната управа, **во 1967 година се вовеле Парламентарен повереник за управата (Parliamentary commissioner for administration)** со обврска да ги испитува поплаките на граѓаните во однос на работата на органите на управата. Овие поплаки се адресираат на член на парламентот со обврска да ги проследи поплаките до парламентарниот повереник. Повереникот, пак, иако има широки овластувања во спроведувањето на потребната истрага, сепак, нема право да ги менува или да ги укинува одлуките на органите на управата. Тој по извршената истрага за својот наод има обврска да поднесе извештај до парламентот кој, пак, има право да побара преземање соодветни мерки.

ГЛАВА 9

ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА НА ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО

Иако во пракса Обединетото Кралство најчесто се именува кратко како Велика Британија, сепак, **официјалното име на државата е Обединето Кралство на Велика Британија и на Северна Ирска (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)**. Ова значи дека државата е составена од Велика Британија каде влегуваат Англија, Шкотска и Велс, и од Северна Ирска.

1. Шкотска територијално се простира на северниот дел од британскиот остров. Таа со векови се наоѓала во прикриен или во отворен судир со Англија. Конечно, непријателствата завршиле во 1707 година кога бил донесен **Законот за обединување (Act of Union) со кој Шкотска влегла во иста држава со Англија.**

Како дел од Велика Британија, Шкотска ужива посебна административна и политичка автономија, а во рамките на владата на Обединетото Кралство, функционира посебно министерство за Шкотска. Во Домот на комуните, 59 пратеници се избираат од овој дел на државата, а во истиот активно работи и одбор, со статус на постојано работно тело чија надлежност се сите закони и други акти кои директно се однесуваат на Шкотска и на нејзините граѓани.

Вековната нетрпеливост меѓу Англичаните и Шкотланѓаните создала поголеми немири во текот на историјата и една постојана идеја за отцепување на Шкотска од Обединетото Кралство. Ваквиот анимозитет бил драстично поизразен кога станува збор за Велс, како и за Северна Ирска.

2. Велс е покраина која се наоѓа на југозападниот дел од британскиот остров и е населена со граѓани од келтско потекло чиј јазик и култура нагласено се разликуваат од англискиот јазик и култура.

Почнувајќи од 1535 година, Велс е интегрален дел на Велика Британија. Сите закони што ги донесува британскиот Парламент подеднакво се применуваат и во Велс, а во законите и во некои нивни формулации се употребува терминот „Англија и Велс“.

Долго време Велс како дел од Обединетото Кралство не уживал никаков посебен статус, поради што постојано се зголемувало незадоволството кај дел од велшките граѓани. Токму затоа и во оваа покраина е започнат процесот на барање поголема автономија од Обединетото Кралство. По примерот со Шкотска во британската влада има посебно министерство, а, исто така, проширена е и употребата на велшкиот јазик во државната управа. На почетокот од 1979 година, тогашната Лабуристичка влада го поставила на референдум прашањето за т.н. деволуција со што на граѓаните на Шкотска и на Велс им се дала можност да се изјаснат дали се за воведување одреден облик на автономија, што подразбирало создавање посебни институции (локални парламенти) кои би располагале со посебни овластувања. Предлогот бил отфрлен на референдум, односно мнозинството од граѓаните се изјасниле против предложените реформи.

3. Северна Ирска го опфаќа северниот дел од ирскиот остров и се состои од шест округа познати под називот Алстер (Ulster). Таа ужива посебен автономен статус.

Ирска, во 1800 година, по повеќе вековната вазална положба се вклучила во Обединетото Кралство како интегрален дел, но ирскиот народ никогаш не се помирил со оваа состојба и постојано го отворал прашањето за сопствена самоуправа и поголема автономија.

Сепак, Ирците покажале крајно неединство кога станува збор за крајните цели на нивната борба. За разлика од католичкото мнозинство кое живее во средниот и во јужниот дел од островот и кое тежнее кон потполна независност, населението на Алстер сочинето од мнозинство протестантски граѓани се задоволило со автономијата во рамките на Обединетото Кралство.

Така започнала и долготрајната борба која својата кулминација ја доживеала во 1917 година кога се случило историски познатото Ирско востание задушено со крв од страна на Англичаните. Сепак, токму Востанието било причината поради која се усвоил познатиот Закон за управување со Ирска, со кој оваа територија се поделила на два дела: првиот, јужен дел кој прогласил независност две години подоцна, и вториот, северен дел кој останал во рамките на Обединетото Кралство.¹⁶⁸

Автономниот статус на Северна Ирска и денес е регулиран според законот од 1920 година,¹⁶⁹ при што истиот не може да биде променет без согласност на парламентот на Северна Ирска.

Парламентот на Северна Ирска¹⁷⁰ располага со законодавни овластувања кои се ограничени (оваа институција нема право да донесува закони во многу области, изрично наброени во законот од 1920 година), додека извршната власт е во рацете на монархот претставен преку гувернер именуван од негова страна.

¹⁶⁸ „Devolution of powers to Scotland, Wales and Northern Ireland (gov.uk/guidance/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland).“

¹⁶⁹ „Government of Ireland Act (legislation.gov.uk/ukpga/1920/67/pdfs/ukpga_19200067_en.pdf).“

¹⁷⁰ „The Northern Ireland Parliament (election.demon.co.uk/stormont/intro.html).“

Гувернерот, меѓу другото, има надлежност да формира влада чии членови мора да ја уживаат довербата на Домот на комуните. Највисоката судска инстанца е Врховниот суд, додека во судовите се применува и англиското и северноирското право.

Северна Ирска ужива и одредена финансиска автономија со право на собирање сопствени даноци, односно учество во износите на даноците собрани на подрачјето на покраината според англиските закони.

4. Англија е земја со високо развиена локална самоуправа која егзистира со векови како автохтона установа. Во текот на 19 век започнал периодот на нејзино законско регулирање, а парламентот е институцијата која ги утврдува функциите на централните и на локалните органи. Функциите дадени на централните органи мораат да бидат извршувани од нив. Од друга страна, парламентот, со свои акти, утврдува што локалните власти мораат, а што можат да извршуваат. Со оглед на ваквата одвоеност на функциите меѓу централните и локалните органи, централните органи практично немаат поголеми овластувања во вршењето на општиот надзор над остварувањето на функциите на локалните органи.

Системот на локална самоуправа во Англија, по извршените реформи во текот на 70-тите години од минатиот век, е составен од тристепенни единици:

Целата земја е поделена на 53 окрузи (Counties), а тие, пак, се поделени на метрополски окрузи, и на обични, неметрополски окрузи.

Метрополските окрузи ги сочинуваат шесте најголеми града во државата со исклучок на

Лондон. Тие градови се: Бирминген, Ливерпул, Манчестер, Лидс, Шефилд и Њукасл. Неметрополските окрузи, пак, се преостанатите окрузи откако ќе се отфрлат шесте метрополски, при што, во таа смисла, нивниот број изнесува 47.

Метрополските и неметрополските окрузи понатаму се составени од дистрикти, при што има неколку десетици метрополски, а неколку стотици неметрополски дистрикти.

Последниот степен на единици на локалната самоуправа се парохииите, кои се традиционални средновековни основни единици на локалната самоуправа.

Главниот град, „Големиот Лондон“ има посебен статус и локална организација.

Во парохииите се задржува т.н. „парохиски собир“ кој претставува собир на сите граѓани кои одлучуваат за прашањата од надлежност на заедницата. Во останатите единици на локалната самоуправа постојат избрани локални собранија на чие чело се наоѓа градоначалник во градовите, односно претседател на советот во останатите неградски средини. Во оваа смисла, значајна специфика на ваквиот англиски систем претставува непостоењето колегијален извршен орган, односно извршната функција ја остваруваат одреден број комитети составени од членови на локалните совети, како и други граѓани, а се формираат со одлука на самиот совет.

ГЛАВА 10



ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ ВО ОБЕДИНЕТОТО КРАЛСТВО

Политичките партии во Англија вистински започнале да се развиваат и да се организираат веднаш по Славната револуција од 1688 година, иако е важно да се истакне дека одредени форми на политичко организирање постојат и во периодот на Реставрацијата од 1660 година, како и во времето на судирот помеѓу кралот и парламентот (1640-1660).

Процесот на формирањето на политичките партии се одвивал постепено и бавно. Имено, на партиите им претходеле примитивни облици на политички организирања во форма на котерии, кокуси, фракции и други видови политички групи кои меѓусебно се бореле за остварување превласт во парламентот. Тие не биле цврсто организирани, ниту, пак, имале некоја попрецизно утврдена програма.

Меѓу нив, два клуба имале најголемо значење: Карлтоновиот и Реформистичкиот. Целта на нивното постоење била да извршат контрола над работата на парламентот.¹⁷¹

Најнапред биле создадени политичките клубови во парламентот, а дури потоа локалните партиски клубови (кокуси), како и националните партиски организации.

Силната улога на парламентот на сметка на кралските надлежности и постапното оформување на кабинетот довело до поларизирање на силите околу два ембриона на идните политички партии: виговците (The Wigs), кои го носат своето име од шкотските пресбитеријански селани, и ториевците (The Tories), според името на ирските разбојници за кои се сметало дека се католици.

Се смета дека зачетокот на виговците се наоѓа во семејното поврзување на земјишните големосопственици кои формирале вертикална олигархија. Ним им се приклучиле

¹⁷¹ Beer, S., Pressure Groups and Parties in Great Britain", American Political Science Review, 50, 1956, (стр. 1-23).

и протестантските секти познати како неконформисти, кои се спротивставувале на Англиканската црква, заедно со трговците. Од друга страна, ториевците биле блиски до Англиканската црква.

Виговците и ториевците се значаен елемент на англискиот партиски и политички систем. Токму овие две партии во голема мера влијаеле врз оформувањето и функционирањето на двопартискиот систем во Англија. Тоа е систем во кој постојат две големи и силни партии, приближно еднакви по големина кои меѓусебно се борат и наизменично се менуваат на власт.

Во поголемиот дел од 18 век на власт се наоѓаат виговците, додека ториевците добиле превласт дури пред крајот на овој век. Тие остануваат на власт сè до 1830 година кога се случила и најголемата реформа на изборното законодавство, што, всушност, била идеја на виговците, од кога започнала да јакне улогата на Домот на комуните. **Се смета дека со реформскиот Изборен закон од 1832 година започнала да се развива и модерната историја на партиите во Англија.**

Виговците, поддржани од пратениците на Ирска и од левоориентираните радикали, биле партија на трговците и на новата индустриска класа. Ториевците, од друга страна, силно ја поддржувале Англиканската црква и земјоделските интереси, сè до оној момент кога сер Роберт Пил, премиерот на ториевците, во 1841 година не ја приближил партијата поблиску до индустријалците. Сепак, во 1846 година неговата конзервативна влада се поделила на два дела кога тој одлучил да ги заштити и индустријалците и барањата на земјоделците за утврдување на заштитни мерки за пченицата. Во првиот дел од владата останале неговите следбеници, додека во вториот дел вештачки придобиените членови под раководство на младиот Евреин Бенџамин Дизраели.

По смртта на сер Пил, виговците ги придобиле неговите приврзаници, од кои како база се оформила **Либералната партија на Англија. Либералите го стесниле својот интерес кон индустријата и кон трговијата,** додека ториевците набргу го напуштиле протекционизмот и останале на линијата да ги штитат интересите на Англиканската црква и земјишната аристократија.

Како што може да се забележи во овој период во Англија постоеле четири партиски сојузи:

- » **Прво,** сојузот на виговците со приврзаниците на сер Пил,
- » **Второ,** сојузот на Радикалите,
- » **Трето,** сојузот на Ирците, и
- » **Четврто,** сојузот на Конзервативците, кои биле во опозиција.

Овој период завршил со окрупнувањето на двете главни партии и со донесувањето на новиот Реформски изборен закон од 1867 година.

1. Конзервативната партија на Англија се оформила во 1867 година како партија која ги заштитувала и поддржувала интересите на аристократијата, кралот, и на крупната буржоазија. Од друга страна, **Либералната партија се оформила во 1877 година, како застапник на интересите на ситната и на средната буржоазија,** а во одредена смисла и на работниците.

2. Првата политичка програма Либералната партија ја усвоила дури во 1891 година. Корупцијата, купувањето и продавањето на политичките услуги биле придружни елементи на партиската политика. Во овој период политичките партии немале конзистентни политички идеологии. Ако либералите биле заинтересирани за изборна реформа, конзервативците се залагале за социјална реформа, и обратно. Оттука, постојаните разлики и спротивните програми на дејствување создале различни насоки во

креирањето на партиските политики. Со проширувањето на избирачкото право, законот ставил крај на различните политички групации. Партиите започнале вистинска битка да пронајдат и да организираат нови избирачи. Се смета дека современата партиска структура во Англија започнала токму со изборите во 1868 година.¹⁷²

Периодот од 1868 до 1886 година бил период на битка меѓу Гледстон, лидерот на либералите, и Дизраели, лидерот на конзервативците. Тоа бил период кога конечно се зацврстил парламентарниот систем со одговорност на владата пред Домот на комуните. Владите, по правило еднопартиски, биле стабилни и подолготрајни со подисциплинирани мнозинства. Либералите покажале помала хомогеност во однос на конзервативците. Кога Џозеф Чембрлен со своите радикали се приклучиле кон либералите, тие ги напуштиле старите виговски аристократи и го оставиле Гледстон на мака да го закрепнува своето крило.

Порастот на ирскиот национализам, предводен од Чарлс Парнел, предизвикал драстично менување во партиските сојузи. Парнел ја извлекол својата Ирска партија од сојузот со либералите и создал независна сила. Во 1886 година, Гледстон се одлучил да го промовира Законот за Ирска, што предизвикало ефект на регрупирање на левоориентираните (Чембрленовите радикали) и десноориентираните (старите виговци) на другата страна на Домот на комуните. Со ваквите случувања, Гледстон ставил крај на владеењето на својата влада, со што во Англија започнал периодот на „унионистичкото владеење“. Унионистите биле поддржувачи на Законот за сојузот меѓу Ирска и Велика Британија, усвоен во 1800 година.¹⁷³

Групата на унионистите ја сочинувале оригиналните конзервативци заедно со пребегнатите членови од Либе-

¹⁷² Allstair Clark, Political Parties in the UK (Contemporary Political Studies) Paperback, 2012.

¹⁷³ Stephen Driver, Understanding British Party Politics Paperback, 2011.

ралната партија. Тие, всушност, ја оформиле „**Конзервативната и унионистичка партија**“, што е, всушност, денешното официјално име на **Конзервативната партија на Обединетото Кралство.**

Конзервативците прераснале во партија која се залага за сојуз со Ирска и за империјализмот. Нивната политика била доминантна сè до 1906 година кога биле силно поразени од либералите, кои владеаја од 1906 до 1915 година. Значи, периодот сè до Првата светска војна, бил исполнет со периодично владеење на едната и на другата политичка партија, со тоа што подолго на власт се задржувала Конзервативната партија.

Овој период главно се поклопил со владеењето на кралицата Викторија (1837-1901), која со својот однос, во голема мера различен од односот и од владеењето на нејзините претходници, дала голем придонес во оформувањето на парламентарниот систем со неговите денешни обележја. Во овој период се создале и постојните уставни конвенции кои го регулирале односот меѓу монархот, парламентот и кабинетот.

Како доказ за приспособувањето на кралицата Викторија во улога на парламентарен монарх е тоа што таа и покрај личната нетрпеливост кон лидерот на Либералната партија му го предала мандатот за состав на влада нему и како прв министер одржувала конкретни службени односи.

Во периодот кога синдикатите започнале да се ослободуваат од својата зависност од Либералната партија почнала битката на работниците за подобрување на работните услови, поголеми плати и воопшто подобрување на нивната економска и социјална положба.

Во 1900 година, некои синдикати формирале Лабуристички претставнички комитети со цел одржување на независна позиција на претставниците на работничката класа

во Домот на комуните. Ваквиот чекор на синдикатот ги на-терал либералите да започнат преговори со Лабуристичките комитети. Во 1906 година биле избрани 29 лабуристички пратеници поради што Лабуристичките претставнички комитети го промениле името во Лабуристичка партија.

Така била родена третата партија во Англија.

3. Лабуристичката партија се појавила во политичкиот живот на Англија во почетокот на 20 век, а бројот на нејзините приврзаници брзо растел, така што по завршувањето на Првата светска војна таа постепено ја потиснала Либералната партија и станала втора силна партија во земјата.

По изборите во 1910 година, Либералната партија била во можност да го има мнозинството во Домот на комуните само со поддршка на лабуристите и на Ирците, кои по смртта на Парнел се вратиле во сојуз со либералите. Првата светска војна ѝ донела на Англија чудна коалиција. Во 1915 година, за првпат се случило заедничко владеење на конзервативците и на либералите. Коалицијата траела сè до 1922 година кога на изборите се појавила новата Лабуристичка партија.

При секое проучување на англискиот двопартиски систем неминовно се поставува прашањето кои околности влијаеле на постоењето на овој систем.¹⁷⁴ Познато е дека во поголем број на демокртски држави (со исклучок на САД) постои повеќепартиски систем и систем во кој во борбата за власт учествуваат три, четири или повеќе политички партии. Но, и во овие земји, прво настанале две политички партии за потоа, релативно брзо, партискиот систем да се прошири со повеќе други партии.

Англија останала верна на својот двопартиски систем. Постојат повеќе причини за тоа.

¹⁷⁴ Paul D. Webb, Are British Political Parties in Decline? (journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1354068895001003001).

- » **Првата причина** се наоѓа во природата на изборниот систем со едномандатни изборни единици и примената на мнозинскиот модел со релативно мнозинство. Се смета дека шансите за поголема застапеност во парламентот на партиите се поголеми ако постојат повеќемандатни изборни единици со примена на системот на пропорционално претставување. Во Англија, по реформите од 1832 година се применувал системот на едномандатни изборни единици во комбинација со моделот на релативно мнозинство. Овој изборен модел не е наклонет кон повеќепартискиот систем. Се смета дека избирачите не сакаат да ги изгубат гласовите поради што многу ретко се одлучуваат да гласаат за некоја трета политичка партија која е без шанси за успех. Шанса за успех имаат само големите и силни партии.
- » **Втората причина** се поврзува со бројните системски механизми кои постојат во оваа земја, а кои го овозможуваат т.н. пресекување на конфликтите, односно го оневозможуваат процесот на натамошни поделби меѓу граѓаните.
- » **Третата причина** има и психолошки елементи. Имено, се тргнува од фактот дека за секој политички став и акција може да се заземат „за“ и „против“ позиции. Во зависност од аголот на гледање, секоја работа во политиката може да се напаѓа или да се брани. Оттука, двопартискиот систем најчесто ги поставува политичките сили според тоа дали силите ги прифаќаат напредните, радикалните сили, од една, или конзервативните и традиционални сили, од друга страна.

Во политичката историја на Англија, посебно во 19 век се водени многу борби за одделни прашања. За нив, по правило, ставовите на двете партии главно се разиду-

вале, и за некои од нив афирмативниот став на едната го предизвикувала спротивниот став на другата партија. Конкретни примери се: изборната реформа во земјата, режимот на надворешната трговија, ирското прашање, социјалната реформа и слично.

Поделбата на двете големи политички партии во ова време одговарала на поделбата на граѓаните на аристократија-буржоазија кои имале постигнато компромис за владеењето со земјата. Овој компромис започнал да губи од своето значење со појавата на организираното работничко движење. Последица од ова било постепено слабење на Либералната партија. Така, во Англија почнала да се врши поларизација меѓу Конзервативната партија, која ја презела улогата на застапник на интересите на буржоазијата, и Лабуристичката партија како автентичен застапник на интересите на работниците. Значи, повторно во согласност со социјалните промени се наметнал двопартискиот систем.

Предизвикан од различни причини, двопартискиот систем е постојана реалност на англиската политичка сцена. Негова последица е повремениот менување на партиите од власт, затоа што секогаш кога една партија ги добивала изборите со мнозинство мандати во Домот на комуните, другата останувала да биде опозиција. Мнозинската партија со парламентарното мнозинство се стекнувала со правото да формира и влада, која по правило била и е еднопартиска. Исклучок од ова правило имало во периодот меѓу двете светски војни, кога во воени услови биле формирани неколку концентрациони влади (со претставници на сите три партии: Конзервативната, Либералната и Лабуристичката партија), како и во периодот меѓу 20-тите и 30-тите години од 20 век, кога во два случаи на власт беа коалициски влади.

Значи, во редовни услови партијата која добива мнозинство гласови на изборите формира влада, а другата

партија останува во опозиција. Тие претставуваат два меѓусебно спротивставени тabora.

Опозицијата нема можност да ја собори владата во Домот на комуните. Нејзина цел е да ги освои симпатиите на јавното мислење за наредните избори. За да го постигне тоа, таа во својата критика на владината работа мора да биде конструктивна, да се воздржува од неодговорни изјави и дејствувања и да не дава невозможни ветувања.

Еден од феномените поврзани со функционирањето на двопартискиот систем е и во релативната урамнотеженост во силата на двете големи политички партии. Разликата во бројот на освоените гласови на избори по правило не е голема. Тоа практично значи дека релативно мало поместување во мислењето кај избирачкото тело (2-3% од гласачите) е доволно да доведе до преминување на мнозинството од една на друга страна.

Резултатите од повоените избори потврдуваат дека во согласност со познатата теорија на буржоаската политичка наука за „трошењето на власта“ на политичките партии во Англија релативно често доаѓало до промена на партиите на власт.

Така, по неочекуваната победа на изборите во 1945 година, лабуристите биле на власт до 1951 година, а потоа власта ја држеле конзервативците цели 13 години, а во периодот од 1964 до 1970 година на власт повторно дошле лабуристите.

Во периодот од 1970 до 1974 година владееле конзервативците, додека од 1974 до 1979 година владееле лабуристите итн. Интересно е што во периодот меѓу 1950-1970 година двете партии освоиле најмалку 87,5% од гласовите, а добиле дури 98% од парламентарните мандати во сите седум изборни периода. Со поделбата во Лабуристичката партија и со одделувањето на едно нејзино крило по 1970

година (формирањето на Социјалдемократската партија), како и поради други причини во системот, процентот меѓу освоените гласови и освоените парламентарни мандати на двете големи партии паѓал под 80%.

Од 1908 година до почетокот на 21 век била организирана само една либерална влада, осум лабуристички, девет конзервативни, три коалициски и три национални влади. По Втората светска војна, Лабуристичката партија имала своја влада во следниве периоди: 1945-1951; 1964-1970; 1974-1979; 1997-2005, додека Конзервативната партија била на власт во следниве периоди: 1951-1964; 1970-1974; 1979-1997 година. Во поново време, Либерално-демократската партија добива респектабилен број на гласови (посебно на изборите во 2001 година кога освоила 28,5% од гласовите). Покрај двете традиционално доминантни партии, како и Либерално-демократската партија, во партискиот систем на Обединетото Кралство постојат и други партии:

- » Партијата за независност на Обединетото Кралство,
- » Шкотската националистичка партија,
- » Партијата на зелените,
- » Партијата на демократските унионисти,
- » Британската национална партија,
- » Партијата на Шин Фејн,
- » Алстер унионистичката партија,
- » Социјал-демократската и Лабуристичката партија,
- » Партијата почит,
- » Шкотската социјалистичка партија,
- » Партиска алијанса на Северна Ирска,
- » Шкотската зелена партија,
- » Либералите и итн.



II. УСТАВЕН И ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ НА СОЕДИНЕТИТЕ АМЕРИКАНСКИ ДРЖАВИ

ГЛАВА 1



УСТАВНО-ПРАВНА ИСТОРИЈА НА АМЕРИКА

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Откриен кон крајот на 15 век, веќе во 16, а посебно во текот на 17 век, на северноамериканскиот континент започнале масовно да се населуваат доселеници од Европа, од кои значителен дел биле од британскиот остров.

Од аспект на политичката историја на северноамериканскиот континент, генерално можеме да анализираме три периоди:

- » **Првиот период кој траел од 1607 година до 1775 година, а кој** започнал со основањето на првата колонија на северноамериканскиот континент во 1607 година, додека, пак, неговото завршување било резултат на формирањето на конфедералниот сојуз меѓу тогашните 13 британски колонии во 1775 година.
- » **Вториот период траел од 1775 до 1787 година.** Овој период започнал по формирањето на Конфедерацијата меѓу 13 британски колонии на Вториот континентален конгрес во 1775 година и траел сè до 1789 година кога се усвоил првиот федерален Устав на Соединетите Американски Држави (САД).
- » **Третиот период траел од 1787 година до денес.** Третиот период во политичкиот развој на САД започнал од донесувањето на федералниот Устав и трае сè до денес поради фактот што од неговото донесување до денес истиот е сè уште во примена.

Во продолжение следува осврт на секој период поединечно од аспект на карактерот на поредоците што биле воспоставени.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Crump, D., D.Gressman, E.Day, D.S., Cases and Materials on Constitutional Law, 5th ed. New York, 2009.

1. ПРВ ПЕРИОД ДО 1775 ГОДИНА – ОСНОВАЊЕ НА БРИТАНСКИТЕ КОЛОНИИ

Причините поради кои започнало населувањето на новооткриениот американски континент биле или од политички или од верски карактер. Така, на пример, пуританците поради политички, но и поради религиозни несогласувања со монархистичкиот апсолутизам во Англија одбрале да започнат нов живот во овој дел од светот каде се надевале дека ќе бидат ослободени од проблемите со кои се соочувале во Англија.

Паралелно со зголемувањето на бројот на доселениците кои се населувале најмногу во североисточните делови на североамериканскиот континент (во т.н. Нова Англија), започнале да се организираат и првите рудиментирани форми на власт како **основа на идните колонии, кои, во формална смисла на зборот, биле дел од Британската Империја.**

Првата основана колонија била Вирџинија во 1607 година, додека последната била Џорџија во 1732 година. Во овој распон од повеќе од 100 години биле формирани вкупно 13 колонии.

Колониите биле управувани на следниот начин:¹⁷⁶

- » **Прво**, секоја од колониите како посебна заедница била раководена директно од официјален Лондон, при што меѓу колониите не постоеле никакви меѓусебни институционални релации;
- » **Второ**, во англиската престолнина, органот задолжен за управување со колониите бил познат како т.н. Одбор за трговија, кој на почетокот бил дел од Тајниот совет (Privy Council).

Иако секоја од колониите имала вообличено сопствен внатрешен систем на власт, сепак, меѓу 13-те системи на владеење постоеле значителни сличности:

¹⁷⁶ Stone G.R., Constitutional Law, New York, 2009.

- » **Прво**, извршната власт им била доверена на т.н. гувернери кои биле именувани од Круната;
- » **Второ**, гувернерите формирале помошни тела со членови кои ги именувале самите жители на колониите;
- » **Трето**, покрај извршната власт која била во рацете на гувернерите, постоела и форма на законодавна власт извршувана од членови непосредно бирани од жителите на секоја од колониите;
- » **Четврто**, покрај законодавна и извршна власт постоела и судска власт чија структура и овластувања биле преземени директно од Англија.

2. ВТОР ПЕРИОД ОД 1775 ДО 1787 ГОДИНА – ПЕРИОД НА КОНФЕДЕРАЦИЈАТА

Како резултат на огромните природни богатства со кои располагале колониите по нивното основање, за релативно кратко време успеале да се стабилизираат и да отпочнат процеси на економски и општествен раст. Токму растот бил една од клучните причини поради што колониите започнале да се осамостојуваат од Лондон. Со оглед на големата оддалеченост од американскиот континент, официјален Лондон немал на располагање многу начини со кои можел да воспостави ефективна контрола.¹⁷⁷

Така, иако колониите сè уште ја признавале власта на англиската Круна, со текот на времето властите почнале да преземаат соодветни чекори во насока на разводнување на нивните непосредни врски со Англија преку следниве клучни постапки:

- » **Прво**, колониите почнале да одбиваат примена на законите усвоени од англискиот парламент, а кои се однесувале на животот во колониите;

¹⁷⁷ Dorsen N. Rosenfeld, M. Sajo, A. Baer, Comparative Constitutionalism, Cases and Materials, 2nd ed. St. Paul, 2010.

- » Второ, наредно со одбивањето да ги применат англиските закони, претставничките тела во колониите започнале да усвојуваат сопствени закони и да инсистираат на нивна примена за доброто на колониите;
- » Трето, и можеби најважно, тие престанале да плаќаат даноци на Англиската Империја.

Сите овие постапки резултирале со почеток на еден период на континуирана затегнатост во односите меѓу колониите, од една, и Англија, од друга страна, што во одредени периоди доживеала вистинска ескалација како резултат на обидите на англиските институции да обезбедат нивна покорност со примена на сила.

Така, во втората половина на 18 век англискиот крал Џорџ Трети, настојувајќи насилно да ги натера колониите да продолжат да ги плаќаат даночните обврски кон Круната предизвикал вооружена побуна кај локалното население. Резултатот од побуната имал свои последици и во делот на **хоризонталната поврзаност на колониите**. Имено, било создадено мислењето според кое било нужно да се воспостави поблиска соработка меѓу нив, бидејќи самостојното дејствување ги довело да бидат слаби и неотпорни на дејствувањето на официјален Лондон. Токму затоа започнале да се појавуваат различни иницијативи во насока на обезбедување поблиска соработка, но без позначителен успех. **Сепак, во оваа насока клучно било одржувањето на:**¹⁷⁸

- » Првиот континентален конгрес, во 1774 година, во Филадельфија
- » Вториот континентален конгрес, во 1775 година, во Пенсилванија.

Токму на Вториот континентален конгрес се донела одлука за отпочнување борба против британ-

¹⁷⁸ Finer, S., E. Bogdanor, V. Rudden, B. Comparing Constitutions, Oxford, 1995, Hague, R., Harrop, M. Breslin, S., Comparative Government and Politics, An Introduction, 3rd edition, London, 1992.

ските колонизатори, за веќе следната, на 4 јули 1776 година да биде усвоена историски најзначајната Декларација за независност, со која 13 колонии декларирале дека не се повеќе дел од Британската Империја, односно прогласиле целосна независност од британската Круна. Врз основа на оваа Декларација во 1777 година членовите на Вториот континентален конгрес ја донеле одлуката за формирање меѓусебна Конфедерација преку усвојување нов документ познат како „**The articles of confederation and perpetual union**“ (**Членови на конфедерацијата и вечна унија**). Овој документ стапил на сила наредната 1778 година. Последната колонија истиот го ратификувала дури во 1781 година.

Во 1783 година како резултат на активностите на колониите, со Версајскиот мировен договор Англија конечно ја признала независноста на колониите на северноамериканскиот континент со што завршил периодот на борбата за независност од Круната.

Паралелно со одвивањето на овие процеси некогашните колонии започнале да ги усвојуваат и своите нови уставни. Така, Вирџинија првиот устав го усвоила во 1776 година, Масачусетс во 1780 година, додека Њу Хемпшир во 1784 година. Сите овие уставни текстови меѓусебно биле прилично различни, иако може да се наведат неколку карактеристики кои биле заеднички за сите нив:

- » **Прво, прокламацијата дека власта произлегува од народот и му припаѓа на народот;**
- » **Второ, начелото на поделба на власта на законодавна, извршна и судска;**
- » **Трето, носење на посебни декларации за правата и слободите чии усвојувања, во поголем дел од случаите, им претходеа на усвојувањата на уставите. Во оваа смисла, најпознатата е Декларацијата за правата на Вирџинија од 1776 година која била искористена како**

основа за изработка на познатата Француска декларација за правата од 1789 година.

Наспроти уставните текстови на секоја од колониите, од посебно значење биле и одредбите од споменатите Членови на конфедерацијата од 1777 година кои како конститутивен акт на Северноамериканската Конфедерација го имале предвидено следното:

- » **Прво**, со овој документ или акт колониите за прв пат биле прогласени за независни држави;
- » **Второ**, дел од своите овластувања независните колонии ги пренеле на Конфедерацијата;
- » **Трето**, во име на Конфедерацијата, делегираните овластувања ги извршувала посебна институција позната како Конгрес;
- » **Четврто**, во Конгресот членувале делегати на секоја од колониите, при што зависно од големината биле делегирани меѓу два и седум претставници од секоја колонија одделно;
- » **Петто**, независно од бројот на делегатите, секоја колонија во Конгресот имала право на само еден глас; и
- » **Шесто**, сите одлуки во Конгресот биле донесувани едногласно.

Освен Конгресот не било предвидено постоење на ниту едно друго заедничко тело. Потребно е да се наведе дека и самиот Конгрес имал ограничени надлежности. Така, овој орган:

- » **Прво**, немал право да носи одредени акти кои би биле задолжителни за секоја од државите (колониите), како и за нивните граѓани;
- » **Второ**, поради непредвидувањето на некаков конфедеративен данок, Конфедерацијата се соочила со сериозни финансиски проблеми;
- » **Трето**, не било предвидено постоење на заедничка валута, односно во оптек имало различни валути;

- » **Четврто**, не било регулирано прашањето за мобилизација на граѓаните во случај на војна;
- » **Петто**, армијата на Конфедерацијата била составена од одделни армиски контингенти на секоја од 13 држави под една заедничка команда.

Конфедерацијата била прилично лабава форма на поврзаност меѓу различните држави, така што нејзините слабости во секојдневниот живот доаѓале до сè поголем израз. Со текот на времето станало сосема јасно дека работите морале брзо да се менуваат поради што во 1787 година била донесена едногласна одлука за свикнување на Уставотворно собрание со задача да изврши ревизија на Членовите на конфедерацијата.¹⁷⁹

3. ТРЕТ ПЕРИОД ОД 1787 ГОДИНА ДО ДЕНЕС – СОЗДАВАЊЕ НА УСТАВОТ НА САД

Уставот на САД е првиот устав во современа смисла на зборот со кој практично била започната ерата на модерната уставност во светот. Овој акт, со оглед на фактот дека е сè уште на сила, бил и останал најстариот применлив устав во светот. Во теоријата постојат повеќе дивергентни размислувања во однос на причините за неговата долговечност, при што како суштински се издвојуваат следните:¹⁸⁰

- » **Прво**, како суштинска причина се споменува исклучително сложената постапка за неговата промена, и
- » **Второ**, исклучителната еластичност од аспект на толкувањето на неговите одредби. Интересен е коментарот на некогашниот претседател на Врховниот суд на САД, Маршал, според кого: „**Уставот на**

¹⁷⁹ Ackerman B. "The Rise of World Constitutionalism", VILR, 83, 1997, (стр. 771).

¹⁸⁰ Congressional Research Service Library of Congress. The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation (<http://constitution.org/cons/GPO-CONAN-2002.pdf>).

САД, по својата природа, претставува 'референцијална норма', односно постои должност на судиите да ја развиваат уставноста преку толкување на уставот".

На самиот процес на донесување на Уставот на САД му претходеа бројни настани кои денес се анализираат како поволни фактори поради кои овој документ и бил усвоен:

- » **Прво**, 13 колонии распослани на северноамериканскиот континент се избориле за сопствена независност од англиската монархија преку револуционерната борба за независност која траела од 1775 до 1783 година.
- » **Второ**, со Декларацијата за независност од 4 јули 1776 година, усвоена од членовите на Вториот континентален конгрес, и формално се потврдило одвојувањето на 13 колонии од власта на официјален Лондон, со што тие станале независни држави. Во оваа смисла, авторот на Декларацијата, Томас Џеферсон, го констатирал следното: „сите луѓе се создадени еднакви и се обдарени од својот Творец со одредени неотуѓиви права, меѓу кои право на живот, право на слобода и потрага по среќа – со цел зачувување на овие права се воспоставува власт меѓу луѓето што ја изведува својата праведна превласт од согласноста на оние со кои се владее“.
- » **Трето**, членовите на Вториот континентален конгрес антиципирајќи ја потребата од меѓусебно хоризонтално здружување на колониите (кои со одвојувањето од Круната станале држави), со усвојувањето на **The articles of confederation and perpetual union (Членовите на конфедерацијата и вечна унија)** ја основале Американската Конфедерација.¹⁸¹

- » **Четврто**, карактеристично за Конфедерацијата било тоа што „секоја од државите-членки ја задржале својата сувереност, слобода, независност и целокупна власт“, поради што оваа форма на здружување се окарактеризирала како вид „пријателски сојуз на суверените држави“.

Ваквата реалност во меѓусебните односи на колониите, со создавањето на нефункционалниот облик на меѓусебно здружување, од една страна, и опасностите пред кои биле исправени, од друга страна, биле главната причина поради која јакнеле тенденциите за промена на уставно-правната основа од 1777 година во насока на создавање поцврст облик на меѓусебно здружување. Токму тука се наоѓаат и причините за усвојување на Уставот на САД од 1787 година.

¹⁸¹ Historical Boys Clothing. American History: The Constitution (tinyurl.com/ne4uo72).

ГЛАВА 2

УСТАВОТ НА САД ОД 1787 ГОДИНА

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Уставот на САД бил усвоен од страна на Уставотворното собрание во Филадельфија во 1787 година. Практично со неговото донесување започнала ерата на модерната уставност која натаму се префрлила во европска Франција, а од таму во остатокот од европските држави, но и на другите континенти во светот.

Со усвојувањето на Уставот на САД била означена победата на ограничената и контролирана власт ставена во функција на потребите на граѓаните и натамошната заштита и унапредување на човековите права и слободи.

За разлика од актот Членови на конфедерацијата со кој била воспоставена Конфедерацијата на американското тло, **Уставот на САД воспоставил силна федерална власт** со овластување да ги регулира односите меѓу државите и да ја преземе целосната одговорност во водењето на надворешната политика и одбраната на федералната држава.¹⁸²

Најголем дел од решенијата содржани во Уставот на САД биле новина во времето на неговото донесување, додека мал дел од нив биле рефлексивна на практичните искуства што ги имале претходно колониите.

Важен елемент во процесот на подготвување на Уставот на САД била **Декларацијата за независност посебно во делот на заштитата на основните слободи и права на граѓаните**. Имено, таа била прв модерен уставен документ со кој биле понудени гаранции за исклучително важни права и принципи на кои денес почива современата претставничка демократија, како што била, на пример, идејата за народниот суверенитет.

¹⁸² Hueglin, T., O.Fenna, A., Comparative Federalism, A Systematic Inquiry, Toronto, 2006., Burgess, M. Comparative Federalism, Theory and Practice, London, 2006.

Обликувањето на конечниот текст на Уставот на САД не се одвивало едноставно, ниту без турбуленции. Напротив.

Иако постоела општа согласност дека било потребно да се унапреди Конфедерацијата поради нејзината нефункционалност, сепак, во однос на границите на идната федерација постоеле прилично различни мислења. Во суштина целата разновидност на идеите за иднината на меѓусебните односи на државите на северноамериканскиот континент, можат да се сведат на две концепции:

- » **Првата концепција, прифатена и промовирана од големите држави, предвидувала воспоставување на силна централна власт.** На уставотворното собрание, оваа концепција големите држави ја преточиле во нацрт-устав под името „Вирџинија план“, авторство на основачот на САД, Џејмс Медисон. Со овој план било предвидено:
 - **Прво**, создавање на силна власт составена од три гранки: законодавна, извршна и судска;
 - **Второ**, создавање на дводомна законодавна власт чии членови би биле избрани од приближно ист број граѓани поради што населените (поголемите) држави би биле во предност, бидејќи од нив би биле избрани поголем број народни избраници;
 - **Трето**, создавање на извршна власт која би била избрана од страна на законодавната власт со што бил инагуриран принципот на поделба на власта;
 - **Четврто**, воспоставување на централен буџет кој би го финансирал работењето на целата сојузна администрација, вклучително и членовите на законодавната власт.
- » **Втората концепција, прифатена и промовирана од малите држави, предвидела задржување на поголем дел од суверените овластувања на др-**

жавно ниво без истите да бидат пренесени на федеративно ниво. Малите држави во уставотворното собрание оваа своја концепција ја преточиле во нацрт-устав под назив „Њу Џерси план“, авторство на Вилијам Патерсон, еден од потписниците на Уставот на САД. Со овој план било предвидено:

- **Прво**, воспоставување на еднодомна законодавна власт со подеднаков број претставници од секоја држава-членка на сојузот;
- **Второ**, во законодавната власт секоја држава би требало да има по еден глас, како што било предвидено и во „Членовите на конфедерацијата“;
- **Трето**, клучната власт требало да остане во државите како независни ентитети, а не во новиот сојуз што тие доброволно го создале;
- **Четврто**, потребно било со амандмани да се надгради постојниот уставен текст (Членовите на конфедерацијата).

1. ДОНЕСУВАЊЕ НА УСТАВОТ НА САД ОД 1787 ГОДИНА

По долгите дебати што се одвивале поради цврстите ставови на приврзаниците на секој од двата плана, излезот од потенцијалниот ќор-сокак бил најден во предлогот на делегацијата на Контектикат која вообличила вид компромисен предлог со кој биле задоволни и двете страни, и големите и малите држави. Со овој предлог, кој во историјата останал забележан под називот „Големиот компромис“, било предвидено следното:¹⁸³

- » **Прво**, создавање на дводомна структура во Конгресот како носител на законодавната власт. Првиот дом, Сенатот, било предвидено да ја има улогата на непосреден наследник на конфедералниот

¹⁸³ Richard M. Pious, American Politics and Government, McGraw-Hill, Book Company, 1986, (стр.23).

конгрес и во него секоја држава, независно од големината, да биде претставена со по двајца членови. Овој дом, како израз на интересите на државите, има надлежности во именувањето на сојузните функционери, судии на Врховниот суд, во меѓународните односи и слично,

- » **Второ**, во вториот дом на законодавната власт, Претставничкиот дом, било предвидено да членуваат претставници непосредно избрани од граѓаните. Така, според предлогот, 40.000 граѓани требало да избираат по еден член на овој дом поради што од поголемите држави требало да бидат избрани поголем број од членовите.

По неколку одржани дебати **сите учесници на уставотворното собрание го поддржале компромисот, по што на 17 септември 1787 година бил усвоен и конечниот текст на Уставот на САД со потпишувањето на 39 делегати од вкупно 55 кои зеле учество во работата на уставотворното собрание.**¹⁸⁴ Во согласност со процедурата, текстот на Уставот бил упатен на гласање во секоја од федералните држави, така што целата постапка завршила во 1789 година со 10 негово усвојување како минимален услов Уставот да стапи на сила. Последната 13 држава текстот на Уставот на САД го усвоила во 1791 година.

2. ОБЕЛЕЖЈА НА УСТАВОТ НА САД

Уставот на САД се карактеризира со следните обележја:

- » **Прво, станува збор за исклучително краток текст составен од преамбула и седум члена.** Во текстот се разработени основните надлежности на федералните органи, како и нивните односи со одделните држави. Во 1791 година, Уставот бил

¹⁸⁴ Historical Boys Clothing. American History: The Constitution (tinyurl.com/ne4uo72).

надополнет со 10 амандмани кои се однесувале исклучиво на прашањето на основните слободи и права на граѓаните, а кои во историјата се познати како Повелба за правата (Bill of rights). Останатите 16 амандмани биле усвоени со текот на годините зависно од потребите, а, пред сè, како резултат на политичките состојби во федерацијата.

- » **Второ, со Уставот за прв пат бил воспоставен федеративен облик на државната власт** наспроти претходниот – конфедеративен облик.
- » **Трето, воспоставен е претседателски систем на организација на власта во согласност со кој извршната власт е предвидена како моноцефална (едноглава) целосно сосредоточена во институцијата Претседател на САД кој се избира посредно од страна на граѓаните преку т.н. изборен колегиум.**¹⁸⁵
- » **Четврто, со Уставот бил воведен и принципот на поделба на власта на законодавна, извршна и судска, како и бил воспоставен т.н. систем на „кочници и рамнотежа“** во согласност со кој секоја од властите меѓусебно треба да се контролира, односно да влијае врз сопствената работа.
- » **Петто, со Уставот била имплементирана исклучително рестриктивна постапка за промена на уставот** која, меѓу другото, се смета за главна причина за долговечноста на Уставот.
- » **Шесто, со Уставот е предвидено дека државите-членки автономно ги развиваат своите внатрешни уставно-правни поредоци.** Автономијата посебно се согледува во практиката каде сите држави имаат создадено дводомна законодавна власт (со исклучок на Небраска), додека извршната власт ја имаат доверено на извршување на гувернерите.

¹⁸⁵ World Book of America's Presidents, The President's World, World Book, Inc, Chicago, 1989.

ГЛАВА 3

ЗАКОНОДАВНАТА ВЛАСТ ВО САД

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Законодавната власт во САД е сконцентрирана во Конгресот. Во согласност со Уставот, Конгресот на САД:

- » **Прво**, е единствено овластен и надлежен сојузен орган да ги донесува сојузните закони во државата;
- » **Второ**, мора да води сметка законите што ги носи да се во согласност со Уставот на САД.

Во согласност со уставниот амандман бр. 10 од 1791 година, САД се федерација во која е утврдена претпоставка за надлежност во корист на федералните држави, како и последица на либералната концепција за вродените и природните права на човекот и граѓаните кои можат да бидат ограничени само со изрични уставни одредби.

Со текот на времето се покажало дека законодавните овластувања кои му биле изрично дадени на Конгресот биле сосема недоволни за исполнување на неговата улога на законодавец, поради што во теоријата бил создаден концептот на т.н. премолчени овластувања.

Со овие овластувања Конгресот добил право законодавно да дејствува и во други области ако се појави потреба за тоа на сојузно ниво.¹⁸⁶

Преку прифаќањето на оваа теорија во голема мера била зголемена законодавната надлежност на Конгресот, што посебно извршило влијание врз проширувањето на функциите на федерацијата на сметка на функциите на федералните единици.

Конгресот на САД е составен од два дома:

- » **Прво, Претставнички дом (House of representatives) и**
- » **Второ, Сенат (Senate).**

¹⁸⁶ Peter Woll, Robert H. Binstock, Third Edition, America's Political System, Random House, New York, 1979.

Двodomната структура на Конгресот, како што беше погоре објаснето, била резултат на компромисот постигнат на Филаделфиското уставотворно собрание во 1787 година. **Теоретски гледано, Претставничкиот дом се смета за застапник на интересите на сите граѓани на САД, независно од тоа во која федерална единица живеат, додека, пак, Сенатот се смета за претставник на интересите на федералните држави.**

Во начело, двата дома се рамноправни во уставотворната и законодавната материја.

КОНГРЕС НА САД	ПРЕТСТАВНИЧКИ ДОМ	СЕНАТ
Вкупен број на членови	435	100
Начин на избор	Мнозински избори во конгресни дистрикти, еден пратеник на 480.000 избирачи	По два сенатора од секоја држава. Сенаторите се избираат на мнозински избори во одделните федерални држави
Времетраење на мандатот	2 години	6 години
Со испразнување на местата	Одржување на вонредни избори	Одржување на вонредни избори или привремено именување на нови членови од страна на гувернерот на државата
Почеток на седниците	3 јануари секоја година	3 јануари секоја година
Претседавач	Спикер	Потпретседател на САД

Овластувања на двата дома	<ul style="list-style-type: none"> - да донесува закони и да го одобрува буџетот, - да поднесува тужби против работата на високи државни функционери за одредени дела, - да го избира претседателот на САД ако ниту еден кандидат не добил мнозинство електорски гласови. 	<ul style="list-style-type: none"> - да донесува закони и буџет, - да ги одобрува меѓународните договори, - да го одобрува именувањето на високи функционери кои ги предлага претседателот на САД, - да им суди на функционерите против кои е поведена постапка, - да го избира потпретседателот на САД ако ниту еден кандидат не добил потребно мнозинство гласови од електорите.
---------------------------	--	---

Преземено од: Vućina Vasovič, Savremene demokratije I, Sintezе, (стр.176-177)

1. ПРЕТСТАВНИЧКИ ДОМ ВО КОНГРЕСОТ

Претставничкиот дом го сочинуваат членови избрани на општи и непосредни избори од страна на сите граѓани на САД. Според Уставот, вкупниот број места во Претставничкиот дом се распределуваат по одделните држави сразмерно на бројот на жители што живеат во секоја од нив, при што е утврдено дека секоја држава мора да има минимум по еден претставник.

На самите почетоци по усвојувањето на Уставот на САД па сè до првиот попис на населението **било утврдено дека во просек 30.000 граѓани од тогашните 13 држави требало да избираат по еден член во Претставничкиот дом. Според ова решение, вкупниот**

број членови во Претставничкиот дом требало да изнесува 65. Подоцна, како резултат на порастот на бројот на населението оваа граница се менувала. **Во 20-тите години од 20 век во просек еден член на Претставничкиот дом го избирале околу 345.000 граѓани, додека вкупниот број денес изнесува 435 члена.**

Со посебен закон донесен во 1929 година, бројот на членовите на овој дом бил фиксно утврден на 435, така што подоцнежните зголемувања на бројот на граѓаните во федералните држави не довеле, ниту влијаеле за зголемување на бројот на неговите претставници.¹⁸⁷

За избор на членовите во Претставничкиот дом се применува системот на униноминални изборни единици со мнозински изборен систем со релативно мнозинство гласови (изборен систем со релативно мнозинство ист како и британскиот). Активно избирачко право имаат сите граѓани што ги исполнуваат условите самостојно утврдени од федералните држави. При тоа, како општи услови за избор на член во Претставничкиот дом се сметаат:

- » **Прво, секој член на Претставничкиот дом мора да биде на возраст од најмалку 25 години;**
- » **Второ, мора да биде државјанин на САД најмалку 7 години;**
- » **Трето, во моментот на изборот да живее во државата од каде се избира** (овој услов е дополнет и со уставен обичај, според кој, кандидат за член на Претставничкиот дом мора да има живеалиште во изборната единица во која се кандидира).

Последниот услов поврзан со местото на живеење на кандидатите има исклучителни последици. Имено, избраните членови во Домот на овој начин **во**

¹⁸⁷ Norman, J. Ornstein, Congress in Change, New York, Preeger, 1975, W. Wilson, Congressional Government, New York, 1986.

вистинска смисла на зборот стануваат претставници на граѓаните кои имаат не само морална обврска, туку и непосредна мотивација да ги претставуваат интересите на своите гласачи во изборните единици. Токму поради ова **членовите на Претставничкиот дом најчесто ги губат од предвид општите, заеднички интереси на целата држава, внесувајќи поголем степен на т.н. дух на провинцијализам во работата на Претставничкиот дом.** Оваа состојба најдобро ја опишувале американските автори, Ог и Реј, **дека членовите на Претставничкиот дом се, всушност, официјални агенти на изборните единици, односно обични „потрчковци“ задолжени да го олеснат застапувањето на интересите на своите сограѓани.**¹⁸⁸

Мандатот на членовите на Претставничкиот дом трае две години.

Ваквиот краток рок утврден во Уставот се смета за последица на сфаќањата доминантни при неговото донесување дека **„таму каде што нема избори секоја година започнува тиранија“.** Имено, се сметало за неопходно избирачите што е можно почесто да можат да добијат можност да се изјаснат за тоа кој ќе ги претставува во парламентот.

Во пракса, мнозинството членови на Претставничкиот дом (и до 80%) по истекот на двегодишниот мандат повторно биле избирани на оваа функција. Краткиот изборен период на членовите на Претставничкиот дом бил предмет на критика од практичен аспект. Со оглед на фактот што мандатот на претседателот на САД трае четири години, можно било, а и во практиката тоа

¹⁸⁸ David Truman, Federalism and the Party System, in Arthur MacMahon (ed.), Federalism: Mature and Emergent, Doubleday, Garden City, New York, 1955.

се случувало (за време на владеењето на претседателите Вилсон, Хувер или Труман), на изборите за Претставничкиот дом кои вообичаено се организирале во средината на мандатот на претседателот да победи партијата од која не потекнува претседателот на САД, со што се појавувале проблеми во соработката меѓу двете власти. Конкретно, постоеле случаи кога акциите и предлозите на шефот на државата биле постојано негирани и критикувани од мнозинството во Претставничкиот дом. Токму затоа било предложено членовите на Претставничкиот дом да се избираат истовремено со изборот на претседателот и со исто време-траење на мандатот од четири години.¹⁸⁹

Во врска со изборот на членовите на Претставничкиот дом, треба да се укаже и на уште **една специфичност во американскиот изборен систем. Станува збор за т.н. изборна геометрија.** Познато е дека во сите држави со повеќепартиски систем се појавувале проблеми во врска со одредувањето на големината на изборните единици. Утврдувањето на изборните единици може да биде прифатливо за една партија, но да нанесе штета на другите партии. **И самата практика на кроење и прекројување на изборните единици во согласност со потребите на доминантната партија е често пати злоупотребувана.** Во американската историја се забележани примери на неверојатни форми на изборни единици кои биле вообликувани во согласност со доминантната територијална групираниост на приврзаниците на една или на друга партија. Така, можело да се видат изборни единици што личеле во форма гуштер, на чекан и слично. **Оваа техника на прекројување на изборните единици во изборната теорија е позната како gerrymandering.** Називот на техниката за прв пат бил употребен **во државата Масачусетс каде била формирана една изборна единица што на-**

¹⁸⁹ Hinckley, Barbara, Congressional Elections, Congressional Quarterly Press, Washington, D.C., 1981, The Politics of Congressional Elections, Yale University Press, New Haven, Conn, 1980.

ликувала на форма на гуштер. Со оглед на фактот што тогашниот демократски гувернер од Масачусетс, за чие добивање на мандатот и се оформила ваква изборна единица, се викал Gerry, на шега оваа операција била наречена според формата (гуштер) и според името на гувернерот, односно Gerry-Mander. Оттогаш наваму изразот gerrymandering се користи за да се означи секоја постапка со која се злоупотребува изборната геометрија во функција на одредена политика.

Со Претставничкиот дом претседава спикер. За разлика од неговиот англиски колега кој мора да остане политички и партиски неутрален додека ја извршува функцијата, спикерот на Претставничкиот дом е посебно партиски ориентиран. Свои кандидати за избор на спикер предлагат двете партии кои имаат свои членови во Домот, при што за конечниот избор на спикерот секогаш последен збор има мнозинската партија.¹⁹⁰

Спикерот на Претставничкиот дом е вистински претседател на Домот кој располага со бројни овластувања (на пример, спикерот има исклучиво право да дава или да одзема збор на член) што отворено ги користи во корист на својата партија.

Секоја од партиите во Претставничкиот дом има свој лидер (floor leader), кој му помага на спикерот на сличен начин како и во британскиот Дом на комуни. За разлика од т.н. камшици (whips) кои имаат далеку поголемо значење во Домот на комуните, партиските лидери во Претставничкиот дом се со помали права, бидејќи партиите во Домот се организирани во посебни партиски одбори за политика. И двете партии имаат своја партиска организација во Претставничкиот дом. Организацијата на Демократската партија

¹⁹⁰ Barbara Hinckley, Stability and Change in Congress, Harper and Row, New York, 1982, (стр. 163-186).

се нарекува кокус (caucus), додека на Републиканската партија конференција (conference). И во двете организации се расправаат значајни прашања на дневен ред на седниците на Претставничкиот дом.

За разлика од британските колеги кои се обврзани да гласаат за точките на дневен ред како што претходно биле партиски договорени, пратениците во Претставничкиот дом не се задолжени да гласаат стриктно според договорот. Многу ретко се случува во партиските организации да се донесе одлука со која се констатира обврска на членовите на Домот за одредено прашање да мораат да ја следат „партиската линија на размислување“, односно да гласаат на конкретен начин.

Од ова може да се заклучи дека во САД, за разлика од Велика Британија, поимот партиска дисциплина речиси и да не постои.

Понекогаш извршната власт, или она што во САД се нарекува сојузна администрација, има вистинска мака да спроведе некој предлог во Претставничкиот дом. Често пати во Домот полесно се обединуваат оние што се „против“ предлогот на администрацијата, отколку оние што се „за“ него. **Значи, без оглед со какво мнозинство располага „нејзината“ партија во Домот, администрацијата никогаш не може да биде сигурна во успехот на своите предлози.** Оваа состојба е резултат на следните причини:¹⁹¹

- » **Прво**, исклучително слабото ниво на партиска дисциплина во сите американски партии;
- » **Второ**, членовите на Претставничкиот дом почесто се групираат според регионалната/струковата припадност, а многу поретко врз основа на партиската

¹⁹¹ Rowland Evans and Robert Novak, Lyndon B. Johnson, The Exercise of Power, New American Library, New York, 1966, Ralph K. Huitt, Democratic Party Leadership in the Senate, American Political Science Review, Vol. 55, No. 2, June 1961, (стр.333-344).

припадност. Не ретко се случува на ист начин да гласаат пратениците на Републиканската и пратениците на Демократската партија од јужните држави на САД. Исто така, многу често се случува да се здружат приврзаниците на агресивната линија на надворешната политика (т.н. „јастреби“ кои се противници на т.н. „голуби“), без оглед дали припаѓаат на Демократската или на Републиканската партија и слично.

2. СЕНАТ

Сенатот како претставнички дом на федералните единици на САД е составен од 100 члена, односно по двајца членови од секоја федерална држава. Ваквиот паритетен состав, што подоцна е копиран при организирањето на федералните парламенти во поголем број федерации во светот, е израз на правната еднаквост на сите држави независно од тоа дали станува збор за големи или за мали.

Во Сенатот на САД два члена има држава со големина како Калифорнија која денес има повеќе од 35 милиони жители (што претставува 12% од вкупното население на САД), но и една Алјаска која има околу 700.000 жители.¹⁹²

Сенатот како втор дом во Конгресот има конфедеративно потекло, бидејќи по усвојувањето на Уставот на САД одреден период **сенаторите биле бирани од страна на законодавните тела на државите-членки.** Сепак, во 1913 година, со уставниот **амандман бр. 17** било предвидено организирање на непосредни избори и за членовите во Сенатот во секоја држава одделно.

Непосредниот начин на избор на сенаторите означил конечно раскинување со конфедералното ми-

¹⁹² Податоците се преземени од американското пописно биро и се однесуваат на 2016 година.

нато на државата. Според Уставот, кандидат за член на Сенат треба да ги исполни следните услови:¹⁹³

- » **Прво, да има возраст од најмалку 30 години;**
- » **Второ, да е државјани на САД најмалку 9 години;**
- » **Трето, во моментот на изборот да има жителство во федералната држава каде се кандидира.**

Мандатот на сенаторите изнесува 6 години. Тој е три пати подолг од мандатот на членовите на Претставничкиот дом, со тоа што на секои 2 години кога се организираат изборите за членови на Претставничкиот дом се организираат и избори на 1/3 од вкупниот број сенатори. Значи, 1/3 од составот на Сенатот се обновува секоја втора година и овие избори се одржуваат во исто време кога и изборите за членовите на Претставничкиот дом. Во пракса поголем број од сенаторите повторно се реизбираат, така што не се ретки случаите одредени членови да припаѓаат на овој дом со децении.

Во времето кога се донесе Уставот на САД идејата била Сенатот:

- » **Прво, да биде претставник на сите федерални единици подеднакво;**
- » **Второ, да биде застапник на правата на федералните единици на сојузно ниво;**
- » **Трето, како помало тело составено од одбрани личности (на самиот почеток од усвојувањето на Уставот на САД, Сенатот броел 26 члена, односно по два члена од 13 држави-членки на САД), во случај на засилен „радикализам“ на Претставничкиот дом, Сенатот требало да ја одигра улогата на „кочница“. Во однос на надлежностите на претсе-**

¹⁹³ Guide to Congress, 3d ed. Congressional Quarterly Press, Washington, D.C., 1982, A massive compendium of information on congressional structure and process.

дателот на САД, Сенатот треба да одигра улога на советодавен орган, односно да ја одигра улогата на орган кој би ги потврдувал меѓународните договори и именувањата направени од страна на претседателот.

Ваквите очекувања за Сенатот главно не се оствариле во праксата од следните причини:

- » **Прво, бројот на државите-членки на САД драстично се зголемил, така што од првите 13, тој се зголемил на 50, со што се зголемил и бројот на членовите во Сенатот;**
- » **Второ, бил променет начинот на избор на членовите во Сенатот преку воведување непосредни избори;**
- » **Трето, јакнењето на значењето на партиската припадност на членовите на Сенатот посебно со воведувањето на непосредните избори.**

Сенатот остана еден од двата дома на сојузниот Конгрес што ужива посебна физиономија и улога, но без карактеристиките својствени за него на почетокот од неговото постоење.¹⁹⁴

Со Сенатот претседава потпретседателот на САД. Потпретседателот на САД иако претседава со овој дом, тој не е негов член, ниту, пак, има право на глас кога се усвојуваат одредени акти или кога се преземаат одредени дејствија, освен во случај на поделеност на гласовите, кога гласот на потпретседателот е одлучувачки да се донесе одредена одлука.

Од редот на своите членови Сенатот избира и т.н. **привремен претседател – President pro tempore** кој го заменува потпретседателот во претседавањето со Сенатот во случај на негова отсутност. Тој секогаш доаѓа од редот на мнозинската партија.

¹⁹⁴ Congress and the Nation, Congressional Quarterly Press, Washington D.C., Vol. 1-6, Massive volumes which record congressional actions.

Во Сенатот, на сличен начин како и во Претставничкиот дом, се избираат партиски водачи од мнозинската и од малцинската партија кои имаат своја организација во домот.

Во Сенатот, исто како и во Претставничкиот дом, партиската припадност на сенаторите не доаѓа секогаш до израз при гласањето, односно и во овој дом не постојат стриктни обврски за придржување до „партиските линии“ на размислување на неговите членови што е последица на недоминантноста на партиската дисциплина.

3. КАРАКТЕРИСТИКИ НА ЗАКОНОДАВНАТА ВЛАСТ ВО САД

Одделеноста на законодавната од останатите власти, а, пред сè, од извршната, се согледува преку **уставното начело на инкомпатибилност меѓу функцијата член на Конгресот со некоја друга служба во надлежност на федерацијата. Со ова начело се оневозможува на мнозинството членови на Конгресот да им припаднат одделни ресори во кабинетот раководен од претседателот на САД.**

За разлика од парламентарниот систем кој е заснован на начелото на компатибилност на функциите, во претседателскиот систем има обратна ситуација, односно постои изрична забрана членовите на Конгресот да можат да бидат истовремено и членови на кабинетот.

Кон целосната теоретски замислена одделеност на двете функции на власта придонесува и фактот што **членовите на кабинетот немаат право да присуствуваат на седниците на двата дома, ниту, пак, имаат право да земаат збор во дискусиите на Конгресот.** Од друга страна, пак, неопходноста од контакт меѓу законодавната и извршната власт бара во праксата да се даде можност за

присуство на членовите на кабинетот на одделните седници на одборите во двата дома на Конгресот.

Ако се мери значењето на секој од домовите на Конгресот, може да се констатира дека **Сенатот ужива одредени предности во однос на Претставничкиот дом поради следното:**

- » **Прво**, Сенатот е неприкосновен во однос на одобрувањето на меѓународните договори што ги склучува претседателот на САД во име на САД, како и при именувањата на највисоките државни функционери;
- » **Второ**, ваквите овластувања на Сенатот му даваат одредени механизми како да влијае врз работата на претседателот на САД што не е случај со Претставничкиот дом;
- » **Трето**, членовите на Сенатот имаат три пати подолг мандат од членовите на Претставничкиот дом;
- » **Четврто**, должината на мандатот и специфичната „политичка“ тежина на сенаторите е далеку поголема за разлика од членовите на Претставничкиот дом;
- » **Петто**, Сенатот е релативно помалубројно тело (100 члена на Сенатот наспроти 435 члена на Претставничкиот дом) од Претставничкиот дом што го прави овој дом да има карактер на поексклузивно/попосакувано тело.

4. НАДЛЕЖНОСТИ НА КОНГРЕСОТ

Седниците во Конгресот започнуваат и завршуваат на ист ден секоја година, а траат непрекинато од јануари до јули.

На 3 јануари, по новогодишните празници, двата дома се состануваат на заедничка седница на која претседателот на САД има свое обраќање кое е познато како упатување **Порака за состојбата на Унијата – State of the Union Address.**

Во ова обраќање претседателот на САД на народните избраници, како и на граѓаните на САД, им ги соопштува своите позиции во однос на клучните внатрешнополитички и надворешнополитички прашања.

Исто така, на 3 јануари, секоја четврта година, двата дома на американскиот Конгрес заседаваат за на формален начин да го прогласат победникот на изборите за претседател на САД.

Освен во овие два случаја заедничка сесија на двата дома на Конгресот може да се одржи единствено во одредени исклучителни случаи. Во најголем дел од случаите двата дома работат одвоено.

Основните акти што ги носи Конгресот се законите (statutes).

Формално-правно, со правото на законодавна иницијатива располагаат исклучиво членовите на Конгресот. Ова решение е воведено во согласност со начелото на поделба на власта. Меѓутоа, ова решение и порано било во спротивност со барањата за „живот“ и позначајна улога на извршната власт насекаде во светот, па и во САД. Така, **годишната Порака за состојбата на унијата што претседателот му ја упатува на Конгресот во голема мера ја содржи и законодавната програма на сојузната администрација, која во текот на секоја година чувствува потреба да биде променета со донесување нови или со измена на постојните закони.** Како секаде во светот, така и во САД, органите на државната управа ги изработуваат најголемиот број од нацрт-законите, но тие формално-правно не се овластени да ги поднесуваат пред Конгресот. Наместо нив тоа го прави некој од членовите на Конгресот, односно, пред сè, членовите на партијата од која припаѓа и самиот претседател.¹⁹⁵

¹⁹⁵ W. Willson, Congressional Government, New York, 1956, (стр. 82-85).

Членовите на Конгресот многу го користат своето право на законодавна иницијатива. Ваквата состојба во добар дел произлегува и од барањата на нивните избирачи, односно од различните интереси на групите за притисок.

Во начело, законските предлози можат да бидат поднесени во кој било дом на Конгресот, при што во согласност со Уставот, за законските предлози за финансиските прашања или за собирањето буџетски приходи прво мора да се изјасни Претставничкиот дом.

Во пракса, најголемиот број од законските предлози се поднесуваат до Претставничкиот дом, а дури потоа откако ќе бидат усвоени во него за нив расправаат членовите на Сенатот.

Во случај на несогласување со предлозите во двата дома се формира т.н. **Одбор за конференција составен врз паритетна основа од членовите на двата дома.** Се тврди дека околу 1/10 од законските предлози доаѓаат на разгледување пред овој Одбор со задача да ги усогласи ставовите на двата дома.

Без согласност од двата дома законскиот предлог не може да стане закон.

Секој законски предлог мора да помине низ три читања во домовите.

- » **Првото читање е, всушност, самото констатирање на предлогот заедно со утврдување на бројот под кој е заведен и неговиот назив. Потоа законскиот предлог се упатува пред соодветен одбор;**
- » **Врз основа на добиениот извештај од одборот во домовите се води расправа (второ читање), која е многу кратка;**

- » **По завршувањето на оваа расправа се пристапува кон конечно усвојување на законот, односно се одвива постапката на трето читање.**

Ако домовите не стигнат во текот на двегодишниот период да усвојат некој законски предлог во истоветен текст, или ако претседателот со користењето на **џебното вето – pocket veto** не го потпише усвоениот предлог, тогаш истиот мора да биде поднесен до двата дома во новоизбраниот состав и повторно да го помине целиот пат предвиден за усвојување на закон.

Освен закони, Конгресот донесува и **заеднички резолуции – joint resolutions**, од кои најважни се оние со кои се утврдуваат амандманите на Уставот.¹⁹⁶

За разлика од законите, овие резолуции не се испраќаат до претседателот на САД на потпис (нема право на вето над нив). Секој дом посебно донесува и **конкурентни резолуции – concurrent resolutions**, кои, исто така, не одат на потврда кај претседателот на САД.

Одлуките во домовите се донесуваат со гласање кое се одвива на различни начини:

- » **Прво**, со гласно изјаснување „за“ или „против“ од страна на пратениците;
- » **Второ**, со кревање рака;
- » **Трето**, со писмена прозивка;
- » **Четврто**, со излегување од левата или од десната страна на салата за седници.

За разлика од британскиот Парламент во кој, во нормални услови, нема случаи на **опструкции во парламентарната работа**, во Конгресот на САД попречувањето на работата на домовите преку опструкции е прилично честа појава, при што за остварување на таа цел се користат различни средства:

- » **Прво**, се поднесуваат различни предлози кои на сличен начин го разгледуваат прашањето за кое

се расправа, или преку поднесување на барање за поединечно гласање на пратениците;

- » **Второ**, преку напуштање на пратениците на салата за седници со цел да се остане без кворум за одлучување;
- » **Трето**, преку доставување различни предлози кои имаат за цел натамошно одолговлекување на расправата;
- » **Четврто**, преку практикување невообичаено долги говори на пратениците (се читаат долги документи, па дури и цели книги или други материјали).

Должината на траењето на говорите во домовите не е ограничена, така што одделни пратеници имаат право и со часови да се задржат на говорница. Оваа појава на одолговлекување на седниците од страна на пратениците во теоријата е позната како опструкција. **Опструкцијата е честа појава и во законодавните тела** на федералните единици. Апсолутниот рекорд во должината на говорот го држи сенаторот Сторм Турмонд, демократ од Јужна Каролина, кој во 1957 година, говорел непрекинато 24 часа и 18 минути.¹⁹⁷

Со помош на користењето на разни видови опструкции може да се одолжи усвојувањето на одделен законски предлог или, пак, целосно да се спречи неговото донесување преку парализирање на работата на некој од двата дома во Конгресот. За да се спречат ваквите видови опструкции, Деловникот за работа на Претставничкиот дом предвидел повеќе начини за заклучување на расправите, додека во Сенатот е утврдено дека во интерес на скратување на расправата можат да бидат донесени посебни правила кои ќе ги оневозможат обидите на пратениците за опструкција. Во оваа смисла, 60 сенатори во секој момент можат да предложат и да изгласаат прекин на дебатата што има карактер на своевидно суспензивно вето.

¹⁹⁶ B. Hineley, *Stability and Change in Congress*, New York, 1978.

¹⁹⁷ Ibid, W. Willson

5. ВНАТРЕШНА ОРГАНИЗАЦИЈА НА КОНГРЕСОТ

Големо значење во работата на Конгресот имаат постојаните одбори кои се среќаваат во двата дома. До 1946 година, бројот на одборите бил исклучително голем. Така, во рамките на Претставничкиот дом постоел вкупно 61 одбор, додека во Сенатот дури 74 одбори.¹⁹⁸

Постоенето на големиот број одбори довело до преклопување на нивните надлежности и оптоварување на членовите на домовите да бидат истовремено членови на повеќе одбори, поради што по 1946 година нивниот број бил многу намален. Денес постојат одбори што се занимаваат со уредување на голем број прашања, почнувајќи од оние за земјоделството, армијата, буџетот или за судството, па сè до одбори што се занимаваат со прашања за користењето на природните ресурси, транспортот, истражувањето на вселената и слично.

Постојат и посебни **одбори за правила – committies on rules** со надлежност да ги дефинираат правилата од деловнички карактер за работата на домовите.

Освен постојните одбори, постојат и заеднички одбори или комисији. Такви се, на пример, одборот за конгресната библиотека, одборот за документација, одборот за оданочување и слично.

Постојаните одбори се избираат по изборот на членовите на Претставничкиот дом, односно по делумното обновување на составот на Сенатот. Постои напишано правило во составот на одборот да се изберат повторно истите членови ако тие повторно се избрани за членови во домовите. Се вели дека персоналниот состав на одборите се менува бавно и постепено. Изборот на членовите на постојаните

¹⁹⁸ Ibid, Vućina Vasović, Savremene Demokratije I, (стр. 180-182).

одбори го врши посебен Одбор за одбори составен од членови на двете партии.

Во работата на одборите посебна улога играат нивните претседатели, кои се сметаат дека се вистински господари во нивната работа. Претседателските места во сите постојани одбори ги држи партијата што има мнозинство во домовите.

До неодамна било утврдено правилото претседателските места да им припаѓаат на членовите на мнозинската партија во домот со најдолг стаж. Во пракса тоа значело претседателот на одборот откако ќе дојде на функција останува таму сè додека е биран од страна на избирачите во домот. Негативната последица што произлегла од ова се состои во тоа што овие места секогаш им биле доделувани на постарите лица, помалку активните партиски членови со доминантно конзервативна определба, на штета на помладите и поспособните поединци на кои им бил скратен пристапот до овие позиции.

Како пример за ваквата состојба се наведува времето на владеењето на претседателот на САД, Џон Кенеди, кога претседателите на одделните одбори имале и повеќе од 70, 80, па дури и 85 години, што било причина за чест судир меѓу младите и динамични членови на „екипата“ на Кенеди, од една, и конгресните одбори, од друга страна.

Во почетокот на 70-тите години од 20 век, ова правило повеќе не било во примена. Денес изборот за претседател на кој било одбор се врши со тајно гласање од страна на членовите во одборот, при што предвид се зема припадноста во партијата која има мнозинство во Конгресот, а не само возраста на членот.

6. ЗАКОНОДАВНАТА ПОСТАПКА ВО КОНГРЕСОТ НА САД

По првото читање на одреден законски предлог од Претставничкиот дом или од Сенатот задолжително се упатува до надлежниот одбор.

По правило, одборите на почетокот од својата работа по некој законски предлог организираат **јавна расправа – public hearing**. на која, освен предлагачите, се повикуваат и сите заинтересирани лица или претставници на органи (меѓу кои и претставници на групите за притисок, лобистите) на кои им се дава можност да го изнесат своето мислење во одборот.

По завршувањето на јавната расправа, која може да трае и многу долго, одборот на затворена седница пристапува кон одлучување, при што крајниот резултат може да биде различен:¹⁹⁹

- » **Прво**, одборот може да донесе одлука да го поддржи предлогот;
- » **Второ**, одборот може да поднесе предлог за измена или за дополнување на предлог-законот;
- » **Трето**, одборот може и самиот да подготви нов, сосема различен предлог;
- » **Четврто, одборот може да го „погребат“ предлогот, при што за него и во врска со него нема да поднесе никаков извештај на пленарна седница.** Ваков краен резултат имале повеќе од 3/4 од поднесените законски предлози. Ова право на одборот кое често го користи, сведочи за огромната улога што тие ја имаат во рамките на двата дома во Конгресот. Веројатно, мнозинството од законските предлози, со оглед на својата безначајност или бесмисленост, и не заслужуваат подобра судбина, но може да се случи членовите на одбо-

рите, поради одредени свои убедувања да одлучат да ги „погребат“ дури и многу корисните законски предлози.

Вистинските расправи по повод некој законски предлог се водат во соодветните одбори, односно тие стануваат вистински мали законодавци. Последиците од ваквата реалност се повеќебројни:

- » **Прво**, Претставничкиот дом и Сенатот го губат своето првично значење, бидејќи расправите во нив имаат често пати само формален карактер;
- » **Второ**, граѓаните немаат можност да остварат потполна контрола во работата на законодавната власт;
- » **Трето**, законодавната политика и законодавната програма ја немаат земено предвид неопходната кохерентност, бидејќи нивната реализација е препуштена на специјализираните одбори, меѓу кои обично нема никаква соработка и договор.

Вудро Вилсон во своето дело „Владата на САД“ од 1908 година жестоко ја критикувал ваквата улога на одборите, констатирајќи дека суштината на американскиот систем на власт лежи во власта на постојаните одбори на Конгресот.

Големото значење на постојаните одбори на Конгресот лежи во фактот што преку нив се остваруваат најнужните облици на контакт меѓу законодавната и извршната власт. Членовите на кабинетот не одговараат за својата работа пред Конгресот, односно тие не присуствуваат на неговите седници и не се обврзани да одговараат на поставените прашања и интерпелации (кои и не постојат), така што ако ги нема и одборите, би постоело отсуство на неопходната соработка меѓу двете власти.²⁰⁰

¹⁹⁹ Antoljak, D.S., *Politički sistem Sjedinjenih Američkih Drzava*, Zagreb, 1983.

²⁰⁰ Beard, A.C., *American Government and Politics*, New York, 1953, Anderson, W.Weidner, E., *American Government*, New York, 1953.

Освен постојаните одбори, повремено двата дома формираат и ад хок одбори со задача да извршат законодавна истрага – legislative investigation.

Нивната задача е целосно испитување на проблемите што можат, но не мораат да бидат предмет на законодавна обработка.

Овие одбори (познати како истражни одбори) влегле во политичкиот живот на САД во последните неколку децении од 20 век. Некои од овие прашања предизвикале сериозен интерес во целата американска јавност, како, на пример, прашањата поврзани со регулирање на производството на муниција, со скандалите во нафтената индустрија, со реорганизацијата на администрацијата, со слабостите при водењето на војната во Кореја, со работата на синдикатите, и слично.

Посебно познат во почетокот на 50-тите години од минатиот век бил Макартиевите одбор за испитување на субверзивните антиамерикански дејствија за што во времето на антикомунистичката хистерија, каква што владеела во тој период во САД, одговарале многу луѓе со напредни сфаќања.

Овие одбори имале значителни овластувања како кон граѓаните, така и кон извршната власт. Под закана на санкции, граѓаните биле должни да одговорат на повикот на одборот во својство на сведок. **Тие, во согласност со петтиот амандман на Уставот на САД имале право да одбијат да сведочат против себе или во случаи кога на себеси ќе си нанесат морална или друг вид штета.**

ГЛАВА 4

ПРЕТСЕДАТЕЛ НА САД

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Уставот на САД со воведувањето на републиканскиот облик на владеење има предвидено посебната извршна власт да му ја довери на извршување на Претседателот на САД. При тоа, уставното регулирање и уредување на институцијата Претседател се има судрено со две спротивставени тенденции:

- » **Првата**, која со оглед на лошите искуства со британските монарси (посебно со Џорџ Трети) и гувернерите на колониите тежнела кон воспоставување на „слаб“ Претседател;
- » **Втората**, која имајќи ги предвид слабостите на Конфедерацијата се залагала за воспоставување на „силен“ Претседател.

Решението на ваквата состојба било најдено некаде во средина со воведување значителни овластувања на Претседателот на САД, но и со неговите ограничувања, пред сè, од страна на Конгресот. Ограничувањата на Претседателот на САД најмногу се присутни во делот на именувањата на највисоките функционери во државата, и во водењето на меѓународната политика на државата во делот на склучувањето на меѓународните договори со други земји.

Начелото на поделба на власта бара изборот на Претседател како носител на извршната власт во ниту еден случај да не биде доверен на друга, односно на законодавната власт (Конгресот). Ваквиот начин на избор без сомнение можел да му даде предност на Конгресот.

Од друга страна, „татковците основачи“ на САД се плашеле од класичниот непосреден начин на избор на Претседател кој, според нив, можело да донесе личност на политичката сцена која би била склона кон демагогија и тиранија. Токму затоа во Уставот бил предвиден посреден избор за Претседател преку системот на електори

кои го формираат т.н. електорски колеџ – electoral college system.²⁰¹

1. ИЗБОР НА ПРЕТСЕДАТЕЛ НА САД

Во Уставот на САД е внесена одредба според која **секоја федерална држава „на начин одреден од страна на законодавното тело“ има право да именува толкав број на изборници (електори) за избор на претседател колку што изнесува вкупниот број сенатори и членови на Претставничкиот дом избрани од конкретната држава. За изборници (електори) не можат да бидат избрани актуелните сенатори или членови на Претставничкиот дом, ниту друго лице во служба на САД.**

На самите федерални држави (на нивните законодавни тела) им е препуштено да го одредат начинот на кој ќе бидат избрани електорите. На почетокот речиси во сите федерални држави изборниците биле избирани од законодавните тела на федералните единици, но постепено овој избор им бил доверен на граѓаните на државите. Почнувајќи од средината на 19 век, во сите држави на САД изборниците (електорите) за избор на претседателот ги избирале граѓаните на општи избори.

Така, претседателот на САД на посреден начин станал избраник на граѓаните.

Во секоја држава се избираат толку изборници колку што државата има свои претставници во Претставничкиот дом и во Сенатот. **Овој број е многу различен и се движи меѓу 3, колку што имаат најмалите држави, како, на пример, Алјаска, Вермонт или Вајоминг, преку Оклахома и Орегон со по 7 електори, сè до Флорида (29), Тексас (38) или Калифорнија (55 електори).**²⁰²

²⁰¹ Presidential Elections since 1789, Second Edition, Congressional Quarterly, Washington, D.C., 1979, (стр. 3-19).

²⁰² Податоците се од 2017 година.

Во согласност со прописите за избор на изборници, сите изборници се избираат од единствените партиски листи поднесени од политичките партии, а за кои при изборот се изјасниле мнозинството избирачи. **Значи, конкретно сите три изборници, на пример, од Алјаска, се членови на една партија, Републиканската или Демократската, на ист начин како што и сите 55 изборници избрани во Калифорнија се членови на една од овие две партии. Оттука, во САД уште на самиот ден кога завршува изборот за изборници по држави (а тоа е првиот вторник по првиот понеделник од ноември секоја престапна година) е познато кој ќе биде идниот претседател на САД.**

Следната постапка за изборот на претседател на САД е чиста формалност која се организира на следниов начин:

- » **Прво, избраните електори од одделните држави се собираат во првиот понеделник по втората среда во декември и пристапуваат кон тајно гласање. Тие се изјаснуваат за кандидатите за претседател на САД и за потпретседател на САД (одделно).** Со оглед на фактот што сите избрани електори се од листата на една партија, тие се изјаснуваат за претседателскиот кандидат на својата партија (во историјата се забележани само неколку примери на отстапување од ова правило).
- » **Второ, Конгресот се информира за резултатите од изборот на електорите.**
- » **Трето, Конгресот се состанува на 3 јануари наредната година и пристапува кон пребројување на гласовите на електорите и кон прогласување на победникот. За претседател се прогласува оној кандидат кој добил апсолутно мнозинство од гласовите на избраните електори. Ако вкупниот број електори во САД денес изнесува 538, за**

еден кандидат да стане претседател е потребно за него да се изјаснат најмалку 270 електори.

Со оглед на двопартискиот систем секогаш само еден од двајцата кандидати што доаѓаат од Републиканската и Демократската партија го добива потребното апсолутно мнозинство.²⁰³

Меѓутоа, во Уставот е предвиден и случај кога ниту еден од кандидатите го нема освоено потребното апсолутно мнозинство.

Во таков случај Претставничкиот дом го избира претседателот на САД со тајно гласање меѓу тројцата кандидати што освоиле најголем број гласови. Истите правила важат и за избор на потпретседател на САД.

Во историјата на САД до сега се случило само два пати изборот на претседателот на САД да мора, во согласност со Уставот, да го изврши Претставничкиот дом.

- » **Првиот пат бил во 1800 година кога бил избран Томас Џеферсон;**
- » **Вториот пат бил во 1825 година кога бил избран Џон Адамс.**

Се работи за временски период кога политичките партии во САД сè уште ја немале улогата што подоцна ја добиле. Оттогаш па до денес вакви случаи се речиси незамисливи.

Постојниот систем на избор на претседател на САД е изложен на бројни критики, при што посебно се истакнуваат две:²⁰⁴

²⁰³ World Book of America's Presidents, The President's World, World Book, Inc., Chicago, 1989.

²⁰⁴ Fisher, L., President and Congress: Power and Policy, New York, 1972, Brogan, W.D., Politics in America, New York, 1960, Corwin, S.E., The President: Office and Powers, 11th edition, New York, 1957.

- » **Првата критика е дека во изборот на претседател на САД не се применуваат непосредни, општи избори на граѓаните директно за претседател, туку за електори;**
- » **Втората критика се однесува на усвоеното правило за „единствен глас“ на државите, односно правилото дека сите места на електорите во една држава ѝ припаѓаат на партијата што го има освоено мнозинството на изборите.** Така, и минималното мнозинство гласови освоени за една партија им го дава правото да ги освојат сите електорски места во изборниот колеџ од конкретната држава.

Неколку пати до сега во историјата на САД се случило за претседател на САД да биде избран кандидат за кого навистина се изјаснило мнозинството од електорите, но не и мнозинството од граѓаните на САД кои гласале. **Последен таков случај е изборот на претседател на САД во 2017 година, Републиканскиот кандидат Доналд Трамп, кој е избран за 45. претседател на САД со апсолутно мнозинство од електорите, иако неговата противкандидатка од Демократската партија, Хилари Клинтон, имаше освоено 2,7 милиони гласови повеќе од граѓаните во однос на официјалниот претседател на САД.**

Во праксата циркулираат неколку предлога за отстранување на недостатоците на постојниот изборен систем за избор на претседател на САД.

- » **Прво**, воведување на општи и непосредни избори за претседател на САД на што се спротиставија помалите и јужните држави на САД каде учеството на избирачите на изборите е историски релативно мало;
- » **Второ**, се предложи укинување на електорите (изборниците) со задржување на системот на гласање

по држави преку постапката на собирање на гласовите во сите федерални држави на САД;

- » **Трето**, се предложи изборниците да се избираат по изборни единици, а не врз основа на единствени партиски листи. Според предлагачите, на овој начин треба да се овозможи меѓу изборниците да се најдат членови на двете партии, а не како до сега на само една партија.

Поради постојниот начин на избор на претседател на САД, вниманието на претседателските кандидати, пред сè, е насочено кон постигнување успех во неколку поголеми држави. Познато е дека ако еден кандидат успее да победи во поголемите држави постои голема извесност дека токму тој ќе биде избран за претседател на САД.

Според една изведена пресметка еден кандидат е доволно да ги освои изборниците од својата партија во 11 најголеми држави (држави кои даваат најголем број електори) и само уште една која било помала држава за кандидатот да биде сигурен дека ќе биде избран за претседател на САД.

Се разбира, ретко се случува еден кандидат да добие најголем број изборници во сите најголеми држави, но изборот во неколку од нив (посебно во Калифорнија, Њујорк, Пенсилванија, Тексас, Илиноис и други) е причина плус за зголемување на шансите за конечен успех на еден од нив.²⁰⁵

Во своите судири со Конгресот, претседателите често пати истакнувале дека тие се единствените што ја претставувале целата нација, додека членовите на Конгресот се претставници само на своите држави, односно на изборните единици во своите федерални единици. Ваквото тврдење дека претседателите се „избраници на нацијата“ е точно

²⁰⁵ Anderson, D., Davidson, E.P., Ballots and the Democratic Class Struggle, New York, 1943, Dahl, R., Democracy in the United States: Promise and Performance, Chicago, 1972, D. Easton, Political System, 1953.

само во релативна смисла. Ако се земе предвид дека на претседателските избори учествуваат по правило помалку од 60% од избирачите и дека победникот на изборите ретко кога добива повеќе од 60% од гласовите на оние што гласале, тогаш е јасно дека претседателот е најчесто избран со волјата на помалку од 1/3 од избирачите на САД.

Оттука тврдењето дека претседателот на САД е единствениот човек што ја претставува нацијата е и точно и неточно. Од аспект на формалната, изборна демократија е точно, но од суштински аспект е неточно.

2. МАНДАТ, НАДЛЕЖНОСТИ И ОДГОВОРНОСТ НА ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА САД

Во согласност со Уставот, претседателот на САД се избира за мандатен период од четири години. Во времето кога се расправало за содржината на Уставот на САД биле водени дискусии околу времетраењето на мандатот на претседателот, при што идеите оделе од тоа мандатот да изнесува меѓу 4-7 години.

Оние што биле приврзаници на мандат од седум години сметале дека токму овој временски период е сосема доволен да се спроведат функциите што ги има претседателот во целост, иако истовремено биле подготвени да ја забранат можноста од повторен реизбор. Како преовладувачко било прифатено решението мандатот на претседателот на САД да трае четири години со право на повторен избор. Иако самиот Устав ништо не пишува во врска со оваа можност, праксата околу мандатот од четири години била воведена кога првиот претседател на САД, Џорџ Вашингтон, по истекот на вториот мандат (8 години) одбил да се кандидира и по трет пат, со што го создал **преседанот кој со текот на времето прераснал во уставен обичај.**²⁰⁶

²⁰⁶ Shaw, M., The Modern Presidency: From Roosevelt to Reagan, Harper and Row, New York, 1987.

Така, во согласност со овој обичај ниту еден подоцнежн претседател не се кандидирал по трет пат. **Овој уставен обичај единствено го има прекршено Франклин Рузвелт кој во 1940 година за време на Втората светска војна се кандидирал по трет пат, а пред крајот на војната, во 1944 година, и по четврти пат за претседател на САД.**

Меѓутоа, по завршување на војната, содржината на претходниот уставен обичај била преточена во **Амандман број 22**, усвоен во 1951 година, во согласност со кој никој не може да ја врши должноста претседател подолго од два изборни мандата.²⁰⁷

Правилото е дополнето со констатацијата дека никој кој при смената на должноста претседател (поради смрт, оставка, деловна неспособност и слично) ја вршел таа функција подолго од две години не можел да биде биран повеќе од еднаш. Значи, лице кое подолго од шест години било на должноста претседател на САД не можело да биде избрано за претседател уште еден мандат, односно за наредните четири години.

Во согласност со начелото на поделба на власта, во САД поимот политичка одговорност на носителите на извршната власт пред Конгресот е непознат. Претседателот на САД нема политичка одговорност пред Конгресот. Еднаш избран, тој останува на својата функција сè до истекот на четиригодишниот мандат без оглед каква политика водел и дали Конгресот или избирачите се задоволни или не со неговата работа. Единствена вонправна санкција која може да биде преземена од страна на гласачите е негово неизбирање на наредните избори.

Слично на претседателските системи, и во мнозинството земји кои имаат парламентарен систем, шефот на

²⁰⁷ Corwin, S.E., The Constitution and What It Means Today, Princeton, 1954.

државата (не само монархот, туку и претседателот на Републиката), не сноси политичка одговорност. Меѓутоа, постои една важна разлика меѓу овие два система.

Во парламентарните системи ако одговорноста за работата на извршната власт не ја сноси шефот на државата, тогаш неа ја сноси владата. Токму институтот премапотпис има за цел актите на неодговорниот шеф на државата да ги потпишуваат членовите на владата, односно надлежните министри со потенцијална санкција – нивно заминување од власт. Ако парламентот е незадоволен од работата на извршната власт, тој има право да побара смена на владата и да побара избор на нова влада.

Во претседателскиот систем на САД политичка одговорност пред Конгресот не сноси ниту претседателот на САД, ниту неговите помошници и соработници, членови на кабинетот. Нив по сопствена волја ги именува и разрешува претседателот. **Значи, во оваа смисла начелото на поделба на власта е многу доследно применето: извршната власт не сноси политичка одговорност пред законодавната власт и е целосно независна од неа.**

Претседателот на САД може да биде само кривично одговорен и тоа во случаи кога постојат докази за сторено велепредавство, примање на мито, корупција и други тешки кривични дела. **Во тој случај, обвинителната и истражната постапка ја покренува Претставничкиот дом во Конгресот, додека Сенатот му суди на претседателот. Оваа постапка се нарекува импичмент (impeachment). Казната што во конкретниот случај му ја изрекува Сенатот со 2/3 мнозинство од гласовите на присутните членови се состои во отстранување од должноста на претседателот на САД (што не го исклучува и кривичното го-**

нење од страна на редовен суд). Кога се одлучува за импичмент на претседателот, со Сенатот претседава претседателот на Врховниот суд на САД.²⁰⁸

Во досегашната историја на САД им било судено на тројца претседатели на САД:

- » **Прво, на Ендрју Џонсон во 1868 година. Џонсон бил обвинет дека го прекршил законот кој се однесувал на изборот на највисоките функционери во државата. Со одлука на Сенат тој бил ослободен од политичка одговорност, бидејќи не било обезбедено потребното мнозинство, односно недостасувал само еден глас за да се изгласа одговорност на претседателот, односно да биде успешен импичментот.**
- » **Второ, импичментот покренат против претседателот Бил Клинтон во 1998 година. Имено, Клинтон бил обвинет дека ја попречувал правдата, меѓутоа целата постапка завршила со негово ослободување, бидејќи немало доволно гласови „за“ утврдување на неговата одговорност.**

Освен овие два случаи, во САД е познат и случајот со Ричард Никсон во 1974 година кога под закана од покренување постапка на импичмент поради неговата улога во аферата „Вотергејт“ самиот си поднел оставка.

Освен на претседателот, Сенатот во постапка импичмент покрената во Претставничкиот дом им има судено и на други лица на високи позиции и функции во служба на федерацијата согласно член II, оддел 4 од Уставот.

Ретките случаи на повикување на кривична одговорност на претседателот на САД, како и речиси непостојните случаи на осуда упатуваат на фактот дека импичментот како инструмент на одговорност нема не-

²⁰⁸ Dimitrijević Nenad, "Izvršna vlast", Enciklopedije političke kulture, Beograd, 1993.

која поголема практична вредност. До покренување на постапката импичмент доаѓало само во случаи на грубо кршење на законите од страна на претседателот, иако и тогаш импичментот бил покренуван само во случај кога приликите во партиските односи биле наклонети кон оваа постапка.

Импичментот, што како институција влегува во системот на „кочници и рамнотежа“, во практиката не се покажал како позначајно средство за влијание на Конгресот врз работата на претседателот.

Политички неодговорен, претседателот има малку причини да се плаши од законите со повикување на постапката за кривична одговорност. Во ваква ситуација, на неговото однесување и работа, и посебно на односите со другите две власти влијаеле и влијаат и други причини од неправна природа.²⁰⁹

Член 2 од Уставот, посветен на претседателот на САД, започнува со зборовите: „Извршната власт му се доверува на претседателот на САД“. Во натамошниот текст од овој член се наведени овластувањата и должностите на претседателот, меѓу кои како најзначајни се сметаат:²¹⁰

- » **Прво, тој е врховен командант на вооружените сили;**
- » **Второ, склучува меѓународни договори;**
- » **Трето, врши именувања на највисоките државни функционери;**
- » **Четврто, се грижи за извршувањето на законите.**

3. КАБИНЕТ

Големите овластувања кои претседателот ги има не може да ги извршува сосема самостојно поради што се наметнала потребата од организирање на кабинетот како по-

²⁰⁹ Сартори Џовани, Компаративен уставен инжињеринг, Табернакул, Скопје, 2008.

²¹⁰ Jovanović, P., N. Dimitrijević, M. Popović, Savremene politički sistemi, Beograd, 1998.

мошно тело на претседателот на САД во извршувањето на неговите бројни надлежности. **Иако Уставот не го споменува кабинетот како посебна институција, сепак, станува збор за законска материја каде кабинетот е уреден како тело кое му помага на претседателот на САД во остварувањето на неговите задачи.**

Статусот и организацијата на кабинетот како тело никаде не се правно уредени и вообличени поради што се смета дека овој орган претставува **збир на личности и раководители на одделни ресори именувани лично од претседателот на САД како негови помошници и советници.**²¹¹

Кабинетот како посебно тело настанал по фактички пат. Имено, „татковците-основачи“ биле против воведување на посебно тело што би му помагало и би го советуvalo претседателот на државата.

Сепак, првиот претседател, **Џорџ Вашингтон, веднаш по стапувањето на должноста во 1789 година, формирал три департмани (за надворешни работи, за финансии и за одбрана), и со шефовите на овие департмани кои лично ги именувал се консултирал најнапред одделно, а подоцна ги повикувал и заедно на состаноци.** На тие состаноци, најчесто им се приклучувал и врховниот државен обвинител. Ваквите собирања постепено добиле неформален назив кабинет без притоа законски да биде регулирано неговото постоење и надлежностите.

Со текот на времето, **со организирањето на нови ресори, во кабинетот на претседателот на САД почнале да влегуваат и нивните нови шефови, така што денес**²¹² **кабинетот на претседателот на САД го сочинуваат вкупно 16 ресори (департмани),** вклучително или заедно со потпретседателот на САД. Во департманите

²¹¹ Holtzman Abraham, American Government: Ideals and Reality", New York, 1980.

²¹² Според податоците од 2017 година.

се извршува најширокиот круг надлежности од извршната власт, и тоа како од сферата на надворешните работи, финансиите, одбраната, внатрешните работи, земјоделството, трговијата, трудот, здравството и домувањето, па сè до департманите задолжени за прашања од областа на транспортот, енергијата, образованието, воените ветерани и националната безбедност.

Со департманите раководат државни секретари, при што најстариот по ранг (Chief of the state department) е, всушност, државниот секретар за надворешни работи на САД.

Претседателот на САД е сосема слободен во изборот на шефовите на ресорите, односно членовите на кабинетот, со едно ограничување: тие не можат истовремено да бидат членови на ниту еден од двата дома на Конгресот. При нивното именување одредено влијание имаат следниве моменти:²¹³

- » **Прво**, во кабинетот (во согласност со претходно споменатиот уставен обичај) постои правило да бидат застапени различните региони во земјата;
- » **Второ**, во кабинетот мора да има простор за приближно иста застапеност на фракционерските групи во партијата од која потекнува претседателот на САД;
- » **Трето**, постои морална обврска во кабинетот да бидат вклучени личности, најблиски соработници на претседателот на САД кои се најзаслужни за неговата победа на изборите;
- » **Четврто**, потребно е да се води сметка и за социјалната, етничката, расната и половата структура во кабинетот и слично.

²¹³ Nikolić, P. Ustavno pravo, Prosveta, Beograd, 1995, Norton, P., ed., Parliament and Government in Western Europe, Frank Cass, London, 1998. O'Connor, R., Ingresori, T., Politics and Structure: Essentials of American National Government, Mass, 1975.

Сепак, независно од споменатите параметри, од сите членови на кабинетот се бара лојалност кон претседателот на САД, голема посветеност во работата на ресорите што ги раководат, големо искуство и административно-менаџерски способности. Составувањето на кабинетот претставува сериозна и тешка задача за претседателот на САД, на која, по правило се пристапува веднаш по изборот, а пред стапувањето на должност (во оној временски период од почетокот на ноември, кога завршуваат изборите, до 20 јануари, кога се врши свечената инаугурација на претседателот на САД на церемонија која се одвива во Конгресот).

Претседателот ги именува членовите на кабинетот „врз основа на мислење и со дадено одобрение од страна на Сенатот“, кој речиси без исклучок ја потврдува одлуката на претседателот на САД, бидејќи се смета дека изборот на најблиски соработници на претседателот е израз на негова лична желба.

Во текот на својот мандат, претседателот на САД има право да врши промени во кабинетот, да разрешува едни и да именува нови членови. **Тоа по правило се поединечни измени, иако се забележани и случаи на т.н. „кастрење на кнезовите“ кога претседателот се одлучувал за поголеми промени во кабинетот. Најчесто, вакво големо прочистување во кабинетот се врши во моментите кога претседателот на САД е исправен пред одредени поголеми предизвици во работата поради што му се потребни и нови луѓе.**

Членовите на кабинетот како раководители на ресорите имаат големи овластувања, но и голема одговорност. Под државните секретари хиерархиски се наоѓаат голем број службеници не само во седиштето на федералните органи, односно во Вашингтон, туку и во целата федеративна држава. **Сите овластувања тие ги вршат во името на претседателот на САД како единствен носител на извршната**

власт. За својата работа тие се единствено одговорни пред претседателот (освен кога станува збор за кривична и материјална одговорност што тие ја сносат во согласност со општите прописи во земјата).²¹⁴

Оттука, се вели дека извршната власт во САД е во најпотполна смисла на зборот моноцефална, односно на нејзиниот врв се наоѓа само една „глава“, а тоа е претседателот на САД.

Кабинетот, како што беше наведено, не е посебен колективен орган, односно неговите членови, раководени од страна на претседателот на САД, немаат никакви посебни и сопствени овластувања. Ова тело не сноси одговорност за својата работа и за донесените одлуки.

Седниците на кабинетот ги свикува претседателот на САД и на нив ги повикува само членовите кои нему му се потребни. Вообичаено, освен шефовите на департаментите на седниците на кабинетот доаѓа и потпретседателот на САД, како и шефовите на одделните федерални агенции, бироа и комисии.

Записниците за работата на кабинетот не се објавуваат. Самиот кабинет не донесува никакви правни акти, ниту, пак, издава какви било соопштенија за донесените одлуки.

Кабинетот е тело од чисто советодавен карактер. На неговите седници претседателот на САД се информира за работите во одделните департмани и се врши размена на мислења меѓу присутните членови. На седници на кабинетот ретко се расправаат прашања од општата политика или од законодавната политика. Токму затоа, **не може да се каже дека кабинетот по својот статус и овластувања е еквивалент на владата во парламентарните системи на организација на власта.**

²¹⁴ Ruth P. Morgan, *The President and Civil Rights, Policy-Making by Executive Order*, St. Martin's Press, New York, 1970.

Првиот и последен збор во работата на кабинетот го има претседателот на САД. Тоа произлегува од фактот што претседателот на САД не е само номинален шеф на државата кој има само репрезентативни и достоинствени функции, како што е случајот со претседателот во класичните парламентарни системи, туку **станува збор за вистински работен шеф, кој, по своите задачи и активности, може да се спореди со првиот министер (премиерот) во парламентарните системи. Разликата меѓу членовите на кабинетот и членовите на владата е во тоа што првите не ја делат одговорноста во управувањето со работите заедно со претседателот на САД, бидејќи целата одговорност ја сноси единствено претседателот, за разлика од членовите на владата кои имаат солидарна одговорност со премиерот на владата.**

Односот меѓу претседателот на САД и членовите на кабинетот своевремено најдобро го објаснил

Абрахам Линколн, кој заклучувајќи ја расправата во кабинетот откако прашањето го ставил на гласање на кое само тој гласал „за“, изјавил: „Имаме седум 'не' и едно 'да' – значи одлуката е донесена и гласи 'да'“.²¹⁵

* * *

Зголемувањето на обврските на претседателот на САД, а во контекст на значително зголемените надлежности на федерацијата во последниве неколку децении, довело до тоа **независно од кабинетот да се создадат повеќе помошни тела на претседателот т.н. извршни канцеларии (Executive offices of the president), кои слично како и департаментите имаат единствена цел да му помагаат на претседателот на САД во извршувањето на неговите зголемени работни задачи.**

²¹⁵ Powell, J. The President's Authority over Foreign Affairs: an Essay in Constitutional Interpretation, Craig P., Tomkins, A., The Executive and Public Law, Power and Accountability in Comparative Perspectives, New York, Oxford, 2006.

Во оваа смисла значајно место зазема Белата куќа како тело/институција кое му помага на претседателот на САД. **Белата куќа е назив на зградата во која се наоѓа службената резиденција на Претседателот во Вашингтон. Всушност, под тој назив денес се подведуваат и голем број на секретари, цивилни и воени советници, административен персонал непосредно вработен во служба на Претседателот на споменатата адреса.**

Белата куќа, оформена уште од првите претседатели на САД, со текот на времето го има зголемено своето кадровско и политичко значење. Денес ова тело брои неколку стотина лица. Уште во времето на претседателот Џексон (во 30-тите години од 19 век), за вработените во Белата куќа како збир на неформални советници и помошници на Претседателот е создаден саркастичен назив „кујнски кабинет“ (Kitchen Cabinet). Во овој кабинет влегувале и сè уште влегуваат најважните и најблиски соработници на претседателот на САД.

Многу значаен орган кој, исто така, влегува во составот на извршната канцеларија е **Бирото за управување и буџет (Bureau of management and budget)**. Ова тело, имајќи ги предвид задачите од областа на организацијата на извршната власт и координацијата со законодавната власт во многу ги има надминато надлежностите што произлегуваат од неговиот скроман назив.

Најважна улога во последниве неколку децении во рамките на Извршната канцеларија има добиено **Советот за националната безбедност**. Формиран непосредно по Втората светска војна, во 1947 година, овој совет има засилени надлежности во областа на одбраната и надворешните работи на САД.

Освен претседателот на САД, во него влегуваат и потпретседателот на САД, државниот секретар за надворешни

работи, секретарот за одбрана, директорот на службата за вонредно планирање, шефот на Генералштабот и директорот на Централната информативна агенција (ЦИА). Кога станува збор за прашања од значење по националната безбедност овој совет е дури поважен и од самиот кабинет.

Имено, Претседателот пред да донесе некои важни одлуки за прашања од националната сигурност и безбедност прво го консултира Советот, а дури потоа и членовите на кабинетот.

Во составот на Извршната канцеларија се наоѓаат и други органи и тела (на пример, Советот на економски советници, Штабот за внатрешна политика, ЦИА и слично). Денес, Извршната канцеларија брои повеќе илјади службеници. **Со оглед на порастот на бројот и значењето на помошните органи на претседателот и на неговата сè поголема неопходност да им се обраќа за помош и совет на овие тела, во САД во последно време се зборува за постоење на т.н. претседателство на САД, иако таков орган формално не постои.**

И на крај, на сојузно ниво надвор од ресорите чиишто шефови влегуваат во кабинетот (надвор од Извршната канцеларија), постојат многу важни органи и тела со различни називи, како комисии, одбори, управи и слично, кои во голема мера се специјализирани за одделни области и се самостојни во работата.

Овие тела се овластени да ги утврдат задолжителните правни правила во областите за кои се основани. Токму затоа се смета дека нивното значење е големо. Нивните надлежности се однесуваат, на пример, на прашањата за работните односи, транспортот, банкарството, телекомуникациите, дистрибуцијата на електрична енергија и природен гас и слично. Овие посебни тела се формирани постепено во согласност со потребите на граѓаните.

4. ОДНОСИ НА ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА САД СО ЗАКОНОДАВНАТА ВЛАСТ

Односите кои претседателот на САД ги има со законодавната власт се прилично дивергентни и повеќеслојни.²¹⁶ Тие се резултат на уставно воспоставениот принцип, според кој, иако властите се одделени меѓу себе, сепак, меѓу нив мора да постои систем на „кочници и рамнотежа“. Станува збор за принцип на меѓусебно контролирање и влијание врз работата на органите на законодавната и извршната власт.

Функционирањето на принципот во пракса довел до тоа да се создадат одредени обичаи кои натаму ја зајакнале позицијата на претседателот на САД во однос на законодавната власт. Според некои теоретичари, денес се смета дека освен Претставничкиот дом и Сенатот, Претседателот на САД е третиот фактор од кој зависи (не)усвојувањето на одреден законски предлог.

Во продолжение ќе се осврнуваме на неколку клучни теми во односите меѓу законодавната и извршната власт во САД, односно на:²¹⁷

- пораките што ги испраќа претседателот на САД до Конгресот;
- учеството на претседателот на САД во законодавната постапка и правото на вето;
- именувањата на високите државни функционери од страна на претседателот на САД за кои постои обврска да добие согласност од Сенатот;
- склучување на меѓународните договори, и
- прашањето на извршување на законите.

²¹⁶ Smith S., S.Roberts, J.M. Vander, Wielen, R.J.,The American Congress, Cambridge, New York, 2006.

²¹⁷ Harriger K.J., Separation of Powers: Documents and Commentary, Washigton D.C., 2003.

4.1. Пораки кои претседателот на САД ги упатува до Конгресот

На почетокот од секоја година, на 3 јануари кога започнува редовното заседание на Конгресот, **Претседателот на САД има право да упатува пораки до нацијата преку Конгресот. Најзначајна е „Пораката за состојбата на Унијата“ (Message on the state of the union), преку која претседателот ги соопштува своите ставови за најважните надворешнополитички и внатрешнополитички прашања во земјата.** Во пракса, овие пораки станале вистинска програма за работата на законодавниот орган.

Освен Пораките за состојбата на унијата, претседателот повремено, кога за тоа чувствува потреба, му упатува на Конгресот и други пораки, со кои предлага или донесување одделни закони или усвојување одредени политики.

Ова произлегува од уставните овластувања на претседателот да може да ги „изнесе на разгледување мерките што ги смета за потребни и целисходни“ пред Конгресот.

Од самите почетоци од основањето на САД првите претседатели на државата своите најважни пораки ги изнесувале усно во Конгресот, меѓутоа третиот претседател Томас Џеферсон ја вовел праксата за испраќање на писмени пораки до Конгресот кои биле читани во негово име. Ваквата пракса доминирала подолго од еден век, односно сè до 1913 година кога Вудро Вилсон повторно како новоизбран претседател за прв пат лично се појавил во Конгресот да ги прочита пораките за состојбата на Унијата. Од тогаш до денес е воспоставена поинаква пракса.²¹⁸

Иако според Уставот претседателот (односно извршната власт) не располага со формално право

²¹⁸ Craig P., Tomkins A., The Executive and Public Law, Power and Accountability in Comparative Perspective, New York, Oxford, 2006.

на законодавна иницијатива (истото е резервирано само за членовите на Конгресот), сепак, тој со упатените пораки до Конгресот, но и на други начини, де факто го иницира најголемиот дел од сојузното законодавство.

Конгресот не реагира непосредно на пораките на претседателот како што Домот на комуните одговара на упатената „Престолна беседа“ на британскиот монарх.

Конгресот е должен да ги сослуша пораките, а потоа има дискреционо право да одлучи дали ќе ги земе или нема да ги земе предвид упатените пораки. Се разбира, неговиот став зависи во голема мерка од тоа која партија има мнозинство во домовите, односно ако мнозинството го сочинуваат членовите од партијата на претседателот на САД, тогаш Конгресот, по правило, позитивно реагира на содржината на неговите пораки.

4.2. Учество на претседателот на САД во законодавната постапка и правото на вето

Сите закони изгласани во двата дома на Конгресот за да можат да стапат на сила мора да бидат поднесени на потпис кај претседателот. Дури по нивното потпишување од страна на претседателот, тие стапуваат на сила.

Уставот не го обврзува претседателот да ги потпише изгласаните закони од Конгресот. Претседателот може и „да не се согласи со нив“, како што гласи уставната формула, може да се воздржи од потпишување и со своите забелешки да го врати законот во Конгресот на повторно разгледување. Ако законот биде повторно изгласан во двата дома на Конгресот, но овој пат со 2/3

мнозинство гласови, тогаш донесениот закон и без потписот на претседателот стапува на сила.²¹⁹

Истото се случува и кога претседателот во рок од десет дена од денот на доставувањето на законот на потпис не го потпише. Во тој случај по истекот на рокот од 10 дена, законот стапува на сила без разлика што претседателот не се одлучил дали ќе стави вето или не на законот. Станува збор за класично одложно (суспензивно) вето. Две причини се сметаат за основни при воведувањето на правото на вето на претседателот на САД:

- » **Првата причина се поврзува со** спречувањето на можноста Конгресот да може еднострано со актите што ги донесува да навлезе во статусот и овластувањата на извршната власт без да постои можност извршната власт да се спротивстави на тоа.
- » **Втората причина е** во согласност со принципот на „кочници и рамнотежа“, според кој на претседателот на САД му е дадена можност да биде вид учесник во законодавната власт.

Во однос на користењето на правото на вето од страна на претседателот на САД се судриле две сфаќања.

- » **Според првото** кое се смета за преовладувачко во првите децении од донесувањето на Уставот, претседателот можел да употреби вето само ако сметал дека законот усвоен во Конгресот бил противустановен. Првите претседатели на САД во ретки ситуации го користеле правото на вето. Тоа го правеле исклучиво поради оваа причина.
- » **Според второто сфаќање**, за што оправдување нуди и самиот Устав (иако нема наведено услови за ограничување на правото на вето), претседателот може да го одбие потпишувањето на законот

²¹⁹ Cameron M., *Veto Bargaining Presidents and the politics of Negative Power*, Cambridge, 2000.

кога смета дека решението/решенијата содржани во предлогот се нецелисходни или на друг начин несоодветни. Кон ова сфаќање прв се приклонил претседателот Џексон во 30-тите години од 19 век. Од тогаш ова сфаќање се смета за преовладувачко. Претседателот и на овој начин станал активен учесник во законодавниот процес. Тој не само што има право да го спречи донесувањето на евентуално противустановниот закон, или законот со формални недостатоци, туку како активен учесник во законодавниот процес може да изврши влијание во спроведувањето на законодавните политики на Конгресот. **Со зголемувањето на улогата на Претседателот, а посебно во неколкуте случаи кога на власт биле т.н. „силни“ претседатели, бројот на законите на кои било употребено правото на вето сериозно се зголемил.**

Суспензивното вето што под опишаните услови го презема претседателот многу често се претвора во апсолутно вето. Имено, во двата дома на Конгресот е многу тешко да се обезбеди 2/3 мнозинство, со кое законот на кој има ставено вето би можел повторно да биде изгласан, бидејќи ретки биле политичките периоди во кои малцинската партија барем во еден дом немала повеќе од 1/3 од мандатите.²²⁰

Во пракса, многу е мал бројот на законите кои при повторното гласање во двата дома се усвојувале со 2/3 мнозинство, со што дејството на ветото на претседателот би се анулирало. Двата дома располагаат и со можноста при усвојувањето на забелешките од претседателот да ги направат потребните измени и дополнувања во првобитно усвоениот текст, така што суспензивното вето на претседателот практично ја постигнува целта.

²²⁰ Ibid, Cameron, C.M.

Уставот дава можност на вето кое често пати се користи, а кое во праксата е познато под називот џебно вето (pocket veto). Ако Конгресот го достави усвоениот закон на претседателот на потпис во текот на последните десет работни дена пред заклучувањето на заседанието, претседателот може да не реагира на никаков начин, односно да го „стави во џеб“ законот, бидејќи од формален аспект му е скратена можноста својот став (со потпишување на законот или со ставање на вето) да го изнесе во рокот од десет дена.

Со ставањето на џебното вето претседателот се чувствува покомотно и подобро, бидејќи не мора изрично да ги објаснува причините за непотпишувањето, што во случајот со обичното вето знае да му создаде политички проблеми. Ова џебно вето има карактер на апсолутно вето. Имајќи предвид дека Конгресот посебно ја забрзува својата работа пред крајот на заседанието, пред изборите, бидејќи тогаш се усвојуваат и најголемиот дел од предвидените закони, искористените џебни вета на претседателите во овој период се во прилично голем број.

Последиците од употребата на џебно вето се состојат во тоа што конкретните закони, во идното постизборно заседание на Конгресот се враќаат на самиот почеток. Тие мора повторно да поминат низ целата законска процедура, но овој пат со изменет политички состав во Конгресот. Тие мора повторно да поминат преку усвојување на иницијативата, преку разгледување на предлог-законот во одборите, преку трите читања во домовите, преку амандманската постапка за измена на законот, па сè до негово изгласување – што ја отежнува постапката предлогот да стане закон.²²¹

²²¹ Peter Woll, Robert H. Binstock, *America's Political System*, Third Edition, Random House, New York, 1979, (стр.321-334).

Изнесеното покажува колку е големо значењето на претседателот како законодавен фактор. **Нема сомневање дека „татковците-основачи“ не ја замислиле улогата на претседателот на ваков начин. Но, во пракса, претседателите станале еден вид „трет фактор“ во законодавното тело (покрај улогата на двата дома во Конгресот). Ветото на претседателот, според зборовите на Вудро Вилсон, е „најстрашната надлежност со која располага претседателот“.**

4.3. Право на претседателот да ги именува високите државни функционери

Како клучен носител на извршната власт, на претседателот му помага цела армија сојузни службеници кои тој ги поставува. При тоа, може да се разликуваат два случаи:²²²

- » **Прво**, именувања што се во ексклузивна надлежност на претседателот на САД;
- » **Второ**, именувања што подлежат на согласност од страна на Сенатот. Кога се во прашање највисоките државни функционери – членови на кабинетот, амбасадори и други дипломатски претставници, судии на Врховниот суд и други службеници (вкупно неколку десетици илјади), именувањата на претседателот подлежат и на согласност на Сенатот. Претседателот, откако ќе ги одбере лицата што има намера да ги именува, а пред самиот чин на именување, во согласност со Уставот, му се обраќа на Сенатот за „мислење и одобрување“. Откако ќе го добие одобрувањето, претседателот го врши формалното именување. Нема сомнение дека ова право на Сенатот претставува значајно отстапување од начелото на поделба на власта, но „татковците-основачи“ го сметале за неопходно

²²² Vučina Vasović, *Savremene demokratije I*, Glasnik, Beograd, 2006, (стр.185-202).

во интерес на спречување на претседателот нај-високите места во федералната администрација да ги даде на евентуално несоодветни личности, односно на личности кои се исклучиво приврзаници на партијата. Пред давањето одобрение, Сенатот организира разговори со предложените личности во соодветните одбори, и врз основа на сите информации дава или не дава согласност за нивно именување. Кога се во прашање членовите на кабинетот на претседателот на САД одобрението на Сенатот, со ретки исклучоци, се дава без поголеми проблеми, бидејќи се смета дека претседателот на САД има неспорно право да ги избере своите соработници со кои ќе работи.²²³

- » Од друга страна, при именувањето на судиите на Врховниот суд, Сенатот многу посериозно ги разгледува именувањата на претседателот. Слично е и при процесот на именување на амбасадорите.

Во САД долго време постои пракса на т.н. сенаторска куртоазија. При именувањето на некој сојузен службеник на некоја сојузна позиција, претседателот е должен да го праша сенаторот/сенаторите избрани од соодветната држава за мислење. По добивањето на позитивно мислење и од сенаторите за лицето, тој го врши именувањето. Ова значи дека при сите именувања кои претседателот ги врши во одделните држави, учествуваат и сенаторите избрани од тие држави. Ако претседателот побара мислење од сенаторите, а при тоа постапи спротивно од добиеното мислење, стапува на сила механизмот на „сенаторска куртоазија“.

Во врска со учеството на Сенатот при именувањето, се поставува прашање дали претседателот може без одобрение од Сенатот да пристапи кон от-

²²³ World Book of America's Presidents, The President's World, World Book, Inc. Chicago, 1989.

пуштање на службениците за чие именување било неопходно одобрение? Во однос на ова прашање е прифатено правилото дека претседателот има право да го отпушти службеникот од работа без одобрение од Сенатот, освен во случаи кога се работи за судиите на Врховниот суд.²²⁴

4.4. Склучување меѓународни договори

Во овластувањата на претседателот спаѓа и водењето на надворешната политика, односно преговарањето и склучувањето на меѓународните договори. Во оваа смисла, повторно преку отстапување од начелото на поделба на власта, оваа функција стои под одреден надзор на Сенатот. Имено, **при користењето на своето право да склучува меѓународни договори, претседателот е должен во секој конкретен случај да бара мислење и одобрување од Сенатот, при што склучениот меѓународен договор не може да стапи во сила без 2/3 согласност од присутните членови на Сенатот. Значи, 1/3 од сенаторите се во состојба да го спречат претседателот во ефективното водење на надворешната политика.**

Најпознатиот, и по своите последици најдалекусежниот пример на недавање согласност на еден меѓународен договор е одбивањето на Сенатот да го потврди пристапувањето на САД кон Лигата на народите, и покрај фактот што идејниот творец за основање на оваа универзална меѓународна организација бил токму претседателот на САД, Вудро Вилсон.

За да избегнат вакви состојби, со текот на времето претседателите при склучувањето позначајни договори поканувале одредени поугледни сенатори како, на пример,

²²⁴ Petar Bačić, Konstitucionalizam i sudski aktivizam, Pravni fakultet Sveučilista u Splitu, 2010, Split, (стр. 115-144).

потпретседателот на САД, како претседател на Сенатот, или некои од членовите на одборот за надворешни работи.

На почетокот на 20 век многу пошироко се споменува склучувањето и на т.н. извршни договори (executive agreements) како договори што претседателот ги склучува со други земји без за нив да постои обврска од согласност на Сенатот. Разликата меѓу извршните договори и класичните меѓународни договори е што првите (треба) се однесуваат на помалку значајни прашања. Сепак, низ историјата претседателите на САД ја користеле оваа форма за да ја реализираат сопствената надворешнополитичка цел преку заобиколување на Сенатот.²²⁵

Се забележува постојано зголемување на бројот на извршните договори со текот на годините, поради што **се смета дека тие претставуваат значајно средство во осамостојување на улогата на претседателот во водењето на надворешната политика, односно неговото „извлекување“ од надзорот на Сенатот.** Во оваа смисла, Претседателот Џорџ Буш со ваква извршна спогодба ја призна Македонија под нејзиното уставно име во 2004.

4.5. Извршување на законите

Според член 2, став 3 од Уставот на САД, претседателот е должен да „се грижи за извршувањето на законите“. Ова негово овластување и должност го опфаќа и правото на донесување подзаконски прописи, односно разни правила и прописи.

Донесувањето на подзаконските акти (за што не е потребно посебно законско овластување, но истите мора да бидат во согласност со законот) се смета дека е во согласност со начелото на поделба на власта и дека не навлегува во овластувањата на Конгресот како единствен законода-

²²⁵ Đuzepe de Vergotini, Uporedno ustavno pravo, Glasnik, 2011.

вец. Меѓутоа, како и насекаде во светот, така и во САД, Конгресот и покрај големиот број закони што ги донесува сè потешко успева да одговори на својата основна задача – нормативното регулирање на бројните и специјални прашања кои мора да бидат предмет на законско регулирање. Во ваква ситуација, **Конгресот сè почесто се одлучува за пренесување на своите законодавни овластувања на претседателот преку усвојување на закони кои содржат само основни и начелни одредби, оставајќи му притоа на претседателот (на одделните органи на извршната власт) со свои прописи да ја доуредува конкретната материја.**

Оваа практика доведе до **големи расправи во американската наука и во јавноста за нејзината согласност со Уставот**, односно со конкретната уставна одредба дека законските овластувања се во исклучива надлежност на Конгресот. При тоа се издвојуваат две доминантни мислења:

- » **Првото, е т.н. опонирачко, односно спротивставено мислење.** Противниците на оваа практика истакнале дека оваа одредба е многу јасна и прецизна, така што и постојната пракса на делегирање на овие овластувања треба да се смета за противуставна.
- » **Второ, прифаќачко, односно согласно мислење.** Под притисок на неопходното брзо и ефикасно законско регулирање, ова второ гледиште е доминантно и покрај отпорот на Врховниот суд. На почетокот, Врховниот суд давал отпор за широките овластувања што со одделните закони му се давани на претседателот во насока на дорегулирање на материјата која е општо уредена во законот. Подоцна, Врховниот суд со свои одлуки сè почесто го прифаќал делегирањето на законодавните овластувања на претседателот, под услов во законот да бидат утврдени „општите насоки“ во рамките на кои извршната власт ќе донесува подзаконски прописи.

Понекогаш во овие општи директиви бил одредуван и рокот на траење на делегираните овластувања.

Денес Конгресот, формално-правно, ги поддржува овие услови со што во одредени случаи бара да се поднесат подзаконските прописи на добивање согласност од двата дома на Конгресот.

5. ПОТПРЕТСЕДАТЕЛ НА САД

Со изборот на претседателот на САД се избира и потпретседател на САД. **Според Уставот, потпретседателот располага само со едно изрично дадено овластување: да претседава со Сенатот.**

И покрај уставната одредба, потпретседателот на САД извршува бројни функции, при што се разликуваат два типа потпретседатели:²²⁶

- » **Прво, силни потпретседатели и**
- » **Второ, слаби потпретседатели.**

Во која група ќе се најде потпретседателот на САД зависи од начинот на работата на претседателот на САД. Сосема **е јасно дека од претседателот и од неговата потреба за помош ќе зависи дали потпретседателот ќе има позначајна, или помалку значајна улога во извршната власт.**

За разлика од минатото кога на потпретседателите не им биле доверувани поважни задачи (што правело да бидат пасивни, а често пати и неинформирани личности), последниве неколку децении потпретседателите добиваат улога на активни помошници на претседателот на САД на кои им се доверуваат одредени претседателски овластувања со цел претседателот да се растовари од големиот број обврски што ги има при владеењето.

²²⁶ Neustadt, R.E., Presidential Government, International Encyclopedia of the Social Sciences, 12, New York, 1968.

Потпретседателот може да ја преземе функцијата претседател на САД во случај на смрт, оставка или трајна спреченост на претседателот во извршувањето на функцијата. Потпретседателот на САД ја презема оваа функција сè до истекот на мандатот на којшто бил избран за потпретседател.

Во историјата на САД имало неколку случаи во кои потпретседателот стапувал на должност претседател. Таков бил случајот со:

- » **Прво**, Хари Труман, кој во 1945 година по смртта на Франклин Д. Рузвелт, станал претседател на САД;
- » **Второ**, Линдон Џонсон, кој во 1963 година по убиството на Џон Ф. Кенеди станал претседател на САД;
- » **Трето**, Џералд Форд, кој во 1974 година, по оставката на Ричард Никсон станал претседател на САД.
 - Дополнителен куриозитет во овој дел е фактот што Џералд Форд, една година претходно, во 1973, станал потпретседател на САД по оставката на потпретседателот Спиро Егњу. Така, Форд иако не учествувал на изборите станал потпретседател на САД, во согласност со амандманот 25 од Уставот на САД. Во вакви случаи, претседателот има право да именува потпретседател со одобрение на Конгресот. **Форд станал единствениот претседател на САД дојден на таа функција без избори.**

ГЛАВА 5

ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА НА САД

Уставното уредување на САД се карактеризира со силна улога на државната, односно на сојузната администрација.

Како што можеше да се согледа од претходната глава, бројот на централните државни органи, како и бројот на службениците вработени во сојузната администрација е исклучително голем и постојано е во тренд на зголемување.

Во однос на податоците за порастот на бројот на сојузните службеници може да се каже следново:

- » **Прво**, во 1800 година, непосредно пред формирањето на федерацијата на САД, во сојузната администрација биле вработени околу 140 службеници;
- » **Второ**, во 1841 година бројот на државните службеници изнесувал околу 23.000;
- » **Трето**, кон крајот на 19 век бројот на државните службеници изнесувал 200.000;
- » **Четврто**, во 1939 година, бројот на државните службеници се искачил на 929.000 лица;
- » **Петто**, во 2011 година, пак, бројот на државните службеници изнесувал 2.700.000 лица.

Ако го имаме предвид фактот дека американската армија и морнарица вработуваат уште околу 2.000.000 лица, тогаш се доаѓа до бројка близу 5.000.000 во служба во сојузната администрација.

Наспроти сојузната администрација (заедно со армијата и морнарицата), армијата административци дополнително се зголемува со оние вработени во органите на федералните единици на САД, како и во единиците на локалната самоуправа. Сè на сè, станува збор за огромен бирократски апарат што извршува многубројните функции во државата на локално, државно и на сојузно ниво, но и на меѓународен план во многу области.

По однос на прашањето на регрутирањето на административните службеници, независно од нивото и позицијата, во САД постојат главно два вида системи:

- » **Прво, системот на плен (spoil system).** Во регрутирањето на административниот кадар во САД мошне долго бил применуван т.н. систем на плен. Воведен во 20-тите години од 19 век, овој систем бил доминантен сè до 30-тите години од 20 век. Неговата суштина се состоела во следново: партијата што доаѓа на власт го менува поголемиот дел од административниот апарат носејќи посебно на раководните места во управата свои приврзаници и членови. Ваквата практика била во согласност со принципот „на победникот му припаѓа пленот“. Посебно на сојузно ниво се сметало дека оние лица кои му помагале на претседателот во текот на изборната кампања имале право да бидат наградени со работно место во сојузната администрација. Во историјата на САД бил забележан и случај кога член од партијата на избраниот претседател, Џ. Гарфилд го убил претседателот поради негова разочараност зошто не добил место во сојузната администрација. Системот на плен, освен што ја оневозможува постојаноста и стабилноста на административниот кадар, има и други негативни обележја во форма на корупција, нестручност во работата, создавање атмосфера на недоверба и слично.
- » **Второ, системот на заслуги (merit system).** Овој систем започнал да го презема местото на претходниот систем во 1883 година кога е формирана т.н. Комисија за цивилни службеници со задача, меѓу другото, да се грижи, одредени места во управата да имаат стабилен кадар, односно при именувањето на кадарот да се води сметка за способностите, образованието и вештините на кандидатите. Напорите на оваа комисија доведоа само до делумни ре-

зултати, сè до 30-тите години од 20 век кога почна да преовладува системот на заслуги според кој во служба се примаат само најдобрите кандидати, врз основа на објавен конкурс, или слична постапка. Во администрацијата започнале да остануваат само најдобрите без оглед на промените на партијата на власт. Денес, системот на заслуги се применува во повеќе од 90% од административните места.

Важна карактеристика на американскиот систем е тесната поврзаност на раководството на државната администрација со крупниот капитал, односно со крупниот бизнис сектор. Највисоките државни функционери многу често ако не се формално на чело на најголемите компании и корпорации, односно во раководните тела, тогаш се финансиски заинтересирани за нивната работа и за остварување на поголем профит. Имајќи предвид дека САД како држава се најголем купувач и потрошувач на производите од приватната индустрија, врската меѓу високите функционери во сојузната администрација и крупниот капитал укажува и на влијанието што тој капитал го врши врз одредувањето и спроведувањето на државната политика.

ГЛАВА 6



ВРХОВЕН СУД НА САД

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Носителот на третата, судската власт во САД е Врховниот суд на САД. Во согласност со Уставот, Врховниот суд има првостепена и апелациона надлежност во кривичната и во граѓанската материја. Сепак, иако за тоа не постои изрично уставно овластување, **најважната функција на Врховниот суд е да ја оценува уставноста на сојузните и другите закони, односно да врши толкување на Уставот на САД.**

Бројот на судиите во Врховниот суд е утврден со посебен закон. Кон крајот на 18 век судот броел 6 члена, но овој број со текот на времето се променил неколку пати (најмалку биле 5 члена, а најмногу 10 члена).

Од 1869 година судот има 9 постојани члена од кои еден е **претседател – Chief of justice** и 8 судии.²²⁷

Судиите на Врховниот суд на САД ги именува претседателот на САД врз основа на добиено мислење и одобрение од Сенатот.

Судиите се постојани и неподвижни. Еднаш именувани, тие остануваат на функција, како што се вели во Уставот, **„сè додека добро се држат добро“ – „during good behavior“**, а тоа во праксата може да значи и доживотно.

Претседателот на САД за судии на Врховниот суд на САД именува истакнати правници со долг судиски или адвокатски стаж.

Сепак, при нивното именување голема улога играат следниве фактори:

- » **Прво, политичката наклонетост на личностите.** Претседателот главно именува за судии лица кои имаат слични политички убедувања. Често пати лицата доаѓаат од партијата на која припаѓа и претседателот на САД.²²⁸

²²⁷ Kempin, Frederick G. 1959. Precedent and stare decisis: The critical years, 1800 to 1850. American Journal of Legal History 3, (стр.28–54).
²²⁸ Pritchett, C. H., The Roosevelt Court. New York:Macmillan, 1948.

- » **Второ, географски, расни, етнички или полови карактеристики.** Во согласност со овие критериуми во Судот и меѓу судиите по правило се наоѓа и судија кој е од католичко-христијанската вероисповест (наспроти доминацијата на протестантските христијани во државата) или афроамериканец (наспроти доминацијата на припадниците на белата раса).

Социјалниот углед и престижот на Врховниот суд, а посебно на неговиот претседател се огромни.

1. НАЧИН НА ОДЛУЧУВАЊЕ ВО ВРХОВНИОТ СУД НА САД

Одлуките на Врховниот суд се донесуваат со мнозинство гласови од судиите што учествувале во одлучувањето. Ретки се одлуките донесени едногласно, додека поголем дел од нив се донесени со тесно мнозинство (пет гласа „за“, наспроти четири „против“).

Судиите кои се изјасниле „против“ одлуката имаат право на издвоено мислење во писмена форма. Ова мислење се нарекува *dissenting opinion* и истото се објавува заедно со конечната одлука.²²⁹

Праксата на овие мислења е многу развиена. Таа сведочи на честите несогласувања во Судот во врска со некој случај, несогласувања што произлегувале од различните гледања на чисто правните прашања, но често пати и на различните општи ставови за крупни политички и општествени проблеми. Уочено е дека во одделни случаи овие мислења (мислењата на судиите што останале во малцинство) влијаат врз промената на ставот на Судот за конкретни прашања.

²²⁹ Allen, Carleton Kemp, *Law in the making*. 7th ed. New York: Clarendon Press, 1964.

1.1. Оценка на уставноста на законите и толкување на Уставот

Историски гледано, САД се прва земја во светот каде е воведена оценката на **уставноста на законите**. За да можат да произведат правно дејство, законите мора да бидат во согласност со Уставот. Уставот е акт со најголема правна сила во правниот систем.

До оспорување на уставноста на одреден закон најчесто доаѓа во текот на некој спор што се води пред редовен суд. Ова значи дека оценката на уставноста во САД не е само апстрактна, туку е секогаш поврзана со некој конкретен спор (токму затоа поминува многу време меѓу донесувањето на законот и оценката на неговата уставност).

Одлуката на судот во врска со евентуално неуставниот закон не дејствува „*erga omnes*“, кон сите, туку само „*inter pares*“, само меѓу страните во спорот. Со оглед на фактот дека во САД одлуките на највисоките судови имаат сила на прецеденти, дејството на овие одлуки практично е општо важечко.²³⁰

Врховниот суд не е изрично овластен за оценка на уставноста на законите. Ова овластување Судот самостојно го извел од уставната формулација дека **Уставот како највисок израз на волјата на народот и законите на САД се носат за спроведување на таа волја, од една, но и поради правото на Врховниот суд** (и на другите судови) да судат врз основа на Уставот и законите во земјата, од друга страна.²³¹

За да може со законите да се спроведува Уставот, тие мора да бидат во согласност со Уставот. Надлежен орган

²³⁰ Douglas, William O. 1979 [1949]. *Stare decisis*. In *Courts, judges, and politics: An introduction to the judicial process*, ed. Walter F. Murphy and C. Herman Pritchett, New York: Random House, (стр. 66–71).

²³¹ Merryman, John Henry. 1954. *The authority of authority: What the California Supreme Court cited in 1950*. *Stanford Law Review* 6, (стр.613–673).

за оценката на уставноста на законите е Врховниот суд на САД, кому заедно со останатите судови му е доверена судската власт.

Поранешниот претседател на Врховниот суд, Џон Маршал, во пресудата по предметот Марбери и Медисон во 1803 година, го инаугурирал правилото Врховниот суд да добие овластување за оценка на согласноста на законите со Уставот. Со одредени отпори што се случува на почетокот од примената на ова правило, постепено истото прерасна во основен елемент на американскиот уставен систем што доведе до јакнење на улогата на Врховниот суд на САД.

Од почетокот на 19 век па сè до денес, Врховниот суд врши проверка, оценка дали некој закон е во согласност со Уставот и дали врз таа основа ќе може да се применува или не. Поради оваа негова надлежност Врховниот суд често пати се нарекува „прикриен законодавец“. Иако Врховниот суд не учествува непосредно во донесувањето на законите (што е надлежност на Конгресот, со одредена улога и на Претседателот на САД), сепак, Судот може да спречи примена на закон што е прогласен за противуставен. Одлуката на Врховниот суд со која одреден закон е оценет како неуставен има исти правни последици како и апсолутното вето на претседателот на САД.

Со неприфаќањето на одреден закон (или некои негови одредби), Врховниот суд може посредно да го наведе Конгресот да го прифати ставот на Судот, односно во новата верзија на текстот на законот да бидат внесени одредбите што ги сугерирал Судот во одлуката. Така, се смета дека Судот посредно се појавува како значаен законодавен фактор во САД.²³²

²³² Gibson, James L. 1997. United States Supreme Court judicial database, phase II: 1953–1993. Ann Arbor, MI: Inter-University Consortium for Political and Social Research.

Врховниот суд преку оценката на уставноста на некој закон пристапува и кон толкување на Уставот. Тој се обидува да ја утврди вистинската смисла на зборовите и изразите употребени во Уставот, со што практично Судот наоѓа што практично значат одредени уставни одредби имајќи го предвид духот на Уставот. Врз основа на толкувањето на Уставот, Врховниот суд е во состојба да оцени дали конкретниот закон е во согласност или не со релевантните уставни одредби.

Имајќи го предвид ова овластување на **Врховниот суд, тој се смета дека не е само чувар на Уставот, туку во одредени ситуации е негов господар.** Врховниот суд е надлежен во секој момент да каже што е Устав во САД. Неговата одлука е конечна и не остава каква било можност да биде оспорена од кого било.

Во оваа смисла, често пати се повторуваат зборовите на Хјуз, поранешен судија на Врховниот суд и негов претседател: „Да, ние (судиите) се наоѓаме под Уставот, но Устав е она што ние велиме дека е“.

При толкувањето на Уставот, Врховниот суд може да одлучи на уставната одредба да ѝ даде иста или сосема поинаква смисла од претходната.

- » **Во првиот случај,** Врховниот суд може еден закон да го прогласи за уставен или за противуставен врз основа на карактерот на ставот кој бил доминантен во дотогашната практика на Судот. **Ако законот е во согласност со праксата, тој ќе се смета за уставен, додека во вториот случај ќе биде прогласен за неуставен.** Значи, толкувањето на Уставот не секогаш доведува до промена во сфаќањето што точно значат одредбите.
- » **Во вториот случај,** при оценка на уставноста на законите Судот може да заземе став што ќе значи

давање нова, поинаква смисла на уставните одредби поради што еден закон (или дел од неговите одредби) може да биде прогласен за уставен ако е во согласност со новото толкување, односно неуставен ако не е во согласност со новото толкување. Причините поради кои Врховниот суд наведува дека е потребно да се даде нова, поинаква смисла во толкувањето на Уставот можат да бидат различни.

Уставот на САД важи за мошне стабилен документ. Тој не е променет повеќе од 200 години. Огромна заслуга за неговата долговечност има токму Врховниот суд. Тој на еден ист текст, со текот на времето знаел да му даде различно толкување. Ова било можно, пред сè, затоа што уставните одредби во голем дел се неодредени и нејасни, или, едноставно, недоволно развиени и недоречени. Токму затоа **Уставот барал да биде толкуван. Интересно е да се напомене дека толкување на Уставот дава и законодавецот, и органите на управата, и судовите, и другите органи,** но правото на мериторно, општозадолжително толкување им припаѓа само на судовите, односно, пред сè, на Врховниот суд. Единствено толкувањето на Врховниот суд има задолжително дејство за сите и за секого во државата.²³³

Располагајќи со ова овластување, Врховниот суд може да прогласи одредени сојузни закони за неуставни, ефикасно да ги спречи обидите на Конгресот да го промени Уставот. Од друга страна, преку оценката на уставноста на одредени сојузни закони, иако тие значат отстапување од одредените уставни одредби, односно фактичка промена на Уставот, Врховниот суд може да ги прифати тие закони и на Уставот да му даде нова смисла.

²³³ Segal J. A. and Cover A. D., Ideological Values and the Votes of U.S. Supreme Court Justices. American Political Science Review, 83, 1989.

Во текот на 19 век, и посебно во текот на 20 век, американското општество и систем поминале низ многу големи промени и доживеале развој за кој „татковците основачи“ не можеле ниту да сонуваат. Затоа било нужно, ако сакале да остане истоветниот уставен текст, истиот да биде приспособен на промените кои доаѓале во меѓувреме.

Една иста уставна одредба за која било утврдено дека морала да остане, требало да добие поинаква смисла од онаа во моментот на нејзиното донесување или нешто подоцна, а со крајна цел задржување на Уставот во непроменета форма. Промените во системот биле посебно очигледни во 20 век. Тие во многу влијаеле на неопходноста од задржување на истиот уставен текст, а преку неговото толкување Уставот добивал нова смисла и ново значење. Промените биле бројни и далекусежни во различни области. Како пример би ја споменале зголемената улога на државата, доминантноста на државниот интервенционализам, од една, и прераспределбата на надлежностите меѓу федерацијата и федералните единици проследени со јакнењето на улогата на центарот, од друга страна.

Во овие две области, Врховниот суд преку своите уставни толкувања имал одиграно голема улога во остварувањето на промените. **Со своите толкувања на Уставот, Врховниот суд како единствен овластен орган во секој момент можел да каже што е Устав. Ова придонело да се констатира дека и покрај неговиот непроменлив карактер тој се наоѓа во состојба на постојано менување.**²³⁴

Во одредена смисла, Врховниот суд игра улога на постојано уставотворно собрание. Колку и да изгледа апсурдно, но за американскиот Устав важи истата констатација како и за англискиот „устав“ – тој

²³⁴ Spriggs, James F., II, and Thomas G. Hansford, Measuring legal change: The reliability and validity of Shepard's citations. Political Research Quarterly 53, 2000, (стр.327-341).

се менува од ден на ден благодарение на Врховниот суд и неговото толкување на Уставот.

Кога праксата на Врховниот суд за оценка на уставноста се разгледува во период од околу два века може да се забележи промена во основниот пристап на Судот на случаите кои ги испитува. **Така, од доминантно (ако не и исклучив) судски орган, тој постепено се претворил во судско-политички орган.**

Во почетокот од својата работа, Врховниот суд посветил исклучиво внимание на правната страна од прашањата, правно резонирање и правно заклучување. Во тој период, општествено-економскиот контекст на одделните закони за него бил ирелевантен, не се впуштал во истражување на намерите и мотивите на законодавецот, ниту во предвидувањата на последиците кои можеле да произлезат од примената на законите. Неговиот пристап бил стриктно правен.²³⁵ Тој речиси механички ги споредувал одредбите на Уставот со оние на законите, толкувајќи го Уставот рестриktivно, и врз основа на тоа пресудувал дали одредбите на законите се или не се во согласност со Уставот.

Иако Врховниот суд и во тој почетен период вршел корисна функција која била ограничена во чисто правната сфера, без да произведе некои поголеми дејствија во општествениот и политичкиот живот во земјата, според некои мислења, Судот го забавувал социјалниот развој на земјата на кого правните рамки на Врховниот суд му биле претесни.

Со текот на времето Врховниот суд постепено започнал да го менува својот легалистички пристап. Тој започнал да врши поеластично толкување на Уставот. Иако долго време Врховниот суд бил воден од доктрината на самоограничување преку која тој одбивал да се впушти во расправа за „политичките прашања“

²³⁵ Wasby, Stephen L, Steven Peterson, James Schubert, and Glendon Schubert, The per curiam opinion: Its nature and functions. *Judicature* 76, 1992, (стр.29–38).

(како, на пример, прашањата од областа на надворешната политика или употреба на вооружените сили, но и прашања поврзани со обликот на владеење, самостојноста во работата на одделните власти и слично), иако и натаму формално не го интересирале мотивите и целите за донесување на некој закон, тој, сепак, фактички, во најголем број случаи, почнал да води сметка за сите политички, општествено-економски и слични околности кои станале релевантни критериуми при оценувањето на согласноста на некој закон со Уставот.

Врховниот суд полека но сигурно започнал да излегува од својата правна обвивка, и прераснал во значаен фактор, позначаен од оној што го утврдил Уставот не само во насочувањето на законодавната политика и законодавната работа, туку и во целокупниот општествен развој.

Ваквата улога на Судот со текот на времето дошла до израз на различни начини. Во одредени периоди таа имала прогресивна, а во други реакционерна улога. При тоа, секогаш **од несомнено значење бил составот на Судот, односно дали во него заседавале луѓе со конзервативни или со напредни сфаќања.** Така, на пример, Врховниот суд со свои одлуки ги прогласил за противуставни законите со кои им се забранила работата на малолетните деца или закони со кои била предвидена минималната надница за работа на жените и слично.

Од крајот на 30-тите години од минатиот век, Судот посебно по извршените промени во неговиот состав започнал да игра прогресивна улога и да донесува одлуки со кои, на пример, во 60-тите години била сузбиена сегрегацијата и била подобрена положбата на афроамериканските граѓани, било обезбедено остварување на граѓанските права загарантирани со Уставот и слично.

Раководен од различни причини, но, пред сè, демонстрирајќи ја својата конзервативна ориентација (која чес-

то пати била прикриена зад „правниот пристап“), Врховниот суд од 1803 година, односно од одлуката во спорот Марбери против Медисон, па сè до 1936 година, односно до решавањето на судирот Франклин Рузвелт, имал прогласено за неуставни вкупно 77 сојузни закони, од кои речиси половината (36) во периодот меѓу 1920 и 1936 година. Од 1936 година до денес само неколку сојузни закони биле прогласени за неуставни.

Во својата досегашна пракса, Врховниот суд прогласил за неуставни околу 100 закони на федералните држави. Важно е да се потенцира дека бројот на законите кои Врховниот суд ги прогласил за неуставни, и обратно, бројот на законите за кои Судот позитивно се изјаснил сам по себе не зборува за конзервативната или за прогресивната ориентација на Судот. Покрај бројката релевантен е и карактерот на законите, односно дали станува збор за конзервативен или за прогресивен закон.

Еден конзервативно ориентиран Врховен суд ќе ги прогласи за неуставни прогресивните закони, но затоа ќе ги прифати конзервативните; и обратно – Врховниот суд во кој преовладуваат судиите со напредни сфаќања ќе ја ospорува уставноста на конзервативните закони, а ќе ги прогласува за уставни оние со прогресивна природа. Оттука, малку послободно може да се констатира дека сè зависи од согласувањето или несогласувањето на двете власти: законодавната (со која обично, иако тоа не бил секогаш случај, се согласувал и претседателот на САД) и судската.

Откако во ноември 1932 година Франклин Рузвелт²³⁶ бил избран за претседател на САД веднаш ја ставил на сила политиката со која победил на изборите, програмата Њу дил (New deal), која имала за цел совладување и решавање на проблемите поврзани со големата економска криза во САД.

²³⁶ Segal J. A. and Cover A. D., Ideological Values and the Votes of U.S. Supreme Court Justices. American Political Science Review, 83, 1989.

Во согласност со програмата Њу дил, големата економска криза можела да се надмине само со јакнење на државниот интервенционализам, преку организирање на јавните работи, како и со реформа на работното и социјалното законодавство.

За да можело да се оствари сето тоа, Рузвелт успеал преку Конгресот, во кој неговата Демократска партија имала парламентарно мнозинство, да го започне процесот на донесување низа прогресивни закони што ја поддржувале програмата Њу дил.

Меѓутоа, во тој период во Врховниот суд доминирале судии со конзервативни сфаќања кои започнале да ги прогласуваат за неуставни најголем дел од донесените закони. Ваква судбина имале дури 12 донесени закони. Оттука, се довело во прашање спроведувањето на програмата Њу дил поради судирот што започнал кон крајот на 1934 година меѓу претседателот Рузвелт и Врховниот суд, кој траел повеќе од две години. Јавноста била главно на страната на претседателот Рузвелт, но ставот на Врховниот суд создал пат-позиција, според која сојузната администрација која имала поддршка од Конгресот, не можела да ја спроведува својата, во овој случај несомнено прогресивна политика.

Во овој период, сфаќањата според кои во САД постоело „владеење на Судот“ (судократија) добиле најсилни аргументи.

Девет т.н. „неподвижни“ судии (тоа се судии кои имале над 70 години) имале последен збор во донесувањето на судските одлуки по однос на егзистенцијалните прашања од значење за развојот на нацијата.

Улогата на Врховниот суд како чувар на Уставот се покажала и во својот негативен вид. Наместо чувари, судиите станале вистински господари на Уставот и тоа господари кои ја злоупотребиле својата власт преку

спротивставување не само на законодавната и на извршната власт, туку и на јавното мислење во земјата.

Токму затоа, по истекот на неговиот втор четиригодишен мандат Франклин Рузвелт повторно се кандидирал за претседател, а претседателските избори организирани во ноември 1936 година имале карактер на вистински плебисцит на граѓаните. Тие повторно се изјасниле за Рузвелт и за неговата политика Њу дил, односно против Врховниот суд и неговото спротивставување на законите кои ги уредувале мерките на Њу дил политиката.²³⁷

Со добивање на големо мнозинство гласови на избирачите од 46 од тогаш постојните 48 држави, Рузвелт освоил голема победа со што можел да ги зголеми своите напори кон кршење на отпорот на Врховниот суд.

Според Уставот, судиите на Врховниот суд имале право да останат на должност сè „додека добро се држат“, така што претседателот на САД не можел да пристапи кон нивно сменување. Меѓутоа, Уставот не зборувал ништо за бројот на судиите на Врховниот суд. Тој број бил утврден со посебен закон. **Поради тоа една од идеите на Рузвелт била со закон да се овозможи зголемување на бројот на судиите во Врховниот суд, така што на секој судија кој во Судот поминал 10 години а имал повеќе од 70 години живот, да може да именува нов судија. Вкупниот број членови во Судот да не може да го надмине бројот 15.** На овој начин, Рузвелт преку воведување „свои луѓе“ во Врховниот суд обезбедил промена во ставовите на Судот по однос на прогресивните закони. Овие идеи на Рузвелт наишле на голем отпор поради фактот што на претседателот на САД му се дала голема можност да влијае врз „пакувањето“ на новиот состав на Врховниот суд што, пак, влијаело на рамнотежата меѓу трите власти во корист на извршната власт.

²³⁷ Richards, Mark J., and Herbert M. Kritzer, Jurisprudential regimes in Supreme Court decision making. *American Political Science Review* 96, 2002, (стр. 305–20).

Иако не биле прифатени во целост, овие идеи довеле до усвојување на нови правила, според кои судија на Врховниот суд кој имал преку 70 години (а во тој момент биле 6) да може да замине во пензија со полна плата ако во Судот бил повеќе од 10 години.

Иако во прво време не дошло до радикална промена во составот на Врховниот суд, големата победа на Рузвелт на изборите и притисокот од јавноста која барала спроведување на мерките од програмата Њу дил влијаеле одделните судии од Врховниот суд делумно да го променат својот став. Така, мнозинството од законите кои биле на линија на Њу дил, а кои претходно Судот ги прогласил за неуставни со тесно мнозинство од 5:4, повторно било ставено на дневен ред но овој пат со нивно прифаќање.

Во текот на 1937 и 1938 година, од девет члена на Врховниот суд тројца починале, односно се повлекле во пензија, така што Рузвелт на нивно место именува свои истомисленици. На тој начин составот на Судот бил изменет, односно мнозинството судии што претходно имале конзервативна ориентација преминале во судии со напредни сфаќања. Така, Судот го променил својот генерален став кон законите од Њу дил програмата.

2. ОДНОСИ НА ВРХОВНИОТ СУД НА САД СО ЗАКОНОДАВНАТА И СО ИЗВРШНАТА ВЛАСТ

Во согласност со Уставот на САД, односот на Врховниот суд со двете власти бил утврден релативно јасно на линија на остварување на системот „кочници и рамнотежа“. Како елементи во тој однос се споменуваат следниве:

- » **Прво**, претседателот на САД врз основа на мислење и со дадено одобрение од Сенатот ги именува судиите на Врховниот суд;

- » **Второ**, судиите на Врховниот суд се постојани и неподвижни, така што еднаш именувани Претседателот нема право да ги промени;
- » **Трето**, Врховниот суд ја оценува уставноста на законите што ги донесува Конгресот, а ги потпишува Претседателот на САД.

Во вака воспоставениот систем на „кочници и рамнотежа“, Конгресот има како резерва едно средство, а тоа е можноста при донесување на нов закон за судовите или, при усвојување на уставен амандман од оваа област, да може да ги измени овластувањата на Судот.

Без оглед на овластувањата на Врховниот суд и нивното искористување во праксата, тој не е рамноправен со носителите на другите две власти. **Како што истакнале Фергусон и Мекхенри, Врховниот суд не располага ниту со парите, ниту со принудата во земјата, како што двата највисоки органа располагаат (интересни се циничните зборови на претседателот Џексон, кој игнорирајќи една пресуда на Врховниот суд изјави: „Убаво што Џон Маршал (тогашен претседател на Врховниот суд) донесе пресуда, ако може сега нека ја изврши“.**

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Во однос на работата на Врховниот суд и неговата улога во поредокот на САД упатени се бројни критики посебно во делот што овој орган нема **непосредна изборна основа. Во споредба со Конгресот и претседателот на САД, Врховниот суд несомнено е најмалку демократски орган, а од друга страна, нему му е дадена власта да ја оценува уставноста на законите кои се „израз на општата волја“, а кои ги донесуваат непосредно избраните претставници на граѓаните.** На критиките од овој и сличен вид се одговорало разбирливо со

истакнување на значењето на начелото на уставноста и законитоста, на кое, во одредени ситуации, морало да му се даде предност во однос на демократското и изборното начело.

Кога станува збор за институционалните односи меѓу Врховниот суд, претседателот и Конгресот, треба да се има предвид дека Судот отсекогаш бил помалку или повеќе активен и значаен фактор во уставниот систем на САД. Основната негова задача, оценка на уставноста на законите, од самиот почеток Судот ја имал мошне сериозно сфатено. Неговите ставови во извршувањето на оваа задача биле понекогаш различни зависно од ставовите на другите две власти. Судот бил воведен во системот како орган кој бил задолжен да интервенира во одбрана на уставноста дури и по цена на несогласување и судир со другите две власти, а, пред сè, со законодавната.

Во уставното уредување на САД, Врховниот суд влијаел на работата на законодавната и на извршната власт преку системот на „кочници и рамнотежа“, систем кој не секогаш се остварувал така како што било утврдено во Уставот. Врховниот суд во одредени случаи навистина одиграл улога на „кочница“ кон другите два органа, а понекогаш и активно ја насочувал нивната работа.

Како што рекол познатиот француски автор Тунц, Врховниот суд „оставил длабока трага во секојдневниот живот на земјата, во пишувањето на историјата на САД“.

ГЛАВА 7



ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА НА САД

1. ФЕДЕРАЛИЗМОТ НА САД

Формирани во 1787 година како федерација на првично 13 британски колонии, денес САД претставуваат федерално уредена држава. Бројот на федералните единици во меѓувреме се зголемил на 50, така што во современа смисла САД се федерација со најголем број федерални единици во светот. До зголемувањето на бројот на федералните единици е дојдено како резултат на два клучни фактора:

- » **Прво**, поради формирањето на новите држави во големите и слабо населени области на централниот и западниот дел од континентот што биле постепено освојувани;
- » **Второ**, преку припојување на нови територии од јужниот сосед Мексико, како и со купување на цели нови предели.

Освен 50 држави, во составот на американската федерација уште влегува и:

- » **Прво, областа (дистриктот) Колумбија**, каде се наоѓа главниот град на САД, Вашингтон ДЦ. Оваа област нема карактер на федерална држава, но сепак, е непосредно подредена на сојузните органи. Граѓаните од областа Колумбија сè до 1960 година немале право да учествуваат на изборите за претседател на САД. Ваквото право го добиле со 23 амандман на Уставот на САД.
- » **Второ, островот Порторико** кој има статус на придружна држава-членка на САД.

Државите кои влегуваат во составот на САД меѓусебно се разликуваат според големината, бројот на населението, економскиот потенцијал и други критериуми. Така, на пример, бројот на населението се движи од околу 40 милиони жители, колку што има Калифорнија, па сè до околу 700.000 жители, колку што има Алјаска.²³⁸

²³⁸ Податоците се од 2017 година.

Сите држави се рамноправни и уживаат ист статус во рамките на федерацијата.²³⁹ Без оглед на големината на државите, нивната рамноправност се гледа во две работи:

- » **Прво, во еднаквата застапеност на сите држави со по двајца претставници во Сенатот;**
- » **Второ, во постапката за промена на Уставот на САД, според која за да може еден амандман да биде усвоен е потребна согласност од најмалку 3/4 од државите-членки на САД независно од нивната големина.** Според пресметката на американските автори, 3/4 од државите кои се согласни со усвојувањето на некој амандман може да опфаќаат само 1/3 од вкупното население во САД. Или обратно, 13 држави (повторно под претпоставка најмалите) што опфаќаат само 1/12 од населението на САД можат да го спречат усвојувањето на некој уставен амандман.

1.1. Внатрешно уредување на федеративните држави на САД

Во рамките на своите уставни, државите имаат право на самоорганизирање. Во тој поглед, сојузниот Устав поставува само едно барање, секоја федерална држава да има „републикански облик на владеење“. Во сè друго, државите се слободни своето уредување да го поставуваат во согласност со потребите и интересите на граѓаните.

Секоја држава има свој Устав. Овие уставни се донесени во различен временски период. Најстар важечки Устав е оној на Масачусетс од 1780 година, додека најнов е Уставот на Луизијана од 1975 година.

Уставите имаат различна големина. Така, најкраток е Уставот на Вермонт со 7.500 збора, а најдолги се уставите

²³⁹ Wright, Deil S., Understanding Intergovernmental Relations. Monterey, CA: Brooks/Cole, 1982.

на Луизијана и Калифорнија со повеќе од 70.000 збора (што изнесува повеќе од 300 страници).

За разлика од сојузниот Устав, кој сè до денес ја задржал својата првобитна форма, уставите на федералните држави многу често, и би се рекло, многу лесно се менуваат. **Во поголемиот број од овие уставни постојат одредби со многу хетерогена содржина. Многу често во нив се уредуваат прашања кои воопшто не се уставна материја.**

Независно од утврдената целосна слобода на самоорганизирање која ја уживаат во согласност со сојузниот Устав, федералните држави имаат предвидено сличен систем на органите на власта како и сојузниот систем:²⁴⁰

- » **Прво**, парламентот (законодавното тело) во сите федерални држави е дводомен (освен во Небраска каде во 1937 година е воведена еднодомна структура);
- » **Второ**, должината на мандатот на членовите на законодавната власт варира меѓу 2 и 4 години;
- » **Трето**, во сите држави постои избран гувернер со овластувања кои повеќе или помалку одговараат на оние на претседателот на САД;
- » **Четврто**, судскиот систем е во мал обем различен меѓу државите, при што судиите во поголемиот број држави се избираат, додека во помал број од нив (во 12 држави) се именуваат;
- » **Петто**, системите на локалната самоуправа се различни како во поглед на видот и односот на бројот на степените на локалните власти, така и во поглед на ширината на автономните овластувања со кои располагаат;
- » **Шесто**, во сите држави, освен во Луизијана која одредено време ѝ припаѓала на Франција, покрај фран-

²⁴⁰ Wechsler, Herbert, "The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government." Columbia Law Review 54, 1954, (стр.543-560).

цуското граѓанско право (code civil) се применува и системот на општото право (common law system).

1.2. Односот меѓу федералните единици и федералната држава

Односот меѓу сојузниот устав и уставите на федералните држави е регулиран со член 6 од Уставот на САД познат како член во кој е утврдена „клаузулата на супрематија“ (Supremacy clause). Според оваа клаузула, „Уставот и законите на САД донесени за негово спроведување... се највисок закон на земјата“, што значи дека во случај на евентуален судир меѓу сојузниот устав и уставите на федералните држави, предност има сојузниот устав. Во согласност со толкувањето на Уставот, ваква предност имаат и сите прописи донесени од сојузните органи. Уставите на државите мора да бидат во согласност со сојузните прописи.²⁴¹

Карактерот на секоја федерација, вклучително и онаа во САД се согледува, пред сè, во распределбата на функциите меѓу сојузот, од една, и федералните единици, од друга страна. Во Уставот на САД се наведени низа овластувања на централните органи. Во член 1, став 8 се наведени надлежностите на Конгресот, на ист начин како што во став 10 од истиот член е изрично утврдено што државите не смеат да прават самостојно.

Прашањето за распределбата на надлежностите на двата степен на власта е решено со амандманот 10, усвоен во 1791 година, според кој „овластувањата кои со Уставот не се дадени на САД, ниту со него им се скратени на државите се задржани за одделните држави...“. Значи, со Уставот на САД, како и во поголемиот број подоцна формирани федерации, е

²⁴¹ Walker, Jack L. "The Diffusion of Innovation Among American States." American Political Science Review 63:880-99, 1969.

утврдена претпоставка на надлежностите на федералните држави. Надлежностите на сојузните органи се уставно набројани.

Појдовната концепција на Уставот е дека федерацијата треба да ги извршува само оние функции неопходни за опстанокот и редовното функционирање на Унијата како целина. За сè друго треба да се грижат федералните единици. Ваквата распределба е извршена во согласност со доминантните сфаќања дека во надлежност на федерацијата треба да бидат ставени прашања од областа на одбраната, надворешната политика, царината, финансиите, и слично, додека другите области треба да се препуштат на уредување на федералните единици. Ваквото решение било главно прифатено од првата половина на 19 век. Тоа бил период на создавање на новата федерација и период на градење либерална држава со релативно малубројни и едноставни функции за чиешто извршување се грижеле сојузните органи.

Американското општество во својата историја има поминато низ две големи кризи што извршиле директно влијание врз распределбата на надлежностите во федерацијата.²⁴²

- » **Прво, граѓанската војна од 1861 до 1865 година.** Во 60-тите години од 19 век, САД опфаќаа повеќе од 30 држави. Меѓу нив бил присутен постојан латентен судир меѓу северните држави, претежно индустриски и релативно прогресивни, и јужните, земјоделски ориентирани и конзервативни држави. Нивните погледи и ставови во многу се разликувале. Така, северните држави биле приврзаници на протекционизмот во надворешната трговија, додека јужните на режимот на слободна трговија. Северните држави биле поборници за укинување на

²⁴² Stepan, Alfred. "Federalism and Democracy: Beyond the US Model." Journal of Democracy 10(4), 1999, (стр. 19-34).

ропството, додека јужните за негово одржување. Северните се залагале за силна централна власт, а јужните биле противници за јакнење на центарот, и слично. Јазот меѓу нив постепено се продлабочувал, така што отворениот судир бил неминовен.²⁴³ **Јужните држави, на кои од секогаш им биле поблиски идеите на конфедерализмот, под влијание на теоретските концепции на Џон Калдун, истакнувале барања за правото на нулификација (ius nullificationis), односно правото да не се применуваат оние сојузни закони што ги немаат прифатено, како и со него поврзаното право на истапување од федерацијата (ius secessionis).** Органите на федерацијата не ги прифатиле овие идеи, така што 11 јужни држави незадоволни од својот статус во федерацијата, во 1861 година се отцепиле од федерацијата и прогласиле сопствена Конфедерација. Од друга страна, пак, северните држави не го прифатиле отцепувањето и започнале долга и крвава граѓанска војна (позната под името Сецесионистичка војна) во која воената среќа преминувала од една на друга страна. **На крајот во 1865 година конечната победа ја однеле северните држави. Федерацијата била спасена, а со неа и сите нејзини институции.** На чело на федерацијата тогаш се наоѓал способниот и енергичен претседател **Абрахам Линколн**. Сакајќи да ја зачува федерацијата и да извојува победа над јужните држави, тој настојувал да ги прошири надлежностите на федерацијата на сметка на надлежностите на државите, додека, од друга страна, ги зајакнал сопствените претседателски овластувања на сметка на овластувањата на Конгресот. **Познати се неговите зборови дека бил подготвен ако**

²⁴³ Shapiro, Robert A., Polyphonic Federalism: Toward the Protection of Fundamental Rights. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

било потребно и да го заобиколи Уставот, но дека нема да дозволи да пропадне Унијата. По завршувањето на граѓанската војна победила идејата на федерализмот со која центарот одиграл позначајна улога отколку до тогаш.²⁴⁴

- » **Второ, економската криза од 1929 до 1933 година.** Втората криза била големата економска криза која започнала во 1929 година. Со неа била зафатена целата територија на САД, а потоа и целиот капиталистички свет. Оваа криза од темел го вознемирила светот. Таа практично покажала до какви тешки пореметувања може да се дојде поради неконтролирано и непланско капиталистичко производство, поради хиперпродукцијата на производите и нестабилност на цените. Во овој период на власт била Републиканската партија на чело со претседателот на САД, Хувер, која не покажала способност да се справи со последиците од кризата. **Така, во 1932 година, по изборот на следниот демократскиот кандидат Франклин Рузвелт за претседател на САД, економската криза добила завршница со воведувањето на програмата Њу дил која била претставена како програма за спас на американската економија преку промоција на државно-протекционистички мерки за регулирање на стопанството и економско-социјалните односи.** Во остварувањето на оваа улога на државата приоритетни задачи му биле дадени на сојузот и неговите органи. Со многуте закони кои биле донесени во овој период, а и подоцна, на сојузните органи не само што им било доверено вршење бројни нови функции (што до тогаш биле надвор од сферата на државната интервенција), туку била извршена и значајна прерас-

²⁴⁴ Riker, William H., "Federalism," in Handbook of Political Science, eds. Fred Greenstein and Nelson Polsby, Vol 5., Reading, MA: Addison-Wesley, 1975, (стр.93-172).

пределба на овластувањата меѓу сојузните органи и органите на државите, во корист на сојузните.

Како главни причини за јакнење на функциите на центарот се сметаат следниве:²⁴⁵

- » **Прво, јакнење на улогата на државата.** Она што важи за федералните држави воопшто важи и за федерацијата. Со една разлика што само федерацијата била способна да ги извршува функциите на современата држава, пред сè, во областа на економијата, одбраната, општествените служби;
- » **Второ, усовршувањето на новите транспортни средства и сè пошироката употреба на новите средства за комуникација;**
- » **Трето, зголемувањето на индустриското производство, користењето на нови научни откритија и технолошки развој;**
- » **Четврто, работната сила (интелектуална и мануелна) која во потрага по подобри услови за работа и поголема заработувачка го преместила центарот на своите активности од една држава во друга, дејствувајќи како интегративен фактор;**
- » **Петто, јакнењето на функциите на центарот било неопходност на новото економско планирање;**
- » **Шесто, во економските и во политичките надворешни односи федерацијата се појавила како единствен субјект. Разновидните контакти со другите земји станале сè побројни и сè почести во надлежност на централните органи;**
- » **Седмо, јакнењето на функциите на центарот дошло како резултат на меѓународната затегнатост, поделеност на светот на два блока, при што на чело на едниот блок се наоѓале токму САД.**

²⁴⁵ Rector, Chad, *Federations: The Political Dynamics of Cooperation*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2009.

Сите овие, но и некои други причини имале за последица јакнење на функциите на федерацијата што се согледало во проширувањето на надлежностите на сојузните органи на сметка на органите на федералните единици на четири начини:²⁴⁶

- » **Првиот начин бил со најмало значење. Станувало збор за донесување на одделните уставни амандмани со кои се менувал или дополнувал основниот уставен текст.**
- » **Вториот, позначаен начин на јакнење на улогата на центарот бил со воведување и примена на доктрината на „премолчените овластувања“.** Уставот на САД на Конгресот му дал низа изрични овластувања, но во согласност со амандманот 10 била предвидена претпоставка на надлежностите во корист на федералните единици. Според член 1, став 8 Конгресот бил овластен „да ги донесува сите потребни закони и спогодби за спроведување на наведените овластувања и сите други овластувања дадени со Уставот на владата на САД или на кој било нејзин депарتمان или службеник“. По стапувањето на сила на Уставот на САД, се појавил и проблем во толкувањето на вистинскиот опсег на овие одредби, при што дошло до **судир меѓу двата големи државника во тој период на САД, Томас Џеферсон и Александар Хамилтон.** Џеферсон се залагал за стриктно толкување на Уставот, односно дека сојузните органи имаат овластувања кои им се изрично дадени со Уставот, додека Хамилтон се залагал за пошироко толкување, според кое, сојузните органи располагале со сите овластувања што можеле да се сметаат за премолчено опфатени со уставните одредби, а чиешто користење било неопходно за остварување на овластувањата кои им биле изрично доверени

²⁴⁶ Potoski, Matthew, "Clean Air Federalism: Do States Race to the Bottom?" *Public Administration Review* 61(3), 2001, (стр. 335–343).

на сојузните органи. **Преовладало второто мислење, односно доктрината на „премолчените овластувања“, која постепено го имала освоено теренот.** Во 1819 година оваа доктрина била прифатена и од Врховниот суд. Од тогаш наваму во низа свои одлуки Судот ги имал потврдено како уставни многу закони со кои биле проширени овластувањата на центарот со повикување на споменатите одредби од Уставот. Според сфаќањата на американските автори, доктрината на премолчаните овластувања одиграла значајна улога во уставната историја на САД и многу придонела за сегашната состојба во американската федерација. Постои општа прифатеност на оваа доктрина со истакнување дека „татковците-основачи“ не биле во состојба целосно да го предвидат идниот развој на општеството и прецизно да ги утврдат овластувањата на сојузот. Од друга страна, биле доволно мудри во Уставот да ја внесат цитираната одредба.²⁴⁷ **Примената на доктрината на премолчените овластувања дошла до израз во разните одредби од Уставот, а, пред сè, во однос на т.н. клаузула за трговија.** Според член 1 од Уставот, Конгресот, меѓу другото, бил овластен да ја „регулира трговијата со странските земји и меѓу одделните држави (внатре во федерацијата)“, од што произлегло дека на државите им било оставено да ја регулираат трговијата на сопствен начин. Според сојузниот Устав, Конгресот бил овластен да ја регулира трговијата меѓу одделните држави, тогаш кога трговската стока ги преминувала границите меѓу одделните држави на САД. Со примената на доктрината на премолчените овластувања во однос на клаузулата за трговија, Конгресот започнал да ги регулира и оние дејности кои имале непосреден економски ефект од трговијата, со што практично во голема мера било

²⁴⁷ Peterson, Paul E., *The Price of Federalism*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1995.

опфатено и самото производство. Така, Конгресот посебно во времето на Рузвелт започнал да ги регулира и прашањата за надниците на работниците, работното време, колективното договарање и синдикалното здружување. Освен ова, под поимот трговија биле подведени и производството и преносот на електрична енергија, радиото, телеграфот и телефонот, работата на осигурителните заводи, берзите и слично. Во текот на 50-тите години од минатиот век оправдување на ваквото речиси неограничено проширување на обемот на клаузулата за трговија дал еден од судиите на Врховниот суд, Марфи, кој сметал дека „сојузните овластувања во трговијата се толку широки колку и економските потреби на нацијата“.

- » **Третиот пример на примена на доктрината на премолчените овластувања, а кои се однесувале на клаузулата за општа благосостојба (General welfare clause) се поврзал со прашањата на собирањето даноци, такси, царини и други давачки на ниво на федерацијата.** Конгресот бил овластен „да воведува и да собира даноци, такси, царини и трошарини, да ги измирува долговите и да се грижи за заедничката одбрана и општата благосостојба на САД“. Сè поголемите финансиски потреби на федерацијата го навеле Конгресот преку воведувањето на нови давачки сè почесто да ги оправдува своите трошоци и посериозно да се грижи за „општата благосостојба“ на Унијата. Федерацијата презела многубројни функции, пред сè, во областа на социјалните служби.²⁴⁸
- » **Четвртиот најнов пример на ширење на овластувањата кон центарот со примена на доктрината на премолчените овластувања е поврзан со донесување на два закона што се однесувале на правата на граѓаните.** Со овие

²⁴⁸ Ordeshook, Peter and Olga Shvetsova, "Federalism and Constitutional Design." *Journal of Democracy* 8(1), 1997, (стр.27-42).

закони (повикувајќи се на амандманите 14 и 15 од сојузниот Устав) се регулирало користењето, пред сè, на избирачкото право со цел да се оневозможат одделните држави со свои закони да ги ускратуваат, односно ограничуваат правата на граѓаните. **Четвртиот начин бил поврзан и со практиката на Врховниот суд што придонела во јакнење на улогата на центарот**, односно во фактичката прераспределба на надлежностите меѓу сојузните органи и органите на државите во полза на сојузните органи. Ваквите разгледувања на федерализмот во САД не ја изгубиле предвид интегративната улога на Врховниот суд. Постои општа согласност дека кон крајот на 18 век, кога се формираат САД не постоело ништо слично на „американска нација“ и чувство на заедништво меѓу мнозинството граѓани на САД (оние како Вашингтон, Хамилтон и мал број други личности што зборувале за „нација“ и за „национални интереси“). Наместо зборовите „нација“ и „национално“, за опишување на заедништвото доминантно биле користени географските поими како „континентално“ единство со што се изразило живеење на ист континент (организиран најнапред во конфедерација, а потоа и во федерација), а не со припаѓање во иста нација. Граѓаните биле многу повеќе поврзани за својата држава, отколку за Унијата. Ваквата состојба била надмината постепено, така што и американската нација се формирала бавно и постепено. Несомнена улога во овој процес, колку тоа да изгледа парадоксално, одиграле и доселениците кои пристигнувајќи во Америка од различните делови на светот и носејќи со себе чувство на поголема или помала припадност во „стариот крај“ ја посакувале идејата за сопствено интегрирање во американската нација, независно од државата во која живееле.

» **Петто, на јакнењето на центарот во САД посредно влијаел и системот на финансиска помош која федерацијата им ја давала на државите со цел вршење на функциите што се наоѓале во нивна надлежност.** Оваа помош била давана под одредени услови чиешто исполнување сојузните органи на еден или друг начин го контролирале. Со тоа самостојноста на државите во остварувањето на сопствените функции значително се намалила. Давањето на ваква помош имало далекусежни последици.²⁴⁹ Федерацијата добила можност да обезбеди значителна еднообразност во остварувањето на конкретните функции, речиси исто како истите да припаѓале во нејзина надлежност. На ваков начин во праксата неизбежно се пореметила со Устав утврдената распределба на функциите во полза на федерацијата што претставувал најдобар доказ за значењето што ја има можноста од располагање со финансиските средства.

1.3. Причини и карактеристики на федерализмот на САД

Како во случаите со секоја друга федерација, така и во САД, се поставило прашањето кои се основните причини на воведување (и постоење) на федеративното уредување, а не евентуалните опции за унитарното уредување.

Во САД не постоела онаа основна причина која императивно барала воведување на федерализам како единствено вистинско решение, а тоа е националноста. За постоењето на федерацијата во САД одлучувачки биле други причини, меѓу кои, како позначајни се истакнуваат следниве три:

²⁴⁹ Ordeshook, Peter and Olga Shvetsova, "Federalism and Constitutional Design." *Journal of Democracy* 8(1), 1997, (стр.27-42).

- » **Прво, традиционални причини.** Пред формирањето на САД постоеле 13 британски колонии кои преку создавање на заедничка држава сакале да го сочуваат сопствениот државно-правен идентитет;
- » **Второ, географски и економски причини.** Големите различности на географските, климатските и, пред сè, на економските услови во оваа голема земја која се протега меѓу Атлантскиот и Тихиот Океан неизбежно создале различности во интересите на одделните региони;
- » **Трето, организациско-административни причини,** односно потребата на адекватен начин да се организира функционирањето на јавната власт, општествените служби и слично во земја чии одделни делови биле многу оддалечени од центарот, како и да се обезбеди одреден степен на самостојност, можност за самоорганизирање и слично.²⁵⁰

И покрај сите промени низ кои федерализмот на САД поминувал и сè уште поминува, како и покрај очигледното слабеење на федералното начело, федерализмот, сепак, останал трајно избран облик на државното уредување на САД.

Сите промени кои дошле во САД во развојот на федерализмот влијаеле врз промената на концепцијата на федерализмот. Федерализмот во САД од „дуален“ стана „кооперативен“.²⁵¹ Дуалниот (двојниот) федерализам е таков што во него функционира федерација, од една, и федерални единици, од друга страна, кои се самостојни во рамките на уставно утврдените надлежности преку релативно прецизно извршената распределба на функциите.

²⁵⁰ Levy, Jacob, "Federalism, Liberalism, and the Separation of Loyalties." *American Political Science Review* 101(3), 2007, (стр. 459–477).

²⁵¹ Kincaid, John, "From Cooperative to Coercive Federalism." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 509(May), 1990, (стр. 139– 152).

Двојниот федерализам одговарал на американското општество во 18 и 19 век во период кога државата вршела релативно малубројни, а од денешен аспект и едноставни и помалку значајни функции. Почнувајќи од 20-тите години од 20 век во американското општество се имаат уочено крупни промени кои за неизбежна последица го имале фактичкото јакнење на функциите на федерацијата со истовремено концентрирање на финансиските средства во нејзини раце. Рамнотежата меѓу федерацијата и федералните единици во поглед на почитувањето на двете самостојни сфери на надлежности била пореметена во корист на федерацијата, затоа што во САД федерацијата прераснала во далеку подоминантен фактор.

Во 20 век настапило времето на т.н. кооперативен федерализам. Општите интереси на целата федерација биле ставени на преден план. Како основна тенденција се појавило барањето начини за зголемување на соработката меѓу центарот и федералните единици без обраќање внимание на тоа дали федерацијата останала во рамките на границите на своите уставни овластувања.

Постоењето на ваквиот кооперативен федерализам неизбежно влијаел и на потребата од промена на дефиницијата на самиот федерализам. Тој повеќе не можел да се дефинира како облик на државно уредување во кое постојат два самостојни степени на власт, со сопствени, прецизно утврдени функции. Денес, државните функции се толку бројни и толку комплицирани што поголем дел од нив земено поединечно не можат да ги извршуваат само органи од еден степен на власт, во најголем број случаи нефедерални единици. Со самото тоа тие не можеле да бидат толку „самостојни“ како порано. Исто така, и кругот на нивните надлежности не бил до крај јасно утврден. Ова доаѓа до израз посебно во сферата на законодавството.

Додека поранешните сојузни законодавци ја регулирале само онаа материја што спаѓала во исклучива сојузна надлежност, а законодавците во федералните единици материјата што се наоѓала во исклучива надлежност на државите, со текот на времето се создала и трета, мешовита, заедничка надлежност. Во најголем број од случаите сојузните закони не ја регулирале исцрпно и до крај одредената областна материја, поради што им била оставена во надлежност на државите со свои закони да го извршат потребното допрецизирање и разработување на начелата и правилата поставени во сојузните закони.

Така, и во федерацијата САД со текот на времето се прошириле мешовитите, односно заедничките надлежности кои се својство на федералните системи.

2. ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО САД

Локалната самоуправа во САД е традиционална категорија. Облиците на локалната самоуправа биле развиени уште од времето на британските колонии во Нова Англија, а нивната најтипична форма биле т.н. градски собири (town meetings) на кои се собирале сите полнолетни избирачи за да ги разрешат проблемите од локално значење.

Локалната самоуправа во САД не спаѓа во надлежност на сојузот, туку на федералните држави. Токму затоа се вели дека во САД постојат 50 системи на локална самоуправа.

Вообичаено, уставите на федералните држави на многу детален начин ги имаат регулирано основите на локалната самоуправа разработени во закони. Меѓу системите на локалната самоуправа во поголемиот број федерални држави постојат значителни сличности кои потекнуваат од заед-

ничкото англиско наследство и од сличните потреби и меѓусебни копирања. Така, во сите држави, освен во најмалата по површина држава, Род Ајленд, локалната самоуправа е двостепена со разликување на општини (municipality) како основни единици, и окрузи (county) како единици од втор степен. Меѓу општините во САД многу поголемо значење имаат градските, отколку селските општини. Додека градските општини постојат во сите држави, селските се среќаваат во помалку од половината од вкупниот број држави. Во селските општини, обично оние најмалите, како највисок самоуправен орган сè уште постои селскиот собир како збир на сите избирачи во општината. Во останатите селски општини се избира општински совет.

Во поголемиот број држави градовите претставуваат најважни единици на локалната самоуправа.

Во поглед на организацијата на локалните власти, во градовите се среќаваат главно три различни системи:

- » **Прво, т.н. систем со претседател и совет.** Станува збор за најстар вид на систем кој има потекло од англискиот систем на локална самоуправа. Системот има две варијанти: едната варијанта е со „силен претседател“, додека другата варијанта е со „слаб претседател“. И во двата случаи постои избран градски совет кој се јавува како „законодавна власт“, но неговите овластувања во системите со „силен претседател“ се значително послаби поради правото на суспензивно вето на одлуките од страна на претседателот. „Силниот претседател“ е политичка личност избрана од страна на граѓаните на непосреден начин како носител на извршната власт.
- » **Второ, т.н. систем со комисија** обезбедува поголема ефикасност во работата на органите и доведува до поголемо отстранување на политичкото влијание врз работата на локалните органи. Со градската општина управува комисија во состав од

3 до 7 члена кои се избираат од страна на самите граѓани, со право на нивно отповикување. Членовите на комисијата се наоѓаат на чело на одделни сектори во управата, односно на градските служби, но најзначајните одлуки ги донесуваат на седници. На овој систем му се забележува што ја обезбедува секогаш потребната координација во работата, како и што избраните членови на комисијата некогаш не се доволно стручни за управување со одделните служби.

- » **Трето, т.н. систем со совет и менаџер.** Во овој систем постојат и совет и претседател. Додека советот ја извршува „законодавната власт“, претседателот има единствено репрезентативни функции. Советот го избира градскиот менаџер, кој треба да биде образован стручњак за работите од локалната самоуправа, на кого му се доверени широки извршни овластувања. Менаџерот се именува на неодредено време, но советот може во секое време да го отповика. Менаџерот му предлага на советот донесување на најважни одлуки, именување на службеници, раководи со нивната работа и слично. Овој систем обезбедува ефикасно и економично управување, но и ги намалува можностите на влијание на граѓаните врз работата на локалните власти, односно води кон јакнење на технократските елементи.²⁵²

Втората единица на локалната самоуправа е округот.

Бројот на окрузи на кои се поделени федералните држави е доста различен, исто како и нивната големина.

Во сите окрузи постои совет со различна големина. Некаде советите ги избираат граѓаните непосредно, а не-

²⁵² Clark GL. A theory of local autonomy, 74 Annals of the Association of American Geographers, (стр.195), 1984.

каде тие се делегираат од страна на пониските единици во составот на окрузите.

Во рамките на окрузите не постојат никакви извршни органи (ниту инокосни, ниту колегијални) кои би ги сконцентрирале во свои раце извршните овластувања. Постојат поголем број посебни мали тела (одбори) како и личности, најчесто избрани од страна на граѓаните кои се специјализирани за извршување на одделни задачи кои спаѓаат во извршните функции на власта.

Локалната самоуправа на САД има голем број значајни функции кои се наоѓаат под надзор на повисоките органи на државната управа. Степенот на тој надзор е во постојан пораст, пред сè, при давањето на државна финансиска помош во сферите на образованието, патиштата и социјалните служби. Посебно треба да се потенцира и судскиот надзор над актите на локалните власти преку можноста од нивно поништување поради незаконитост.

ГЛАВА 8



ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ ВО САД

Политичките партии се сметаат за суштински елемент на американскиот политички систем од 1790 година. На сите досегашни претседателски избори во САД двете најголеми партии, на почетокот федералистите и антифедералистите, а потоа републиканците и демократите предлагале свои кандидати за избор на претседател на САД, како и свои членови за сојузниот Конгрес.²⁵³

Се смета дека американската партиска историја поминува низ **четири развојни периоди**:

- » **Прво, период од 1780 до 1830 година;**
- » **Второ, период од 1830 до 1890 година;**
- » **Трето, период од 1890 до 1960 година; и**
- » **Четврто, период од 1960 до денес.**

1. Во првиот период, партиите во Америка имаат т.н. ембрионален карактер, со првични форми на партиско организирање во форма на кокус, без конкретна посилна партиска организација.

Ембриони на двете партии можат да се најдат во старите форми на собирање на политичките истомисленници во т.н. кокуси на клубовите и во одборот за преписка каде главно се воделе политичките расправи и се донесувале одлуки за значајни политички прашања.

Двете најсилни и најголеми партии во САД настанале непосредно по добивањето на американската независност и по донесувањето на Уставот на САД од 1787 година. Иако партиите не биле предвидени во Уставот, тие започнале забрзано да се организираат веднаш по неговото донесување. Во овој прв период, поделбата на луѓето на аристократи и на демократи оставила силен печат во американската политика, а претставувала и заедничко обележје и на самите партии.

Првиот период го искристализирал поларитетот на силите околу двете најзначајни политички личности и кон-

²⁵³ L. Sandy Maisel & Jeffrey M. Berry, *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, Oxford University Press, New York, 2012.

цепции, **Томас Џеферсон и Александар Хамилтон**, и идеите кои тие ги застапувале.²⁵⁴

Околу Џеферсон се собрале т.н. антифедералисти, кои ги застапувале идеите за слаба централна власт и за борците за правата на федералните држави. Тие се спротивставувале на протекционизмот и ги застапувале идеите за слободна трговија. Џеферсон е предводник и застапник на уставната идеја според која уставните овластувања на федералните политички институции треба да бидат стриктно наведени во Уставот. Токму оваа идеја го довела Џеферсон на власт во 1800 година. Антифедералистите, уште познати и како Џеферсонови републиканци, а подоцна и демократски републиканци, имале поддржувачи претежно од плантажерите и фармерите од Југот.

Од нив подоцна настанала Демократската партија. Џеферсон е значаен и по тоа што имал антипартиско расположение, затоа што верувал во американскиот „бренд на индивидуализам“. Токму **Џеферсон сметал дека политичките партии се фракции кои дејствуваат како силен дезинтегративен фактор во општеството и на нацијата.** Исто вакво мислење за партиите преовладува и кај основачот на демократите, **Ендру Џексон, познат по своето писмо Монроу (1816), каде има напишано: „Треба да се избегнува секој избор на партија, како и развивање на партиски чувства. Време е, вели тој, да го искорениме партискиот дух“.**²⁵⁵

Ваквите антипартиски чувства во овој период се чинат сосема логични ако се има предвид фактот дека тогаш најважен приоритет за политиката била потребата за зачувување на националното единство.

Републиканската партија свое потекло има од т.н. федералисти на чело со Хамилтон, кои биле поддржу-

²⁵⁴ Shefter, M. (1994), Political Parties and the State, The American Historical Experience, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

²⁵⁵ Parton, J. (1960), The Life of Andrew Jackson, Third Volume, New York, (стр. 362).

вачи на силната централна власт, на протекционизмот, а кои, подоцна, ги застапувале интересите на индустријата и се бореле против ропството. Тие, за разлика од антифедералистите, многу побавно се организирале, опфаќале различни интереси, па дури и граѓани-дисиденти од Демократската партија, кои, по поразот на Џексон **во 1824 година, се распаднале на демократи на Џексон, и на виговци по примерот на англиските виговци. Виговците функционираше на политичката сцена до 1852 година, потоа исчезнале, за две години подоцна, Републиканската партија да ги обедини нив и некогашните виговци, дисидентите од Демократската партија, и членовите на тајните организации Know Nothing и Free Soilers, кои се сметале за остри противници на ропството.**

Инаку, федералистите и антифедералистите во периодот меѓу усвојувањето и ратификацијата на Уставот на САД не можат да се дефинираат како партии во модерна смисла на зборот. Хамилтон силно верувал во поделбата на луѓето на аристократи и на демократи, која, според неговото мислење, имала подлога во поделеноста на граѓаните на богати, од една, и на сиромашни, од друга страна. На ваквата поделба на граѓаните се придружил и познатиот теоретичар Алексис де Токвил, кој сметал дека поделбата на демократи и на републиканци во Америка е многу нормална работа. Таа се заснова на поставките на двете мислења кои се стари колку и светот и кои постојано се среќаваат во различни форми и мислења. Едната поставка со намера да ограничува, додека другата со цел неограничено да ја проширува моќта на луѓето.²⁵⁶

Федералистите (подоцна републиканците) своите поддржувачи главно ги имале меѓу трговците, финансиерите и индустријалците од Северот. Инаку, во првите децении на 19 век, федералистите поминале низ неколку фази. Најнапред се нарекувале Национални републиканци, за потоа да се трансформираат во Републиканска партија.

²⁵⁶ Schlager, N. and Weisblatt, J. Editors, (2006) World Encyclopedia of Political Systems and Parties, Fourth Edition, Facts on File, USA.

Во првата половина на 19 век и двете партии не биле целосно вообличени. Борбата што се водела меѓу нив не се водела на принципиелни основи. Дополнително отежнувачка околност била и доминантното „антипартиско расположение“ што постоело меѓу граѓаните во овој период кое ја потенцирало штетноста на партиите за животот на луѓето.²⁵⁷

2. Вториот период на развој од 1830 до 1890 година се карактеризира со консолидиран партиски систем на САД во кој партиите имале изградена јасна физиономија и почнале многу поефективно да дејствуваат на терен. Специфичноста за овој период се состои во децентрализираната природа на партискиот систем на САД, децентрализираност на самите партии со слаби локални партиски органи. Хиерархискиот однос меѓу централните и локалните партиски органи ни оддалеку не наликува на строго централизираниот однос кој постои во европските партии. Моќта на националните партиски органи во САД се дистрибуирала кон органите на федералните единици, со поголем степен на автономија на локалните партиски власти.

3. Третиот период кој трае од 1890 до 1960 година го отвори патот на реформите насочен кон изградба на т.н. партии на електоратите. Имено, на почетокот на 20 век партиите го насочиле своето внимание кон индивидуалниот стил на кандидатите и кон развивање посебни партиски штабови наменети исклучиво за изборни кампањи. Во некои делови од САД, како, на пример, во Калифорнија, каде што партиите немале партиска инфраструктура, кандидатите немале друга алтернатива освен да организираат свои изборни штабови. И во овој трет период од развојот, американските партии останале она што биле во 19 век – организации без конкретна моќ и автономен статус.

²⁵⁷ Key Jr, O. V., (1967), *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, (стр. 563).

4. Четвртиот развоен период го продолжува континуитетот на слабите американски партии со натамошно слабеење на партиската организација. Во овој период најголем дел од теоретичарите имаат проблем да ги утврдат границите меѓу партиските и другите организации во време кога традиционалните партиски организации извршуваат само некои позначајни функции, посебно на локално ниво.

Во периодот меѓу 1928 и 1936 година дошло до премин на поголемиот дел од електоратот во Демократската партија. Републиканците ја изгубиле доминантноста на терен. Ваквата прераспределба на гласовите била очекуван резултат, но и последица од големата економска криза во Америка.

Основната причина за биполарноста на партиската сцена од 1932 година била социјалната разлика меѓу луѓето. Републиканците сè повеќе се идентификувале со побогатите и со поповластените слоеви во општеството, додека демократите со интересите на индустриските работници, со католичките малцински групи и со црното население. Проширеното избирачко право во полза на Демократската партија ја создало Њу Дил коалицијата, која обезбедила доминација на демократската опција во наредните дваесетина години. По овој период, републиканците развиле нова струја, како пандан на Њу Дил, позната како „нова десница“ која ги поврзала конзервативната етика и економскиот либерализам насочен во одбрана на приватната економија. Токму ваквата нова политика им донела победа на Регановите републиканци во 1980 година. Со оваа победа, Роналд Реган успеа да привлече поголем број од симпатизерите на Њу Дил коалицијата кон себе, односно голем дел од средната класа политички ја преориентира.

Во современиот период партиите се сметаат за важен елемент во процесите на демократизација на власта и на демократијата.²⁵⁸

²⁵⁸ Bone, H.A. (1955), *American Politics and the Party System*, New York, (стр. 274).

Кои се причините поради кои, во последно време, САД водат политика на зајакнување на партиските организации

- » **Првата причина лежи во сè поочигледното намалување на значењето на традиционалните партиски структури на ниво на федералните единици.** Припадноста на една партија не значи и задолжително гласање за неа. Однесувањето на американскиот електорат не може да се спореди со дисциплинираната партиска припадност на европските граѓани. Токму оваа причина ги натера американските партии да го зголемат обемот и професионализмот на партиските организации. Освојувањето на довербата на неодлучното избирачко тело како приоритетна задача им наметнува на партиите обврска постојано да се подготвени за борба. Партиите, сè уште, се мошне ранливи кога станува збор за избор на кандидатите. Тие имаат мошне слабо влијание во процесот на номинирање на кандидатите поради што малку придонесуваат и во нивните изборни кампањи. Но, сепак, денес американските партии имаат многу поширока активност од онаа која ја имале во претходните периоди.
- » **Втората причина е, всушност, последица на реформата во процесот на претседателскиот начин на избор што се случи во почетокот на 70-тите години од 20 век, која имаше за цел да ја засили моќта на националните партии, посебно во однос на начинот на кој се врши селекцијата на делегатите за националните партиски конвенции.** И покрај двата обиди, националните партиски организации во САД и натаму останаа мошне слаби.



III. УСТАВЕН И ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА ФРАНЦИЈА

ГЛАВА 1



УСТАВНО-ПРАВНА ИСТОРИЈА НА ФРАНЦИЈА

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Уставната историја на Франција е невообичаено богата. Во оваа земја во **1791 година, набрзо по победата на Француската буржоаска револуција, бил донесен првиот Устав во Европа во современа смисла на зборот со што започнала ерата на пишаната уставност** (Кромвеловиот устав од 1653 година, како и Уставот на Шведска од 1634 година можат само условно да се сметаат за устави, бидејќи тие само делумно ја регулирале уставната материја. Истото важи и за Magna Carta Libertatum од 1215 година).

Во Франција од 1791 година до денес :

- » **Прво, се донесени 16 устави;**
- » **Второ, се извршени четири револуции;**
- » **Трето, се извршени два државни удара;**
- » **Четврто, три пати бил менуван републиканскиот со монархистички облик на владеење и обратно.**

Оттаму, ако **Обединетото Кралство се смета за земја во која „историскиот континуитет“ ја определил смислата на денешниот уставен и политички систем, тогаш Франција без сомнение е земјата во која „историскиот дисконтинуитет“ ја определил смислата на современиот уставно-политички систем.**

Радикалните превирања во Франција на крајот од 17 век имале исклучително силна динамика. Со текот на времето истите се случувале со намален интензитет сè до конечната стабилизација која започнала кон средината на 20 век.

Уставно-правната историја на Франција можеме да ја поделиме на три периоди:²⁵⁹

²⁵⁹ Steiner, J. European Democracies, Third Edition, Longman, USA, 1995.

- » **Прв период**, кој започнува од 1791 година и трае сè до 1875 година. Овој период е период на изразена уставно-политичка нестабилност;
- » **Втор период**, кој започнува од 1785 година и трае сè до 1958 година, и е познат како период на транзиција кон уставно-политичка стабилност;
- » **Трет период**, од 1958 година до денес, кој во теоријата се цени како период на уставно-политичка стабилност.

Првиот период започнува со донесувањето на првиот современ устав на Франција од 1791 година, а завршува со усвојувањето на Уставот од 1875 година уште познат како Устав со кој се создаде Третата Француска Република. Меѓиникот меѓу вториот и третиот период бил усвојувањето на Уставот од 1958 година со кој се создала Петтата Француска Република.

Во продолжение следува осврт на наведените периоди.

Умерена монархија	Либерализирани системи	Конзервативни системи
Уставна монархија од 1791 година	Република од 1792 година	Директоријална влада од 1795 година
Рестаурација од 1815 година	Јулска монархија од 1830 година	Втора империја 1852-1870 година
Млада Трета Република 1870-1879 година	Доцна Трета Република 1879-1940 година	Вишиевски режим 1940-1944 година
	Четврта Република	Млада Четврта Република 1958-1981 година
	Петта Република од 1981 година	

Извор: Picles, D. The Fifth French Republic, 3d ed. Preager, New York, 1965, (стр.3-5).

1. ПРВ ПЕРИОД ОД 1791 ДО 1875 – УСТАВНО ПОЛИТИЧКА НЕСТАБИЛНОСТ

Француската револуција од 1789 година е првата буржоаска револуција изведена во Европа. Со неа бил срушен дотогашниот режим на апсолутна монархија во кој кралот располагал со неограничени извршни, законодавни и судски овластувања (ограничување на овие овластувања било направено со донесување на т.н. Основни закони на кралството, кои биле третирано како општоприфатени обичајни правила кои се однесувале на статусот на монархот – наследството на престолот, неотуѓивиот карактер на кралскиот имот и слично).

Институцијата „Општи сталежи“ како вид средновековен парламент, формирана во почетокот на 14 век, повеќе од 200 години не функционираше (последен пат била свикана во 1614 година).²⁶⁰

Општите сталежи биле составени од три дома:

- » **Прво**, дом на претставниците на благородништвото;
- » **Второ**, дом на претставниците на свештенството, и
- » **Трето**, дом на претставниците на граѓанството (т.н. „трет сталеж“).

Овој вид средновековен парламент немал законодавни, туку само советодавни овластувања. Неговите претставници на барање на монархот давале свое мислење за прашањата што му биле поставувани.

Како и во другите парламенти од овој историски период, така и во францускиот, била неопходна негова согласност ако монархот сакал да воведо нови даноци или да ја зголеми нивната висина. **За разлика од Англија каде секоја година монархот морал да бара согласност од Парламентот за собирање на даноците во тековната година, во Франција еднаш дадената согласност важела до неј-**

²⁶⁰ Zeldin, T., France 1848-1945, Vol. I, Ambition, Love and Politics, OUP, 1973.

зиното отповикување. Кон крајот на 18 век финансиските проблеми во кои се нашол тогашниот крал Луј го натерале да го свика Парламентот и за да добие согласност за собирање на нови приходи. Во тој период состојбата во Франција била зрела за револуција поради фактот што народот бил обесправен, а условите за живот многу тешки. Кралскиот апсолутизам (олицетворен во формулата на Луј 14 „државата, тоа сум јас“) станувал сè понеподнослив, додека кралската средина сè побезобирна. Правата и слободите на граѓаните на ниту еден начин не биле загарантирани.

Напредната мисла во 18 век, познат како „век на светлината“, го имала подготвено теренот за револуција. Станувало збор за слободна научна мисла, ослободена од вековното влијание на догмите. Многумина писатели, меѓу кои посебно **Шарл Монтескје, Жан Жак Русо, Франсоа Волтер и други го кренале гласот против „стариот режим“ со барање за радикални промени во системот и во државата. Носечкиот елемент на овие идеи била борбата за напреден устав како „услов за слобода“. Со новиот Устав требало да се ограничат правата и власта на монархот, да се воведат систем на законитост и да се обезбедат правата на граѓаните (поттик на напредните сили на француското општество од тоа време дала и неколку години порано успешно завршената борба на американскиот народ за независност и донесување на Уставот од 1787 година, базиран врз истите напредни идеи со кои биле водени француските револуционери).**

На 9 јули 1789 година собрани во Париз „општите сталежи“ на чело со третиот, граѓанскиот сталеж, го прогласиле Националното собрание чии членови на 26 август ја донеле историски најпознатата Декларација за правата на човекот и на граѓанинот. Станува збор за прва декларација од овој вид донесена на европскиот континент со која е срушен стариот режим и неговото беззаконие и се прокламирале бројни слободи и права на граѓаните. Исто

така, со неа се утврдиле и основните начела на идниот уставен поредок на Франција.

Значењето на оваа Декларација се состои и во тоа што таа е составен дел на постојниот француски Устав од 1958 година. Декларацијата била инспирација на бројни буржоаски револуции во Европа и светот. Некои нејзини одредби до денес претставуваат важечки формулации за одделните права и слободи утврдени во низа уставни во светот.²⁶¹

Прогласувајќи ги правото на слобода, правото на сопственост, правото на лична безбедност и правото на отпор против оние кои ги угнетувале како природни, неотуѓиви и свети права, Декларацијата ја има преточено просветителската политичка филозофија за природните права во вид „над устав“ преку дефинирањето на поимот граѓанин во модерна смисла на зборот. Додавајќи го на овој поим и начелото на народна сувереност, како основен принцип во организацијата на власта, како и принципот на владеење на законите, Декларацијата од 1789 година создала модел на модерна демократија и правна држава.

Декларацијата, како што напиша лордот Актон, била посилна од сите Наполеонови армии. Бројните размислувања за француската Декларација од 1789 година го задржале вниманието на прашањето за нејзините извори. Во оваа смисла како значајно објаснување, често пати, се истакнувала нејзината сличност со американската Декларација за независност и со повелбите за правата на граѓаните во американските држави, посебно со онаа на Вирџинија, а, исто така, и големото влијание на политичка филозофија на 18 век, посебно на Русовите идеи за природните права на човекот и на народниот суверенитет кои се согледуваат во француската Декларација.

²⁶¹ Carter, G.M., "The Government of France", Major Foreign Power, Harcourt: Brace and World, New York, 1977.

Врз работата на француското Уставотворно собрание и изработката на Декларацијата за правата големо влијание изврши и блиското револуционерно американско искуство. Тоа е симболично изразено во фактот што творецот на првиот проект на Декларацијата, кој бил поднесен во Собранието на 11 јули бил легендарниот Лафајет, човекот со племско потекло и прв Европеец кој во 1777 година има отидено преку океанот за да им помогне на американските востаници. Во 1780 година и востаничката војска ѝ дала помош на француската монархија.²⁶²

Лафајет својот предлог на декларацијата го направил со помош на американскиот претставник во Париз, инаку творецот на Декларацијата за правата во Вирџинија, познатиот Томас Џеферсон. **Членовите на собранието, веројатно сите без исклучок ја имале предвид американската Декларација за правата, додека „уставите на 13 соединети држави на Америка“ биле преведени во 1783 година како основна литература на творците на сите проекти поврзани со Декларацијата.**

Американскиот пример имал многу поважно влијание во процесот на зацврстување на вербата на француските уставотворци дека е можно да се промени светот и да се стекне слобода по сопствена волја. Дискусијата што се водела за Декларацијата месец и половина покажала дека односот кон американскиот пример бил главно балансиран и издиференциран во две групи:

- » **Првата група** чии приврзаници сметале дека за Французите е штетно да се одделат апстрактните прокламации за правата од нивната правна конкретизација со посебен нагласок во разликата меѓу, од една страна, Американците како нација без минато и без егалитарно општество, наспроти Французите како „еден од најстарите народи во светот“ со четиринаесет вековна монархистичка традиција.

- » **Втората група** чии приврзаници сметале дека треба да се усоврши американскиот пример. Во оваа група влегле личности кои американската декларација ја карактеризирале како „претерано умерена“, бидејќи го задржувала стариот концепт на власт заснован на меѓусебно ограничување и компромис, неприфатлив за народ кој е потполно суверен“.

И покрај сите надворешни сличности и врски меѓу француската и американските декларации за правата, сепак, основната разлика меѓу нив е поврзана за условите во кои настанале и целите кон кои тежнеле. Додека американските декларации се донесени во општество кое не било оптоварено со статусни нееднакости и феудални стеги во најширока смисла на зборот, општество во кое луѓето се „родени слободни“ (Токвил), а со цел раскинување на врската со Англија и прогласување на државна независност, француските уставотворци ја раскинале врската со сопственото минато, со омразата кон стариот режим и ги прогласиле правата кои дотогаш не постоеле.

На француската Декларација соодветно влијание извршила и политичката филозофија од 18 век. Нема сомнение дека состојбата на духот на француските револуционери била под силно влијание на идеите на природното право и политичкиот рационализам, дека луѓето се родени еднакви и дека меѓу природната состојба и граѓанското општество постоел однос на континуитет и комплементарност.

Самата расправа за Декларацијата во Собранието покажала невообичаено големо познавање на филозофијата на просветителството, како и отворено повикување на „филозофите“. Меѓутоа, нивните мисли беа користени фрагментарно, како интелектуално оправдување на сопствените политички цели. Но, од друга страна, добро е да се напомене дека самата револуција имала своја оригинална логика и динамика која била непредвидена и непред-

²⁶² Доминик Турпен, Уставно право, Арс Ламина ДОО, 2013, (стр. 403-440).

видлива за филозофите од 18 век. Во самата Декларација било тешко да се согледаат кохерентно поврзани елементи од која било теорија. **Донесена во момент кога рамнотежата на силите во Собранието веќе била пореметена во полза на приврзаниците на радикалната револуција, сепак, политичкиот авторитет и влијанието на умерените сè уште било многу силно, Токму затоа Декларацијата добила компромисен карактер.**²⁶³

Кога од 20 до 26 август 1789 година во Уставотворното собрание се вршела последната редакција на Декларацијата, во Франција „правната револуција“ веќе била завршена. Ако се има предвид дека изборниот акт кој бил донесен од страна на Кралот на 24 јануари 1789 година по повод свикнувањето на Собранието на државните (општи) сталежи, иако ја задржал традиционалната сталешка структура на Собранието, сепак, прифатил и некои принципи на модерното политичко претставување, тогаш може да се констатира дека процесот на демократизирање на францускиот систем започнал порано пред да биде донесена Декларацијата. **Со двојното зголемување на бројот на претставниците од третиот сталеж и со давањето на активно и пасивно право на глас на секој машки член со наполнети над 25 години, а кој бил запишан во даночниот список, овој своевиден попис за прв пат овозможил масовно влегување на народот во јавниот живот со што започнала т.н. правна револуција.**

Со појавата на познатиот документ на Сијес „Што е третиот сталеж?“, во јануари 1789 година била вообличена идејата за нацијата како граѓанско општество без статусни разлики и привилегии. Битката за негова афирмација започнала со барањата на „патриотските партии“ за заедничко одлучување на сите сталежи и гласање од страна на секој изби-

²⁶³ Pontier, J.M., Les Constitutions de la France, Dailoz, 3-то издание, 1996, (стр. 467).

рач. Со прогласувањето на Собранието на третиот сталеж како Народно собрание, на предлог на Сијес се означила и првата победа во таа битка. Од нацијата биле исклучени сите оние кои биле привилегирани, односно благородништвото и свештенството.

Кога на 20 јуни претставниците на третиот сталеж, самоконституирани во Народното собрание, се заколнале дека нема да се распуштат пред да го донесат и на цврсти основи изработат уставот на кралството, всушност, изнеле став дека на Народното собрание му припаѓала уставотворната што значи суверената власт. Притиснат од настаните, кралот заедно со народното собрание, презеле серија на чекори:

- » **Прво**, прогласиле даночна еднаквост на сите граѓани;
- » **Второ**, започнала реформа на судскиот систем;
- » **Трето**, започнала да се гарантира слободата на печатот;
- » **Четврто**, на 27 јуни истата година кралот им наредил на преставниците на благородништвото и на свештенството во „Општите сталежи“ да се приклучат кон Народното собрание со што и јавно го признал укинувањето на сталежите;
- » **Петто**, на 7 јули бил формиран Уставен одбор, а Народното собрание се прогласило за Народно уставотворно собрание со што суверената власт преминала од кралот на народното претставништво;
- » **Шесто**, на 4 август начелно, а со декретите од 4 до 11 август 1789 година и правно, бил постигнат најзначајниот резултат од револуционерната 1789 година – бил укинат феудализмот.

Со укинувањето на феудалните права, со укинувањето на личната зависност, на сите, а не само на даночните привилегии, со укинувањето на можноста за купување на јавните титули, во Франција бил уништен стариот општест-

вен поредок. Поданиците биле претворени во слободни граѓани, еднакви пред законот. Пред донесувањето на Декларацијата биле реализирани и двата назначајни принципа содржани во неа: суверенитетот на народот и граѓанската еднаквост.²⁶⁴

Одлуката на Собранието како конечен да го усвои текстот на Декларацијата кој по некои важни прашања бил доста нејасен а во некои други и недовршен, го објаснува тогашниот однос на политичките сили во Собранието. И бидејќи во меѓувреме Декларацијата добила ореол на „религиозен и свет документ“, таа станала „симбол на политичката вера“, „втисната на сите јавни места и во домовете на граѓаните“, Собранието одлучило сите измени и дополнувања да ги внесе во уставен текст, а Декларацијата со неизменета содржина да ја стави напред во Уставот од 1791 година.

Националното собрание го подготвило првиот француски Устав од 1791 година. **Усвоен во собранието, кралот морал да даде согласност, така што овој Устав влегол во категоријата на уставни пактови (договори), уставни донесени како резултат на согласноста на двете страни – претставниците на народот и монархот.**

Според овој устав:

- » **Прво**, била задржана монархијата, но како ограничена, уставна монархија;
- » **Второ**, во согласност со изрично утврденото начело на народна сувереност, како претставници на „народот“ се прогласени кралот и еднодомното законодавно тело;
- » **Трето**, во согласност со член 16 од Декларацијата за правата била извршена строга поделба на овластувањата меѓу законодавната и извршната власт;

²⁶⁴ Доминик Турпен, Уставно право, *ibid.*, *op.cit.* (стр. 404-405).

- » **Четврто**, во согласност со револуционерната максима „Слобода, Еднаквост, Братство“, во уставот биле избришани сите постојни сталешки разлики, било развластено племството и биле поставени основите на новото, буржоаско уредување кое било договорено да почива на приватната сопственост, како „неповредлива и света“.

* * *

По усвојувањето на првиот Устав на Франција од 1791 година набрзо се појавил судир меѓу двата уставни фактора, како последица на што се случило и погубувањето на кралот Луј 14, односно дошло до револуционерни случувања во Париз.

Како резултат на кризата било свикано ново уставотворно собрание наречено Конвент, чишто членови на 20 септември 1792 година донеле одлука да се укине монархијата, односно да се прогласи република.²⁶⁵ **Така, настанала Првата Француска Република.**

Конвентот ги презел сите работи поврзани со донесувањето на новиот, републикански устав. Биле водени големи расправи на највисоко теоретско ниво за идниот републикански устав, кои и до денес имаат своја вредност во уставно-правната наука во светот. Овој Устав бил усвоен на 24 јуни 1793 година и истиот ќе остане запаметен како „Јакобинско монтањарски устав“. Со овој Устав:

- » **Прво**, Франција била прогласена за „единствена и неделива република“.
- » **Второ**, бил воведен конвентски систем на организација на државната власт преку концентрирање на сите законодавни и извршни овластувања во еднодомното законодавно тело, избрано на непосредни избори, со гласање на граѓаните и со користење на општото право на глас.

²⁶⁵ Тогаш е воведен и т.н. републикански календар, според кој годината започнува од 21.9.1792 година, додека месеците добиле нови називи.

- » **Трето**, извршната власт била концентрирана во Извршен одбор, тело составено од 24 члена кое надвор од својот состав именуvalo министри што му биле подредени.

За разлика од Уставот од 1791 година, кој бил резултат на компромис и го носел називот Уставен пакт, Уставот од 1793 година претставувал документ за револуционерно раскинување со минатото, прокламирање на народната сувереност и републиканскиот облик на владеење.

Станува збор за прв европски устав што припаѓал во категоријата уставни на народната сувереност. И на овој устав му претходела Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот во нешто поревидирана и проширена форма.

Монтањарскиот устав кој во историјата на француската уставност бил запишан како најпрогресивен практично бил неприменлив. Конвентот на 10 октомври 1793 година донел одлука за негово суспендирање со прокламација дека „владата ќе биде револуционерна до мир“.²⁶⁶

* * *

Во историјата на Франција овој период останал запаметен како период на т.н. Јакобинска диктатура. Најголемите овластувања биле концентрирани во Одборот за јавен спас, кој иако формално му бил подреден на Конвентот, сепак, во суштина функционираше како самостојно тело. Периодот завршил на 27 јули 1794 година, кога била организирана контрареволуција со која била отфрлена Јакобинската диктатура, но се задржале постојните институции, односно Конвентот и Одборот за јавен спас.

Ваквата состојба траела сè до 26 октомври 1795 година кога бил прогласен третиот француски устав со кој:

²⁶⁶ Доминик Турпен, Уставно право, Арс-ламина, 2013, (стр.407-424).

- » **Прво**, бил воведен директоријалниот систем на организација на државната власт;
- » **Второ**, законодавната власт била дводомна и составена од парламент со два дома; Совет на петстотината членови и Совет на постарите членови;
- » **Трето**, извршната власт била во рацете на Директориумот, тело составено од 5 члена кои го избирал Советот на постарите членови на парламентот;
- » **Четврто**, членовите на Директориумот именувале министри кои не ја сочинувале владата.

Во практиката постоеле чести несогласувања меѓу законодавното тело и Директориумот кои како краен резултат го имаа државниот удар на генералот Наполеон Бонапарта.²⁶⁷

* * *

По државниот удар извршен од страна на Бонапарта бил променет нововостановениот систем на организација на државната власт. Тој ги суспендирал постојните органи и на чело на државата вовел привремен конзулат од тројца члена, меѓу кои еден од нив бил и самиот Бонапарта. Овој конзулат го подготви новиот Устав од 1799 година со кој:

- » **Прво**, бил задржан републиканскиот облик на владеење;
- » **Второ**, законодавната власт била сконцентрирана во Сенатот;
- » **Трето**, извршната власт била сконцентрирана во Конзулатот составен од три члена;
- » **Четврто**, „граѓанинот“ Бонапарта бил именуван за прв конзул кој ги извршувал најзначајните овластувања на власта.

Со овој устав била инаугурирана диктатура на извршната власт, односно диктатура на првиот конзул, Наполеон Бонапарта. Неговите апетити паралелно со успехите на

²⁶⁷ Доминик Турпен, op.cit. (стр.415).

воен план растеле, така што преку организирање на плебисцит за обезбедување на народната поддршка тој натамошно ја зацврстил својата власт.

- » **Прво**, со референдумот од 1802 година Наполеон се прогласил за доживотен прв конзул;
- » **Второ**, со референдумот од 1804 година Наполеон се прогласил за наследен император.

Со тоа, републиканскиот облик на владеење по неполни 12 години бил повторно заменет со монархија, но овојпат под називот царство. Така, се чинело дека кругот бил затворен: многу револуционерни цели од 1789 година биле изневерени (иако самиот Бонапарта себеси се нарекувал „син на револуцијата“), и многу нејзини достигнувања биле обезвреднети. Сепак, револуционерното семе не било до крај уништено.

* * *

Со падот на Наполеон во 1814 година дошол период познат како Реставрација, до повторно преземање на власта од страна на симнатата Бурбонска династија. Во 1814 година новиот крал Луј 18 донел Уставна повелба која била француски устав наредните 15 години.

Оваа повелба влегла во групата на т.н. октроирани (подарени) уставни.

- » **Прво**, се неа било негирано начелото на народна сувереност како чекор назад во однос на првите револуционерни уставни;
- » **Второ**, Франција станала ограничена парламентарна монархија;
- » **Трето**, законодавната власт била сосредоточена во парламентот кој останал дводомен, но овој пат со сменети називи, Дом на перови, чии членови ги

именувал кралот и Претставнички дом, чии членови биле избирани на непосредни избори. Правото на глас било ограничено на мал број граѓани, припадници на буржоаската класа.

Со Повелбата не бил изрично предвиден парламентарниот систем, иако таа го овозможила истиот. На одреден начин, системот што бил утврден со Повелбата од 1814 година многу потсетувал на британскиот парламентарен систем во првите фази од неговиот развој.

* * *

Јулската револуција од 1830 година го симнала од престолот тогашниот крал Шарл 10 и го довела на власт Луј-Филип, припадник на младата, орлеанска гранка на бурбонската династија.

Периодот од 1830 до 1848 година бил познат како Јулска монархија, додека самиот Луј-Филип бил наречен „крал на граѓаните“. Истата 1830 година била донесена втората Уставна повелба што ја дополнила и изменила Повелбата од 1814 година. **Меѓутоа, начинот на нејзиното донесување бил сменет. Нејзиниот текст го утврдил Претставничкиот дом, додека кралот го прифатил. Токму затоа се вели дека оваа Повелба, исто како и Уставот од 1791 година претставувала уставен пакт (договор) меѓу парламентот и кралот.**

Со повелбата:

- » **Прво**, се прокламирало начелото на народна сувереност;
- » **Второ**, се проширило избирачкото право;
- » **Трето**, се вовел т.н. двоен орлеански парламентаризам во согласност со кој владата морала да ја ужива довербата и на парламентот и на кралот;
- » **Четврто**, се оформила институцијата министерска одговорност.

Во овој период, вистинската власт била во рацете на крупната буржоазија.

* * *

Јулската монархија била симната со познатата Февруарска револуција одржана во 1848 година. Нејзините носители, пред сè, париското работништво, биле раководени од социјалистичките идеи, а привремената влада реализирала серија напредни проекти.

- » **Прво**, било прокламирано правото на работа;
- » **Второ**, било воведено ограничено работно време;
- » **Трето**, било воведено општото право на глас; и
- » **Четврто**, биле организирани избори за членови на уставотворното собрание.

На изборите за членови на уставотворното собрание победиле приврзаниците на граѓанската република.²⁶⁸

* * *

Во ноември 1848 година уставотворно собрание го усвоило новиот устав со што повторно била воведена републиката – Втората Француска Република.

Со овој Устав:

- » **Прво**, повторно се вовел републикански облик на државно уредување;
- » **Второ**, се прокламирало начелото на народна сувереност;
- » **Трето**, се вовел принципот на поделба на власта;
- » **Четврто**, парламентот добил еднодомна структура, а неговите членови биле избирани на општи и непосредни избори;
- » **Петто**, на чело на државата се наоѓал претседател на Републиката непосредно избран од страна на граѓаните за мандатен период од 4 години;

²⁶⁸ P. Nikolić, Ustavno pravo, Prosveta, Beograd, 1995.

- » **Шесто**, министрите ги именувал претседателот, но тие му биле одговорни на Собранието, а не на претседателот.

Со овој Устав била воведена мешавина на парламентарно-претседателски систем на организација на власта.

За претседател на Републиката бил избран Луј Наполеон.

* * *

Републиканскиот облик на уредување во рамките на Втората Француска Република траел релативно кратко. **Постојаните судири меѓу претседателот и Собранието, во 1851 година довеле до државен удар со кој Луј Наполеон го распуштил Собранието и од граѓаните побарал, преку плебисцит, да го овластат да подготви нов устав.** Со големо мнозинство гласови тој успеал да добие овластување, така што во 1852 година го прогласил новиот устав кој се сметал за копија на Уставот од 8-та година (уставот кој го инспирираше Наполеон Бонапарта).

Со Уставот од 1852 година:

- » **Прво**, бил задржан републиканскиот облик на уредување;
- » **Второ**, претседателот на Републиката бил избран на општи избори;
- » **Трето**, законодавната власт била повторно дводомна и сконцентрирана во Националното собрание чии членови биле избирани од граѓаните на избори и Сенат чии членови биле именувани од претседателот на Републиката.

* * *

Неколку месеци по усвојувањето на Уставот, во истата 1852 година, со *senatus consultum* (со сенатска одлука) Луј Наполеон се прогласил за цар земајќи ја титулата На-

полеон Трети. **Со тој чин Втората Француска Република била заменета со Второто француско царство.**

Второто царство (често пати нарекувано „демократски цезаризам“) во суштина била плебисцитарна монархија која траела до 1870 година кога по неуспешната Француско-пруска војна завршила така што Наполеон Трети бил тргнат од престолот.

За нешто помалку од 20 години траење овој режим еволуирал во либерална смисла, така што во периодот по 1860 година биле донесени повеќе прогресивни закони.

Пред крајот на владеењето на Наполеон Трети, во 1870 година, на ист начин преку донесување на сенатска одлука, *senatus – consultum*, била извршена ревизија на постојниот устав и биле воведени елементи на парламентарниот систем.²⁶⁹

* * *

Во март 1871 година била извршена уште една револуција, последна во низата револуции во Франција која во историјата ќе остане запаметена како Париска комуна. Повторно се работело за пролетерска револуција, но за разлика од Февруарската револуција од 1848 година, оваа им овозможила на работниците во Париз да ја земат власта во свои раце за многу кратко време.

Париското работништво се дигнало против владата што била формирана по симнувањето од власта на Наполеон Трети во 1871 година, и истото успеало да управува со земјата сè до склучувањето на мирот со Прусија. Така:

- » **Прво**, бил формиран систем со нови, револуционерни органи на чело со Комуната.
- » **Второ**, Комуната била конституирана во согласност со делегатскиот принцип од страна на членовите избрани од различните квартали на Париз.

²⁶⁹ M. Jovičić, Veliki ustavni sistemi, IRO, "Svetozar Marković", Beograd, 1984.

- » **Трето**, Комуната ги донела и ги спровела одлуките истовремено, при што голема улога имале нејзините десет комисији од кои најзначајна била Извршната комисија која имала улога на координатор на работата на останатите комисији.

* * *

Париската комуна траела цели 72 дена. На крај не успеала да оформи свој систем на власт заснован на начелата на собранискиот (конвентски) систем.

Со мошне силни востанички мерки, париското работништво било победено, голем број од членовите на Комуната биле стрелани или затворени, додека власта во Париз ја презела буржоаската влада. Во меѓувреме било избрано Националното собрание, кое заседавајќи во Бордо, го именувало Тјер, најнапред за шеф на извршната власт, а нешто подоцна и за претседател на Републиката. Тогашното национално собрание имало две основни задачи:

- » **Прво**, да донесе одлука за склучување на мир; и
- » **Второ**, да го реши идното државно уредување на Франција.

Првата задача била извршена релативно брзо. Мирот со Прусија, иако под многу тешки услови, сепак, бил склучен, додека решавањето на второто прашање траело неколку години.

Во Националното собрание мнозинството биле монархисти (околу 400). Републиканците биле далеку помалку (помалку од 200), додека останатите 30 пратеници биле неопределени.

Меѓу монархистите јасно се разликувале три струи: првата, најбројна (околу 200 члена) ја сочинувале т.н. орлеанисти, односно приврзаниците на симнатата орлеанска династија; втората, помала струја (околу 150 члена) ја сочинувале т.н. легитимисти, приврзаници на бурбонската

династија; и третата, најмала струја, (од околу 30 пратеници) биле т.н. бонапартисти.

Со ваквиот состав на Собранието, повторното воведување на монархијата изгледало неизбежно, при што се поставило само едно прашање: каква монархија би се вовела? Дали слична на онаа од 1814 година или на онаа од 1830 година?

Двете основни струи во Собранието имале и свои лидери, претенденти на престолот. Овие две струи никако не можеле да се согласат меѓу себе, при што од несогласувањето меѓу монархистите најголема корист извлекле токму републиканците. Имено, тие на дополнителните избори освоиле уште 100 нови места во Националното собрание. Исто така, на своја страна привлечле и одреден број од умерените монархисти, а во јануари 1873 година, **Националното собрание донело одлука според која „Претседателот на Републиката се избира во Националното собрание со апсолутно мнозинство гласови на Сенатот и на Претставничкиот дом“.** Одлуката била донесена со 353 гласа „за“ наспроти 352 гласа „против“, односно со само еден глас мнозинство била создадена Третата Француска Република.

Борбата меѓу монархијата и републиката која траела речиси еден век била завршена во корист на републиката.

Периодот на нестабилност и на чести уставни промени завршил со настапувањето на период на, повеќе или помалку, помирен уставен развој познат како Трета Француска Република која траела речиси 70 години.

2. ВТОР ПЕРИОД ОД 1875 ДО 1958 – ТРАНЗИЦИЈА КОН УСТАВНО-ПОЛИТИЧКА СТАБИЛНОСТ

Вториот период на уставно-политичкиот развој на Франција кој траел 83 години бил одбележан со:

- » **Прво, Третата Француска Република која траела од 1875 до 1946 година и**
- » **Второ, Четвртата Француска Република која траела од 1946 до 1958 година.**

Од почетокот на овој втор период, па сè до денес, иако Французите повторно имале разни „уставно-правни експерименти“ (со значително намалена динамика), може да се утврди една константа, а тоа е дека Франција конечно расчистила со идеите за монархистички облик на уредување преку воведување на определбата за владеење на републиканизмот. Републиканизмот, пак, иако бил основа на поредокот, сепак, од аспект на карактерот на уставно-правните односи меѓу клучните институции, сè уште постоело силно разногласие во клучните општествени сегменти поради што државата сè уште не можело да се каже дека го достигнала нивото на целосна државна и политичка стабилност.²⁷⁰

Во продолжение следува осврт на карактерот на францускиот уставен и политички систем во овој период низ призма на карактерот на двата устава кои го одбележуваат истиот.

2.1. Трета Француска Република (1875 – 1946)

Третата Француска Република се карактеризира со Устав донесен во 1875 година кој се состоел од три посебни уставни закони:

²⁷⁰ P. Birnbaum, *The Heights of Power: An Essay on the Power Elite in France*, University of Chicago Press, Chicago, 1982.

- » **Прво**, законот за организација на Сенатот;
- » **Второ**, законот за организација на јавните власти и
- » **Трето**, законот за односите меѓу јавните власти.

Овие закони не содржеле никакви начелни одредби. Нивната содржина била ограничена на утврдување и организација на централните органи на власта, односно дводомен парламент, претседател на републиката и влада, како и на регулирање на нивните заемни односи.

Уставот од 1875 година бил резултат на компромисот постигнат меѓу монархистите и републиканците и нивните меѓусебни концесии. Согледувајќи дека не можеле повторно да воспостават монархија, монархистите се согласиле на воведување република, под услов парламентот од еднодомен, што повеќе им одговарало на доктринарните републикански ставови и револуционерната конвентска традиција, да стане дводомен со невообичаено силен горен дом, Сенат. На републиканците им било најважно да биде прогласена република, поради што прифатиле и воведување на ваков Сенат.

Со прифаќањето на компромисот двете страни имале скриени намери. Монархистите очекувале решението да биде привремено, односно дека ќе успеат брзо републиката да ја заменат со монархија, додека републиканците се согласиле со наметнатите ограничувања во очекување дека со текот на времето ќе можат да ги елиминираат. Иако е прифатен како привремен, спротивно на очекувањата, Уставот од 1875 година траел повеќе од 65 години, со одредени приспособувања на новите изменети околности.²⁷¹

Со овој Устав бил воспоставен следниов систем на власта:

²⁷¹ Suleiman, E., Politics, Power, and Bureaucracy in France, The Administrative Elite, Princeton University Press, Princeton, 1974.

- » **Прво**, законодавното тело се состоело од два дома: Претставнички дом и Сенат.
- » **Второ**, Претставничкиот дом се избирал за мандатен период од четири години по пат на општи и непосредни избори од страна на граѓаните и тој броел меѓу 500 и 600 члена;
- » **Трето**, Сенатот имал 300 сенатори, од кои 225 се избирале преку посредни избори од страна на департаманите за мандатен период од девет години, додека 75 неподвижни членови ги избирало Националното собрание, како тело што го формирале двата дома;
- » **Четврто**, за усвојување на законите била неопходна согласност од двата дома, при што ако таа не била постигната и по постапката на усогласување, законскиот предлог не можел да стане закон.
- » **Петто**, владата, врз основа на уставните одредби била одговорна пред двата дома на парламентот;
- » **Шесто**, претседателот на Републиката се избирал од страна на Националното собрание за мандатен период од 7 години со апсолутно мнозинство гласови, при што иста личност можела неограничен број пати да биде бирана за претседател;
- » **Седмо**, претседателот на Републиката бил политички неодговорен. На него можело да му се суди само во случај на велепредавство (при што обвинението го покренувало претставничкиот дом, а му судел Сенатот);
- » **Осмо**, сите акти на претседателот на Републиката ги премапотпишувал надлежниот министер;
- » **Деветто**, претседателот на Републиката ги именувал министрите што за својата работа солидарно одговарале пред двата дома на парламентот;
- » **Десетто**, претседателот на Републиката имал право, во согласност со Сенатот, да пристапи кон распуштање на Претставничкиот дом пред истекот на мандатот.

Системот утврден со Уставот од 1875 година значел воведување на парламентаризам (во република што прв пат изрично била утврдена во Уставот), и тоа на т.н. двоен орлеански парламентаризам во кој претседателот на Републиката имал значајни овластувања. Владата морала да води сметка не само за волјата на мнозинството во парламентот, туку и за ставот на шефот на државата. Во парламентот доминантна била улогата на Сенатот кој бил замислен како бастион на конзервативизмот.

Првите години од важењето на Уставот од 1875 година поминале во знакот на институционалното оживотворување и одмерување на спротивставените сили меѓу монархистите и републиканците.

Првиот позначаен судир помеѓу нив се случил веќе по две години кога претседателот на Републиката, Мак Махон, избран во 1873 година со седумгодишен мандат пристапил кон распуштање на Претставничкиот дом во 1877 година, откако не успеал на Домот да му наметне влада по свој избор.

За распуштање на Претставничкиот дом тој побарал и добил согласност од Сенатот, што значи дека неговата постапка била во границите на Уставот. Меѓутоа, во оваа прилика, во суштина се поставиле две клучни дилеми:

- » **Прво**, која била вистинската суштина на парламентарниот систем, односно кои биле границите на дејствувањето на претседателот на Републиката во ваквиот систем?
- » **Второ**, дали претседателот на Републиката можел, користејќи го своето уставно овластување, да ја занемари волјата на народните избраници и формирањето на владата да го условува со својата согласност?

На изборите за Претставничкиот дом најголем број од тогашните републикански пратеници биле повторно из-

брани и по повторниот обид да формираат влада по свој избор, со која домовите не сакале да општат, Мак Махон бил принуден да се приклони и мандатот за состав на влада да му го довери на лице кое ја уживало довербата од мнозинството. Набргу потоа, Мак Махон поднел оставка на функцијата Претседател на Републиката.

Овој настан имал далекусежни последици по обликувањето на целиот парламентарен систем за времетраењето на Третата Француска Република. Имено, правото на претседателот на Републиката на распуштање на Претставничкиот дом, по 1877 година не било искористено ниту еднаш. Тоа засекогаш било дискредитирано и покрај очигледните желби за реставрација на монархијата, која стоела во заднината на овој единствен случај на користење на правото на распуштање на Претставничкиот дом. Преку некористењето на ова право дошло до формирање на уставен обичај, според кој уставната одредба што го предвидела ова право повеќе не била во примена.

Така, парламентаризмот во Франција наместо бицефален станал монистички или според зборовите на Карл де Малбер „апсолутен“, со парламентот како единствен господар на судбината на владата.

Следните години, републиканскиот систем постепено се зацврстил.

Во 1884 година биле направени значајни измени во уставните закони, како и во некои други акти:

- » **Прво**, во уставниот закон за организација на јавните власти била внесена одредба според која „Републиканскиот облик на владеење не можел да биде предмет на уставна ревизија“;
- » **Второ**, во уставниот закон за организација на јавните власти била внесена одредба со која „членовите на семејството кое владеело со Франција не

можеле да бидат бирани за претседател на републиката“;

- » **Трето**, се извршила деконституционализација на членовите 1-7 од Законот за организација на Сенатот со што се укинала и категоријата „неподвижни членови“, односно сите сенатори станале изборни;
- » **Четврто**, со посебен закон бил изменет составот на изборното тело за Сенатот, со што бројот на изборниците од градовите, посебно оние поголемите, бил зголемен во однос на изборниците од руралните подрачја.²⁷²

Републиката во овој период била толку зацврстена што преку овие уставни одредби се сакало да се покаже приврзаност кон републиканскиот облик на владеење и формално оневозможување на обидот за каква било реставрација на монархијата.

Парламентарниот систем воспоставен во 80-тите години од 19 век, десет години пред донесувањето на Уставот од 1875 година, во текот на „животот“ на Третата Француска Република покажал главно непроменети својства што уставно-правната наука ги гледа како посебни атрибути на „француската варијанта“ на парламентаризам. Станува збор за варијанта на парламентаризам која многу се разликува од оригиналната британска варијанта.

Францускиот парламентаризам се карактеризира со следниве својства:

- » **Прво**, доминантна улога на парламентот;
- » **Второ**, слаба позиција на претседателот на Републиката;
- » **Трето**, нестабилност на владата; и
- » **Четврто**, големо значење на државната администрација.

²⁷² Vučina Vasović, Savremene demokratije I, Glasnik, оп.цит.дело, (стр.442-445).

Меѓутоа, во основата на сè стои функционирањето на повеќепартискиот систем чишто слабости токму во Франција имале најсилен израз.

Парламентарниот систем во Франција за прв пат бил воспоставен во 1875 година. Идејата била британскиот парламентаризам кој во тоа време главно ја добил својата современа физиономија и во праксата дал добри резултати да се приспособи на условите на еден републикански облик на уредување. Со самото тоа, се поставило и прашањето за положбата на претседателот на Републиката, и елементите на неговата положба во Франција:

- » **Прво**, претседателот на Републиката го избирал парламентот со што се отфрлила можноста од негов избор на непосредни избори што би водело кон јакнење на неговата позиција;
- » **Второ**, претседателот на Републиката се избирал на седум години што е невообичаено долг мандат кој на функцијата ѝ дал одредена стабилност и значење. Претседателот можел без ограничување повторно да биде избран. И во француската практика, исто како и во американската, дошло до формирање уставен обичај дека претседателот на кој му бил истечен мандатот не може повторно да биде кандидат. До отстапување од овој уставен обичај дошло во 1939 година кога за време на воената состојба тогашниот претседател Албер Лебрен повторно се кандидирал, односно по втор пат бил избран за претседател на Франција;
- » **Трето**, според Уставот, претседателот на Републиката бил политички неодговорен, бидејќи одговорноста за неговите акти преку институтот премапотпис била преземена од надлежните министри како иманентно својство на парламентарниот систем. Меѓутоа, и во француската практика

постоеле случаи во кои претседателите на републиките, посебно ако манифестирале желба за активно мешање во политичкиот живот, да бидат одбивани од владата за соработка, бидејќи владата ја уживала довербата од парламентот. На тој начин претседателот бил принудуван предвреме да поднесува оставка, со што била воведена еден вид прикриена политичка одговорност;

- » **Четврто**, во согласност со основните постулати на парламентарниот систем, на претседателот на Републиката му било дадено правото да го распушти Претставничкиот дом, право со кое располага и британскиот монарх. Меѓутоа, во британскиот систем монархот никогаш не пристапува кон распуштање на Домот на комуните на своја рака. Тој секогаш тоа го прави на предлог на владата и се покорува на волјата на електоратот преку доверување на мандатот за состав на владата на лидерот на партијата што победила на изборите. Во Франција, единствено распуштање на Претставничкиот дом од страна на претседателот на Републиката е направено во 1877 година кога се обидел на власт да доведе влада по свој избор. Од тогаш, со некористењето на ова право се довело до слабеење на позицијата претседател на Републиката, односно до јакнење на положбата на Парламентот;
- » **Петто**, иако претседателот на Републиката имал право на суспензивно вето на законите изгласани во парламентот, ова право никогаш не било искористено од негова страна. Токму затоа се сметало дека претседателот „претседателствувал, но не владеел“. Располагајќи со низа репрезентативни функции, претседателот бил истакната национална фигура без право на вистинска, ефективна власт. Неговата улога, како што често пати се жалеле одредени „јаки“ и амбициозни претседатели,

во добар дел се исцрпувала со сечење ленти при отворање саеми и држење свечени говори на приеми.

Вистински стожер на парламентарниот систем во Англија е владата, односно кабинетот. Оттаму, се поставува прашањето дали во Третата Француска Република владата можела да има слична позиција?

Одговорот на ова прашање е „не“ од повеќе причини:

- » **Прво**, затоа што владата имала одговорност и пред Претставничкиот дом и пред Сенатот. Причините за ваквото невообичаено решение требале да се бараат во желбата на уставотворецот, меѓу кои доминирале конзервативните елементи, на Сенатот да му се обезбеди поактивна улога во новиот систем. Јасно било дека положбата на владата која морала да ја ужива довербата од двата дома видно слабеела. И во практиката постоеле повеќе ситуации кога владите биле принудени да поднесат оставка поради судир со Сенатот. Кон тоа посебно дошло поради споменатата рамноправност на двата дома. Одделни влади поднесувале и оставки поради тоа што нивните законски предлози кои биле усвоени од Претставничкиот дом не биле прифаќани од Сенатот;
- » **Второ**, во рамките на механизмите на одговорност на владата пред парламентот во Третата Француска Република бил применет институтот интерпелација. Интерпелацијата можела да биде поднесена или од само еден пратеник или од група пратеници. Со неа се отворала расправа за општата политика на владата, при што на крајот се гласало за доверба на владата. На тој начин, владите се наоѓале во постојана опасност да им биде изгласувана недоверба;

- » **Трето**, една од основните причини за успешното функционирање на парламентаризмот во Англија било постоењето на двопартискиот систем. Двете силни партии имале приближно еднаква сила, но онаа која го добивала мнозинството на изборите имала право да формира и хомогена, еднопартиска влада. Во Франција тоа било сосема поинаку. Почнувајќи од самиот почеток на Третата Француска Република, во политичкиот живот на земјата учествувале повеќе политички партии кои претендирале на учество во вршењето на власта и кои се бореле за освојување на што е можно повеќе места во парламентот. При тоа, ниту една од нив не успеала самостојно да освои мнозинство од пратеничките мандати. Значи, не постоеле шанси која било партија да владее сама, спротивно на волјата на „опозицијата“. Со други зборови, се наметнала неопходноста од договарање меѓу двете или повеќе партии со цел формирање заедничка влада. Тие влади биле по правило коалициски, составени од претставници на повеќе партии. Во таквите влади не била неопходна внатрешната кохезија. Нивните програми произлегувале од привремените компромиси и неизбежно, порано или подоцна, доаѓало до внатрешни судири во секоја од владите, па дури и до нивен распад.

Под влијание на овие три основни причини, владите во Третата Република биле крајно нестабилни. За ова сведочи и податокот дека за 63 години живот на оваа Република, во неа биле променети 108 влади. Тоа значи дека една влада во просек останувала на власт помалку од 8 месеци. Ниту една влада за целото ова време не успеала да се задржи на власт цели три години. Владите се повлекувале или поради изгласана недоверба или уште почесто, поради одредена внатрешна неусогласеност. За владите на

Франција во овој период било речено дека се слични на куќите од карти – тешко се составувале, а лесно се распаѓале.²⁷³

- » **Прво**, во овој период Парламентот се нарекувал „куќа без прозорци“. Во него, како во затворена арена се одигрувале постојани политички игри кои продуцирале процеси на соборување на старите и формирање нови влади во континуитет. Значаен фактор бил и тој што членовите на Парламентот (конкретно на Претставничкиот дом) не морале да се плашат дека со соборувањето на владата тие ќе се распуштат, односно ќе бидат „испратени дома“. **Во Франција, парламентот и владата не живееле и не умирале заедно, како што е тоа случај со Англија.** Парламентот можел без никаква казна по себе да ги менува владите во рамките на четиригодишниот мандат.
- » **Второ, и старите и новите влади често пати само делумно се разликувале по својот состав.** Со оглед на непроменетата повеќепартиска структура на парламентот и неопходноста од меѓусебно договарање меѓу партиите, мнозинството членови на старите влади останувале и во новите, со евентуална промена во ресорите. Точно било забележано дека нестабилноста на владите била надополнувана со стабилност во политичкиот персонал. Во Третата Република биле променети многу влади, но кругот на личностите од кои се формирале владите останал речиси исти (**како пример се зема еден политичар кој меѓу 1914 и 1958 година, во периодот од крајот на Третата и целото времетраење на Четвртата Република бил 30 пати министер и три пати претседател на владата**).

²⁷³ S.A.Girons, Manuel de Droit Constitutionnel, Larousse ct. Farcel, Paris, 1885.

Во систем во кој шефот на државата бил слаб и во кој владите биле слаби, вистинското тежиште на власта се наоѓало во Парламентот. Тоа се должело на следниве четири околности:

- » **Прво**, парламентот не се грижел за својата судбина без разлика дали владата опстојувала или била соборувана. Тој и натаму го водел главниот збор во управувањето со земјата. Ова во голема мера било поврзано со постоењето на систем на парламентарни комисии кои имале значајна улога во остварувањето на предностите на парламентот над владите.
- » **Второ**, во двата дома на парламентот биле формирани 19 постојани комисии, во кои предметот на нивната работа главно бил поклопен со сферите на најважните министерски ресори. Во комисиите биле избирани членови на домовите кои имале посебен афинитет, но и стручност за расправа по одделни прашања. Комисиите биле избирани на почетокот на парламентарниот мандат, така што го задржувале составот непроменет во текот на целото времетраење.
- » **Трето**, посебно значајна улога имале претседателите на комисиите кои можеле успешно да им се спротивстават на надлежните министри, чијашто положба била привремена.
- » **Четврто**, за големото значење на комисиите во системот посебно придонесувале деловничките одредби во согласност со кои на пленумите во домовите расправите биле водени не за нацрт-законите (кои во најголем број случаи ги поднесувала владата), туку за извештаите на комисиите (односно за текстовите усвоени на нив кои некогаш значително се разликувале во однос на првобитните нацрти). Значи, комисиите во парламентот имале голема практична предност. Истите можеле да вршат

силно влијание врз владините ресори. Оттука, со полно право можело да се зборува за паралелно постоење на два ресора во секоја материја, оној формалниот ресор чијшто шеф бил член на владата, и неформалниот, на чиешто чело се наоѓал влијателен претседател на комисијата.

Од изнесеното произлегува дека во Третата Француска Република постоела несомнена превласт на парламентот над владата. Меѓутоа, владејачките процеси морале да се извршуваат, така што се поставува прашање како било тоа возможно во ситуација во која преовладувале слабите влади, со чести кризи во нив, со периоди во кои старата влада била во оставка, а новата не можела да се формира сè додека политичките партии меѓусебно не се договориле. Одговорот лежи во големата улога и значење на управата, пред сè, на централната управа. Владите доаѓале и си заминувале, но управата останувала. Поради тоа, во секој одделен ресор поголемо значење имал раководниот кадар, кој ја познавал својата работа и стручно ја извршувал од редот на управата, отколку привремениот шеф на ресорот, односно членот на владата кој бил привремен и сменлив. Оттука, Французите со право велеле дека со нив не се управува, туку се администрира. Централната државна управа во Франција, чиешто темели ги поставил уште Наполеон, отсекогаш била голема политичка сила која, покрај несомнените квалитети, покажувала и значителни недостатоци.

Превласта на Парламентот која била последица на непосегнувањето по правото на распуштање на Претставничкиот дом навела одредени автори да зборуваат за т.н. „тиранија на парламентот“.

Други автори (како, на пример, Бирдо) отишле подалеку кога тврделе дека со нефункционирањето

на институтот распуштање на Парламентот, во Третата Француска Република не можело да се зборува за вистински парламентарен систем, туку дека станувало збор за систем кој значително се приближувал до собранискиот (конвентски) систем. Ако се цени уставот, станувало збор за парламентарен систем, меѓутоа во праксата дошло до значително оддалечување од моделот на парламентарниот систем воспановено со искуствата на британскиот кабинетски систем. Токму поради ова одделни теоретичари ги наведува да зборуваат дека станува збор за варијанта на собраниски систем.²⁷⁴

Парламентот во Третата Француска Република имал бројни слабости, меѓу кои посебно ги истакнуваме следните:

- » **Прво, расправите водени во парламентот по правило биле долги и лишени од вистинска смисла и суштина.**
- » **Второ, поради променетата улога на државата парламентот почнувајќи од 20-тите години од 20 век, почнал да ја менува улогата. Тоа посебно дошло до израз поради неговата неспособност ефикасно да ја работи својата основна задача, да донесува закони.** Имено, во времето кога Франција минувала низ бројни економски, финансиски, политички, социјални и други кризи кои барале ефикасна акција, постоела неопходност да се овласти владата да може да донесува прописи кога тоа било неопходно (во 1926 година и во 1934 година т.н. „делегирано законодавство“ добило вистински замав). Парламентот преку т.н. „закони за потполни овластувања“ ја овластило владата да донесува уредби со законска сила, со кои во случај на потреба, владата имала право оригинално и ав-

тономно да регулира одделни прашања во одредени области. При тоа, на владите, како што велеле француските автори, „за да им се спаси честа“, им биле поставувани ограничувања преку релативно прецизно утврдување на материјата која можеле да ја регулираат, како и рокот на користење на овие овластувања, со обврска уредбите да ги поднесуваат и до парламентот за потврда.

Кризата во која се наоѓало француското општество во периодот меѓу двете светски војни, како и очигледните недостатоци на парламентарниот систем, имала за последица барања, но и конкретни предлози за ревизија на уставниот систем. Барањата биле на линија на јакнење на положбата и улогата на извршната власт. Меѓутоа, овие предлози не биле прифатени. Опседната со верноста кон својата републиканска традиција, Франција и покрај сите слабости во функционирањето на политичките институции, останала верна на парламентарниот систем сè до поразот во 1940 година.

2.2. Четврта Француска Република (1946-1958)

Четвртата Француска Република го опфаќа периодот од 1946 до 1958 година.

По ослободувањето на Франција со завршувањето на Втората светска војна, привремената влада (во која се наоѓале социјалистите и комунистите, на чело со генералот Шарл де Гол), во октомври 1945 година, организираше референдум на кој огромното мнозинство граѓани се изјасниле против враќањето на сила на Уставот од 1875 година со заложба за донесување на нов устав.

Во таа смисла, биле спроведени следните чекори:

- » **Прво**, било избрано уставотворно собрание;

²⁷⁴ Филип Лово, Велике савремене демократије, ИК Зорана Стојановича, 1999,

- » **Второ**, членовите на ова уставотворно собрание подготвиле нацрт-устав;
- » **Трето**, текстот на нацрт-уставот на 5 мај 1946 година бил изнесен на референдумско изјаснување кое завршило неуспешно.

Со нацрт-уставот било предвидено:

- » **Прво**, законодавна власт спроведувана од еднодомно собрание познато како Национално собрание;
- » **Второ**, претседателот на Републиката да има церемонијални овластувања и да се избира од страна на членовите на Националното собрание;
- » **Трето**, извршната власт била избрана од страна на мнозинството во Националното собрание и таа му била одговорна за работата нему.²⁷⁵

По неуспехот на првиот референдум биле преземени чекори во насока на изработка на нов нацрт-уставен текст. Биле преземени следниве активности:

- » **Прво**, било избрано ново уставотворно собрание;
- » **Второ**, членовите на тоа ново уставотворно собрание изработиле нов нацрт-устав;
- » **Трето**, на 13 октомври 1946 година бил организиран нов референдум за новиот текст на уставот на Франција кој бил прифатен од мнозинството граѓани на државата.

Така започнала ерата на Четвртата Француска Република.

Со Уставот од 1946 година се вовел систем кој покажал многу сличности со Уставот од 1875 година, со одредени интервенции што требало да влијаат во насока на надминување на очигледните недоследности во претходниот систем.

²⁷⁵ G.M.Carter, J.H.Herz, Major Foreign Government, Harcourt: Brace and World, New York, 1967.

- » **Прво**, била задржана бицефалната структура на парламентот со видно намалена моќ на вториот дом. Имено, Советот на Републиката како што бил именуван вториот дом, изгубил многу од значењето што претходно го имал Сенатот, посебно во Третата Француска Република. Двете основни разлики меѓу овие два дома биле во тоа што Советот на Републиката повеќе не бил рамноправен со Националното собрание (како прв дом) во законодавната сфера, како и тоа што владата повеќе не одговарала исклучиво пред Националното собрание. Начинот на формирањето на двата дома на Парламентот останал ист како и претходно.

Членовите на Националното собрание се избирале по пат на општи и непосредни избори (наместо мнозинскиот бил применет пропорционалниот изборен систем), додека членовите на Советот на Републиката биле бирани, како и претходно во Сенатот, по пат на посредни избори. Во однос на начинот на донесувањето на законите се разликувале два периода: период до 1954 година, а период потоа. Причината за ова е уставната ревизија што била извршена. Имено, до 1954 година, Советот на Републиката давал мислења по законските предлози усвоени во Националното собрание, при што во случај на негативно мислење, Националното собрание требало повторно да го разгледува законскиот предлог и дури тогаш самостојно да донесе конечна одлука. По извршената ревизија на Уставот од 1954 година, законодавните овластувања на Советот започнале да се зголемуваат. Така, за усвојување на закон се барало во начело согласност и на двата дома. Меѓутоа, ако и покрај сите обиди, во одреден рок (сто дена од доставувањето на законскиот предлог до Советот на Република-

та на „второ читање“, н.з.) согласност не била постигната, тогаш Националното собрание ја носело конечната одлука. Значи, станувало збор за еден вид суспензивно вето со кое располагал Советот на Републиката;²⁷⁶

- » **Второ**, според Уставот од 1946 година, за разлика од Уставот од 1875 година, владата одговарала за својата работа исклучиво пред Националното собрание. Дури и со изрична уставна одредба било утврдено дека министрите „не биле одговорни пред Советот на Републиката“. Новото решение кое повеќе било во согласност со премисите на парламентарниот систем, било инспирирано со желбата за поголема стабилност на владата, која во иднина требало да биде одговорна исклучиво пред еден дом. Што се однесувало до положбата на Советот на Републиката стои констатацијата дека тој претставувал несомнено најслаб горен дом во парламентите на буржоаските држави, послаб дури и од Домот на лордовите во Англија (оваа констатација останала точна и по уставната ревизија од 1954 година, со која положбата на Советот на Републиката била нешто позасилена);
- » **Трето**, претседателот на Републиката го задржал истот статус како и според Уставот од 1875 година. Тој и натаму бил избран од парламентот на седум години, со тоа што имал право да биде биран повторно само уште еден мандат. Тој го задржал правото на суспензивно вето на законите изгласани во парламентот, но неговото право на распуштање на Националното собрание било условено со исполнување на одредени претпоставки. Тој и натаму располагал со низа репрезентативни функции.

²⁷⁶ Филип Лово, оп.цит.дело.

Основната намера на уставотворецот била парламентаризмот од времето на Третата Француска Република, кој во практиката покажал лоши резултати, да се „рационализира“ и тоа, пред сè, со јакнење на положбата на владата и со зголемувањето на нејзината ефикасност. Покрај воведувањето на институтот одговорност на владата исклучиво пред Националното собрание, Уставот го предвидел и следново:

- » **Прво**, за изгласување недоверба на владата во Националното собрание било неопходно апсолутно мнозинство гласови од членовите на Собранието. За прашањето на доверба на Владата поставено од претседателот на Владата можело да се гласа дури по истекот на 24 часа;
- » **Второ**, била предвидена можност, ако по барање на претседателот на Владата во текот на 18 месеци, Собранието два пати и изгласало недоверба на владата, претседателот на Републиката да можел да пристапи кон распуштање на Националното собрание (ова правило немало важност ако станувало збор за првите 18 месеци од мандатот на владата).

Преку отежнување на условите за соборување на Владата и заканата за распуштање на Националното собрание, всушност, се имало за цел да се зајакне положбата на владата. Суштинска претпоставка на процесот била промената на партиските околности и меѓупартиските односи во смисла на постоење помал број кохерентни и силни партии подготвени за остварување на поцврсти облици на соработка.

Оваа претпоставка не била остварена поради што француската партиска сцена останала таква каква што била за време на Третата Француска Република. Во политичкиот живот и натаму најзначајната улога ја играле неколку поголеми партии (два партии на левицата: социјалистите и комунистите, како и повеќе буржоаски партии

на левиот и десниот центар) кои ја продолжиле борбата за власт.²⁷⁷

Меѓутоа, ниту овие партии, со исклучок на комунистите, не биле поцврсто организирани и немале некоја потрајна програма и идеологија, така што се случувале чести партиски реорганизации, прегрупирања и слично.

Сето ова довело до чести промени на власта на привремените партиски групации со коалициски влади од краток век на траење. Така, за 12 години живот на Четвртата Француска Република, на власт биле сменети вкупно 22 влади, при што просечниот живот на една влада бил помалку од 7 месеци, со пократко времетраење од времето на Третата Француска Република.

Понапред опишаното отежнување на условите за соборување на владите донело само делумни резултати: владите паѓале со апсолутно мнозинство од гласовите во Собранието само во пет случаи. Во сите останати, тие или се повлекувале, или поради тоа што останувале во малцинство за некое прашање не чекале да им биде изгласана недоверба, туку веднаш си поднесувале оставки.

Можноста за распуштање на Националното собрание била искористена само еднаш кон крајот на 1955 година (прв пат по речиси 80 години), но без некое поголемо влијание во насока на промена на состојбата.

Обидот за рационализација на парламентаризмот во основа бил неуспешен. Парламентот (формално дводомен, но со суштинска предност на долниот дом – Националното собрание) го задржал своето централно место во системот.

²⁷⁷ D. Thomson, Democracy in France Since 1870, Fifth Edition, Oxford University Press, 1969.

Тој и натаму ја вршел политичката контрола над работата на владата (иако најголемиот број смени во власта не биле последица на ефикасноста на таа контрола), системот на неговите комисии функционираше на ист начин како и во времето на Третата Француска Република и слично.

Сепак, парламентот и натаму не ја извршувал својата улога на законодавец. **Иако, во член 13 од Уставот од 1946 година на Националното собрание му било изрично забрането да делегира свои законодавни овластувања, животните барања и овојпат се покажале посилни, поради што во пракса дошло до ренесанса на уредбите со законска сила што ги носела владата.**

Исто така, во 1948 година се донеле неколку рамковни закони со кои само формално се регулирале одделните области. Во најголем дел, материјата била препуштена да ја регулира владата за подоцна да се врати овластувањето на владата да донесува уредби со законска сила.

Слабостите на системот кон крајот на 50-тите години од 20 век сè повеќе доаѓале до израз. Растела немоќта на парламентарната република која се покажала преку нејзината неспособност да ги реши основните проблеми на Французите и на Франција како држава. На ова незадоволство се надоврзале и надворешнополитичките околности. Во обидите да го задржи своето колонијално царство, Франција со години водела војна во Индокина која ја изгубила во 1954 година, за потоа да влезе во уште потешка борба против алжирското ослободително движење обидувајќи се да го задржи Алжир под своја власт. За оваа борба, која однапред била осудена на пропаст, Франција немала доволно сила, меѓу другото и поради хаотичната внатрешнополитичка состојба во државата.

Во тој критичен момент, кога во земјата се множеле знаците на општо незадоволство, а во Алжир состојбата станувала сè позатегната, на политичката сцена на Франција повторно се појавил „најславниот меѓу Французите“, генералот Де Гол. Тој ги ставил на располагање своите услуги, така што претседателот на Републиката на 29 мај 1958 година му го доверил мандатот за состав на влада која тој ја оформил со согласност од Националното собрание.

Идејата на Де Гол за реформа на државниот и политичкиот систем била позната од порано, а довербата која ја добил од Собранието му значела како премолчена согласност. На 3 јуни 1958 година бил усвоен уставен закон со кој преку дерогирање на постапката за уставна ревизија предвидена во Уставот од 1958 година, владата на Де Гол била овластена да подготви нацрт на нов устав, чишто основни контури биле содржани во овој закон. Нацрт-уставот бил изнесен и пред граѓаните на изјаснување.

Референдумот бил одржан на 28 септември 1958 година, а нацрт-уставот бил прифатен со големо мнозинство. Уставот стапил на сила на 4 октомври 1958 година, со што бил означен почетокот на Петтата Француска Република.

3. ТРЕТ ПЕРИОД ОД 1958 ГОДИНА ДО ДЕНЕС – УСТАВНО-ПОЛИТИЧКА СТАБИЛНОСТ НА ФРАНЦИЈА

Третиот период во уставно-правната историја на Франција е познат како период на конечна политичка стабилизација. Истиот започнува со донесувањето на Уставот на Петтата Француска Република во 1958 година и трае до денес.

Уставот од 1958 година е устав кој вовел систем скроен по мерка на еден човек – на творецот Де Гол.

Институционалната рамка на системот на Петтата Француска Република и натаму е во примена, со тоа што за време на десетгодишното владеење, Де Гол ги приспособувал уставните институции на своите интереси. Како творец на Уставот од 1958 година, Де Гол претендирал да биде и негов единствен автентичен толкувач. Одделни автори неговото владеење често пати го нарекувале владеење на личен режим на Де Гол, заснован на принципите на демократијата и правата на граѓаните.

Интенциите на Де Гол при креирањето на Уставот од 1958 година биле јасни: **во желба да ги надмине слабостите на претходниот парламентарен систем, тежиштето на власта свесно било ставено на егзекутивата. Силната егзекутива, снабдена со бројни и ефикасни овластувања, добила низа предности во однос на парламентот.**

Според сфаќањата на уставотворецот од 1958 година, неопходно било да се согледа реалноста, дека во условите кои постоеле во тој момент единствено егзекутивата имала можност да го управува државниот брод. Парламентот, како општо претставничко тело, можел само да ја контролира работата на егзекутивата, но без можност ефикасно да се меша во нејзината работа. Парламентот требало да биде само „крајна резерва“ на демократијата.²⁷⁸

За егзекутивата да не се оддалечи предалеку од демократските основи врз кои бил заснован системот, и натаму било потребно претседателот на Републиката да биде непосреден избраник на граѓаните. Граѓаните требало да му го доверуваат мандатот, за со помош на владата да може да управува, исто како што и на парламентот му го доверуваат мандатот да ја контролира работата на извршната власт.

²⁷⁸ F.L.Wilson, R.Wiste, "Party Cohesion in the French National Assembly, 1958-1973", Legislative Studies Quarterly, I, 1976.

Системот што бил воведен со Уставот од 1958 година бил оригинален не само погледнат во целина, туку и во однос на некои негови конкретни решенија.

Бројни автори настојувале да ја утврдат и да ја изложат суштината на системот. Меѓу нив постоеле значителни несогласувања како во делот на оценка на местото и положбата на одделните институции и нивните меѓусебни односи, така и во однос на класификацијата на системот според теоретски воспоставените традиционални категории на парламентарниот, односно претставничкиот систем.

Тоа се, пред сè, одговорноста на владата пред Парламентот (Националното собрание) и можноста за распуштање на Националното собрание и пред истекот на неговиот мандат. Меѓутоа, истовремено со ова францускиот систем отстапил од чистиот парламентарен систем во низа елементи меѓу кои најважни се следниве:

- » **Прво, слабеењето на законодавната улога на Парламентот и пренесувањето на центарот на нормативната активност на егзекутивата;**
- » **Второ, неспојливоста на министерските функции со парламентарниот мандат;**
- » **Трето, можноста на претседателот на Републиката своите акти да ги донесува без премапотпис на надлежниот министер.**

Од друга страна, одговорноста на владата и можноста за распуштање на Националното собрание се конципирани на тој начин што:

- » **Прво,** значително ги отежнале практичните можности за соборување на владата од страна на Парламентот;
- » **Второ,** распуштањето на Националното собрание, со оглед на положбата и овластувањата на претседателот на Републиката, практично било непри-

мерно средство за урамнотежување на односите меѓу Парламентот и владата.

Постојниот систем го немал основното својство на класичниот претседателски систем – одделеноста и независноста на носителите на законодавната и извршната власт.

Извршната власт не била самостојна во онаа мерка како во претседателскиот систем. Претседателот на Републиката не можел да формира влада по сопствена волја и владата за својата работа не му одговарала нему, туку на Парламентот. Меѓутоа, за возврат, претседателот на Републиката имал одредени овластувања со кои не располагал ниту претседателот во претседателскиот систем на САД. Така, францускиот претседател имал и сè уште има право:

- » **Прво, да го распушти Националното собрание,**
- » **Второ, да располага со значителни нормативни овластувања,**
- » **Трето, да распишува референдум.**

Додека во претседателскиот систем законодавната власт е самостојна и независна од влијанието на извршната власт, во Петтата Француска Република, претседателот на државата располага со конкретни инструменти да влијае во работата на парламентот.

Се вели дека во Франција не дејствува системот на „кочници и рамнотежа“, како што е тоа случајот во САД. Во системот на Франција рамнотежата е поместена во корист на извршната власт, пред сè, во полза на претседателот на републиката.

Уставно-политичкиот систем на Петтата Француска Република е мошне оригинален и самостоен. Во него можат да се најдат елементи и на парламентарниот и на претседателскиот систем, така како што теоретски се формулирани, пред сè, во британскиот и во американскиот модел. Исто така, постојат и еле-

менти што се неспојливи ниту со едниот ниту со другиот систем, па дури се и меѓусебно противречни²⁷⁹.

Ако се задржиме на класичната класификација на системите на државната власт, уставно-политичкиот систем на Петтата Француска Република се смета за хибриден со елементи и на парламентарниот и на претседателскиот систем. При тоа:

- » Една група автори сметале дека во Франција сè уште доминираат својствата на парламентарниот систем поради што зборуваат за нов вид, или француска варијанта на „рационализиран парламентаризам“;
- » Втора група автори го квалификуваат системот како мешовит, парламентарно-претседателски;
- » Трета група автори сметаат дека овој систем има доминантно елементи на претседателски систем поради што го означуваат како полупретседателски систем;
- » Четврта група автори изразуваат мислење дека неговата вистинска квалификација би била онаа дека овој систем е суперпрезидентијализам;
- » Петта група на автори истакнуваат дека овој систем е замислен така што во редовни околности функционира како претежно парламентарен систем, додека во вонредни услови се претвора во посебна варијанта на претседателски систем.

Елементи за донесување заклучок во некоја од посочените насоки има само што се поставува прашањето за проценка на нивното значење не само од нормативен аспект (во согласност со Уставот), туку и од аспект на остварувањето на набројаните елементи во праксата.

²⁷⁹ G.A.Almond, G.B.Powell, K.Strom, R.J.Dalton, Comparative Politics Today, Longman, New York, 2005.

Поголемиот број од авторите се согласни дека станува збор за мешовит, парламентарно-претседателски систем во кој доминираат елементите на претседателскиот систем (посебно од 1962 година). Овој заклучок е оправдан ако ги имаме предвид не само уставно-правните решенија, туку и практиката, во која на очигледен начин доаѓаат до израз големите овластувања на претседателот на Републиката, со влада која е инструмент во неговите раце, како и со слабата позиција на Парламентот. Многу автори, во обидот да ја означат вистинската суштина на системот, надвор од класичните категории облици на државна власт, го квалификуваат системот како „плебисцитарна демократија“ (Бирдо), „изборна монархија“ (Рејмон Арон) и слично. Овие и слични на нив претежно политиколошки оценки откриваат дека се работи за посебен, оригинален аспект на систем воведен во Петтата Република.

ГЛАВА 2

УСТАВОТ НА ФРАНЦИЈА ОД 1958 ГОДИНА

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Уставот од 1958 година се смета за оригинален уставен документ во Франција со кој бил воведен систем во значителна мера различен од претходните. За него е речено дека е вид антитеза на уставите и политичката практика на Третата и Четвртата Република и дека 1958 година за француската уставна историја е исто толку значајна како 1789 и 1875 година.

По Уставот од 1795 година, Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот не претставувала повеќе формално важечки уставен документ. Истото се случило и по донесувањето на Уставот од 1875 година. Сепак, според општоприфатеното мислење, Декларацијата била сместена во темелите на француската уставност и имала уставна сила (а некои автори дури велат дека има и надуставна сила). Нејзината конституционализација била извршена во преамбулата на Уставот од 1946 година на начин што било речено дека францускиот народ „повторно свечено ги потврдува правата и слободите на човекот и граѓанинот утврдени во Декларацијата за правата од 1789 година“.

Со оглед на фактот што од донесувањето на Декларацијата поминаа повеќе од еден и половина век, во оваа преамбула „како посебно нужни за нашето време“ биле прогласени и бројни нови политички, економски и социјални начела (како што се, на пример, еднаквоста на жената со мажот, правото на работа, правото на синдикално здружување и штрајк, правото на вработените на учество во управувањето со друштвата и слично). Инаку, ниту Уставот од 1946 година не содржел посебен дел посветен на правата, слободите и должностите на граѓаните. Истото тоа е случај и со Уставот од 1958 година.

1. СТРУКТУРА И НАЧИН НА ИЗМЕНА НА УСТАВОТ ОД 1958 ГОДИНА

Уставот од 1958 година има преамбула и 92 члена.

Во првиот став од преамбулата на Уставот од 1958 година е утврдено дека: „**Францускиот народ свечено ја прогласува својата приврзаност кон правата на човекот и начелата на народната сувереност како што биле утврдени во Декларацијата од 1789 година, потврдени и дополнети со Преамбулата на Уставот од 1946 година**“. Со ваквото упатување на Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот од 1789 година и на Преамбулата на Уставот од 1946 година, Уставот од 1958 година им дава карактер на уставни одредби на правата и обврските на граѓаните кои биле утврдени со овие документи.

Во Уставот од 1958 година, 92 члена се распоредени во 15 глави (оддели):

- » Првата глава ја сочинуваат членовите посветени на сувереноста (чл.2-4);
- » Потоа следуваат одредбите за Претседателот на Републиката (чл. 5-19);
- » За Владата на Франција (чл. 20-23);
- » За Парламентот на Франција (чл. 24-33);
- » За односите меѓу Парламентот и Владата (чл. 34-51);
- » За меѓународните договори и преговори (чл. 52-55);
- » За Уставниот совет (чл. 56-63);
- » За судската власт (чл. 64-66);
- » За Високиот суд на правдата (чл. 67-68);
- » За Економскиот и социјалниот совет (чл. 69-71);
- » За територијалните заедници (чл. 72-76);
- » За Заедницата (чл. 77-87);
- » За договорите за здружување (чл. 88);
- » За уставната ревизија (чл. 89);
- » Преодните и завршни одредби (чл. 90-92).

Уставот од 1958 година спаѓа во категоријата цврсти уставни со предвидени два начина за негова измена:

- » **Прво**, право на иницијатива за промена на Уставот има како претседателот на Републиката на предлог на првиот министер, така и членовите на Парламентот. Според првиот начин на ревизија, нацртот, односно предлог-ревизијата мора да бидат усвоени во двата дома во ист текст. Вака усвоениот текст се изнесува на референдум.
- » **Второ**, вториот начин на измена се состои во тоа што претседателот на Републиката поднесува нацрт-измена до Парламентот, односно до заедничка седница на двата дома како посебно тело наречено Конгрес. За прифаќање на уставната измена е потребно мнозинство од 3/5 од гласовите на членовите на Конгресот. Во ваков случај уставната измена не се изнесува на референдум, но затоа, пак, за нејзиното усвојување е потребно посебно квалификувано мнозинство во посебното тело Конгресот каде што Националното собрание има надмоќност над Сенатот.

Уставот од 1958 година до сега е менуван 20на пати:

- » **Прво, во 1962 година** кога е изменет начинот на избор на претседателот на Републиката со членовите 6 и 7 од Уставот;
- » **Второ, во 1963 година** кога се внесени измени во член 28 со кои биле одредени термини на седниците на Парламентот;
- » **Трето, во 1974 година** кога бил проширен кругот на овластените предлагачи за оценка на уставноста на законите предвидени во член 61;
- » **Четврто, во 1976 година** кога е дополнет член 7 во врска со начините за избор на претседателот на Републиката;
- » **Петто, во 2000 година** кога мандатот на Претседателот е намален од 7 на 5 години, **како и во**

2008 кога се ограничи неговото право на еден последователен реизбор (5+5 години).

Трите последни измени биле извршени на вториот начин, преку усвојување на измените од страна на заедничкото тело Конгресот, додека првата измена била извршена преку референдум, но без претходно усвојување во Парламентот. Оваа измена била непосредно изнесена на изјаснување од страна на граѓаните.

Уставните одредби за измената содржат две ограничувања за нејзино пристапување:

- » **Според првото ограничување**, постапката за ревизија не може да биде покрената, односно продолжена кога е загрозен интегритетот на државата (со внесување на овие одредби требало да се спречи ситуација како онаа од јули 1940 година кога во време на војна и окупација на поголемиот дел од француската територија од германските трупи маршалот Петен бил овластен да донесе нов устав. Уставот тогаш бил менуван под директен притисок од надворешна опасност).
- » **Според второто ограничување**, „републиканскиот облик на владеење е забрането да биде предмет на ревизија“. Ова ограничување има за цел да се изрази верност кон републиката преку апсолутна забрана за промена на обликот на владеење.

ГЛАВА 3



ПРЕТСЕДАТЕЛ НА ФРАНЦИЈА

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Клучна фигура во францускиот уставно-политички систем според Уставот од 1958 година е Претседателот на Републиката. Тоа јасно произлегува од текстот на Уставот, конкретно член 5, според кој Претседателот на Републиката „**преку својата арбитража го обезбедува редовното функционирање на јавните власти како и континуитетот на државата**“. Ваквото значење Претседателот го добил од првиот момент на донесување на Уставот, но неговата положба е посебно засилена со уставната реформа од 1962 година, која се однесуваше на начинот на неговиот избор.

1. ИЗБОР НА ПРЕТСЕДАТЕЛ НА ФРАНЦИЈА

Според првичниот текст на Уставот од 1958 година, претседателот бил избран од страна на посебен изборен колегиум. Значи, бил напуштен изборот од страна на Парламентот, како во Третата или во Четвртата Република, но не се преминало веднаш на непосредни избори. Прифатениот начин на избор претставувал само еден чекор натаму од дотогашниот парламентарен систем, но не значел воведување на непосредни избори на шефот на државата како еден од позначајните елементи на претседателскиот систем.²⁸⁰

Телото „изборен колегиум“ го сочинувале околу 80.000 лица во кој влегувале:

- » **Прво**, членови на Парламентот;
- » **Второ**, членови на департаманските општи совети; како и
- » **Трето**, избрани претставници од општинските собранија, чиј број зависел од бројот на населението во општините (тоа секогаш биле председа-

²⁸⁰ „A History of French presidential elections“ (euronews.com/2017/04/21/a-history-of-french-presidential-elections-through-nine-infographics).

телите на општините и одреден број членови од општинските совети).

Со уставната ревизија од 1962 година (што на предлог на претседателот на Републиката била спроведена врз основа на одлука донесена на референдум, а не според постапка предвидена во уставот), се вовеле непосредни избори, така што од тогаш, па сè до денес претседателот на Републиката се избира од сите граѓани-избирачи во Франција. Претседателот доаѓа на функцијата на ист начин како и во претседателските системи. Тој, исто како и парламентот, добива поддршка и легитимитет непосредно од граѓаните.

Де Гол не сакал, како што и самиот зборувал, да биде „избран од изборниците“. Неговите претензии дека тој бил „човек на нацијата“ од 1962 година добиле и уставна потврда. Според неговите зборови, од таа година „настанала нова француска република [...] која за основа го имала непосредниот договор меѓу народот и неговиот водач“.

Предлог за избор на претседател можеле да поднесат најмалку 100 квалификувани граѓани кои вршеле одредени изборни функции. Тоа биле:

- » **Прво**, членови на Парламентот;
- » **Второ**, членови на Економскиот и социјалниот совет;
- » **Трето**, членови на департаманските општи совети; и
- » **Четврто**, претседателите на општините.

Кандидатурите биле поднесувани до Уставниот совет кој одлучувал за нивната валидност.

За избран на избори се сметал оној кандидат кој освоил апсолутно мнозинство од гласовите. Ако ниту еден од кандидатите не го добил потребното мнозинство, по две недели се пристапувало кон втор круг на избори на кој учествувале само двајца кандидати кои во првиот круг освоиле најголем број од гласовите.

За избран во вториот круг се сметал оној кандидат кој освоил поголем број од гласовите (релативно мнозинство).

Избраниот претседател морал да ја има зад себе волјата на апсолутното мнозинство од оние кои гласале.

Изборниот систем со два изборни круга и со двајца кандидати во вториот круг, кој во Франција има традиција кога станува збор за општите избори на претставничките органи, како свој практичен ефект ја имал т.н. биполаризација на политичките партии кои се собирале околу двајца кандидати, вообичаено еден од десницата и еден од левицата. Така, и самите избирачи ги давале своите гласови за едниот од двајцата кандидати.

Според првичниот текст на Уставот, па сè до 2000 година, претседателот се избирал за мандатен период од седум години. Овој мандат, како што видовме, е традиционален во Франција, односно е воведен уште во 1873 година кога се формирала Третата Француска Република.

Уставот не поставил никакви ограничувања во поглед на можноста за повторен избор, така што едно лице можело повторно, неколку пати да биде избрано за претседател на Франција.

Долгото времетраење на мандатот на претседателот на Франција често пати било критикувано. Како што било забележано во француската наука, долгиот мандат ја отворил можноста за воведување на вистинска „изборна монархија“. Мандатот од седум години на претседателот на Републиката можел да биде примерен за парламентарниот систем на Третата и на Четвртата Република, кога тој располагал со значително помали овластувања, но, денес, во Петтата Француска Република кога претседателот има значителни овластувања, овој мандат се смета за предолг. Токму поради ова, во 1973

година тогашниот претседател Жорж Помпиду поднел нацрт за измена на Уставот со кој било предвидено скратување на мандатот на Претседателот од седум на пет години. Нацртот бил усвоен во двата дома на Парламентот, а Помпиду не ја изнел на потврда измената во Конгресот.

Ваквата состојба била променета во 2000 година, кога граѓаните на референдум прифатиле мандатот на претседателот на Франција да изнесува 5, а не како до тогаш 7 години.

2. ОДГОВОРНОСТ НА ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА ФРАНЦИЈА

Според Уставот од 1958 година, претседателот на Републиката не одговара за актите и дејствијата направени за време на вршењето на својата функција, освен во случаите на велепредавство. Соодветни одредби од овој вид имаа и претходните Устави од 1875 и од 1946 година.

Поимот велепредавство, како што истакнале многу француски автори, останал прилично неодреден. **Велепредавството се смета за политички деликт со неодредена содржина. За велепредавство би можело да се смета постапувањето на претседателот со кое тој би го повредил Уставот или законите или тешко би се огрешил кон својата должност.** Значи, очигледно не станува збор за политичка одговорност од чист вид, што е во согласност со традицијата според која претседателот на Републиката не е политички одговорен. Меѓутоа, во класичниот парламентарен систем, каде функционира институтот премапотпис, политичката одговорност за претседателските акти ја снесат надлежните министри, односно владата во целина.

Во Петтата Француска Република, Претседателот на Републиката донесува низа акти, при што најзначајните

ги донесува без премапотпис од министрите, односно самостојно. Значи, за донесување на сите тие акти тој не може да биде повикан на политичка одговорност ако не станува збор за „велепредавство“. Претседателот на Републиката располага со значително поголеми овластувања отколку претседателот во класичниот парламентарен систем. Со него е изедначен само во поглед на неподвргнувањето на политичката одговорност.

Надлежен орган кој одлучува дали станува збор за „велепредавство“ или не во конкретен случај е Високиот суд за правдата. Станува збор за посебен политички орган составен од 12 пратеници и сенатори, кои на почетокот од својот мандат ги избира Националното собрание, односно Сенатот. Претседателот го обвинуваат двата дома на Парламентот со една одлука усвоена со јавно гласање, со апсолутно мнозинство од членовите.

Истрагата ја води посебна комисија составена од пет лица кои ги именува претседателството на Касациониот суд. Високиот суд на правдата е надлежен да одлучи и за видот на казната (овој суд им изрекува казни предвидени со кривичниот закон и на министрите).²⁸¹

Намалениот мандат од 5 години на претседателот на Републиката им остава несомнена можност на граѓаните да се изјаснат дали се задоволни или не со работата на претседателот, односно за неговата политичка одговорност. Втората можност граѓаните на Франција ја имаат при гласањето на референдум за предлозите на претседателот на Републиката. **Претседателот може да го провери ставот на избирачите по однос на политиките што ги води со изнесување одделни прашања на референдум. Во вакви случаи референдумите играат улога**

²⁸¹ „French political system“ (rogerdarlington.me.uk/Frenchpoliticalsystem.html).

на вистински плебисцит. Неприфакането на одреден предлог-закон или друг акт за што се залага претседателот преку референдум значи одреден степен на негово дезавуирање. Потврда за ваквото сфаќање на политичката одговорност даде и самиот Де Гол, кога во 1969 година по неприфаќањето на референдум на неговиот предлог-закон за реформа на локалната самоуправа тој си поднесе оставка.

3. ОВЛАСТУВАЊА НА ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА РЕПУБЛИКАТА

Овластувањата со кои располага претседателот на Републиката се многу значајни и големи, надминувајќи ги не само овластувањата на шефот на државата во парламентарните системи, туку дури и во претседателските системи. Некои овластувања на претседателот на Републиката се наоѓаат во кругот на вообичаените овластувања на шефот на државата.

Така, претседателот на Франција:

- » **Прво**, раководи со надворешната политика на земјата;
- » **Второ**, претставува врховен командант на вооружените сили;
- » **Трето**, има право да именува носители на низа најважни функции во државата;
- » **Четврто**, ги прогласува законите; и
- » **Петто**, врши помилувања.

Освен тоа, претседателот располага и со:

- » **Шесто**, право на суспензивно вето;
- » **Седмо**, право да поднесува предлози за ревизија на уставот;
- » **Осмо**, право да изнесува закони на оценка на уставноста пред Уставниот совет.

Меѓутоа, неколкуте овластувања со кои располага претседателот на Републиката, во согласност со Уставот, сведочат за исклучителното значење на оваа функција и нејзиното централно место во системот. Некои од овие овластувања се однесуваат на односите меѓу претседателот на Републиката и владата, други се поврзани со односите со парламентот, додека трети имаат посебна природа:

- » **Деветто**, претседателот на Републиката, според Уставот, го именува првиот министер. При тоа, тој не мора, како што беше случајот со Третата и Четвртата Република, да оствари какви било претходни консултации во Парламентот. Неговиот избор е целосно слободен, може да именува за премиер кого сака, кое било лице кое припаѓа на Парламентот, или некој надвор од составот на Парламентот. Меѓутоа, со оглед на потребата Владата да ја ужива довербата на Парламентот, претседателот на Републиката најчесто за прв министер го именува лицето кое може да претпостави дека ќе биде прифатено од страна на Националното собрание. Од друга страна, претседателот на Републиката не може по сопствена волја да го смени првиот министер; во согласност со начелата на парламентарниот систем, неговиот опстанок на власт зависи од волјата на Парламентот (Националното собрание). Меѓутоа, ако е лишен од правната можност да се ослободи од првиот министер кој повеќе не му е по волја, претседателот на Републиката може фактички да ги принуди да отстапи на следниов начин: со оглед дека претседателот на Републиката ги потпишува сите акти на владата, со чии седници инаку тој претседава, тој може – преку одбивање да ги потпише одлуките на владата (користејќи го правото познато како „штрајк на перото“) да ја па-

рализира работата на Владата. На тој начин претседателот на Републиката го принудува премиерот да отстапи од својата функција. Со примена на апсолутно вето со кое во овој случај тој располага, претседателот на Републиката може посредно да влијае на отстранување на првиот министер, а со тоа и на целата влада (се смета дека Де Гол за да не биде принуден да се користи со овој начин на сменување на првиот министер, при неговото именување од првиот министер земал однапред потпишана оставка, без внесен датум, која требало да биде пополнета во некој конкретен случај. Ако ваквото тврдење е навистина точно, тогаш тоа во многу би ни го опишало вистинскиот однос на двете највисоки личности во земјата).

- » **Десетто**, на предлог на првиот министер, претседателот на Републиката ги именува останатите членови на владата, исто како што и ги разрешува од должност. Значи, составот на Владата е работа на првиот министер, во кој претседателот на Републиката, правно, не може да се меша. Се разбира, ако првиот министер е лице од доверба на претседателот на Републиката, тогаш тој при формирањето на составот на Владата ќе се консултира со претседателот на Републиката, па и повеќе од тоа ќе бидат земени предвид неговите предлози. Во таква ситуација, претседателот на Републиката би се повлекол од именување на прв министер во кој нема доверба.
- » **Единаесетто**, претседателот на Републиката претседава со седниците на Министерскиот совет (во исклучителни случаи на таа должност може да го замени првиот министер врз основа на изрично дадено овластување од претседателот на Републиката под услов дневниот ред на седницата да е одна-

пред утврден). И покрај постоењето на првиот министер (премиер), претседателот на Републиката е вистински шеф на државата, на кого првиот министер според одредени мислења му е само главен помошник, односно во одредени ситуации и заменик.

- » **Дванаесетто**, претседателот на Републиката учествува во донесувањето на подзаконски прописи во земјата. Во согласност со член 13, став 1 од Уставот, тој ги „потпишува ордонансите и декретите усвоени во Министерскиот совет“.

4. ОДНОСИ МЕЃУ ПРЕТСЕДАТЕЛОТ И ЗАКОНОДАВНАТА ВЛАСТ ВО ФРАНЦИЈА

Односите меѓу претседателот на Републиката и Парламентот се карактеризираат со следново:

- » **Прво, претседателот на Републиката со декрет ги отвора и ги затвора вонредните седници на Парламентот. Парламентот се состанува на вонредни седници на барање на првиот министер или на барање на мнозинството членови на Националното собрание.** Барањето на првиот министер, разбирливо е усогласено/прифатено и од претседателот. Вонредни седници од овој вид имаше повеќе пати во историјата на Франција. Забележан е еден случај во март 1960 година кога Де Гол одби да свика вонредна седница на Парламентот (посветена на проблемите во земјоделството), иако постоело барање покренато од мнозинството членови на Националното собрание. Објаснувањето кое тој го даде во таа прилика било дека пратениците го поднеле барањето под притисок на синдикатот на земјоделците и дека ако било свикано Собранието со тоа би се повредил член 27, став 1 од Уставот, каде изрично е утврдено дека секој им-

перативен мандат е ништовен. Ваквата постапка на Де Гол француската уставно-правна наука речиси едногласно ја осудила како противуставна;

- » **Второ, претседателот на Републиката има овластување да донесе одлука за распуштање на Националното собрание.** Ваквата одлука претседателот на Републиката може да ја донесе по сопствена проценка и дискреција, со задолжително претходно консултирање на првиот министер и претседателите на двата дома во Парламентот. Правото на распуштање на Парламентот (односно долниот дом) е значаен елемент на парламентарниот систем и неговата основна цел е насочена кон одржување рамнотежа меѓу парламентот и владата. Имено, ако на владата ѝ биде изгласана недоверба, тоа предизвикува распуштање на Парламентот. Неприменувањето на ова правило било карактеристика на парламентарниот систем во Третата и Четвртата Француска Република. **Правото на распуштање на Парламентот предвидено во Уставот од 1958 година на прв поглед значело примена на традиционалните својства на парламентаризмот. Меѓутоа, ова право е во суштина различно. Со него располага ислучиво претседателот на Републиката, кому за самиот акт на распуштање не му е потребен премапотпис од првиот министер. Значи, Владата не е таа која поразена во Парламентот може да бара заштита од шефот на државата, а овој, пак, таа заштита да ја нуди преку распуштање на Парламентот. Шефот на државата самостојно, дискреционо, донесува одлука за распуштање на парламентот. Единствен услов кој мора да го почитува е одлуката за распуштање да не може да ја донесе во вре-**

ме кога се извршуваат исклучително значајни овластувања (член 16 од Уставот), како и во случај кога еднаш е искористеното правото на распуштање. Претседателот на Републиката не може повторно да го употреби ова право во рок од една година по изборот на нов состав на Националното собрание. Претседателот на Републиката може слободно да пристапи кон донесување одлука за распуштање на Националното собрание не само во случај кога на Владата ќе ѝ биде изгласана недоверба, туку и во случај кога претседателот на Републиката ќе процени дека тоа е важно и опортуно. **Или според зборовите на Бирдо: „Претседателот на Републиката може ова право да го искористи и поради соборување на Владата која ја има довербата на Националното собрание, но која нему не му е по волја“.** Практично на овој начин се остварува една форма на одговорност на владата пред претседателот на Републиката.

Како самостојни овластувања на претседателот на Републиката можат да се истакнат две:

- » **Прво, правото на изнесување одделни закони на референдум.** Воведен во повоената практика како инструмент за прифаќање на Уставот од страна на граѓаните, референдумот во согласност со Уставот од 1958 година е прифатен во ограничена форма и во законодавната материја. Во согласност со член 11 од Уставот, на референдум можат да се изнесуваат три вида нацрт-закони: а) нацрт-закони кои се однесуваат на организацијата на јавните власти; б) нацрт-закони со кои се потврдува некој договор меѓу Заедницата (станува збор за Заедница која во согласност со Уставот ја формира Франција со некоја од нејзините поранешни колонии) и

в) нацрт-закони со кои се даваат овластувања за ратификување на некој меѓународен договор, кој, иако не е спротивен на Уставот, може да влијае врз функционирањето на институциите. Правото ваквите закони да ги поднесе на референдум го има исклучиво претседателот на Републиката, на предлог од Владата, во времетраење на заседанието на Парламентот или на заеднички предлог на двата дома. Оттука, се вели дека дерогирањето на редовните законодавни овластувања на Парламентот може да се изврши или по негов предлог или додека тој заседава (што ја отвора можноста за контрола на работата на Владата). Одлуката на претседателот на Републиката да се распише референдум за одреден нацрт-закон е личен акт на претседателот, за што не му е потребен премапотпис од никого. Со оглед на констатацијата дека до поднесување на предлогот од страна на двата дома на Парламентот може да дојде само во исклучителни ситуации (во случај на судир меѓу двата дома во врска со некој нацрт-закон), а имајќи предвид дека редовниот предлог го поднесува Владата, претседателот на Републиката има практично одвртани раце во изнесувањето на нацрт-законите на референдум. Примената на законодавниот референдум во време на Петтата Француска Република упатува на фактот дека во суштина граѓаните на референдум се изјаснуваат не за текстовите на законите, туку за начинот на организирање или работа на институциите. Оттука, всушност, не станува збор за законодавни референдуми како што се смета, туку за вистински плебисцити.

- » **Второ, правото на исклучителни овластувања.** Силно оружје во рацете на претседателот на Републиката се неговите исклучителни овластувања во согласност со член 16 од Уставот. **Станува збор**

за овластувања кои претседателот ги користи во случаи на т.н. состојба на нужност (за прв пат е регулирана во германскиот Вајмарски устав), кога „Татковината е во опасност“ и кога се преземаат вонредни мерки опасноста да се отстрани. Уставот од 1958 година е мошне прецизен во дефинирањето на оваа состојба на нужност и предвидува начини како да се излезе од неа. Така, најнапред е утврдено дека за акцијата во согласност со член 16 е потребно да бидат исполнети два кумулативни услова: прво, ако „институциите на Републиката, независноста на земјата, интегритетот на нејзината територија или извршувањето на меѓународните обврски се загрозени на тежок и непосреден начин“ и второ, ако „редовното функционирање на уставните јавни власти биде прекинато“. Ако се исполнети двата услова, тогаш претседателот на Републиката може, по службените консултации со првиот министер, председниците на двата дома на Парламентот, како и во координација со Уставниот совет да преземе мерки кои ваквите околности ги бараат. Значи, предвидена е обврска за консултирање со наведените институции и тела, иако одлуката дискреционо ја донесува претседателот на Републиката без обврска од премапотпис. За преземените мерки, претседателот на Републиката ја информира нацијата преку пораки. Тие мерки мора да бидат преземени и да стапат на сила врз основа на нивно прифаќање од страна на јавните органи на власта во најкраток можен рок. Тие се должни да обезбедат и средства за остварување на утврдените задачи.

Овластувањата на претседателот на Републиката, како што велат француските автори, се во насока да можат да

сторат сè, освен да го променат Уставот. Претседателот на Републиката при примената на овластувањата содржани во член 16 од Уставот не смее да излезе надвор од уставно утврдените граници. Националното собрание не може да биде распуштено во време кога претседателот ги извршува исклучителните овластувања.

ЗАКЛУЧОК

Институцијата претседател на Републиката го става својот несомнен печат во текот на целата Петта Француска Република.

Неговата положба и овластувања се конципира-ни на начин што ја доведуваат во големи дилеми и уставно-правната наука како да го дефинира францускиот политички систем на организација на државната власт утврден во Уставот од 1958 година.

ГЛАВА 4



ВЛАДА НА ФРАНЦИЈА

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Со член 20, став 1 од постојниот Устав на Франција, Владата е дефинирана како орган што „ја одредува и води политиката на земјата“. Со ова на Владата ѝ е дадено големо значење. Во односите со парламентот пред кого таа е одговорна, Владата има одредени практични предности, и тоа не само фактички, што е случај со многу современи системи, туку и уставно-правно во мера што ретко се среќава во светот.

Ваквото значење на владата произлегува и од таму што таа практично се наоѓа во рацете на претседателот на Републиката. Се смета дека тој е вистински шеф на владата, односно владата не може да донесе ниту една поважна одлука без согласност на претседателот на Републиката и не може да води каква било сопствена политика различна од онаа на претседателот на Републиката. Поради ова, француските автори забележуваат дека, всушност, во Франција претседателот на Републиката владее, а министрите управуваат.

Иако формално е бифедална (со две глави: на претседателот на Републиката и на првиот министер), француската извршна власт во суштина и во вистинска смисла на зборот е моноцефална (таа една глава е претседателот на Републиката).

1. ФОРМИРАЊЕ НА ВЛАДАТА НА ФРАНЦИЈА

Владата се формира на тој начин што претседателот на Републиката го именува првиот министер, а на негов предлог и останатите членови на владата. **Уставот не ја обврзува Владата да се претстави пред Парламентот, барајќи ја на тој начин довербата за работа (во теоријата познато како „добивање на инвестира“), како што бил случајот со владите во Третата и Чет-**

вртата Република. Меѓутоа, во праксата некои влади ја изнесувале својата програма пред Националното собрание, додека други не го правеле тоа, туку почнувале да функционираат и без тие формалности. **Голема разлика во однос на парламентарниот систем на Третата и на Четвртата Република е и фактот што членовите на владата не можат да припаѓаат и на Парламентот (прашањето на инкомпатибилност на пратеничката со друга јавна функција).** Ова произлегува од член 23, став 1, од Уставот каде стои дека: „функцијата член на влада е неспојлива со вршење на каков било парламентарен мандат“ (неспојлива е и со вршење на каква било друга јавна служба, односно професионална активност). Во парламентарниот систем, кој главно произлегува од британскиот модел, се смета дека членовите на владата, како вид парламентарен одбор, треба да бидат и членови на Парламентот, да заседаваат во него, да учествуваат во неговите расправи, да одговараат на пратеничките прашања и слично.

Во Велика Британија постои обврска членовите на владата да мораат да бидат истовремено и членови на еден од двата дома во Парламентот. Ако за член на Влада биде избрано некое лице кое нема пратеничка функција, тогаш тоа лице во рок од шест месеци мора да биде избрано за пратеник во Домот на комуните или да биде именувано за член во Домот на лордовите.

Во Третата и во Четвртата Француска Република иако не се придржувале строго до ова правило, сепак, мнозинството од министрите биле членови на еден од двата дома. Во тоа време, членството во владата било круна на успешна политичка кариера. Често пати се почнувало од членство во некој општински совет, од вршење на функцијата мер (градоначалник), преку членство во департамански општ совет, до функцијата пратеник или сенатор. **Кон-**

цепцијата на Де Гол, која посебно дојде до израз во Уставот од 1958 година, била дијаметрално спротивна од оваа практика. Де Гол сметал дека било неопходно да се стави крај на оваа „трка за министерски фотелји“, која била една од основните причини за честите владини кризи, поради фактот што животната цел на секој парламентарец била да стане министер, и за таа цел пратениците биле подготвени да подредат сè, дури и на сметка на угледот на самата институција во која работеле. На ваквото практично образложение на својот став, Де Гол придодаде и едно образложение од теоретска природа во согласност со кое не може „во исто време да се биде и контролор и контролиран“.

Според Уставот од 1958 година, министерот кој за својата работа одговара пред Парламентот не може истовремено да биде и пратеник, значи член на телото пред кого одговара. Оваа концепција е многу блиска со начелото на поделба на власта во неговиот најчист вид, и таа треба да води кон еманципација на извршната власт од парламентот. Денес, во Франција не се станува министер со долга и успешна кариера во Парламентот. За министри се земаат лица кои се надвор од Парламентот, по правило меѓу високите функционери или истакнати стручњаци. Доколку некој член на парламентот биде именуван за министер, тој задолжително мора во краток рок да поднесе оставка на таа функција. Во пракса, случаите на влез на членови на парламентот во владата се релативно ретки (според некои податоци, тој влез се движи нешто над 10%).

Со ваквото раскинување на персоналните врски меѓу функцијата министер и член во Парламентот се инсталираат несомнено послаби врски меѓу овие два органа, при што владата добива многу повеќе на својата самостојност. Меѓутоа, бидејќи регрутирањето на членовите на владата е главно од делот на стручњациите, најчесто од врвот на државната адми-

нистрација, очигледно е дека јакнат технократските елементи во владата, што од своја страна води кон пренесување на тежиштето на власта во владата како институција која не е потполн израз на волјата на мнозинството граѓани. Фактот што работата на владата, всушност, ја раководи претседателот на Републиката, а тој се избира од страна на граѓаните на општи и непосредни избори, до некаде го неутрализира ваквото „отуѓување“.

2. СТРУКТУРА НА ВЛАДАТА НА ФРАНЦИЈА

Владата се состои од:

- » **Прв министер и**
- » **Членови** на владата.

„Прв министер“ е нов термин во Франција кој порано се нарекувал „претседател на министерскиот совет“. Новиот назив што е истоветен со британскиот на прв поглед значи извесно намалување на значењето на функциите. Првиот министер е само „прв“ меѓу останатите министри, а не претседател на владата како посебен орган. Првиот министер, освен по исклучок, не претседава со седниците на владата. Меѓутоа, првиот министер не е прв меѓу еднаквите, туку многу повеќе од тоа. Тој одлучува кој ќе биде член на владата и кој ќе остане во неа. Значи, тиот кој првиот министер го води има состав кој самиот тој го избрал, се разбира, во согласност со претседателот на Републиката. На овој начин се создава несомнен хиерархиски однос меѓу првиот министер и членовите на владата. Тие се практично одговорни за својата работа пред првиот министер, а тој по кратка постапка, поднесувајќи соодветен предлог до претседателот на Републиката, може да ги оддалечи од владата. Надредената позиција на првиот министер произлегува од член 21, став 1, според кој:

- » **Прво**, „првиот министер раководи со работата на владата (а оваа „ја одредува и води политиката

на земјата“ и „раководи со администрацијата и со вооружените сили“), како и

- » **Второ**, „има уредбодавна власт“ (во мерка во која оваа власт не ја врши претседателот на Републиката). Актите на првиот министер ги премапотпишуваат, во одредени случаи, и останатите министри задолжени за нивното спроведување.

Значи, од правен аспект, положбата на првиот министер е мошне значајна и силна.

Ако во Петтата Француска Република, претседателот на Републиката има клучна позиција во системот, првиот министер е личност која се дефинира како негова десна рака која треба да ги спроведува идеите на претседателот на Републиката и да ја обезбедува нивната примена.

Како што е речено, тој се наоѓа на раскрсница меѓу претседателот на Републиката, владата, парламентот и администрацијата. Ниту една значајна одлука не може да биде подготвена, ниту спроведена без него.

Меѓутоа, положбата на првиот министер е отежната со тоа што тој треба да биде не само човек на претседателот на Републиката, туку и човек на Парламентот. Тој мора да ја ужива довербата и на претседателот на Републиката, кој го именува, и на Парламентот, кој го контролира и може да го отповика. Тоа е многу тешка задача, поделикатна и од онаа на британскиот прв министер, иако позицијата на францускиот прв министер е со далеку помало значење и престиж од онаа на британскиот прв министер.

Од друга страна, секое споредување на улогата на првиот министер во Петтата Република, односно претседателот на владата во Третата и во Четвртата Република, и на претседателот на Републиката сведочи колку првиот министер има изгубено во своето значење. Имено, тој порано бил многу позначајна личност од претседателот

на Републиката кој правно заземал повисока позиција во системот. Денес, и правно и фактички, претседателот на Републиката и првиот министер ги дели вистинска провалија: првиот во системски рамки е далеку над вториот.

Мнозинството од првите министри во Петтата Француска Република било во сенка на претседателот на Републиката и главно било инструмент во нивните раце. Ако меѓу нив имало судир и несогласувања, првиот министер морал да се замине. Таков бил случајот со Мишел Дебре во 1962 година, и со Жорж Помпиду во 1968 година, а и со многумина подоцнежни први министри.

Во Франција не постои постојан број на министерства кој е однапред со закон утврден. Министерствата се формираат со уредба на претседателот на Републиката, на предлог на првиот министер. Секој прв министер, при формирањето на владата, може да пристапи кон реорганизација на структурата на централната управа, да укине министерства или да формира нови. Се разбира, ваквите промени никогаш не биле коренити. Бројот на министрите кои влегувале во составот на владите се разликувал најчесто во помалиот или поголемиот број министри без ресори, кои се членови на владата, но не се наоѓаат на чело на ниту едно министерство.

Сите членови на владата не се од ист ранг.

Меѓу нив главно се разликуваат четири категории:

- » **Првата група се** државните министри. Ова звање се доделува независно од функцијата која имателот на звањето ја врши – тоа се најчесто министри без ресор. Звањето најчесто го добиваат од партиски причини, а државните министри се нешто слично како и потпретседателите на владата;
- » **Втората група** министри се делегирани од првиот министер. Нив првиот министер им делегира одре-

дени овластувања во координација со работата на повеќе сродни ресори;

- » **Третата група се** министри раководители на одредени ресори, меѓу кои посебно место заземаат министерот за финансии и министерот за правда („чуварот на печатот“);
- » **Четвртата група** се државните секретари, шефовите на некои помалку значајни ресори или замениците-министри кои се наоѓаат на чело на поважните ресори.

3. НАЧИН НА РАБОТА НА ВЛАДАТА

Владата држи три вида состаноци.

- » **Прво, одржува седници на министерскиот совет.** Нив ги свикува претседателот на Републиката кој дискреционо одлучува кои од министрите ќе бидат присутни на нив. По правило државните секретари не присуствуваат на седниците на министерскиот совет;
- » **Второ, седници на советот на кабинетот.** Станува збор за седници на кои учествуваат сите членови на владата под раководство на првиот министер, и на овие состаноци, кои ретко се закажуваат, се расправа за помалку битни, технички прашања во врска со работата на владата;
- » **Трето, меѓуминистерски состаноци кои ги свикува или претседателот на Републиката или првиот министер.** Станува збор за работни состаноци со променлив состав кои се свикуваат од случај до случај поради расправа по одредени прашања. Покрај членовите на владата, на нив се повикуваат и заинтересирани високи функционери или истакнати стручњаци. На овие состаноци се заземаат ставови и се формулираат сугестии на владата за решавање на одредени прашања.

ГЛАВА 5



ПАРЛАМЕНТ НА ФРАНЦИЈА

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Според Уставот од 1958 година, Парламентот на Франција е дводомен составен од:

- » Национално собрание и
- » Сенат.

Двodomната структура на Парламентот во Франција има традиционален карактер. Само во три случаи од француската уставно-правна историја, парламентот бил еднодомен. Тоа било според уставите од 1791, 1793 и 1848 година. Еднодомниот парламент, исто така, бил предвиден и со нацрт-уставот отфрлен на референдумот од 1946 година.

Революционерната концепција за еднодомната структура на парламентот не наишла на плодно тло во Франција. Буржоаската Франција речиси секогаш во Сенатот (во т.н. „Дом за размислување“) гледала брана која требала да ги стопира силните бранови на несакани социјални промени. Токму Сенатот се гледал како дом за спас на земјата од евентуалните влегувања во непромислени политички и севкупни авантури. И навистина Сенатот во повеќето случаи одигра одбранбена улога во повеќе периоди од развојот на уставноста во Франција.

Но, треба да се напомене дека дводомената структура на францускиот парламент не секогаш покажувала исти одбранбени својства и ефекти што најмногу се гледа низ призма на позицијата на горниот дом во системот на организацијата на власта на државата. Така, вториот, горен дом (кој, освен за време на Четвртата Република секогаш го носел називот Сенат) во различните периоди од развојот на уставноста имал различен статус и овластувања.

1. ИЗБОРИ ЗА ПАРЛАМЕНТОТ НА ФРАНЦИЈА

Националното собрание во францускиот парламент е првиот, долниот дом што се смета за општо претставничко тело избрано преку општи и непосредни избори. Неговите пратеници се избираат за мандат од пет години.

Во согласност со уставните одредби од 1958 година, еден пратеник се избира од просечно 100.000 избирачи, при што од секој депарتمان мора да бидат избрани најмалку два пратеника.

Националното собрание денес брои вкупно 577 членови од кои:²⁸²

- » **Прво**, 539 се избираат од територијата на Франција;
- » **Второ**, 27 се избираат од прекуморските департмани, односно територии, и
- » **Трето**, 11 се избираат од страна на француските државјани во дијаспората.

Изборите се униноминални, односно во секоја изборна единица се избира по еден пратеник. Во Петтата Француска Република повторно е воведен мнозинскиот изборен систем со два изборни круга. Бидејќи системот на пропорционалното претставништво кој бил применет во Четвртата Француска Република бил обвинуван за недостатоци и постоење на поголем број слаби политички партии, со воведувањето на мнозинскиот изборен систем се сметало дека ќе се помогне кон полесно формирање на парламентарното мнозинство што делумно и се остварило.

Изборите се остваруваат во два изборни круга. Избран во првиот круг се смета оној кандидат што освоил апсолутно мнозинство од избирачите, под услов тие да претставуваат најмалку 1/4 од запишаните избирачи во избирачкиот список. Ако никој не

го добил потребното мнозинство, се пристапува кон гласање во втор круг, при што за победа е потребно релативно мнозинство од избирачите. Во вториот круг можат да учествуваат само оние кандидати за кои во првиот круг гласале најмалку 12,5% од запишаните избирачи.

Ваквиот изборен систем има практична последица во смисла што во вториот круг (речиси никој не може да го освои потребното мнозинство во првиот круг), гласовите на избирачите во најголем број од случаите се концентрираат околу двата кандидата кои добиле најмногу гласови во првиот круг. Тоа по правило се кандидатите од левицата и десницата.

Традиционално, Сенатот се избира на посредни избори на начин што, како што се вели во Уставот, се „обезбедува претставништво на територијалните заедници на Републиката“. Мандатот на сенаторите изнесува 9 години.

Изборниците за сенатори се пратеници, членови на депарتمانските општински совети и делегати на општинските совети – значи лица кои и самите се избрани од страна на граѓаните. Оттука, сенаторите се избраници од избраните.

Во изборите за сенатори учествуваат три според бројот мошне различни групи на изборници:

- » **Прво**, изборници се пратениците во Националното собрание;
- » **Второ**, изборници се членовите на општинските совети;
- » **Трето**, изборници се и делегати на општинските совети.

Најголемиот дел од изборниците се делегатите од општинските совети. Со оглед дека во Франција има преку

²⁸² Според податоците од 2017 година.

триесетина илјади општини во кои преовладуваат општините со помал број на жители, јасно е дека таквите општини, пред сè, оние од рурален карактер, се најбројно застапени во изборното тело за сенаторите.

Поради ова, за Сенатот на Петтата Француска Република може да се каже истото што и за Сенатот на Третата Република, односно дека е „голем совет на француските општини“, односно дека Сенатот е „Дом на земјоделството“, што истовремено зборува и за неговиот претежно конзервативен карактер.

Изборите се извршуваат по департмани. Вкупниот број сенатори, кој денес брои 348,²⁸³ се дели по департманите сразмерно на бројот на нивното население. Ако во департманите се избираат помалку од пет сенатори, изборите се мнозински, а ако се избираат повеќе од пет (што е случај само во 15 најголеми департмани), се применува системот на пропорционално претставништво. Во првиот случај изборите се организираат во два изборни круга.

Сенаторите се избираат на девет години, со тоа што секоја трета година се обновува по 1/3 од сенаторските места.

2. НАЧИН НА РАБОТА НА ПАРЛАМЕНТОТ

За разлика од Националното собрание, Сенатот никогаш не се распушта. Двата дома на Парламентот се составуваат без посебни процедури на повикување на две редовни годишни заседанија:²⁸⁴

- » **Првото** кое започнува на 2 октомври и според Уставот трае 80 дена, и
- » **Второто** кое започнува на 2 април и може да трае најмногу 90 дена.

²⁸³ Според најновите податоци од 2017 година.

²⁸⁴ Ирена Пејић, Парламентарно право, Правни факултет Ниш, Центар за публикации, 2006, (стр.97).

Ова значи дека Парламентот заседава најмногу 170 дена, што е скратување на времето во кое Парламентот заседава (во време на Четвртата Република заседаваше најмалку седум месеци, а по правило и подолго).

Уставот од 1958 година ја има предвидено можноста од свикување на вонредни заседанија на барање на првиот министер или на барање на мнозинството членови на Националното собрание со однапред утврден дневен ред. Вонредното заседание може да трае најдолго 12 дена.

Системот на помошни работни тела и парламентарни комисиии е значително изменет во однос на состојбата во Третата и Четвртата Република. Со желба да ги отстрани недостатоците на претходниот систем (кој водеше кон слабеење на улогата на владата), уставотворецот во 1958 година најнапред утврди дека во секој дом треба да се организираат само по 6 постојани комисиии, со членови избрани пропорционално на бројот на припадниците на одделните парламентарни (партиски) групи.

При тоа, комисиите се делат на:

- » **Прво, т.н. „студиски групи“ кои немаат право на одлучување.** Станува збор за шест такви постојани комисиии во Националното собрание: комисијата за културни и социјални работи; за надворешни работи; за народна одбрана и вооружени сили; за финансии; за општа економија и план; за уставни закони, законодавство и управа на Републиката; за производство и размена;
- » **Второ, специјални ад хок комисиии со цел разгледување на текстовите на одредени нацрт-закони.** Тие имаат по 31 член и се распуштаат веднаш по усвојувањето или по отфрлувањето на нацрт-законот;

- » **Трето, анкетни, односно контролни комисији од привремен карактер;** и
- » **Четврто, посебни комисији** (на пример, пресметковна комисија, мешовити паритетни комисији итн.).

Втората значајна разлика во работата на Парламентот во Петтата, од една, и во Третата и Четвртата Република, од друга страна, е во пленумите на работа на домовите. На пленумите се расправа за нацрт-законите поднесени од владата со тоа што комисиите имаат право само да предлагаат измени и дополнувања на владиниот предлог или нацрт-текст на законот без право да прават побитни измени во нив. Имајќи го предвид изнесеното, може да се констатира дека значењето на парламентарните комисији во Петтата Француска Република е намалено, бидејќи тие се сведени на ниво на помошни работни тела кои ги вршат само работите од технички карактер за пленумите.

Во поширок контекст и овој факт треба да придонесе кон јакнење на позицијата на владата и нејзините односи со Парламентот. **Начелно, за донесување на закон е потребна согласност на двата дома: законот се смета за усвоен тогаш кога за него ќе се согласат двата дома со истата содржина.**

Во случај да не може да се постигне согласност за законот во двата дома, се формира мешовита паритетна комисија која настојува да ги усогласи ставовите на двата дома.²⁸⁵ Меѓутоа, ако мешовитата комисија не успее да усвои заеднички текст или, пак, ако тој текст не биде прифатен во двата дома, владата има овластување да донесе одлука законот да го довери на Националното собрание, што значи дека конечната одлука за усвојување на закон ја донесува самото Национално собрание. Во овој случај наместо редовно постојниот бикамерализам со рамноправна улога на

²⁸⁵ Ирена Пејић, *ibid.*, op.cit. (стр.195).

Сенатот во донесувањето на законите, со одлука на влада се воведува вид на монокамерализам, со решение слично на она од Четвртата Република, кога Советот на Републиката располагал само со можноста за суспензивно вето на законите. Ова овластување на владата може да биде од посебно значење во случај кога мнозинството во Националното собрание е од една партија (односно коалиција од партии), а мнозинството во Сенатот од друга, односно други партии. Во ваков случај владата би можела да бара согласност или од двата дома, или само од Националното собрание – зависно од тоа што е попроблематично. Ова важи и за донесувањето на обичните закони.

Во поглед на органските закони се појави разлика во однос на нивното усвојување под претпоставка постапката на усогласување во двата дома да не успее, бидејќи се бара апсолутно мнозинство од членовите на Националното собрание. Исто така, кога се во прашање органски закони што се однесуваат на Сенатот, тогаш тие мораат да бидат усвоени во двата дома со идентичен текст.

Значи, до промена на статусот, овластувањата и организацијата на Сенатот не може да дојде без негова согласност.

Шарл де Гол во 1969 година предложил реформа на Сенатот.

Реформата се однесувала на составот, организацијата и овластувањата на Сенатот. Со нацрт-законот кој бил изнесен на референдум било предвидено Сенатот да го сочинуваат две категории членови. Од вкупно 323 члена, 160 од нив требало да ги претставуваат територијалните заедници од метрополите, а 13 прекуморските департмани и територии. Начинот на избор бил сличен со постојниот, односно биле применети посредните избори по региони, како нови единици на локалната самоуправа. Вториот дел од членовите, вкупно 146, биле претставници од економ-

ските, социјалните и културните дејности, именувани, односно делегирани од страна на соодветните организации. Ако овој предлог бил прифатен, ќе дошло до укинување на постојниот Економски и социјален совет. Мандатот на сенаторите траел шест години.

Новиот Сенат требало да имала чисто советодавна улога кој требало да дава свои мислења за нацрт-законите од економските, социјалните, културните и административните области. Во поглед на законите од „политички“ карактер, Сенатот требало да се изјаснува само кога Националното собрание би им упатило конкретни нацрти на разгледување. Усвојувањето на овој предлог би значело и дефинитивно укинување на бикамерализмот.

Меѓутоа, на референдумот од 27 април 1969 година, мнозинството граѓани на Франција гласаа против предложените реформи на Де Гол и работите останата непроменети во делот на Сенатот.

3. ОДНОСИТЕ НА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ СО ПАРЛАМЕНТОТ

Примената на начелото на поделба на власта за која се залагаше напредната буржоаска теорија кон крајот на 18 век, подразбираше постоење на три основни државни функции:

- » **Прво**, функција поврзана со донесувањето на законите (законодавна власт);
- » **Второ**, спроведување, односно применување на законите (извршна власт); и
- » **Трето**, одлучување во случаи на кршење на законите (судска власт).

За остварување на секоја од овие функции треба да се грижат посебни органи:

- » **Прво**, законодавната функција треба да ја остварува општото претставничко тело, парламентот;
- » **Второ**, извршната функција е концентрирана во посебните извршни органи, односно во владата;
- » **Трето**, судската функција ја вршат судските органи.

Станува збор за распределба на овластувањата во согласност со материјалниот критериум. Меѓутоа, со оглед на значењето на законите како „израз на општата волја“ е неопходно парламентот да има можност на контрола над работата на владата, како и на законите кои таа ги спроведува. Со тоа, **меѓу двата органа се воспоставува и посебен однос на надреденост и подреденост кој практично се сведува на одговорност на владата за својата работа пред парламентот.**

Ваквата основна, поедноставно изложена концепција, временски трпела одредени промени, дури и до степен на одредени деформации, но во основа била прифатена во сите земји со парламентарен систем. Разбирањето на односот меѓу парламентот и владата во Петтата Француска Република бара вниманието да биде насочено кон два момента:

- » **Прво**, распределбата на овластувањата меѓу парламентот и владата;
- » **Второ**, начинот на остварување на одговорноста на владата.

3.1. Овластувањата на парламентот и на владата

Уставот од 1958 година изврши единствена „правна револуција“ во смисла што улогата на парламентот и владата во создавањето на општите правни норми во голема мера се измени споредено со дотогашните, класични решенија. Секаде во светот, парламентот како законодавен орган е единствениот овластен орган да донесува закони

и со нив примарно и оригинерно да ги регулира сите прашања за кои смета дека треба на соодветен начин да бидат уредени.

Во донесувањето на законите, парламентот е ограничен единствено со Уставот: само ако некоја материја со Устав е изрично изземена од надлежноста на парламентот, тој не може да ја регулира со закон. И обратно, ако со Устав му е наредено некоја материја да ја регулира со закон, тој тоа е должен да го стори. За сè друго, тој е слободен во своето одлучување. Слободен е и во проценката за која материја да донесува закони.²⁸⁶

Од друга страна, извршната власт, односно владата насекаде во светот, во начело, е овластена да ги извршува законите, но и детаљно да ги регулира прашањата со предлог-закони. Владата е должна да подготвува предлог-закони, но и свои општи правни акти, од кои најтипична е уредбата. Поради потребата од брзо, ефикасно и стручно регулирање на одделните области во практиката влезе и нов механизам на т.н. „делегирано законодавство“, чија основна карактеристика е во тоа што парламентот ѝ делегира на егзекутивата право на нормативно регулирање и овластување. Станува збор за иницијално и примарно регулирање на одредени општествени односи кои на владата ѝ е оставено да ги регулира со уредби, односно со уредби со законска сила кои имаат иста правна сила како и законот.

На овој начин, правилото за распределба на нормативните овластувања исклучиво на парламентот, како и теоретски објаснетиот хиерархиски однос меѓу законите и подзаконските прописи се претвори во фикција. **Парламентот, како државен орган во кој непосредно доаѓа**

²⁸⁶ Vučina Vasović, Savremene demokratije I, Glasnik, Beograd, 2006, (стр.456).

до израз волјата на граѓаните и како единствено овластен орган да донесува закони делумно абдицира во корист на владата која сè позасилено влегува во нормативната надлежност и ја презема улогата на креатор на законите и на политиките во земјата.

Во Третата и во Четвртата Француска Република биле направени обиди за ограничување, па дури и забрана на практиката за донесување уредби со законска сила, но тие обиди останале без успех. Животот се покажал посилен од правните ограничувања кои биле наметнувани. Со Уставот од 1958 година, во кој како основна карактеристика било предвидено јакнењето на улогата на извршната власт, се има пристапено кон една оригинална прераспределба на нормативните овластувања меѓу парламентот и егзекутивата.

Парламентот и натаму останал единствен овластен орган за донесување на законите (нормативни акти кои носат таков назив), но не во сите сфери како до тогаш, туку само во со Устав изрично наброените области. Значи, неговите законодавни овластувања не биле веќе неограничени, туку ограничени. Надвор од областите наброени во Уставот, парламентот не може да пристапи кон регулирање на други области. Со други зборови, парламентот го изгуби законодавниот монопол. За возврат, владата доби право, не чекајќи го законското овластување, ex constiutione иницијално да пристапи кон примарно регулирање на сите останати области со донесување свои прописи кои во теоријата се познати како автономни уредби (тоа се старите уредби со законска сила).

Според тоа, владата стана главен претпоставен законодавец, а парламентот законодавец по остаток. Парламентот во Петтата Француска Република, иако остана главен законодавен орган тешко дека може да се нарече вистинска законодавна власт.

Областите во кои Парламентот има право да донесува закони се утврдени во член 34 од Уставот. Уставот прави разлика меѓу:

- » **Прво**, закони со кои „се утврдуваат правила“ и
- » **Второ**, закони со кои се „одредуваат основните начела“.

Смислата на ваквото разликување лежи во тоа што во првиот случај со законот исцрпно се регулира материјата што е во прашање, додека во вториот случај, „основните начела“ одредени со законот треба да бидат разработени и прецизирани во други прописи. За да избегнеме да ги набројваме областите кои според Уставот спаѓаат во документот на законското регулирање, може да се констатира воопштено дека станува збор, пред сè, за области за кои класичната теорија смета дека треба да бидат регулирани со закон:

- » **Прво**, правата и должностите на граѓаните;
- » **Второ**, даночната сфера;
- » **Трето**, кривичните дела и казните за нив;
- » **Четврто**, изборите;
- » **Петто**, основните прашања за организацијата на државната и на локалната власт.

На крајот од член 34 Уставот дозволува можност одредбите од членот да можат „да бидат прецизирани и дополнети со посебни органски закони“ што ја отвори можноста квазиограниченото набројување на областите кои се законски регулирани да можат да бидат проширени. Најчесто, и практиката уочувала вакви проширувања за кои и Уставниот совет и Државниот совет на Франција имале благонаклонет став.

Наспроти наведениот член 34 од Уставот кој ги одредува „главните области“ кои се регулираат со закон, член 37 утврдува дека „прашањата што не припаѓаат во закон-

ската сфера имаат уредбодавен карактер“. Значи, сите области за кои изрично не е предвидено дека треба да бидат регулирани со закон, без никакви ограничувања можат да бидат регулирани со уредби.

Така владата доби одврзани раце. На неа ѝ било изрично дадено правото со уредби да може да ги менува претходно донесените закони, односно да врши делегализација на материјата. **Во случај Парламентот да ги пречекори со Уставот утврдените граници, и да се најде, под претпоставка во некоја уредбодавна област, на Уставниот совет му е дадено право по барање на претседателот на Републиката или на првиот министер, пред прогласувањето на конкретниот закон, да ја оцени неговата уставност.** Во почетокот од стапувањето на сила на Уставот од 1958 година дошло до вистинска „поплава“ од донесени автономни уредби. Со текот на времето, нивниот број полека опаѓал.²⁸⁷

Заклучокот до кој дошле француските автори кога расправале за оваа „конверзија“ на односот меѓу законите и уредбите, е дека во практиката и не дошло до некои спектакуларни промени. Силата на правната традиција се покажала многу посилна, така што законот и натаму бил многу повеќе користен како основен акт за правно регулирање во однос на уредбите.

Инаку, постојната разлика во хиерархијата на актите и натаму е задржана, што се согледува во тоа што автономните уредби како подзаконски прописи мораат да се придржуваат до начелото на легалитет, односно до општите правни начела утврдени во законите и во Уставот. Државниот совет и натаму останува надлежен да покренува управен спор, да цени дали со уредбата не е извршено пречекорување на овластувањата, и во таков случај уредбата да ја поништи.

²⁸⁷ Vučina Vasović, *ibid.*, *op.cit.* (стр.466).

Под одредени услови, владата освен автономни уредби има право да донесува и т.н. ордонанси кои во основа имаат карактер на старите уредби со законска сила.

Одобрението на владата да донесува ордонанси, Парламентот го даде со усвојување на законите за хабилитација. Ваквото одобрение владата го бара кога треба да ја „извршува својата програма“. Ако го добие владата е овластена во согласност со Уставот, да „преземе мерки кои редовно спаѓаат во областа на законот“, а преку кои, во случај на потреба, може да ги менува и законските области.

Значи, во овој случај парламентот привремено се откажува од своите овластувања и во потесната област што припаѓа на законското регулирање утврдена со Уставот. **Овластување за донесување ордонанси секогаш се дава на одредено време прецизирано во законот за хабилитација. Ордонансите стапуваат на сила веднаш, но престануваат да важат ако владата, пред истекот на рокот утврден во законот за хабилитација, не поднесе нацрт-закон со кој се ратификува ордонансот.** За време на важењето на ордонансот, во согласност со законот за хабилитација, одредбите од ордонансот можат да бидат менувани само со закон. Од друга страна, **за време на важењето на одобрението на Парламентот владата да може да донесува ордонанси во одредени области, самиот Парламент не може оваа иста област да ја регулира со закон.**

Независно од значајните нормативни овластувања со кои располага Парламентот, може да се констатира дека и владата е многу влијателен учесник во законодавната работа на Парламентот.

- » **Прво**, за разлика од Третата и Четвртата Република кога во утврдувањето на дневниот ред на сед-

ниците на парламентарните домови, тие не биле самостојни, бидејќи најсилно влијание при нивно-то утврдување имала владата, во Петтата Француска Република **според Уставот од 1958 година, член 48, став 1, „дневниот ред на домовите, според приоритетот и редот што владата го утврдила, содржи нацрт-закони што ги поднела владата како и предлози на закони што таа ги прифатила“.** Значи, **владата во Петтата Француска Република станала господар на работата на Парламентот. Двата дома расправаат за работи по редослед утврден од владата.** Во член 48 од Уставот се споменуваат нацрт-закони и предлог- закони. Нацрт-закони се текстови чиешто усвојување го предлага владата (првиот министер), додека предлог-законите, врз основа на правото на законодавна иницијатива, ги предлагаат членовите на Парламентот.

- » **Второ, во Уставот во поглед на предлог-законите е предвидено и едно ограничување. Имено, со предлог-закон не може да се предвиди намалување на јавните приходи, ниту може да се воведе, односно зголеми некој јавен расход. Со оглед дека денес е тешко да се замисли закон што нема финансиски импликации, јасно е дека со ова значително се ограничува правото на законодавна иницијатива на членовите на Парламентот.** Од друга страна, како што видовме погоре, во дневниот ред приоритетно се ставаат само оние предлог-закони што владата претходно ги прифатила. Тоа значи дека, во спротивен случај, тие имаат малку шанса за нив воопшто да се расправа. **Владата во современите системи речиси без исклучок е главен иницијатор за донесување на закони. За тоа постојат низа објективни причини.**

Меѓутоа, во Франција давањето право на владата практично да го утврдува дневниот ред на седниците на домовите е и правно обезбедена повластена положба на нацрт-законите што таа ги подготвува и поднесува. Во праксата, според податоците на француските автори, околу 90% од законите што ги донесува Парламентот потекнуваат од иницијативите на владата, додека само 10% потекнуваат од предлозите на членовите на Парламентот.

- » **Трето,** начинот на работата на парламентарните комисиии. На пленумите на седниците се расправа по текст на нацрт-закон што го поднела владата (со евентуални измени и дополнувања направени во комисијата), а не по текстот што врз основа на нацртот би го подготвила надлежната комисија, како што тоа било во Третата и во Четвртата Република.²⁸⁸
- » **Четврто,** владата може, во случај на несогласување со домовите во поглед на некој законски текст, да бара од Националното собрание самостојно (без согласност на Сенатот), да донесе конечна одлука. Исто така, ако Парламентот, во рамките на со Устав одредениот рок, не го усвои нацртот на некој финансиски закон, владата е овластена да донесе ордонанс преку кој одредбите од конкретниот закон ќе може да ги стапи на сила. **Значи, Владата во случај на „непослушност“ на Парламентот, има право да го довери правото на одлучување за закон на само еден дом, односно може сосема да го заобиколи Парламентот и конкретната материја наместо со закон да ја регулира со свој ордонанс.**
- » **Петто,** многу значајно овластување на владата, кое никаде не се среќава, е нејзиното

право по повод гласањето за некој законски текст да покрене прашање на нејзина одговорност пред Националното собрание. Ако во рок од 24 часа не биде поднесен предлог за изгласување на доверба и таквиот предлог биде усвоен со мнозинство гласови од членовите на Собранието, конкретниот текст и без формално гласање за него ќе се смета дека е усвоен. Значи, овде Владата располага со многу силно средство на притисок врз Националното собрание. Примената на ова средство може да доведе до состојба неизгласан закон да се смета за донесен и покрај тоа што мнозинството во Парламентот, односно конкретно мнозинството членови од Националното собрание го немаат изгласано. Значи, во Петтата Република законот, освен по пат на усвојување во Парламентот, може да се донесе и по постапка на поднесување прашање на доверба на владата пред Националното собрание, ако против неговото усвојување не се изјасни апсолутното мнозинство од пратениците во домот. Така, законот, како што вели Бирдо, е многу повеќе израз на резигнација на Националното собрание отколку израз на неговата волја.²⁸⁹

Освен ваквото непосредно учество во законодавната работа на Парламентот, владата и по завршувањето на постапката на донесување на законите располага со едно посредно средство на влијание во примената на законите. По правило, поради примената на законот е потребно донесување на придружни прописи т.н. деривативни уредби. Нив ги донесува првиот министер. При тоа првиот министер не е врзан со никаков рок во кој би морал да донесе деривативна

²⁸⁸ Copeland, W., Patterson, C.S., (eds), *Parliaments in the Modern World, Changing Institutions*, Michigan:University of Michigan Press, 1997.

²⁸⁹ Frears, J., "The Role of the Depute in France", in V. Bogdanor (ed), *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituencies in Western Democracies*, London, Gower Publishing Company, (стр. 103-110).

уредба. Во праксата има бројни случаи кога овие уредби биле донесувани по истекот на неколку години. Некои од нив никогаш не биле донесени.

Постојат предлози ова дискреционо право на првиот министер да биде ограничено. Меѓу останатото, се предлага пред прогласувањето на законот владата задолжително да мора да утврди календар за донесување на прописи за примена на законите. Без ваков календар владата практично може да ја одложи примената на кој било закон усвоен во Парламентот.

3.2. Одговорност на владата пред парламентот

Според член 20, став 3 од Уставот, владата е одговорна за својата работа пред Парламентот. Со оглед на основните интенции на уставотворецот од 1958 година кои се состоеле од јакнење на улогата и положбата на владата на сметка на Парламентот, условите и постапката на ваквата начелно предвидена одговорност се утврдени на начин што таа практично може да се реализира само во исклучителни ситуации.

Со желба да се отстранат слабостите на системот на одговорност на владата пред Парламентот што во Третата и во Четвртата Француска Република имале за последица нестабилност на владата и нивно често менување, уставотворецот од 1958 година утврдил две правила кои се во согласност со веќе применетиот парламентарен систем:²⁹⁰

- » **Прво, предвидена е одговорност на владата исклучиво пред еден дом, односно пред Националното собрание како општо претставничко тело.** Вториот дом, Сенатот, повеќе не располага со можноста за покренување прашање на

²⁹⁰ Oellers-Frahm, K., "Italy and France: Immunity for the prime minister of Italy and the President of the French Republic", International Journal of Constitutional Law, Vol. 3, No.1, (стр.107-115).

одговорност на владата, со што нејзината положба е несомнено зајакната.

- » **Второ, во рамките на механизмите за одговорност на владата пред Парламентот повеќе не постои интерпелација,** што била моќно оружје во рацете на опозицијата за времето на Третата и на Четвртата Француска Република.

Задржани се само пратеничките прашања по теркот на британските, при што со Уставот е пропишано дека „една седница во текот на неделата е резервирана за прашањата на членовите на Парламентот и одговорите на членовите на владата“. Меѓутоа, праксата за поставување на пратеничките прашања кои може да се поднесат во усна или писмена форма, не е посебно развиена, и според оценките на француските автори тие не се некое значајно средство во остварувањето на институтот одговорност на владата. По однос на поставените пратенички прашања, како и по однос на расправите што потоа следуваат како одговор на надлежниот министер, не се гласа во ниту еден од двата дома на парламентот.

Со Уставот од 1958 година се предвидени две ограничувања во однос на прашањето за гласање недоверба на владата.

- » **Прво, предлогот за изгласување недоверба мора да биде потпишан од најмалку 1/10 од членовите на Националното собрание и**
- » **Второ, за предлогот за изгласување недоверба може да се гласа дури по истекот на 48 часа од неговото поднесување.**

Предлогот за гласање недоверба мора да биде усвоен со мнозинство од гласовите на сите членови на Националното собрание. Значи, за соборување на владата е неопходно да се изјасни „за“ апсолутното мнозинство од пратениците на Националното собрание, што несомнено ја отежнува можноста од изгласување недоверба на владата.

Посебно обезбедување да се поднесуваат чести предлози за изгласување недоверба на владата е уставната одредба според која потписниците на отфрлениот предлог за изгласување недоверба на владата не можат да поднесат нов предлог во текот на истото заседание на Парламентот. Владата може да покрене прашање на сопствена одговорност во врска со нејзината програма, декларацијата за општата политика или по повод гласањето на некој закон.

Во првите два случаја, ако владата изрично побара изгласување доверба во врска со програмата или декларацијата за општата политика, тогаш таа ако мнозинството пратеници се изјасниле „против“ е должна да поднесе оставка. Меѓутоа, во третиот случај во случај на гласање по повод усвојување на некој закон владата може да постави прашање на доверба, но за нејзино соборување е неопходно да биде поднесен и усвоен предлог за изгласување недоверба на владата. Значи, владата не мора да се грижи за своето останување на власт и покрај одделните гласања неповолни за неа сè додека против неа не се изјасни мнозинството од членовите на Националното собрание.

На овој начин, во рамките на „рационализираниот парламентаризам“ се предвидени бројни обезбедувања на стабилноста на владата, односно отстранување на опасностите од лесното соборување на владата.

Одговорноста на владата пред Парламентот постои во начело, и таа во основа е формална. Парламентот малку може да влијае на работата на владата. По правило и владата и мнозинството во Парламентот се верни на претседателот на Републиката, поради што во историјата не доаѓало до почести меѓусебни судири.

Парламентот практично е предаден на милост и немилост на владата ако не е подготвен на последната консеквенца: соборување на владата. А соборувањето на

владата лесно може да доведе до распаѓање на Националното собрание. Затоа нејзините членови тешко можат да се одлучат на овој чекор, свесни дека можат да бидат „пратени дома“, односно принудени повторно да поминуваат преку изборната процедура со неизвесен резултат.²⁹¹

Од друга страна, **соборувањето на владата во Парламентот нема многу голема цел поради фактот што вистинската политика во земјата не ја утврдува владата, туку претседателот на Републиката, кој се избира непосредно од граѓаните (исто како и Националното собрание), и кој е политички неодговорен за својата работа пред парламентот.**

Земајќи ги предвид сите овие моменти, во Петтата Француска Република практично се приближува концепцијата според која Националното собрание за својот петгодишен мандат треба да соработува со владата по можност до истекот на мандатот, со оглед на фактот дека еднаш ја добила довербата од Собранието. Според ова својство, францускиот „рационализиран парламентаризам“ во значителна мера се приближува до британскиот парламентаризам, иако тој дејствува во потполно поинакви услови.

²⁹¹ Meny, Y., Knapp, A., Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, Oxford, Oxford University Press, 1998.

ГЛАВА 6



ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛЕН СОВЕТ НА ФРАНЦИЈА

Воведен со Уставот од 1958 година, Економскиот и социјалниот совет има малубројни свои претходници како во Франција, така и во другите земји.

Станува збор за прво тело од ваков вид што има надлежност да обезбеди претставување на различните економски и социјални интереси во земјата. Едновремено овој совет е вид економски парламент кој наликува на Економскиот совет предвиден со Вајмарскиот устав на Германија од 1919 година.

Во Франција тела со сличен карактер но без уставна основа беа воведени во 1924 и 1936 година. Со Уставот од 1946 година било предвидено постоење на Економски совет, така што од тогаш оваа институција станала уставна категорија.

Уставот од 1958 година го задржа овој совет со изменет назив Економски и социјален совет, со значително проширени овластувања. Основната цел на постоењето на овој совет била утврдена во Органскиот закон од 1958 година: „Советот ја поттикнува меѓусебната соработка на различните професионални категории и обезбедува учество во економската и социјалната политика на владата“.

Советот има постојани и повремени членови.

Бројот на постојаните членови е 200, при што мнозинството членови го избираат синдикалните, односно професионалните организации, а околу 60-тина од нив ги именува владата.

Мандатот на членовите на советот изнесува 5 години.

Освен постојани, владата повикува и повремени членови-експерти да земат учество во неговата работа (во неговите т.н. секции), бидејќи освен на седници, Советот работи и во секции.

Економско-социјалниот совет е чисто советодавно тело кое на владата ѝ дава мислења за нацрт-законите од областа на економијата и социјалните служби, како и за актите од сферата на економското планирање. Советот има право по сопствена иницијатива да ѝ обрнува внимание на владата за одредени прашања, да предлага реформи и да дава свои мислења во сферата на економијата и социјалните политики.

Денес, овој совет се занимава и со прашањата на заштита на животната средина и истиот има и проширен назив, Совет за економија, за социјала и за животна средина.

ГЛАВА 7



УСТАВЕН СОВЕТ НА ФРАНЦИЈА

За прв пат институтот за оценка на уставноста во Франција бил воведен со Уставот од 1946 година каде било предвидено постоење на посебен Уставен одбор со овластување за оценка на согласноста на законите со нормативниот дел од Уставот и тоа пред нивното прогласување. Меѓутоа, дури со Уставот од 1958 година, оценката на уставноста добила поразвиена форма.

Органот што ја оценува уставноста на законите во Франција се нарекува Уставен совет. Тоа значи дека не се работи за суд, како во другите земји, туку за специфичен орган.²⁹²

Уставниот совет е тело составено од 9 члена именувани на 9 години, со тоа што секоја трета година составот се обновува за 1/3. Членовите на кои им истекува мандатот не можат повторно да бидат именувани. По тројца членови на Советот именува претседателот на Републиката, претседателот на Националното собрание и претседателот на Сенатот. Освен именуваните членови, во Советот како доживотни членови влегуваат и поранешните претседатели на Републиката.

Покрај надлежностите во изборната и во референдумската материја каде Уставниот совет ја цени легалноста на постапката за избор на претседателот на Републиката, пратениците и сенаторите, односно спроведувањето на референдумот, како друго основно овластување на Уставниот совет е да ја оценува и уставноста на законите, со тоа што оваа оценка е превентивна по својот карактер.

Уставот прави разлика меѓу органските и обичните закони. Називот органски закон во правната теорија се употребува да ги означи законите со кои, врз основа на Уставот, се разработуваат уставните начела и поблиску се

²⁹² Vučina Vasović, *ibid.*, *op.cit.* (стр. 510).

определува организацијата и функционирањето на уставните институции, пред сè, највисоките државни органи.

Според францускиот Устав од 1958 година, органскиот закон е уставна категорија. Уставот на повеќе места изрично го има предвидено донесувањето на органските закони, и тоа за организацијата на Парламентот, за должината на мандатот на пратениците, за бројот на пратеници во Националното собрание и во Сенатот, за условите и начинот на избор, за организацијата и функционирањето на Уставниот совет, Високиот суд на правдата, Економскиот и социјалниот совет и слично.

Причината за воведувањето и донесувањето на органските закони се гледа во желбата на уставотворецот да го растовари уставниот текст, како и најважните прашања од државното уредување да бидат регулирани со посебна категорија на закони. До Уставот од 1958 година, органските закони немале посебен статус, различен од обичните закони. Меѓутоа, со Уставот тие добиле посебно место во хиерархијата на правните прописи меѓу Уставот и обичните закони.

Во однос на обичните закони, органските закони се разликуваат и по тоа што сите органски закони, пред прогласувањето, мора да бидат поднесени до Уставниот совет кој е должен да се изјасни за нивната согласност со Уставот. Овие закони не можат да стапат на сила без задолжителна проверка на нивната согласност со Уставот.

Од друга страна, за обичните закони разгледувањето на уставноста од страна на Уставниот совет е само факултативно. **Пред прогласувањето на законите, Уставниот совет се впушта во оценка на нивната уставност само на барање на овластените предлагачи. Според првобитниот текст на Уставот, како предлагачи се сметаат претседателот на Републиката, првиот министер и претседателите на двата дома на Парламен-**

тот. Со уставната ревизија од 1974 година, правото на поднесување на законите на оценка на уставноста го добија и 60 пратеници, односно исто толку сенатори, додека, пак, од 2010 година ваквото право било проширено и за граѓаните кои, исто така, имаат можност да се обратат за мислење дали одреден закон е уставен или не.

Ако Уставниот совет се изјаснил дека одреден закон е уставен, неговата уставност не може повторно да биде оспорувана. Во согласност со мислењето на Уставниот совет, тој не може да се впушта во оценка на уставноста на законите усвоени на референдум со оглед дека тие се донесени во согласност со непосредниот израз на сувереноста на граѓаните.

Уставниот совет цени дали законот е согласен со Уставот во неговиот интегрален текст, вклучително и со Преамбулата. Според ставот на Уставниот совет, тој е надлежен да ја оценува и согласноста на законите со начелата од уставна вредност на начин како што самиот Совет ги разбира. **Уставниот совет својата одлука ја донесува во рок од еден месец (а во случај на итност, по барање на владата, во рок од осум дена), и таа е конечна и извршена. Уставот вели дека со одлуката на Уставниот совет се задолжени сите органи кои ги сочинуваат „јавните власти“, како и „сите управни и судски органи“.**

Законската одредба која е утврдена како противуставна не може да биде прогласена и не може да стапи на сила.

Инаку, Уставниот совет има релативно богата пракса. Така, тој до 1979 година имаше донесено 39 одлуки за согласноста на органските закони со Уставот, додека во поглед на оценката на уставноста на обичните закони се разликувале два периода во неговата работа: првиот период е до 1974, а вториот е по 1974 година.

Во првиот период како овластени предлагачи се сметале единствено претседателот на Републиката, првиот министер и претседателите на двата дома на Парламентот. Пред Уставниот совет биле покренати само десетина случаи на оценка на уставноста, и тоа исклучиво на иницијатива на првиот министер и претседателот на Сенатот.²⁹³

Во овој период, значи до изнесувањето на законот за оценка на уставноста се доаѓало само поради евентуалното несогласување меѓу владата и мнозинството пратеници во Парламентот, поконкретно во Сенатот. Откако во 1974 година кругот на овластените предлагачи се проширил и на пратениците, односно сенаторите, бројот на случаите за оценка на уставноста значително се зголемил, така што само во периодот до 1979 година имало 38 предлози за оценка на уставноста поднесени од страна на парламентарците. Ваквата промена во тенденцијата на поднесување предлози за оценка на уставноста на законите пред Уставниот совет била многу значајна, бидејќи со неа била дадена можност и опозицијата да ја подвргне под контрола работата на Парламентот пред Уставниот совет. Ваква можност опозицијата немала пред 1974 година.

Освен превентивната оценка на уставноста на законите, Уставниот совет има мошне значајно овластување да врши надзор над распределбата на нормативните овластувања меѓу Парламентот и владата утврдена со Уставот.

Како што видовме погоре, во односите меѓу овие две институции е можно да се појават одредени несогласувања во поглед на распределбата на материјата што е во нивна надлежност. Ако вакво прашање на несогласување се појави во текот на законодавната постапка, истото мора во рок од 8 дена конечно да биде одлучено од страна на Уставниот совет по барање на првиот министер или на прет-

²⁹³ Диминик Турпен, Уставно право, Арс-Ламина ДОО, (стр. 466-496).

седателите на двата дома пред кои се води расправата за прашањето.

Уставниот совет е надлежен по барање на првиот министер да се изјасни дали владата е овластена да ги менува одредбите од законите со декрет ако Парламентот навлегол во зоната на уредбодавната област. Во случај Уставниот совет позитивно да се изјасни на ваквото прашање се врши т.н. делегација на законските одредби.

Воведувањето на орган надлежен да ја оценува уставноста на законите, иако со ограничени овластувања кога станува збор за оценка на уставноста на законите донесени на референдум, донесе многу добри резултати во Франција. Самото постоење на овој политичко-судски орган во системот на Петтата Француска Република значи одредено обезбедување на уставноста во земјата (посебно по заминувањето на Де Гол од политичката сцена). Одредени негови одлуки придонесоа кон практично регулирање на односите меѓу највисоките државни органи во согласност со уставните норми. Со оглед дека Уставниот совет врши оценка на уставноста на законите и во однос на Преамбулата на Уставот во која се утврдени правата и слободите на граѓаните, ова значи дека Советот работи и во насока на обезбедување и заштита на овие права и слободи.

По 1974 година кога се зајакна позицијата и работата на Уставниот совет се упатија и критики во однос на малиот број подносителите на барања за заштита на уставноста на законите. Како резултат на критиките правото на иницијатива за поведување постапка за оценка на уставноста им се даде и на граѓаните на Франција.

ГЛАВА 8



ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ВО ФРАНЦИЈА

Современиот систем на локална самоуправа во Франција почива главно на основите кои биле поставени во оваа земја пред речиси два века. Сè до неодамна, овој систем се состоел од две категории единици:

- » **Општини и**
- » **Департмани.**

Додека општините како традиционални единици на локалната власт настанале уште во средниот век, департманите за прв пат се воведени од страна на Наполеон Бонапарта.

Француската револуција го стави крајот на провинцискиот партикуларизам типичен за стариот режим, при што републиката била прогласена за „една и неделива“. Оваа револуционерна девиза означила приврзаност кон унитарното и кон централистичкото уредување. Меѓутоа, со оглед на територијалната големина на земјата и постоењето на околу 40.000 општини, било неопходно да се воведат средно ниво на власт меѓу центарот и општините. Токму затоа се воведени департманите независни од тогашната поделба на Франција на провинции. Односите меѓу повисоките и пониските органи биле поставени на строго хиерархиски основи со многу малку самоуправни овластувања на локалните органи на власта. **Карактеристичен е и самиот назив на целиот локален систем. Во Франција се зборува за „локална управа“, а не за локална самоуправа, така што овој назив ја означува вистинската состојба на работите на терен.**

Основна единица на локалната самоуправа во Франција е општината. Денес нивниот број изнесува нешто над 36.000 од кои близу 29.000 имаат помалку од 1000 жители (а преку 4.000 општини имаат помалку и од 100 жители). **Ова е последица на примената на традиционалните начела во согласност со кои секоја селска населба, па и онаа најмалата, може да формира посебна**

општина. Посериозни обиди за реформа на политичко-територијалната поделба во историјата на Франција немало.

Сите општини во Франција имаат истоветен статус, односно нема разлика меѓу селската и градската самоуправа (исклучок е статусот и организацијата на главниот град Париз и градот Лион).

Највисок орган во општината е општинскиот совет чишто членови се избираат од страна на граѓаните за мандат од 6 години. Советот се состанува четири пати годишно, а со извршните овластувања на власта располага избраниот претседател на општината – мерот, заедно со еден или повеќе негови заменици. Статусот на мерот е хибриден. Тој истовремено е и извршен орган на општинскиот совет кој ги спроведува одлуките на советот, и агент на владата во општината кој се грижи за спроведувањето на законите, извршувањето на одлуките донесени од повисоките власти и слично. Мерот е по правило истакната и позната во јавноста локална личност, член на политичка партија која го има мнозинството во општината.

Како второстепена единица во локалната управа на Франција се смета департманот. Во земјата има вкупно 96 департмани.

Секој департман има свој општ совет чии членови се избираат по „кантоните“ (станува збор за судски и изборни територијални единици без сопствени органи и без никакви самоуправни овластувања). Членовите на советот се избираат за мандат од 6 години, додека советот се состанува на две редовни годишни заседанија кои просечно траат по 15 дена. Советите ги избираат департманските комисиони со вкупно од 4 до 7 члена, кои меѓу заседанијата на советите имаат одредени овластувања.

На чело на департманите стои префект именуван од страна на претседателот на Републиката. Тој, слично како

и мерот, е и агент на централната влада и извршен орган на советот. Префектот раководи со администрацијата на департманот и располага со значителни овластувања. Префектот по правило е истакната политичка личност со голем углед во локалната средина и со професионално искуство.

Департманите се делат на срезови, на чело со потпрефектите, кои, исто така, ги именува владата, но тие се само административна испостава на департманите кои служат како посредници меѓу департманите и општините. И општините и департманите имаат работи што влегуваат во рамките на сопствената и пренесената надлежност. Сопствената надлежност е мала и во основа со мало значење. Многу позначајни се пренесените надлежности со кои општините и департманите мораат да се занимаваат во согласност со законот, така што во нивното извршување немаат речиси никаква слобода. За овие работи се грижи мерот, односно префектот, а не избраниот совет. И едната и другата категорија единици располагаат со сопствени финансиски средства кои потекнуваат од собирањето на локални даноци, локални такси, приходи од комуналните служби, државни субвенции, заеми и слично, иако често пати се констатира дека овие средства се недоволни.

И општините и департманите имаат одредено значење во обликувањето на централните органи на власта со оглед дека нивните органи – мерот, општинскиот совет и департманскиот општински совет – учествуваат во изборот на членовите на Сенатот (до 1962 година учествуваа и во изборот на претседател на Републиката).

Меѓусебните односи на органите на општините и департманите, од една, и департманите и централните органи, од друга страна, се одликуваат со висок степен на надзор врз работата на повисоките над пониските органи. Ваквиот надзор го врши најнапред мерот, односно пре-

фектот кој „во име на државата“, непосредно и ефикасно влијае врз работата на локалните власти.

Вториот значаен облик на надзор е т.н. тутела, односно старателство, подреденост на општините под департаментите (а преку нив и под централните органи), и департаментите под централните органи.

Повисоките органи им даваат налози и напатствија за работа на пониските органи, им вршат контрола врз законитоста и целисходноста на работата, имаат право да им ги потврдаат нивните најважни акти и можат да пристапат кон распуштање на локалните органи (конкретно на општинскиот совет).

Последниве неколку децении во Франција се барат решенија преку задржување на постојната структура и организација на локалната власт да биде овозможено подобро да се излезе во пресрет на современите барања на развојот на локалната власт. Постојат напори застарената традиционална политичко-територијална поделба во земјата да се замени со интензивно здружување на општините во „синдикати“ како облик на интеркомунална соработка, во рамките на која се формираат заеднички органи кои се грижат за извршување на одделни функции од значење за локалната власт и за граѓаните.

И второ, департаментите се сметаат за релативно мали политичко-територијални единици формирани поради административната целисходност, без многу да се води сметка за економските потреби и барања во земјата, Токму затоа се дојде до идеја да се формираат региони како суперединица на локалната самоуправа.

По Втората светска војна, регионите биле формирани за одделни служби, а не како единици со општи надлежности. Така, постоел 21 регион со економски, пред сè, плански функции, 8 региони имале полициски функции, потоа

одреден број региони се формирале за области во сферата на образованието, судството, социјалното осигурување итн. Сите овие региони биле непосредно поврзани со соодветното министерство. Во 1964 година биле формирани 22 региона, кои од 1972 година добиле својство на правно лице, но и натаму тие немале општа надлежност: регионите останале единици со надлежности во делот на економското планирање и организирање на јавните работи. На чело на регионот се наоѓа регионален префект, заедно со него постои регионален совет и посебен „економски и социјален одбор“, вид втор дом на регионалниот парламент со советодавни овластувања.

Претседателот на Франција, Де Гол, во 1969 година го изнел на референдум нацрт-законот со кој било предвидено регионите да станат вистински политичко-територијални единици, од највисок трет степен. Нацртот на овој закон бил отфрлен на референдум од страна на граѓаните, иако неговите основни идеи делумно биле спроведени во 1972 година за време на претседателствувањето на Жорж Помпиду.

ГЛАВА 9



ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ ВО ФРАНЦИЈА

Идејните основи на првите граѓански политички партии во Франција се создале во делата на просветителите во 18 век, а како претходници на првите политички партии најчесто се сметале Клубот на јакобинците и Клубот на жирондистите. Иако овие два клуба се сметале за претходници на првите партии во Франција, сепак, за партии во модерна смисла на зборот не може да стане збор во овој период од политичкиот развој на земјата. Политичките клубови одиграле голема улога во политичкиот живот на Франција. Постоеле околу 120 политички клуба.²⁹⁴

Интересно за Франција е што со францускиот генерал Наполеон Бонапарта се поврзува и поделбата на партиите на десно ориентирани, лево ориентирани и на партии во центарот. Имено, Наполеон во 1789 година, во интерес на пребројувањето на своите следбеници во францускиот парламент, наредил оние пратеници кои ја прифаќале неговата политика да седнат десно од него, додека оние пратеници кои не ја прифаќале да седнат на левата страна. Така, аристократијата се нашла на десната страна од кралот, додека ситната буржоазија и приврзаниците на граѓанските интереси на левата страна.

Сосема неочекувано оваа поделба стана основен критериум во разликувањето на политичките партии и нивните идеологии и во современиот период.

Треба да се напомене дека организацискиот развој на француските партии се појавил нешто подоцна за разлика од партиите во англосаксонските земји. Имено, во 19 век политичката борба околу воведувањето на републиката или монархијата во Франција била проследена и со партиски поделби меѓу монархистите и републиканците. При тоа, овие две групации немале целосно хомоген карактер.

²⁹⁴ Vučina Vasović, Savremene demokratije, ibid., op.cit.

Во рамките на републиканската групација постоеле т.н. опортунисти, односно конзервативци, од една, и либерали, како порадикална структура, од друга страна. И на страната на монархистите, исто така, постоеле неколку групи, меѓу кои посебно се истакнале: легитимистите, орлеанистите и бонапартистите.

Дури кон крајот на 19 и почетокот на 20 век дошло до конституирање на современите партии во Франција. По конечната победа на републиканските идеи, значи од крајот на 19 век, во Франција слабеело влијанието на класичната десница, така што само повремено доаѓале до израз одделни десничарски партии (на пример, профашистичката организација Француска акција во 30-тите години од 20 век или т.н. пужадисти за време на Четвртата Република).

Главната борба за освојување на политичкиот терен се водела меѓу левицата (со децении претставувана од комунистите, социјалистите и левото крило на радикалите), и партиите на центарот, кои биле повеќе на број, и меѓу кои постоела разлика на оние од левата и на оние од десната страна на центарот. Партиите на центарот се карактеризирале со немање цврста партиска структура и организираност. Тие имале форми на повремено собирање и организирање без некоја постојана и прецизно дефинирана програма и без бројно членство.

Политичките партии, како и партискиот систем на Франција се разликуваат од оние во англосаксонските земји од неколку аспекти.

- » **Прво**, се смета дека француските партии се повеќе доктринарни и идеолошки, а помалку прагматични од партиите во англосаксонските држави.

- » **Второ**, тие се внатрешно поцврсто организирани за разлика од партиите во САД или во Британија.
- » **Трето**, партиите во Франција имаат подлабока социјална втемеленост за разлика од партиите во САД.
- » **Четврто**, постои мислење дека развиениот индивидуализам во Франција бара и поширок распон на политички избор и опции што извршиле свое влијание и врз карактерот на партиите.
- » **Петто**, историските околности и крвавите судири по различни основи извршиле силно влијание на екстремните краеве од широкиот спектар на политички гледања и барања. Како резултат на овие процеси, во текот на 30-тите години од 20 век, на крајниот дел од десницата се формирала профашистичката организација Акција за Франција, а подоцна во текот на Четвртата и Петтата Република се формирале и пужадистите. Од друга страна, пак, на крајната левица се формирала групација на уште полева и порадикална организација од Комунистичката партија која била поделена на повеќе фракции.
- » **Шесто**, во Франција левите партии традиционално имале поголемо влијание и сила за разлика од левите партии во другите европски земји. Најчесто, основната борба се води меѓу партиите од левиот блок, во кој биле вклучени комунистите, социјалистите и радикалите од левото крило, и партиите од десноцентристичкиот блок, во кој биле опфатени главните десно ориентирани партии и партиите на десниот центар.

Повеќепартискиот систем во Франција, како и постоењето на бројни партии во оваа земја, често пати,

се утврдувал како причина за политичката непостојаност на системот, честите политички кризи во управувањето со институциите, како и политичката нестабилност на власта.²⁹⁵ Интересно е што во Франција постојат различни класификации на партиите во системот кои се среќавале меѓу актуелните политичари, но и меѓу научните работници

Така, на пример, поранешниот француски претседател Франсоа Митеран разликувал комунистички, социјал-демократски, либерално-демократски и конзервативни партии во Франција. За разлика од него, Помпиду разликувал голисти, комунисти, обединети социјалисти, реакционерна левица, „европска десница“, и „национална“ десница (и едната и другата настанале под влијание на САД). Одредени автори пишувале за француските партии по Втората светска војна поделени на шест идеолошки семејства: комунисти и социјалисти; радикални социјалисти и католици; и конзервативци и голисти. Како критериум за оваа поделба се користеле класните основи, како и различните гледања кои партиите ги имале за економската политика, парламентарно-извршните односи и местото на религијата во политиката.

Одредени автори дури се обидувале свесно да ја избегнат поделбата на партиите на левица и на десница поради фактот што современите партии веќе не можеле лесно да се поделат само врз основа на идеолошките критериуми. Така, на пример, наведуваат авторите, catch all партиите тешко дека можеле да се стават во одредена група само врз основа на идеолошките критериуми, бидејќи нивните програми се наменети за различни слоеви или групи на граѓани.

²⁹⁵ Hancock, M.D., Conradt, D.P., Peters, B.G., Safran, M., White, S., Zariski, R., *Politics in Europe*, Chatman, New York, (2003).

Денес во Франција се среќаваат неколку релевантни политички партии кои се важни за обликувањето и за функционирањето на политичкиот систем на оваа земја. Така, во делот на левицата, значајно место заземаат Комунистичката партија на Франција, која се сметала за најсилна и најорганизирана партија во Франција основана во 1920 година, Социјалистичката партија, основана далечната 1901 година, и Движење на радикалната левица, во делот на партиите од политичкиот центар значајно место заземаат деголистите (деголистичката партија Сојуз за Републиката која подоцна се трансформирала во Нова деголистичка десница), Унијата за народно мнозинство основана во 2002 година, Централно-десничарска унија за француска демократија, основана во 1978 година, Републиканското народно движење, Либерално-демократската партија и Партијата на зелените основана во 1984 година, додека во делот на десницата се наоѓаат Движењето за Републиката (конзервативци), Националниот фронт на Жан-Мари ле Пен, основана во 1972 година и уште неколку помали партии.

Според Елгие и Григс, политичките партии во Франција имаат четири главни карактеристики:²⁹⁶

- » **Прво**, многу од нив имаат свои историски политички претходници, но повеќето од нив се неодамна формирани;
- » **Второ**, речиси сите се стремат да имаат мал број на членови и моќни локални елити;
- » **Трето**, тие се високоперсонализирани организации центрирани околу партискиот лидер, како и
- » **Четврто**, во секоја од нив постојат бројни партиски фракции.

²⁹⁶ Elgie, R., and Griggs, S., *French Politics: Debates and Controversies*, London: Routledge, (стр. 99-102).

Партиите се исклучително дисциплинирани, од една, но и длабоко компетитивни внатре меѓу членството, од друга страна, што се смета за директна последица на силното влијание на претседателот во Петтата Француска Република.



IV. УСТАВЕН И ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ НА СОЈУЗНА РЕПУБЛИКА ГЕРМАНИЈА

ГЛАВА 1



УСТАВНО-ПРАВНА ИСТОРИЈА НА ГЕРМАНИЈА

Како што е тоа случај и со другите современи демократски држави, системот на Сојузна Република Германија е востановен во конкретен историски момент. При тоа, потребно е да се нагласи дека во Германија системот не настанал постепено како резултат на постојаните борби меѓу клучните сегменти во германското општество, туку како резултат на **перцепциите на клучните држави-победнички во Втората светска војна од која Германија излезе како најголем губитник. Државите-сојузнички во војната се директни учеснички во изработката на германскиот повоен устав познат како Основен закон на СР Германија. Тие, всушност, и ја одобриле неговата финална верзија.**

Пред донесувањето на Уставот, клучните функции во германската држава ги извршувале самите сојузнички сили, кои во основа, во тоа време ја остварувале и сувереноста во Германија.

Станува збор за функционирање на тело познато како Контролен совет во кое членувале претставници на четирите сојузнички сили, при што интересно е да се напомене дека во одредени временски периоди ова контролно тело многу тешко успевало да функционира во полн капацитет, пред сè, како резултат на несогласувањата меѓу сојузниците. Овие несогласувања кулминирале во 1946 година, за веќе во следната 1947 година да се случи и формално распуштање на Контролниот совет.

Токму во овој период светот почнал да се соочува со блоковската поделеност на два дела:

- » **Првиот, западен, односно демократски блок предводен од САД;**
- » **Вториот, источен, комунистички блок предводен од Советскиот Сојуз.**

И Германија не останала имуна на светската блоковска поделеност, бидејќи и таа била поделена на

два дела, на Западна Германија, како демократска држава, и на Источна Германија, како комунистичка држава.

На 7 јуни 1948 година, на посебен состанок одржан во Лондон поради вкупните прилики и состојби во Германија, претставници на САД, на Франција и на Обединетото Кралство дошле до заклучок дека е потребно усвојување на препораки за државата кои во историјата се забележани како Франкфуртски документи. Меѓу другото, во нив било сугерирано на министрите-претседатели на западните зони во Германија да направат „уставотворно собрание за подготовка на нов предлог-устав на земјата“, што потоа требало да им биде доставен на изјаснување на германските региони. Според препораката, исто така, идниот устав требало да содржи одредби кои ќе им овозможеле на Германците да дадат свој придонес во насока на надминување (укинување) на тогашната поделба на Германија, но не со цел обновување на централизираниот Рајх, туку преку воспоставување федерација како нов облик на владеење.

Во јули 1948 година откако ги добиле препораките од западните сојузници, министрите-претседатели на 11 сојузни покраини формирале експертска комисија за уставните проблеми и прашања која се состанала во Херенхимзе во Баварија каде бил создаден и пред нацртот на повоениот германски устав. Овој текст потоа му бил поднесен на парламентарниот совет на усвојување. Парламентарниот совет бил составен од 65 члена именувани од страна на регионите.

Од август 1948 година до мај 1949 година, парламентарниот совет заседавал во континуитет во Бон, дебатирал по повод нацрт-уставот, поднесувал амандмани подготвени од страна на комисијата, така

што на 8 мај 1949 година бил усвоен и конечниот текст на уставот со 53 гласа „за“ и со 12 „против“ од членовите на Советот. Инаку, Уставот е уште попознат и како Основен закон (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)

Во оваа смисла, треба да се напомене дека парламентарниот совет намерно не го употребил терминот „Устав“. Имено, со употребата на терминот „Основен закон“, всушност, се настојувало да се укаже на привремената природа на режимот кој бил воведен во услови на постоење на сојузничка окупација, односно во услови на поделба на територијата на Германија. Во овој дух треба да се разгледува и донесената одлука релативно малиот град Бон да се смета за престолнина на федерацијата.

Замислен како преоден акт, Основниот закон бил прифатен и од страна на регионалните собранија, со исклучок на регионалното собрание на Баварија. Основниот закон на Германија бил изгласан со повеќе од двотретинско мнозинство од гласовите и истиот стапил на сила на 23 мај 1949 година.²⁹⁷

Генерално, наспроти изворната намера на уставотворците да трае релативно пократко време, Основниот закон, и покрај тоа бил мошне грижливо и темелно изработен уставен текст кој останал да се применува како што можеме да видиме до ден-денес, истовремено придонесувајќи во насока на натамошно развивање на демократските стандарди на модерната уставност во светот.

²⁹⁷ David P. Currie, The Constitution of the Federal Republic of Germany, Chicago: Chicago University Press, 1994.

ГЛАВА 2

УСТАВОТ НА СОЈУЗНА РЕПУБЛИКА ГЕРМАНИЈА

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Основниот закон од 23.5.1949 година го носел печатот на предвоениот период, бидејќи токму во неговата преамбула се вели дека германскиот народ од сојузните покраини „дејствувајќи во име на Германците, на кои им било забрането да соработуваат на оваа задача“, изјавува дека „е свесен за одговорноста пред Бога и пред човештвото и дека има за цел да му даде на новиот поредок политички живот во текот на преодниот период“.

Овој нов поредок почивал на силната потврда на правната држава, но останал верен и на традицијата на федералната држава која била укината од нацистичкиот режим, и начелото на парламентарен систем кое Вајмарската Република не успеала да го оживее така како што било замислено. Токму Вајмарскиот парламентарен систем во согласност со Основниот закон бил обновен по примерот на рационализираниот парламентаризам изграден врз искуствата од поразот на претходниот режим.²⁹⁸

Рационализираниот и обновениот парламентаризам ја исклучил постапката на т.н. полупосредна демократија (освен во материјата за реорганизација на федералната територија), иако член 20, 21 и 22 од Основниот закон велат дека „сувереноста потекнува од народот и народот го остварува суверенитетот по пат на избори и референдум“.

Реставрираната парламентарна демократија имала целосно посреден карактер. **Член 21 од Основниот закон ја признал улогата на партиите во формирањето на политичката волја на народот, но под услов нивните намери да не се насочени кон нарушување на основите на либералниот и демократски поредок“.**

²⁹⁸ David P. Currie, *ibid.*, *op.cit.*

За ревизија на Основниот закон се барала релативно строга, но многу кратка постапка која била спроведена во неколку наврати од 1949 година. Така, во согласност со член 79 од уставниот закон за измена на Основниот закон требало да биде прифатен со 2/3 мнозинство од членовите на Бундестагот и со 2/3 мнозинство од членовите на Бундесратот.

Бараното квалификувано мнозинство било многу големо, иако во него не биле предвидени регионите. Се сметало дека преку Бундесратот се обезбедило федералното начело со што постапката се олеснила и веројатно се забрзала во споредба со некои други федерални држави.

Било предвидено измена, односно ревизија на Основниот закон да не може да се врши на:

- » **Прво, начелото на поделба на федерацијата на региони;**
- » **Второ, учеството на регионите во законодавната власт; и**
- » **Трето, начелата наведени во членовите од 1 до 20 кои се однесуваат на правната држава и на основните права.**

1. РАЦИОНАЛИЗИРАН ПАРЛАМЕНТАРИЗАМ НА ГЕРМАНИЈА

Германскиот уставотворец во 1949 година, односно во текот на изработката на Уставот имал собрано бројни предлози што му сугерирале да се воведат претседателски или мандатен систем во определен временски период во земјата. Станувало збор за систем кој не ќе можел да ја доведе под знак прашање одговорноста на владата за времетраење на нејзиниот мандат. И покрај овие предлози, германскиот уставотворец недвосмислено се изјаснил за воведување на парламентарен систем.

Едно од суштинските прашања за германскиот уставотворец било да воспостави авторитет на извршната власт, бидејќи токму Вајмарскиот устав доживеал неуспех поради неуспешната комбинација на различните начела на владеење што во пракса се покажале како неспојливи. Со цел да го избегнат враќањето на претходниот Вајмарски режим во пракса, уставотворецот на Бонската Република извршил рационализација на парламентарните правила на политичка одговорност до краен степен во рамките на еден монистички систем.

Вака воспоставената гаранција меѓу законодавната и извршната власт тежнеела кон јакнење на стабилноста на извршната власт, односно на федералниот, сојузниот канцелар. Канцеларот навистина треба да ја ужива непосредната доверба од Бундестагот (член 63 од Основниот закон) што е услов за негово доаѓање на власт. Исто така, тој е единствена личност чија политичка одговорност може непосредно да се доведе во прашање.

Односите меѓу властите во Германија, во согласност со Основниот закон, првенствено се однесуваат на канцеларот и на Бундестагот. При тоа, **во Основниот закон се востановени четири најважни државни институции:**

- » **Прво, Сојузниот парламент со дводомна структура составена од Бундестаг и Бундесрат;**
- » **Второ, претседател на федерацијата;**
- » **Трето, Влада; и**
- » **Четврто, Сојузен уставен суд.**

ГЛАВА 3



СОЈУЗЕН ПАРЛАМЕНТ НА ГЕРМАНИЈА

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Во согласност со сојузниот карактер на државата, како и во согласност со историските искуства низ кои има поминато Германија, законодавната власт во оваа земја ја извршува сојузниот Парламент со дводомна структура составена од:

- » **Прво, Сојузен совет, познат како Бундесрат (Bundesrat). Овој дом ги претставува интересите на сите 16 регионални држави кои ја сочинуваат Сојузна Република Германија (16 сојузни покраини познати како ландери – Länder).**
- » **Второ, Сојузното собрание познато како Бундестаг (Bundestag). Овој дом ги претставува интересите на сите граѓани во федерацијата.**

Иако колоквијално и низ дебатите, а имајќи го предвид британското функционирање на Парламентот, Бундесратот уште се именува и како Горен, а Бундестагот како Долен дом, сепак, Основниот закон на Германија со кој се востанови овој уставно-правен систем не прави вакво разликување меѓу двата дома во парламентот.

1. СОЈУЗЕН СОВЕТ – БУНДЕСРАТ

Бундесратот е составен од претставници на 16 сојузни покраини (ландери) кои заедно ја сочинуваат физиономијата на СР Германија.

Во член 50 од Основниот закон се вели дека „Сојузните покраини учествуваат во законодавните и во административните работи на федерацијата преку Бундесратот“.

Во поглед на составот на Бундесратот, Основниот закон не ги следи начелата на изборност и паритетно претставување кои преовладуваат посебно во аме-

риканскиот и во швајцарскиот федеративен систем, туку се враќа на моделот од 1871 година, според кој Бундесратот се сфаќа како собрание на министрите од тогашното Царство кои влегувале во собранието во согласност со посебниот систем на пондерирање на гласовите.

Според член 51 од Основниот закон, Бундесратот го сочинуваат членови на владите на сојузните покраини кои истовремено можат да бидат именувани, но и отповикани.

Ова значи дека самото претставништво е пондерирано. Секоја сојузна покраина има најмалку 3 гласа. Сојузните покраини во кои живеат повеќе од 2 милиони жители имаат 4 гласа, додека оние со повеќе од 6 милиони жители даваат 5 гласа. Гласовите од една сојузна покраина можат да бидат изразени само како целина. Значи, Бундесратот многу повеќе наликува на министерски совет отколку на класично парламентарно собрание.²⁹⁹

Членовите на Бундесратот се само гласноговорници на своите влади кои им даваат упатства и императивни мандати. Демократската легитимност на Горниот дом, иако не произлегува од организирани избори, почива на фактот дека неговите членови претставуваат различни парламентарни мнозинства избрани на ниво на соодветната сојузна покраина.

Ваквиот посебен состав на Бундесратот придонесе многу за неговата ефикасност благодарение на административната сила, како и благодарение на искуството на неговите членови во работите од делокруг на владата. Двodomноста воведена со Основниот закон не е заснована врз принципот на еднаквост кога станува збор за усвојување на одреден текст на закон. **Така, нацрт-законите на федералната**

²⁹⁹ Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept, edited by Pasi Ihalainen, Cornelia Ilie, Kari Palonen, Berghahn Book, 2016.

влада треба прво да се поднесат до Бундесратот кој во рок од 6 недели мора да се изјасни по нив, пред да бидат дадени на разгледување во Бундестагот.

Иако Бундесратот располага со законодавна иницијатива, сепак, неговите предлози можат да се поднесат до Бундестагот само преку владата која треба да даде свое мислење за нивната содржина.

Бундестагот непосредно ги прима предлозите од своите членови. Нееднаквоста во двodomната структура се согледува, пред сè, во разликувањето на законите со федерална содржина. Овие закони мора да бидат непосредно извршени од страна на администрациите на сојузните покраини, поради што за нив се бара одобрение и од Бундесратот. На овие закони, Бундестагот може да им се спротивстави со ставање на суспензивно вето, кое се изгласува со квалификувано 2/3 мнозинство, односно со истото мнозинство со кое се изгласува и во Бундесратот.

Разликата помеѓу ветото на Бундесратот и ветото на Бундестагот е во тоа што првото може да се стави само по усвојувањето на законските нацрти во Бундестагот, и истото се разликува од мислењето дадено при првото читање, како што се вели во член 76 од Основниот закон. Во рок од 3 недели од приемот на текстот усвоен во Бундестагот, Бундесратот може да побара да се формира посредничка комисија составена од членови на двата дома. Комисијата може да ја свика или Бундестагот или владата ако нацрт-законот бара одобрение од Бундесратот.

Комисијата нема право на одлука, но предлозите за измена на текстот што ги поднесува таа одат повторно на гласање. Во праксата двата дома обично се согласни со мислењето на оваа посредничка комисија, така што нејзината улога е клучна за функционирањето на двodomноста во парламентот.

Во просек само пет нацрт-закопи од оние за кои Бундесратот има право на апсолутно вето пропаѓаат во текот на еден мандат. Тоа претставува половина од федералните закони. Бундесратот, исто така, располага со важни надлежности во административните области.

Во согласност со федеративното начело, сојузните покраини уживаат уставна автономија и многу од уставите на 11-те сојузни покраини кои се наоѓаат во составот на СР Германија му претходат на Основниот закон.

Во член 28 од Основниот закон е одредена границата на уставната автономија: уставниот поредок во сојузната покраина мора да биде во согласност со начелата на Републиката како правна, демократска и социјална држава во смисла на карактерот и квалитетот на државата утврдени во Основниот закон. Оваа одредба, понатаму ја гарантира непосредноста во гласањето во рамките на регионите и локалните заедници, општинската самоуправа и согласноста со уставниот поредок на односната сојузна покраина.

Институциите на сојузните покраини немаат некои посебни специфики. **Сите тие имаат еднодомна структура на парламентот, Ландтаг, и влада со министер-претседател. Во градовите-држави (Хамбург, Бремен и Берлин) владата се нарекува сенат и со неа претседава бургмастерот. Само во Баварија не е воведен вистински парламентарен систем, односно влада одговорна пред Ландтагот, туку систем на мандатна влада без можност собранието да ја отповика владата.** За разлика од Основниот закон кој нема предвидено самораспуштање на парламентот, мнозинството уставни на германските сојузни покраини го имаат предвидено правото на Ландтагот на самораспуштање. Институционалната и политичката пракса на федерално, но и на ниво на поголемиот дел од сојузните покраини, е одбележена со формирање на т.н. коалициски влади. Резултатите се многуброј-

ни и понекогаш сложените политички односи што знаат да се изродат од коалициските влади се испреплетуваат на двете нивоа.

2. ФЕДЕРАЛНО СОБРАНИЕ – БУНДЕСТАГ

Во согласност со Основниот закон, Бундестагот треба да претставува камен-темелник на новиот германски уставен поредок. Ваквата определба првенствено е потврдена со големата самостојност на Бундестагот во регулирањето, во располагањето и во користењето на надлежностите, посебно во однос на извршната власт. **Но, од друга страна, Основниот закон настојува да предупреди на сите можни тенденции на свртување на овој орган кон собранискиот систем, бидејќи од сите предвидени уставни органи во поредокот само овој орган располага со демократски легитимитет.**

Токму од оваа причина Основниот закон предвидел судирот кој евентуално би можел да се појави меѓу уставните органи да го решава федералниот Уставен суд, со што Основниот закон го има воведено рационализираниот парламентаризам како вид систем на организација на власта. Рационализацијата не е само обичен синоним како што тоа, на пример, понекогаш изгледа во Франција преку омаловажување на статусот и позицијата на парламентот. Спротивно од позицијата во Франција, како што пишува Фромон, „**потребно е да се потврди дека Бундестагот подобро од другите собранија во Европа се спротивставил на општата тенденција која сè повеќе добива на тежина, а тоа е извршната власт да се наметнува над законодавната власт во индустриските општества**“.

Во системот со голема и силно изразена посредничка демократија, каков што постои во Основниот закон, пратениците на Бундестагот се единствените

кои се избрани од избирачите во Германија на непосреден начин, со тајно гласање.

Иако Основниот закон не содржи одредби кои подетално се однесуваат на начинот на гласањето на федералните избори, сепак, со Законот од 1956 година кој во повеќе наврати бил изменуван и дополнуван, биле уредени најважните прашања од изборниот систем на сосема оригинален начин.

Имено, станува збор за детално уредување на изборниот систем кој влегува во групата на пропорционални и персонализирани системи во кој се вградени најважните елементи на пропорционалниот изборен систем со предностите на мнозинскиот модел – гласање за едно име или за една личност.

Германскиот парламент (Бундестагот) во моментов има вкупно 630 пратеници. Она што е специфично за германскиот изборен систем е дека секој германски гласач има два гласа.

Првиот глас (Erststimme) е глас кој се дава за конкретен партиски кандидат во една од 299-те едномандатни изборни единици, додека вториот глас (Zweitstimme) е глас кој се дава за конкретна партија, односно за одредена партиска листа на сојузно ниво (Landesliste).

На кандидатите им е дозволено истовремено да се натпреваруваат и во едномандатните изборни единици, како и на партиските листи. Кандидатите кои ќе освојат мнозинство од гласовите во едномандатните изборни единици се сметаат за избрани како директни мандати (Direktmandate). Сепак, вторите гласови на избирачите одлучуваат колку претставници од која партиска листа ќе бидат избрани во Бундестагот. На национално ниво, сите втори гласови дадени за партиските листи се сумираат

и само оние партии кои имаат освоено повеќе од 5% од вкупниот број гласови на национално ниво, или алтернативно, оние партии кои маат три претставници кои директно биле избрани во едномандатните изборни единици, влегуваат во финалната фаза на национална распределба на мандатите според пропорционалниот изборен систем.

Бројот на пратеници од партиските листи кои го поминале законскиот изборен праг се пресметува во согласност со Харевата формула (квота). Мандатите се распределуваат во 16 сојузни покраини (Länder). Бројот на мандати кој бил освоен преку директен избор на партиските кандидати во едномандатните изборни единици во конкретната сојузна покраина се одделува од вкупниот број мандати распределени од конкретната партиска листа.

Останатите мандати се добиваат од затворените партиски листи. Ако партијата освоила повеќе директни мандати во конкретната сојузна покраина, во тој случај бројот на мандатите се распределува во согласност со вторите освоени гласови, при што овие дополнителни мандати (Überhangmandate) се резервираат и се чуваат за таа партија. Во таков случај, вкупниот број мандати во Бундестагот може времено да биде зголемуван или намалуван како резултат на дополнителните мандати добиени во полза на конкретна партија.

Оттука, може да се заклучи дека германскиот изборен систем не е класичен мешовит систем како што понекогаш се вели, туку еден уникатен вид на пропорционален систем. Тој се разликува од чистите пропорционални системи по изборниот праг од 5%, кој постои на ниво на држава, со кој се исклучуваат од изборната трка помалите, односно помалку релевантните политички партии, што може да се толкува како придонес во насока на стабилизација на вкупниот уставен и политички систем. Во оваа смисла, секако, токму благодарение на вака конструираниот изборен

систем, реалноста го наметнува заклучокот дека во Бундестагот се претставени сите релевантни општествени и политички сили во државата, соодветно на расположението на граѓаните. Консеквентно на споменатото, како натамошно појаснување, важно е да се истакне дека изборниот систем на Германија во доволен степен е отворен за сите помали или поголеми општествени и политички промени, бидејќи реалноста покажува дека независно од постоењето на изборниот праг од 5%, одредени нови политички партии поддржани од постарите партии наоѓаат начини да бидат претставени во Бундестагот.

Од сето изнесено може да се заклучи дека секој германски избирач има два гласа на изборите, при што вториот глас е одлучувачки за вистинскиот распоред на партиските мандати во Бундестагот.

Бундестагот има обврска да изврши верификација на мандатите на избраните пратеници, како и да го прогласи истекот на времетраењето на мандатите, по што се распишуваат нови парламентарни избори. Бундестагот е надлежен и да одлучува за одлуките по жалбите за надзор на правилноста на изборите. За овие одлуки правото на жалба може да се искористи до Сојузниот уставен суд.

Во согласност со класичните начела на претставничкиот систем, и во согласност со одредбите во Основниот закон, пратениците ја претставуваат целината со народот со што е посебно потенциран императивниот мандат на пратениците и е дефинирана гаранцијата на парламентарната положба -имунитетот на пратениците, како и парламентарниот надоместок. Времетраењето на мандатот е 4 години.

Бундестагот во согласност со парламентарната традиција е господар на деловникот за својата работа. Станува збор за мошне значаен текст кој содржи одредби кои главно го дополнуваат Основниот закон без намера да

даде предност на парламентарната на сметка на извршната власт. Бундестагот располага со административна и финансиска автономија. Тој го избира својот претседател, потпретседателите и своите секретари.

Во Бундестагот работат дваесетина парламентарни комисии.³⁰⁰ Нивниот состав и избор на претседател се одредува на пропорционален начин од страна на советот на најстарите членови кои го сочинуваат бирото (претседателството) и претставниците од политичките групи кои и самите се избрани според пропорционалното начело. Советот е претставник на Бундестагот, а не само на владејачкото мнозинство и е раководен орган на собранието кој го организира и планира неговото дејствување.

Од комисиите во Бундестагот треба посебно да се спомене постојаната комисија чијашто задача е да ги сочува правата на Бундестагот во однос на федералната влада во време меѓу два мандата. Оваа комисија е преземена од Вајмарскиот устав. Исто така, постојаната комисија има право да формира и своја анкетна комисија која не располага со некои поголеми права, бидејќи таа не може да донесува законски прописи, ниту да го избира федералниот канцелар, наспроти заедничката комисија на двата дома која ако е потребно ја остварува суштината на парламентарната власт сè додека Парламентот не се состане или додека трае прогласувањето на воената состојба.

³⁰⁰ Според податоците од 2017 година, во рамките на 18. Состав на германскиот бундестаг, активно функционираат 23 постојани работни тела.

ГЛАВА 4



ПРЕТСЕДАТЕЛ НА ГЕРМАНСКАТА ФЕДЕРАЦИЈА

Со воведувањето на чистиот монистички парламентарен систем, Основниот закон раскинал со оној систем кој постоел во времето на Вајмарската Република во кој шефот на државата бил сметан за столб на поредокот. Основниот закон го има задржано претседателот на федерацијата како политичка институција со поголема репрезентативна улога од порано, освен во неколку исклучоци.

Имено, како и секој шеф на класична парламентарна држава, претседателот на федерацијата нема политичка одговорност и не може да биде обвинет, освен во случаи на намерно кршење на Основниот или на некој друг федерален закон.

За едно лице да може да биде избрано за претседател на државата е потребно да ги исполнува следниве услови:

- » **Прво, да е на возраст од 40 години;**
- » **Второ, да не е член на федералната влада, да не е пратеник во сојузниот парламент или во парламентите на федеративните единици на државата.**

Посредниот избор за претседател на федерацијата е многу важен елемент со кој е потврдена намерата на уставотворецот да му се остави на претседателот мал степен на легитимитет во споредба или за разлика од претходникот во Вајмарската Република.

Денешниот претседател на федерацијата се избира за мандатен период од пет години, со можност за уште еден реизбор од страна на федералното собрание составено од членови на Бундестагот и подеднаков број делегати од собранијата на сојузните покраини. Во суштина, станува збор за тело составено од над 1000 луѓе.

Во првите два круга на избор за претседател е неопходно да се постигне мнозинство од вкупниот број членови на федералното собрание (апсолутно мнозинство), додека ако е потребно да се одржи и трет круг, тогаш доволно е да се обезбеди обично или релативно мнозинство од членовите.

Редовните надлежности на претседателот на федерацијата (меѓународното претставување на државата, именувањето на министри на предлог на канцеларот, именување на останати државни функционери и воени офицери) се суштинско номинални и подредени на премапотписот на канцеларот и ресорниот федерален министер. Во оваа смисла, како надлежности на претседателот на федерацијата се сметаат следниве:

- » **Прво, претседателот ја претставува и ја застапува државата во меѓународните односи;**
- » **Второ, претседателот склучува меѓународни договори во име на федерацијата;**
- » **Трето, акредитира странски дипломати;**
- » **Четврто, потпишува закони усвоени од парламентот.**

Освен споменативе надлежности кои шефот на државата ги извршува условено, тој извршува и други надлежности сосема автономно и самостојно.

Како такви се споменуваат следниве надлежности:

- » **Прво, го именува и го отповикува канцеларот;**
- » **Второ, го распушта Бундестагот како што е предвидено со член 63 и 64 од Основниот закон; и**
- » **Трето, претседателот поднесува барање до канцеларот или до некој министер во оставка да ги извршува тековните обврски до именување нов канцелар или нов министер (член 58 од Основниот закон).**

Распуштањето на Бундестагот, според член 63 и 64 од Основниот закон, е дискреционо право на претседателот, исто како и самата согласност на претседателот за распуштање на парламентот која е повикан да ја даде на барање на канцеларот, откако Бундестагот го одбил прашањето за доверба на владата или за воведување состојба на законодавна неопходност.

Прогласувањето на законите се смета за посебен проблем во правниот систем на Германија, бидејќи самото прогласување на закон не е поврзано со ниту еден рок под претпоставка федералната влада да не го почитува ветото на Бундесратот при усвојување на некој закон со федерална содржина.

Во случај на неоправдано одбивање на законот од страна на претседателот, владата може да прибегне кон постапка на спор меѓу уставните органи што го решава Федералниот уставен суд.

ГЛАВА 5



СОЈУЗНА ВЛАДА НА ГЕРМАНИЈА

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Во согласност со член 62 од Основниот закон, сојузната влада се состои од:

- » **Прво**, сојузен канцелар и
- » **Второ**, сојузни министри.

Владата во целина има уставна власт која Основниот закон не му ја признава само на канцеларот, односно овој закон му признава на канцеларот одлучувачка улога во формирањето и во раководењето на владата.

Според член 65, сојузниот канцелар:

- » **Прво, ги одредува насоките на политиката на владата и сноси одговорност за нив и**
- » **Второ, управува со работите на владата во согласност со внатрешниот деловник кој го има усвоено сојузната влада, а е одобрен од страна на претседателот на Германија.**

Во рамките на надлежностите на својот ресор секој министер управува со министерството самостојно и со сопствена одговорност. Сојузната влада, од друга страна одлучува во случај на судир на постапките и надлежностите на сојузните министри.

Така, член 65 од Основниот закон претставува синтеза меѓу начелото на колегијалност во владата, од една, и автономијата на одделните министерства и начелата на автономија на сојузниот канцелар, од друга страна, при што оваа синтеза е во целосна согласност со парламентарната традиција изградена врз основите на британското искуство.

Со оглед на фактот дека **на кабинетот му е оставена можност да пресуди за судирот меѓу министрите, а имајќи ја предвид сложената пракса која ја има во Германија како резултат на доминантно коалициските влади во оваа земја, положбата на канцеларот не**

може да се изедначи со положбата на првиот министер (премиерот) во Велика Британија.

Деловникот на федералната влада, споменат во член 65, ги дополнува и детаљно разработува ги општите одредби во тој член регулирајќи ја административната примена на начелата набројани на привидно противречен начин.

1. ИЗБОР НА СОЈУЗЕН КАНЦЕЛАР

Член 63 од Основниот закон одредува дека:

- » **Прво**, сојузниот канцелар се избира без расправа во Бундестагот на предлог на сојузниот претседател;
- » **Второ**, предложениот канцелар е избран ако за него гласало апсолутно мнозинство од членовите во Бундестагот;
- » **Трето**, претседателот на државата треба да го именува избраниот кандидат;
- » **Четврто**, ако предложениот кандидат не е избран, Бундестагот може во рок од 14 дена по гласањето да избере нов канцелар со апсолутно мнозинство од членовите;
- » **Петто**, ако не дојде до избор во предвидениот рок, се пристапува без одлагање кон ново гласање при што за избран се смета оној кандидат кој освоил најголем број гласови (релативно мнозинство);
- » **Шесто**, ако избраниот кандидат освоил мнозинство гласови од членовите, претседателот на федерацијата треба да го именува во рок од 7 дена од денот на гласањето;
- » **Седмо**, ако избраниот кандидат не го освоил потребното мнозинство, претседателот на федерацијата треба, во истиот рок, или да именува канцелар во согласност со неговитевидувања или да го распушти Бундестагот.

Одредбите од овој член се израз на грижата на парламентарниот совет, последните и главните уставотворни инстанции да му обезбедат на шефот на владата многу силен парламентарен легитимитет. Интервенцијата на претседателот на федерацијата во насока да предлага кандидат за канцелар на Бундестагот, уставотворецот ја има внесено во Основниот закон како нормална постапка, додека другите кругови на гласање се замислени како дополнителни постапки, во случај првиот круг да не успее.

Мешањето на шефот на државата во улога на арбитер во власта, во парламентарната традиција се смета како решение кое ги олеснува министерските кризи. Но, предлогот на претседателот на федерацијата кој во основа е формално слободен не го врзува Бундестагот кој и натаму има право на иницијатива. Единствената обврска на Бундестагот е што во првиот круг на гласање мора да се изјасни за кандидатот за канцелар доставен од претседателот.

Во пракса правото на предлог на шефот на државата стана свечена формалност. Политичката состојба во земјата нема дозволено уште од самиот почеток на федерацијата да дојде до израз влијанието на претседателот како краен арбитер во остварувањето на оваа надлежност, иако оваа тенденција постојано растела.

Правото на кандидирање сојузен канцелар им припаѓа на партиите, така што постепеното упростување на системот на германските партии ги одредило и политичките услови во кои се вршел изборот на сојузен канцелар. Што се однесува до начинот на гласањето, преку дополнувањето на Деловникот на Бундестагот, внесени се нови одредби кои ја регулираат тајноста на гласањето, забраната за расправа и условите на мнозинството.

Во врска со прашањето на забрана за расправа, најверојатно основната цел на Основниот закон била предлогот на претседателот на федерацијата да не биде предмет на

критика од страна на парламентарните групи. Член 121 од Основниот закон има одредено дека мнозинството гласови се утврдува според законски утврдениот број, а не според бројот на вистински пополнетите места. Токму затоа се вели дека на новоизбраната влада ѝ е потребна силна поддршка за да може нејзиното формирање да добие својство на сојузништво во текот на мандатот. Од друга страна, ова барање го има отежнато процесот на именување на влада посебно во услови кога нема мнозински парламентаризам, и кога од ниту една партија не може да се очекува сама да го собере тоа мнозинство. Токму затоа уставотворецот ја има предвидено можноста за неуспех да се избере сојузен канцелар.

Од друга страна, интенцијата на Основниот закон е шефот на државата чиј предлог е одбиен да не мора да ја повторува целата постапка за именување канцелар од почеток поради што е предвидена дополнителна процедура.

Под претпоставка Бундестагот да не го избрал предложениот претседателски кандидат, тогаш тој може да избере кандидат по сопствена иницијатива. Во таков случај парламентарните групи истакнуваат кандидатури, а мнозинството членови од Бундестагот мора да изберат само еден од повеќето предложени кандидати. Деловникот на Бундестагот го има дополнето Основниот закон со наметнување пропис со цел да се ограничи бројот на кандидатурите. Секој кандидат за канцелар мора да има поддршка од најмалку 1/4 од членовите на Бундестагот.

Изборот на канцелар се врши со апсолутно мнозинство од пратениците во Бундестагот во рок од 14 дена од денот кога со неуспех завршило гласањето за канцеларот кој бил претседателски кандидат. Во начело, Бундестагот за канцеларот што е негов избор може да гласа во толку круга колку што е потребно да се дојде до потребното мнозинство. Ако рокот од 14 дена истече, а резултатот во од-

нос на изборот не е постигнат, тогаш треба да се пристапи кон последно гласање, на начин како што е регулирано со член 63 став 4 од Основниот закон. Според резултатот од ова гласање, кандидатот за канцелар кој освоил релативно мнозинство ќе биде именуван од страна на претседателот на федерацијата, ако тој не одлучи да го распушти Бундестагот.

Уставотворецот сметал дека со ова последно гласање може да ја разреши политичката криза во земјата, или хаотичната парламентарна ситуација да доведе до потреба од распуштање на Бундестагот. Новиот круг гласање, дури и во обид да се добие апсолутно мнозинство, не е повеќе можен: по истекот на рокот од 14 дена Основниот закон го обврзува Бундестагот да пристапи „неодложно“ кон тоа последно гласање. Овластувањето на шефот на државата да го распушти парламентот не мора да биде премапотпишано.

Во практиката распуштањето на Бундестагот изгледа многу тешко кога станува збор за новоизбран Бундестаг кој не би бил во можност да избере канцелар со бараното мнозинство. Сето ова може да доведе до усложнување на парламентарната состојба и случај на преседан како во времето на Вајмарската Република.

2. ФОРМИРАЊЕ НА СОЈУЗНАТА ВЛАДА

Основниот закон прави разлика меѓу две специфични ситуации кога станува збор за формирање на сојузната влада.

Прво, канцеларот треба да добие доверба од парламентот, и

Второ, улогата на Бундестагот се ограничува само на изборот на шефот на владата, што значи дека Бундестагот не ја гласа целата влада.

Според ова, се доаѓа до констатација дека „една од битните црти на кои почива превласта на канцеларот во однос на другите структури на владата се состои во тоа што сите односи меѓу парламентот и владата одат во посредство со канцеларот, без разлика дали станува збор за именување на министри, за нивната одговорност или за нивното отповикување“. **Парламентот може да стапи во контакт со министрите само преку сојузниот канцелар.**

Член 63 од Основниот закон ја утврдува постапката за избор на канцелар, додека член 64 го утврдува овластувањето на избраниот канцелар да ги именува и да ги отповикува министрите со претходна согласност добиена од шефот на државата без никакво мешање од страна на Бундестагот.

Основниот закон го ослободува канцеларот од задачата да ја претстави својата влада пред Бундестагот, како и од обврската да бара гласање за нејзина доверба. Од самиот почеток на функционирањето на Бонскиот систем, канцеларот Конрад Аденауер³⁰¹ одлучно се спротивставил на расправа по повод изборот на владата и декларацијата на владата да биде пратена со гласање, како што барала опозицијата. Така, член 64 имал за цел да го зајакне авторитетот на канцеларот во однос на министрите и дисциплината во рамките на владата.

3. НАДЛЕЖНОСТИ НА ВЛАДАТА

Во согласност со правните прописи, сојузната влада има бројни надлежности од областа на внатрешната и надворешната политика, економската, социјалната, финансиската и културната политика со цел расправа за одредени важни прашања и конкретно одлучување:

³⁰¹ Конрад Херман Јозеф Аденауер е роден во 1876 година и живеел до 1967 година. Тој е еден од најистакнатите германски политичари и државници. Во историјата тој ќе остане забележан по неговата улога како прв канцелар на Западна Германија од 1949 до 1963 и како претседател на Христијанската демократска Унија (CDU) од 1950 до 1966.

- » **Прво**, по сите нацрт-законали;
- » **Второ**, по сите нацрт-деловници на сојузната влада;
- » **Трето**, за сите ставови на Бундесратот што се однесуваат на проектите од значење за сојузната влада;
- » **Четврто**, за сите работи што федералната влада треба да ги решава во согласност со Основниот закон или некој друг федерален закон;
- » **Петто**, разидување во мислењата меѓу федералните министри; разидување во мислењата во поглед на проектите од финансискиот план, нацрт-законали и буџетскиот план за прашања од начелно значење за заинтересираните федерални министри или оние со големо финансиско значење.

Како во секој современ парламентарен систем, така и во германскиот, законодавната иницијатива е една од главните надлежности на владата. Кога станува збор за регулативната власт, таа е поделена меѓу сојузната влада, сојузните министри и владите на сојузните покраини, со исклучок на канцеларот. Имајќи предвид дека надлежностите на сојузните покраини во административната област спаѓаат во т.н. „општо право“, федералната влада не располага со никаква самостојна регулативна власт, така што може да се вмеша само во материјата и само за прашањата кои се изрично наведени во Основниот закон (член 87 од Основниот закон), или по хабилитација на сојузниот закон. При тоа, се вели дека сојузната влада може да дејствува во повеќето случаи утврдени по хабилитацијата на сојузните закони само со претходно добиено одобрение од страна на Бундесратот.

Законот за хабилитација „мора да ја одреди содржината, целта и обемот на дозволувањето“ (член 80 став 1 од Основниот закон). Овој закон не претставува закон со кој се доделува посебно овластување, ниту, пак, актите на регулативата кои се дозволени да се носат можат да го изменат постојниот закон.

Сојузната влада располага со власт на федерална принуда.

Според член 37 став 1 од Основниот закон **„ако една сојузна покраина не одговори на обврските од сојузна природа за што е обврзана во согласност со одредбите од Основниот закон, или со друг федерален закон, сојузната влада може со одобрение на Бундесратот да преземе потребни мерки да ѝ наметне на односната сојузна покраина исполнување на обврските преку употреба на средствата од сојузна принуда“**. Кога во некоја сојузна покраина е загрозен демократскиот поредок, сојузната влада може **„со свои упатства да ја потчини полицијата на таа покраина, како и полициите на другите сојузни покраини“** кога владата на покраината не реагира на соодветен начин или кога не е во состојба да ги преземе потребните мерки.

Оваа постапка престанува ако Бундесратот тоа го побара (член 91 став 3 од Основниот закон). Во согласност со член 65 од Основниот закон, и во согласност со Деловникот на сојузната влада, на владата, а не на канцеларот, ѝ е доверена надлежноста да одлучи во случај на спор на надлежностите меѓу сојузните министри. Со оглед на тоа дека некои министри имаат посебни надлежности, на пример, министерот за одбрана има „власт да командува со вооружените сили“, а и министерот за правда и внатрешни работи може да се најде за повикан да изврши одредени дејствија во оваа сфера, во случај на спор или несогласување меѓу двајцата министри е предвидена деловничка конкретна постапка за надминување на разликите меѓу министрите кои се наоѓаат во спор. Постапката се одвива на седница на влада со мнозинство гласови од сите министри, вклучувајќи го и гласот на канцеларот.

ГЛАВА 6



ОДНОСИ МЕЃУ СОЈУЗНИТЕ ОРГАНИ НА ВЛАСТА ВО ГЕРМАНИЈА

Во согласност со член 63 и член 64, според кои само сојузниот канцелар има инвеститура на парламентарна доверба, Основниот закон ја утврдува постапката за поставување прашање на одговорност на владата пред канцеларот.

Само канцеларот е овластен да поставува прашање на доверба на членовите на сојузната влада. Следствено Бундестагот може да му ја ускрати довербата само на сојузниот канцелар. Оттука, сојузните министри му се подредени само на канцеларот, а не и на Бундестагот. Оваа основна идеја во примената на Основниот закон го дополнува поимот дека поставувањето на прашањето за одговорност на членовите на владата не треба да доведе до повлекување на целата влада, освен ако има утврдено мнозинство кое може да ја преземе власта. Оваа концепција која е развиена врз основа на критиката на функционирањето на Вајмарскиот систем најде свој израз во постапката на поставување прашање на недоверба, како што е предвидено во Основниот закон.³⁰²

Постапката за поставување прашање на недоверба на владата во согласност со член 67 од Основниот закон најчесто се сфаќа како постапка со која Бундестагот покренува иницијатива за поставување одговорност на владата, при што прашањето на одговорност може да му се постави само на канцеларот што доведува до негово повлекување само под услов да се избере негов наследник.

Формално-правно, член 67 не ја забранува интерпелацијата како средство преку кое може да не се одобри работата на канцеларот или на министрите или може да се даде укор за нив, но интерпелацијата на крајот останува без правни последици. Самата постапка на интерпелација е тешка, се покренува со потпишано барање од 30 пратенички потписи и истата не води кон задолжителна рас-

³⁰² Manfred G. Schmidt, *Political Institutions in the Federal Republic of Germany*, Oxford University Press, 2003.

права. Интерпелацијата во Германија се сфаќа како вид писмено поставено пратеничко прашање. Интерпелацијата целосно била користена само за време на првиот мандат на сојузниот канцелар, по што се констатира опаѓање на нејзината примена.

Што се однесува до прашањето за одговорноста на канцеларот и на владата, истата е поврзана со условите предвидени во член 67 од Деловникот на Бундестагот. Токму во член 67 став 2 е предвиден рок од 48 часа за размислување по повод поднесената иницијатива за одговорност па сè до нејзиното гласање. Ако има поднесено повеќе иницијативи, рокот започнува од прво поднесената иницијатива со цел да се избегне одлагањето на гласањето за контрапредлозите. Мнозинството кое бара изгласување одговорност на актуелниот канцелар да може да поднесе нов кандидат за канцелар.

Член 67 дозволува само едно гласање за предлог на нов канцелар. Во случај да не се успее со поставувањето на прашањата за доверба на канцеларот, односно во случај канцеларот да ја добие довербата од мнозинството пратеници во Бундестагот тоа може позитивно да повлијае на цврстината и на единството на владиното мнозинство.

Во таков случај, самата постапка за гласање доверба на канцеларот може да изгледа како изгласување доверба, добивање нов стимул за работата на канцеларот. Или во случај на неуспех на канцеларот да ја добие довербата поради изгласување недоверба од страна на квалификувано мнозинство од пратениците во Бундестагот, постапката може да ги изнесе на виделина слабостите во положбата на канцеларот во парламентот. Во ваков случај, политичките ефекти на поставувањето на прашања за доверба или недоверба на канцеларот можат да бидат многу важни со оглед на фактот дека положбата на канцеларот станува сериозно несигурна во системот што може да се одрази на

нормалното функционирање на целиот систем. Ако канцеларот во таков случај не е принуден да даде оставка, тогаш веројатно ќе мора да покрене некоја сопствена иницијатива за да го поправи авторитетот и угледот во системот.³⁰³

Имајќи го предвид сето горенаведено, се поставува едно многу логично прашање, а тоа е дали конструктивното прашање на одговорноста на канцеларот се смета за важен елемент на постојаноста на владата, каков што беше примерот во времето на режимот во Бон, или напротив претставува „мит“ кој не може да одолее во својата употреба?

Искуствата на процедурите од 1972 и од 1982 година даваат одредени елементи на можен одговор, но до него може да се дојде само во одредени посебни парламентарни ситуации. Очигледно е дека не може да се смета дека само член 67 од Деловникот има заслуга за исклучителната постојаност на германскиот политички систем, иако постапката што е предвидена во овој член несомнено придонесува кон јакнење на политичкото уредување во земјата (партискиот систем, изборниот систем), кон јакнење на постојаноста и ефектите на владата во повоена Германија и слично. Како што тоа многу добро го согледале повеќе теоретичари, **„член 67 е знак на една состојба на духот на германскиот уставно-правен систем и тоа не е воопшто неважно или споредно. Имено, тоа претставува израз на поволно убедување за прифатливоста и за ефикасноста на секоја моментална влада и на постојниот поредок. Семоќта на мнозинството е ограничена. Прифаќаеме дека може да се земе предвид само условно. Во рамнотежата на власта, извршената власт е јасно изедначена со парламентот, од кого таа повеќе или помалку свесно стравува“**.

³⁰³ Thomas Banchoff, *The German Problem Transformed: Institutions, Politics, and Foreign Policy, 1945-1995*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999, (стр. 232).

„Психолошкото“ дејство на член 67, претпоставената моќ на постапката за гласање доверба или недоверба на сојузниот канцелар има за цел да обезбеди постојаност и ефикасност на извршната власт. Предноста која е дадена на сојузниот канцелар е голема, дури и кога канцеларот ја има изгубено довербата од обичното мнозинство. На опозицијата постојано ѝ е оставена можноста да докажува дека има потребно мнозинство и дека со такво мнозинство може да понуди нова влада, односно нов сојузен канцелар.

Затоа се смета дека член 67 е важно обележје на современиот германски рационализиран парламентаризам и најсилна гаранција за авторитетот на владата и за нејзината стабилност. Таквото мислење има многу поголема тежина отколку објективното сфаќање дека нестабилноста на владата не треба да се припишува на прашањето на нејзината одговорност. **Во време на Вајмарскиот систем само две влади паднаа поради изгласување недоверба. Всушност, опасноста од нестабилност произлегла од партискиот систем и од типот на коалициите што можат да се формираат, или префорулираат во секој момент.** Ако договорите за коалиции се слаби и можат во секој момент да бидат раскинати, тогаш нестабилноста на владата е неизбежна. Во таков случај член 67 воопшто не помага нестабилноста да биде спречена. **Во некои ситуации кои се поврзани со дејствувањето на партиите, канцеларот нема друго решение освен доброволно да си замине од функцијата.**

Анализата на различните коалициски кризи во СР Германија довеле до заклучок дека само под претпоставка на вистински успех на меѓупартиската коалиција, член 67 навистина може да обезбеди стабилност на системот. Предлогот содржан во овој член практично би ја свел кризата на само една расправа. Во оваа смисла, понекогаш му се префрлува на системот дека член 67 оди во полза на „опозицијата во коалиција“, бидејќи преговорите кои претхо-

дат на поднесување предлог за нов кандидат за канцелар се одвиваат во услови кога старото мнозинство сè уште е поддржано од постојниот канцелар. И навистина тоа се случи во далечната 1982 година.

Но, овој предлог има и одредени предности во системот ако истите се согледаат низ призмата на нивното вистинско дејство. Имено, правната рамка на овој, но и на останатите членови содржани во Деловникот, утврдува дека системот ја тера, ја принудува постојната или претпоставената парламентарна опозиција активно да размислува за наследникот на постојниот канцелар пред да го постави прашањето за неговата одговорност.

Во согласност со член 67, постапката за одговорност на канцеларот не може да се води одвоено, туку мора да биде поврзана или во контекст со член 63 и 64 за т.н. инвестира на канцеларот и неговата хиерархиска власт над министрите, како и со член 68 каде е предвидена втора постапка на одговорност на канцеларот преку прашањето на гласање негова (не)доверба.

Оваа постапка, а посебно нејзините последици, се најсложени и најцелосно решени прашања во Основниот закон, иако главно се сметаат за скриени зад прашањето за конструктивноста на прашањето за одговорноста на канцеларот. Меѓутоа, овие две постапки се сметаат за една целина.

Канцеларот може и самостојно да го искористи прашањето на доверба за да го предупреди отворањето на постапката утврдена во член 67. На овој начин тој практично може да изврши притисок на меѓупартиската коалиција или врз својата партија, посебно ако се појавуваат чести разлики во мислењата во рамките на мнозинството. Ако се изгласа доверба на владата, односно на канцеларот, тогаш не може да дојде до поставување на прашање за негова

одговорност. Но, ако не се изгласа доверба, тогаш канцеларот има можност да го употреби правото на распуштање на Бундестагот, или да одлучи да воведи состојба на законодавна неопходност.

Со ова практично на канцеларот му се дозволува да предупреди дека со изгласување негова недоверба може да го „стресе“ целиот систем и другите органи на јавната власт. Од друга страна, прашањето за одговорност на канцеларот, во согласност со Основниот закон, по својата природа е „конструктивно“ и истото не подразбира обврска за поднесување оставка на канцеларот ако ја изгуби довербата. Основниот закон му дозволува на канцеларот да остане на функцијата дури и кога ја има изгубено поддршката од парламентарното мнозинство. Во таков случај, прашањето на доверба се смета за средство на канцеларот кој е во малцинство да ја отвори можноста на некои т.н. исклучителни процедури кои му дозволуваат да се лиши од соработката со Бундестагот.

Како претходен услов на распуштањето, или состојбата на законодавна неопходност, прашањето на довербата стекнува суштинска важност во рамките на сложениот систем на рационализација на постапката на одговорност на канцеларот. Тоа му дава соодветна можност на канцеларот да вообличи соодветни чекори кои ќе овозможат негово натамошно вршење на функцијата, токму како резултат на можноста од примена на член 67. Оваа постапка ги задржува сите предности и во случај конструктивното прашање на одговорноста да е безуспешно поставено. Тоа е, всушност, поука извлечена од првото искуство со член 67 од 1972 година. Во случај кога ниту опозицијата, ниту актуелниот канцелар не успеваат да докажат дека имаат поддршка од мнозинството, шефот на владата може да искористи некои средства кои му ги нуди Основниот закон со цел надминување на состојбата на криза.

Освен претпоставките предвидени со член 63 став 4 од Основниот закон, кога не е можно да се избере мнозински канцелар што се смета за дискрециона надлежност на претседателот на федерацијата, распуштањето предвидено со Основниот закон се случува само кога му е одбиена довербата на канцеларот кога го поставил тоа прашање. Се работи за намерно дадено својство на исклучок со цел да се одбегнат злоупотребите кои биле обележја во последните години од функционирањето на Вајмарскиот систем.

Повикан да ја оцени уставноста на распуштањето на Бундестагот прогласено на 6 јануари 1983 година, Сојузниот уставен суд потврдил дека **„уставотворецот со член 68 од Основниот закон се обидел да констатира ограничување на привременото распуштање на Бундестагот(...), односно сакал да воспостави норма со која ќе бидат одредени границите, а со цел новата Република да ги избегне опасностите што потсетувале на Вајмар, не ограничувајќи ја при тоа слободата на политички потребните акции“.**

Распуштањето на Бундестагот се одредува како исклучок што треба да се случи во многу краток рок (од 21 ден). И овој рок може да биде скратен ако Бундестагот одлучи да избере нов канцелар без посегнување по иницијативата на покренување прашање на одговорност во согласност со член 67 ако веќе му е одбиена довербата.

Сепак, ако по истекот на рокот од 21 ден не дојде до распуштање на Бундестагот, тогаш Бундестагот нема да може да избере нов канцелар, освен ако се прибегне кон примена на член 67. На прв поглед може да изгледа чудно канцеларот да не бара распуштање во предвидениот рок, иако му е веќе одземена довербата. Но, освен правото на претседателот да го одбие, кое мора да се земе предвид, може да се замисли и следнава состојба. **Ако при изгласувањето на некој законски текст канцеларот бил**

принуден да постави прашање на доверба, и истото му биде одбиено со оглед дека за тоа се бара апсолутно мнозинство, тогаш текстот на законот се смета за усвоен со обично мнозинство од пратениците.

Во ваков случај, владата откако го добила она што сака не мора да даде оставка, ниту е принудена да предложи распуштање на Бундестагот. По истекот на рокот опозицијата која се огласила дека ја одбива довербата, може повторно да покрене иницијатива, но само по член 67, што значи само по основ на гласање на конструктивна недоверба.

Треба да се има предвид дека две претпоставки содржани во член 67 и 68 не се идентични. Спротивно на она што се случува кога се применува член 67, поранешниот канцелар може да биде повторно избран, но овој пат во согласност со член 68.

Претпоставката не е неверојатна, бидејќи Бундестагот избира само канцелар кој потоа е слободен да ги избере останатите министри во владата. Во рокот од 21 ден би можело да дојде до согласност меѓу канцеларот и политичките групи надвор од мнозинството кои би изразиле расположение да го поддржат мнозинството.

Ако владата сака да ги избегне изборите, тогаш може да прибегне кон примена на член 81 од Основниот закон, кој ја уредува состојбата на законодавна неопходност. Оваа одредба ѝ дозволува на малцинската влада да остане на власт давајќи ѝ средства за совладување на опозицијата во Бундестагот, ако ја има поддршката од претседателот на федерацијата и од Бундестагот.³⁰⁴

Член 81 е во тесна врска со член 68, па дури и со член 67. Состојбата на законодавна неопходност претставува

³⁰⁴ Political System of Germany, Research Office, Legislative Council Secretariat (<http://law.wisc.libguides.com-germany>).

рационална состојба во случаи кога Бундестагот не може да избере нов канцелар во рок од 21 ден по одбивањето на довербата и кога во истиот тој рок претседателот на федерацијата не прогласил распуштање на Бундестагот. Можноста од вистинско прибегнување кон состојбата на законодавна неопходност изгледа малку веројатна, бидејќи член 81 повеќе вреди од аспект на заканата, отколку што е вреден механизмот што го предвидува. Значењето на член 81 е во опомената која Бундестагот може да ја испрати во рамките на неговите овластувања, и која е легитимна само ако е во состојба да соработува со канцеларот врз основа на односите на доверба.

Парламентот постојано се наоѓа во состојба на искушение да прибегне кон опструкција или кон парламентарно вознемирување – како што тоа најчесто го правел Вајмарскиот Рајхстаг – со непосредната закана дека ќе биде лишен во одредени околности од законодавната власт. **При тоа се смета дека состојбата на законодавната неопходност има посебно својство. Таа се прогласува по повод некој нацрт-закон, но може да се повтори и за други нацрти во рок од шест месеци.**

Прогласувањето на состојба на законодавна неопходност е можно во два случаја, ако претходно, во согласност со член 68, е отфрлена постапката за гласање доверба на канцеларот. Во првиот случај, Бундестагот може да отфрли некој нацрт-закон за кој Владата се изјаснила дека е итен. При тоа не е важно дали нацрт-законот е поднесен пред или по постапката за отворање прашање на доверба на владата.

Во вториот случај, станува збор за отфрлање на нацрт-законот кој канцеларот формално го споил со прашањето за негова доверба. Оваа врска отвора три можности:

Првата се поврзува со состојбата ако довербата на канцеларот е веќе изгласана. Во таков случај нема никак-

ви проблеми, нацртот се усвојува со истото гласање. Но, ако прашањето на доверба е отфрлено, бидејќи не добило апсолутно туку само релативно мнозинство, во тој случај канцеларот може да биде задоволен со резултатот, бидејќи законот ќе се смета за усвоен, а состојбата на законодавна неопходност нема да биде потребна. Оваа состојба би била малку поразлична ако отфрлањето на прашањето на доверба не ја подразбира обврската на канцеларот да се повлече или да бара распуштање на Бундестагот.

Ако довербата е одбиена бидејќи не е добиено дури ни релативно мнозинство од гласовите на пратениците, тоа значи дека нацрт-законот се смета за отфрлен, но врската со прашањето на доверба на канцеларот ја укинува потребата од изјавување на законодавна итност. Итноста во првиот случај ја претпоставува согласноста на владата, додека во вториот случај претходните услови предвидени во член 81 може да ги исполни само канцеларот.

Член 81 бара соработка меѓу владата, Бундестагот и претседателот на федерацијата за прогласување на состојба на законодавна неопходност. Предлогот потекнува од владата откако ќе бидат исполнети сите претходни услови. Од друга страна, владата треба да добие одобрение од Бундесратот и премолчено од претседателот на федерацијата, на кого му е доверена обврската да го изврши прогласувањето и кој во оваа материја има дискреционо право и овластување.

Претседателот на федерацијата во согласност со Бундесратот се смета за арбитер во судирот меѓу Бундестагот и канцеларот. Токму претседателот на федерацијата може да го натера канцеларот да поднесе и оставка, посебно ако одбивањето за прогласување состојба на законодавна неопходност претходело на одбивањето за прогласување на распуштањето. Кога веќе ќе дојде до прогласување, нацрт-законот кој бил повод мора повторно да биде под-

несен пред Бундестагот за да се остави последна можност за договор. Ако ни тоа не успее, нацртот станува закон со самото одобрување од страна на Бундесратот.³⁰⁵

Бундесратот не презема иста улога на законодавец како и Бундестагот, имајќи предвид дека овие два дома немаат иста природа и овластувања. Бундесратот нема право да го менува нацрт-законот на владата. Во согласност со член 81 став 2, Бундесратот може да ја одреди границата на состојбата на законодавната неопходност во поглед на траењето и материјата на која се однесува. Во времетраење на состојбата на законодавна неопходност од 6 месеци можат да бидат прогласени сите нацрт-закони кои ги исполнуваат условите предвидени со член 81 став 1, при што постапката за секој конкретен случај е иста и целосна од самиот почеток. Канцеларот може да добие состојба на законодавна неопходност само еднаш во текот на својот мандат.³⁰⁶

По истекот на рокот од шест месеци, ако судирот меѓу властите не се смирил, а не е побарано распуштање кое би било прифатено од претседателот на федерацијата по последното отфрлање на довербата, канцеларот мора да поднесе оставка. Состојбата на законодавна неопходност може да се однесува само на материјата која е во надлежност на обичното законодавство, исклучувајќи ја ревизијата на Основниот закон. До состојба на законодавна неопходност никогаш и не дошло од 1949 година.

³⁰⁵ Convention on relations between the Three Powers and the Federal Republic of Germany, Bonn, 26th of May, 1952, (cvce.eu/obj/convention_on_relations_between_the_three_powers_and_the_frg_bonn_26_may_1962)

³⁰⁶ German Political Institutions, Lindsay Rogers, Sanford Schwarz and Nicholas S. KaltchasPolitical Science Quarterly, Vol. 47, No. 4, (стр.. 576-601).

ГЛАВА 7



СОЈУЗЕН УСТАВЕН СУД НА ГЕРМАНИЈА

Сојузниот уставен суд (Bundesverfassungsgericht) е суд на Германија воспоставен со Уставот, односно со Основниот закон на оваа држава.

Од неговото формирање по завршувањето на Втората светска војна, Судот функционира во градот Карлсруе (а не во Берлин или во Бон како главни градови на земјата низ годините), бидејќи се сметало дека Судот треба да биде и физички оддалечен од државните органи кои ги извршуваат надлежностите од делот на законодавната и извршната власт на Германија.³⁰⁷

Главната улога на Уставниот суд е уставно-судска ревизија на донесените закони и други прописи во Германија. Имено, Сојузниот уставен суд ја оценува уставноста на актите донесени од германските институции со што овој Суд се поистоветува во однос на работата со другите уставни судови во Европа и во светот.

Член 20 став 3 од Основниот закон има предвидено дека сите три власти (законодавната, извршната и судската) се директно поврзани преку Уставот, како резултат на што Судот има право да прогласи за неуставен, односно да поништи или да укине кој било акт усвоен од страна на која било гранка на власта во земјата независно од тоа дали станува збор за формално-правни недоследности или за неуставност од материјална природа.³⁰⁸ Во оваа смисла, исто така, овластувањата на Сојузниот уставен суд се дефинирани и со член 93 од Основниот закон, при што, во функција на остварување на надлежности-

³⁰⁷ Landfried, Christine. 1994. The judicialization of politics in Germany. *International Political Science Review* 15, (стр.113–124).

³⁰⁸ Jaeger, Renate. 2014b. Nach der Reform ist vor der Reform. In 60 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention – die Konvention als 'living instrument', ed. Andreas Zimmermann, 125–131. Berlin: BWV-Verlag.

те,³⁰⁹ оваа институција има на располагање неколку стриктно дефинирани процедури низ кои се процесуираат случаите. Така, како најзначајни се сметаат следните:

- » **Прво, постапување по уставни жалби.** Секој граѓанин има право да поднесе уставна жалба до Сојузниот уставен суд ако смета дека некој државен или друг орган ги повредил неговите уставно загарантирани права и слободи. Иако праксата покажала дека само мал дел од овие жалби се успешни (околу 2,5 % од сите поднесоци се решени во полза на граѓаните), сепак, евидентирани се повеќе покарактеристични примери, каде ваквите жалби резултирале со поништувања на делови или поголем број одредби од законите;³¹⁰
- » **Второ, врши апстрактна контрола на уставноста, што** значи дека сите политички институции и органи, вклучително и владите на регионите во федерацијата, имаат право да побараат оценка на уставноста на одреден сојузен закон;
- » **Трето, специфична регулативна контрола, што значи** дека кој било суд во земјата ако смета дека некој закон во некој конкретен случај не е во согласност со Уставот има право истиот да го суспендира од примена, а потоа и да побара изјаснување од Сојузниот уставен суд, кој ја носи конечната одлука;
- » **Четврто, Судот има право да разрешува сојузни спорови, односно да решава судир на надлежности меѓу институции (позитивен или негативен).** Ова значи дека сојузните институции, вклучително и членовите на Бундестагот, имаат право да побараат од судот да се произнесе во од-

³⁰⁹ Lübke-Wolff, Gertrude. 1990. Safeguards of civil and constitutional rights: The debate on the role of the Reichsgericht. In *The American Constitution and German-American constitutional thought*, ed. Hermann Wellenreuther, New York/Oxford: Berg Publishers, (стр.353–372).

³¹⁰ Jaeger, Renate. 2014a. Streiten und Einigen – Verstehen und Verständigen in einem Rechtsraum der Einheit und Vielfalt . Conference paper. Brussels.

нос на судирот на надлежности меѓу институциите на сојузно и на регионално ниво;

- » **Петто, Судот врши контрола над изборите.** Сојузниот уставен суд е надлежен да одлучува за сите видови изборни спорови, при што како странки можат да се појават не само граѓаните-гласачи, туку и надлежните институции и државни органи;
- » **Шесто, Судот одлучува и во постапката на импичмент, што** значи дека судот е надлежен за спроведување на постапката за отповикување на клучните државни функционери ако станува збор за случаи во кои е прекршен уставот или законите на државата;³¹¹
- » **Седмо, Судот може да донесе забрана за постоење и дејствување на политичка партија.** Единствено Сојузниот уставен суд има право да донесе одлука за забрана за постоење и за дејствување на некоја политичка партија. До сега во текот на историјата, Судот два пати има донесено одлука со која забранил да постои партија. Двата случаи биле во 50-тите години од 20 век.

Сојузниот уставен суд е составен од 16 судии.

Судиите во Сојузниот уставен суд ги избираат двата дома на сојузниот парламент на земјата, односно секој од двата дома избира подеднаков број судии (8). За да биде избран за судија, потребно е да добие двотретинско мнозинство од гласовите на пратениците.

Мандатот на судиите изнесува 12 години. Ако во овој период судија наполни 68 години, тогаш тој ќе мора да се пензионира пред истекот на мандатот. Кандидат за судија во Сојузниот уставен суд мора да

³¹¹ Gertrude Lübke-Wolff, „Constitutional Courts and Democracy. Facets of an Ambivalent Relationship“, Springer International Publishing Switzerland 2016 19 K. Meßerschmidt, A.D. Oliver-Lalana (eds.), *Rational Lawmaking under Review*, *Legisprudence Library* 3, 2016.

биде личност која е исклучително добар правник и да е на возраст од најмалку 40 години.

Од аспект на внатрешната организација, Сојузниот уставен суд е составен од два сената со по 8 судии. Судиите на секој од двата сената се разгрануваат во по 3 комори, при што во секоја комора членуваат по 3 судии.³¹²

Одлуките во сенатот се носат со мнозинство гласови од вкупниот број судии, додека во некои специфични случаи, одлуки се носат и со двотретинско мнозинство. Наспроти сенатите за одредени прашања Сојузниот уставен суд се состанува и во т.н. пленум во кој влегуваат сите 16 судии.

³¹² Hirschl, Ran. 2004. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the new Constitutionalism*. Cambridge, MA/London: Harvard University Press.

ГЛАВА 8

ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ ВО ГЕРМАНИЈА

За прв пат запишани во еден европски Устав (член 21), германските политички партии од самиот почеток на постоењето на СР Германија ја имаат улогата на клучни носители на политичките процеси во земјата.

Таква ситуација е неизбежна:

- » **Од една страна**, затоа што партиите ѝ претходеа на Републиката од 1949 година;
- » **Од друга страна**, затоа што Основниот закон се оддалечи од претходните Вајмарски установи какви што се, изборот на шефот на државата на општи и непосредни избори и референдумот.³¹³

Благодарение на член 21 од Основниот закон партиите заземаат значајно место во уставниот текст, бидејќи истите се споменати веднаш по основните човекови права и слободи, дури и пред политичките органи на системот на организација на власта. Член 21 став 1 од Основниот закон вели: **„Основањето на политичките партии е слободно. Нивната внатрешна организација мора да биде во согласност со демократските начела. Тие мора јавно да ги објавуваат изворите од каде ги добиваат своите средства“.**

Во контекст на споменатото, важно е да се потенцира дека партиите во СР Германија уживаат легитимитет кој одговара на нивната доминантна улога во општеството. За тоа сведочи високиот процент на нивно учество на изборите проследено со насоченото однесување на избирачите во делот на користењето на начинот на гласањето, како и задоволителниот број на сопствени членови во споредба со европските демократски држави.

³¹³ Katz and Mair, 'Changing Models of Party Organisations', (стр.19–21), Richard S. Katz and Peter Mair, 'The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organisational Change in Twentieth-century Democracies', Richard Gunther et al. (eds.), Political Parties. Old Concepts and New Challenges (Oxford: Oxford University Press, 2002), (стр.113–135).

Член 21 од Основниот закон е основа на вистинскиот статус на политичките партии. Во главни црти, станува збор за слобода на дејствување под надзор на уставниот судија. Поважната контрола на Сојузниот уставен суд над партиите се однесува на оценка на уставноста на програмите, статутите и начинот на дејствувањето на самите партии; според член 21 став 2 од Основниот закон, „**партиите кои со сопствените цели или ставови на своите членови се обидуваат да го нарушат основниот либерален и демократски поредок во земјата, да го срушат или загрозат постоењето на СР Германија, се спротивни на Уставот**“.³¹⁴

Сојузниот уставен суд може да му се обрати на Бундестагот, Бундесратот или на федералната влада во случај ако оцени неуставност во работењето или во дејствувањето на некоја партија.

Ако е прогласена за неуставна некоја партија, таа се брише од регистарот на партии и се забранува нејзино повторно формирање во некоја друга форма.

Многу е чувствителен начинот на спроведување на оваа постапка во рамките на системите со плуралистичка демократија. Сојузниот уставен суд два пати одлучувал за неуставноста на партиите. Првиот случај е во 1952 година кога е прогласена за неуставна неонацистичката СРП, и вториот случај во 1956 година кога е прогласена за противуставна Комунистичката партија на Германија. Во првиот случај, Судот има заземено став дека партијата и нејзините членови не ги прифаќаат основните вредности на либерално-демократскиот систем, и дека партиската реторика е полна со расистички изјави и тоталитарни сфаќања кои се во спротивност со одредбите на Основниот закон. Во вториот случај, Уставниот суд заклучил дека дејствувањето на Комунистичката партија е во спротивност со либе-

³¹⁴ Klaus Detterbeck, Party Cartel and Cartel Parties in Germany, German Politics, Vol.17, No.1, March 2008, (стр. 27–40).

рално-демократскиот поредок и дека како такво е противуставно.³¹⁵

Двете најголеми политички партии, кои се појавиле кон крајот на Втората светска војна, и денес се клучни носители на политичката активност во Германија – конзервативната Демохристијанска унија (ЦДУ) и центарско-левата Социјалдемократска партија (СПД).

Генерално, денес се смета дека во СР Германија има неколку поголеми партии, покрај двете погоре споменати. Тоа се: Христијанско-социјалната унија (ЦСУ); Левица (Линке); Партијата на зелените; Алтернатива за Германија (АФД); Петто, Партијата на слободните демократи(ФДП) итн.

³¹⁵ Thomas Poguntke, 'Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany', in Richard S. Katz and Peter Mair (eds.), How Parties Organise. Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies (London: Sage, 1994), (стр.193–4).





V. УСТАВЕН И ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ НА ШВАЈЦАРСКАТА КОНФЕДЕРАЦИЈА

ГЛАВА 1



УСТАВНО-ПРАВНА ИСТОРИЈА НА ШВАЈЦАРИЈА

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Швајцарскиот уставно-политички систем каков што е препознаен денес е историски производ на една исклучително бурна национална историја. Токму затоа и системот кој функционира во оваа земја не е воопшто едноставен како што навидум изгледа.

Историски гледано, Швајцарија е настаната како резултат на склучувањето на повеќе сојузи (алијанси) на одредени самостојни области, од кои првиот сојуз бил направен во доцниот 13 век во алпските области северно од преминот „Свети Готрад“. Со текот на времето, алијансите се проширувале и на други делови, северно и западно низ рамнините, сè до алпскиот премин, а подоцна и подалеку во други насоки. Во суштина, меѓу 1530 и 1798 година речиси и да немало територијално проширување поради неповолната религиозна и социјална состојба меѓу населението која главно продуцирала силни внатрешни поделби. Подоцна, во текот на историјата:

- » **Некои** периферијални сојузници и територии од југозападна Германија (Савој, Алзас и Ломбардија) биле освоени од страна на Швајцарците;
- » **Веднаш** по 1798 година неколку периферијални области како, на пример, Женева и Вале, конечно биле приклучени заедно со старата епископија на Базел кои сè до тогаш биле независни;
- » Во 1857 година дошло до приклучување и на Нојшател кон споменатиот сојуз, односно Конфедерација.

Во суштина, ако подобро се навлезе во историјата на Швајцарија може да се заклучи дека формирањето на швајцарската политичка заедница е повеќе резултат на спонтаниот локален развој на областите, отколку на некаков свесен/намерен процес на градење држава. Голем дел од швајцарската политичка историја е испреплетена со отпор кон ваквиот вид контрола и развој посебно од страна на поголемите и поамбициозните соседни држави.

Независни територијални средини во овој дел од светот започнале да се појавуваат уште во 9 век. Секако, многу подоцна започнале да се појавуваат организирани политички структури кои и тогаш имале лабав, односно децентрализиран стил на работа во согласност со географската и политичката реалност.

Кон крајот на 13 век неколку автономни политички структури (познати како орти) се нашле меѓу една клучна и лукративна трговска рута која се одвивала во делот на Северна Италија и Германија. Соочени со несигурностите и предизвиците кои ги носела со себе растечката Хабсбуршка Монархија, некои од овие автономни политички структури започнале формално да склучуваат сојузи за да ја зачуваат својата независност. Всушност, ваков вид на договори или пактови биле вообичаени во тој период од историјата на Европа.

Од друга страна, пак, во подрачјето на денешна централна Швајцарија се создала лабава мрежа од алијанси која успеала да воспостави основна, рудиментарна форма на дејствување и на практикување на јавното право. „Високата германска лига,“ како што ја нарекувале Англичаните оваа лабава мрежа од алијанси, никогаш немала единствен устав како највисок правен акт. Наместо устав, таа имала голем број различни и комплексни договори со кои биле уредувани меѓусебните односи на членките на алијансите. И покрај ова, Лигата се покажала како мошне успешна на воен план, бидејќи успеала да ги спречи хабсбуршките напори за наметнување на нивна политичка контрола. Токму поради воената моќ и успешност во идниот период и други субјекти започнале да се приклучуваат кон неа.

Во 15 век користејќи го својот воен потенцијал, бројот на населението и потребата од заштита на свои-

те интереси, **поголем број** политички субјекти (орти) од јужните и северозападните делови од Алпите формирале вистинска мала империја која започнала да вообличува единствен политички идентитет користејќи го како заедничко име, името на кантонот Швајц. На овој начин е создадена **лабавата но мошне стабилна Конфедерација составена од 13 самостојни политички ентитети кои во најголем дел биле со републикански облик на државно уредување соодветно на стандардите од тој период во европската историја.**

1. СОЗДАВАЊЕ НА МОДЕРНА ШВАЈЦАРИЈА

Со инвазијата на француските револуционери во 1798 година значаен дел од политичко-територијалните ентитети, првенствено оние од француското говорно подрачје, се спротивставиле на ваквото наметнување на туѓа власт на своите територии, реafirмирајќи ги барањата за повторно воспоставување на сопствена автономија во новите политички околности. **Во тој период, формално-правно управата на кантоните била во рацете на т.н. Хелветска Република која воопшто не била прифатена од страна на населението на Швајцарија, затоа што со неа била деградирана моќта што претходно ја имале кантоните.**

Токму поради ова незадоволство во Швајцарија настапил период на масовни безредија и силно изразени конфликти меѓу населението во период од околу пет години. Во 1803 година преку интервенцијата на Наполеон Бонапарта која требало да придонесе кон надминување на оваа состојба на безредие, тој им понудил на тамошните власти нов договор со кој требало да се реорганизираат и да засилат дел од надлежностите, како и моќта на постојните кантони што, секако, влијаело во насока на зголемување на нивниот број.

Посебно значајна во оваа смисла е 1830 година, кога по серијата организирани востанија и вооружени побуни

се наметнале барања за создавање заедничка и независна швајцарска држава. Ваквата идеја била афирмирана и поддржувана, пред сè, од страна на кантоните во кои мнозинството од населението биле приврзаници на протестантската верзија на христијанството. **Како резултат на неприфаќањето на оваа идеја од страна на кантоните со христијанско-католичко население започнала кратка граѓанска војна во 1847 година, во која на крај победиле приврзаниците за формирање независна швајцарска држава. Веќе во наредната 1848 година се одржало конститутивно собрание на кое се донела одлука за формирање на Швајцарија како независна сложена држава во која исклучително силен суверенитет (автономија) добиле кантоните како нејзини составни делови.**

Со создавањето на швајцарската држава нестабилноста и конфликтите меѓу локалното население веднаш не престанале. Напротив, тие и натаму биле силни и непрестовни. Судирите меѓу приврзаниците на поцврста заедничка држава и приврзаниците за поголема автономија на кантоните продолжиле со несмален интензитет и во периодот што следувал. **Како резултат на ваквото разногласие, односно поради отсуство на цврст консензус во однос на степенот на автономијата како и во однос на надлежностите на политичките институции на кантоните, во 1874 година се случило ревидирање на првиот устав на земјата.** Ревизијата била во насока на натамошна централизација на земјата иако во нејзиниот назив наместо зборот „федерација“, кој бил соодветен на реалноста сè уште се употребувал зборот „конфедерација“. Она што треба да се нагласи е дека контурите на модерниот швајцарски политички систем започнале да се воспоставуваат во својата денешна форма дури кон крајот на 19 век. Станува збор за следниве елементи:

- » **Прво**, засилено се организирале политички партии на државно ниво;

- » **Второ**, се востановило универзалното право на глас без никакви цензуси;
- » **Трето**, започнал процесот на создавање коалициски влади на државно ниво;
- » **Четврто**, започнале да се применуваат формите и механизмите на директната демократија.

Швајцарскиот федерален систем има мошне сложен развој. Тој без сомнение е најцврстиот сфедерален систем во Европа. Јакнењето на сојузната законодавна власт е посебно видливо во областите на граѓанското и кривичното право, а подоцна таа се засилила и во стопанството, сообраќајот, социјалното осигурување. Кантоните се надлежни, пред сè, за прашања од три поголеми и поважни области:

- » **Прво**, одржување на јавниот ред и сигурност;
- » **Второ**, уредување на верските прашања; и
- » **Трето**, прашањата поврзани со образованието.

Во надлежност на кантоните се и здравствените услуги и дејности, градската комунална хигиена, како и просторното планирање. Кантоните играат мошне значајна улога во примената на сојузните закони што како надлежност во поголем дел е дадена на кантоналната администрација, а посебно сферата поврзана со организацијата на правосудството, граѓанските и кривичните постапки.

Кантоните ја задржале својата надлежност и во т.н. општинско законодавство. Општините и натаму имаат широки овластувања и играат значајна улога во системот на швајцарската демократија.

Функционирањето и трајноста на федералниот систем во Швајцарија се поврзани со различноста на општините во јазична, културна и во верска смисла. Швајцарија е земја во која службено се зборуваат четири јазици:

- » **Прво**, германски 75% од населението;
- » **Второ**, француски 20% од населението;
- » **Трето**, италијански 4%; и

- » **Четврто**, романш јазик, официјално признат во 1938 година само 1% од населението.

Швајцарија е земја со две официјални религии:

- » Римокатоличка и
- » Христијанско-протестантска.

Швајцарскиот федерализам со начелата врз кои е изграден, со внатрешната кантонална рамнотежа и со почитувањето на локалните слободи на граѓаните да практикуваат директна демократија се смета за мошне комплексен, но и специфичен систем, уникатен по својата природа и функционирање. „Животната“ сила на федерализмот вкоренет од минатото, како и неговата повеќедржавна природа (23 кантони – од кои три се поделени на полукантони), практично овозможува Швајцарија да избегне бројни тешкотии со кои се соочија некои европски држави, како што се, на пример, Белгија, Шпанија и Обединетото Кралство.

Швајцарија како држава има долга републиканска традиција, а нејзините демократски уставни документи датираат од 1848. Овој устав е целосно изменет со Уставот од 1874 година, додека во 1999 година се донел сосема нов Устав кој не направил некои значителни измени во содржината и формата на сојузот, освен што создал верзија на устав која била помодерно напишана и била почитлива во јазикот и стилот. **Уставот и натаму ја дефинира Швајцарија како федерална држава составена од 26 кантони (до 1976 година биле 25 кантони) со зголемена автономија и самостојност. Сите институции на власта (владата, парламентот и судството) се организирани на три нивоа:**

- » **сојузно,**
- » **кантонално (во согласност со 26 кантонални уставни),**
- » **општинско (во Швајцарија има 2600 градови и рурални (селски) заедници).**

Кога станува збор за конкретни детали во врска со функционирањето на швајцарскиот политички систем, треба да се напомене дека станува збор за мошне комплексен систем, бидејќи во речиси секоја област сојузното законодавство има воспоставено минимум национални стандарди кои кантоните треба да ги почитуваат. Од друга страна, на кантоните им е оставена значителна слобода во делот на нивното самоопределување и отфрлање на централистичките закони на референдум. И додека Швајцарија е позната по правата на гласачите непосредно да се изјаснуваат за секое поважно прашање на референдум, од друга страна, изненадувачки е фактот дека жената во оваа земја добила право на глас дури во 1959 година и тоа во само еден кантон. Кога зборуваме за правото на глас на жените на национално ниво тоа било загарантирано во 1971 година, и во последниот кантон кој го дозволил ова право преку де факто присилување на сојузниот суд да го наложи не само на кантонално, туку и на општинско ниво. Во сојузниот Устав правото на жената да гласа било загарантирано дури во 1981 година со амандман во кој експлицитно се утврдува правото на еднаков глас на мажите и жените.

Исто така, треба да се напомене дека швајцарскиот сојузен систем е нецентрализиран во однос на поделбата на власта. Во исто време, швајцарскиот сојузен систем се карактеризира со неколку форми на вертикална и на хоризонтална соработка меѓу различните нивоа. Традиционално силната позиција на кантоните, исто така, е утврдена во одредбите посветени на институциите во кои е објаснето како кантоните можат да извршат влијание врз процесот на донесување одлуки на сојузно ниво, а посебно на вториот дом на сојузниот парламент.

Во уставната рамка, кантоните и општините заземаат силна позиција во сојузниот систем заснована на развојот на федерализмот според принципот од долу-нагоре.

ГЛАВА 2



УСТАВИТЕ НА ШВАЈЦАРИЈА

Непреченото функционирање на сложениот збир односи, релации, дејствија и слично во Швајцарија е резултат на постоењето на мошне прецизни уставни и законски правила. **Овие правила биле почитувани од страна на сите политички и општествени сегменти поради што еминентни теоретичари, каков што е Жирген Хабермас, оваа состојба ја дефинирале како „уставен патриотизам“, клучна карактеристика на швајцарскиот државно-политички идентитет. „Уставниот патриотизам“ Хабермас го дефинирал како лојалност втемелена на идентификацијата на граѓаните со државните институции, со правилата на поредокот, како и со принципите врз кои почива земјата.**

И покрај ваквата карактеристика која се поврзува со современиот период, граѓаните на Швајцарија не биле секогаш народ кој покажувал исклучителна наклонетост кон уставот како највисок правен акт. Како што видовме во минатото односите меѓу кантоните биле регулирани со поголем број на меѓусебни договори кои не оставиле посебна трага во уставно-правната историја на земјата. **Во суштина, погледнато од историска перспектива Швајцарците оваа идеја за уставност ја презеле од Французите во 1798 година, кога, всушност, им бил наметнат ваков единствен документ кои тие, на почетокот, масовно го отфрлиле. Токму како резултат на отпорот во 1803 година е донесен нов уставен текст со кој се заменил Уставот од 1798 година, додека во 1815 година се инаугурирал сосема нов, веќе трет устав кој го носел името „пакт“ со кој бил создаден нов сојуз меѓу постојните швајцарски кантони.**

Идеите за носење швајцарски устав во вистинска смисла на зборот започнале да се појавуваат дури по 1830 година. Во наредните 15 години историјата забележала дека биле изработени поголем број предлози кои циркулирале во јавноста како уставни текстови. Но, состојбата која оде-

ла во прилог на изработка нов устав се променила дури во 1848 година кога радикалите успеале да извршат влијание во јавноста да се формира посебно уставоворно собрание со задача да изработи и да усвои нов уставен текст. Токму тоа и било направено. Уставоворното собрание подготвило нов уставен текст составен од 114 члена со кои биле воспоставени основите на новата швајцарска држава.

Уставот од 1848 година останал на сила во наредните 22 години, односно сè до 1870 година кога започнале првите процеси на негова ревизија. По еден пропаднат обид во 1872 година, во 1874 година се усвоил нов швајцарски устав кој останал на сила во наредните 126 години. Новиот уставен текст константно бил изменуван и дополнуван, така што се запишани вкупно 275 направени промени, од кои најголемиот дел, односно 140 биле, всушност, промени со кои биле пренесувани права од кантоните кон федерацијата, односно кон сојузните државни институции.

Со Уставот донесен на 12 септември 1874 година тогашниот швајцарски парламент прогласил дека сојузниот Устав на Швајцарската Конфедерација бил донесен со мнозинство од 70% од електоратот. Работата на двајцата автори Хенри Друе од кантонот Вауд и Јохан Конрад Керн од кантонот Тургау (Henri Druey from Canton Vaud and Johann Konrad Kern from Canton Thurgau) вродила со плод, бидејќи бил воспоставен новиот Основен закон третиран како „модел на општо разбирање и заемност“. Со овој нов сојузен Устав Швајцарија од конфедерација на држави се трансформирала во федерална држава. Државите-членки, односно кантоните задржале одреден степен на суверенитет и на автономија, со истовремена посветеност во извршувањето на своите обврски кон Конфедерацијата. Новиот Устав бил компромисен, бидејќи се обидел да ги земе предвид различните политички и етнички интереси во заедницата.

Како резултат на несогласувањата меѓу либералите и конзервативците што довеле до разгорување на граѓанска војна, новиот Устав имал ефект на нивно смирување и создавање на сојузна држава во која суверенитетот и автономијата на кантоните биле задржани во неколку конкретни области. Така, армијата била само делумно централизирана, додека новата Конфедерација била само делумно ангажирана и во односите и во креирањето на политиките од областа на образованието. Старите кантонални права и натаму продолжиле да функционираат и со новиот Устав, така што германското, француското и италијанското население и натаму ги задржале своите јазици како службени со еднаков статус. Балансот што овој Устав го воспоставил меѓу централизмот и федерализмот резултирал со организација на авторитетите каква што Швајцарците ја имаат и денес. Уставот од 1848 година имал вклучено и одредени нови институции, како и бројни измени во делот на постојните права. Во него било предвидено и правото на граѓаните да побараат измена на Уставот или преку покренување на граѓанска иницијатива, или преку одредени механизми утврдени во сојузното законодавство. Овој нов аспект на директна демократија, кој бил заснован на стариот концепт на народен суверенитет, се докажал во наредните 150 години како најдобра гаранција за стабилноста на системот.

Како резултат на големиот број направени уставни интервенции, швајцарскиот Устав станал исклучително долг, прилично непрегледен текст во кој биле содржани поголем број застарени информации. Токму овој факт бил главната причина зошто била афирмирана идејата за негова целосна ревизија. Во швајцарската историја се запишани три клучни периоди во кои биле изразени тенденциите за носење нов устав кој требало да го замени Уставот од 1874 година:

- » **Прво**, во 1880 година;
- » **Второ**, во 1935 година кога пронацистичките сили во државата се залагале за негово целосно преформулирање;

- » **Трето**, во 1965 година кога двајца пратеници од сојузниот парламент започнале поинтензивно да работат на оваа проблематика.

Всушност, токму третиот бран промени на швајцарскиот устав довеле до конечно созревање на потребата од негова целосна промена. Претходно сите идеи за промена на уставно-правниот систем на државата не биле прифатени од различни причини. Најчеста причина била дека главно идеите биле доживувани како закана по веќе воспоставените односи во системот на власта.

Иницијативата од 60-тите години од 20 век добила поширока поддршка која го започнала периодот на наредни 35 години дебата и подобрување на системот преку воспоставување нов уставен поредок во државата. Во овој период се случувале бројни настани, меѓу кои поважни се следните:

- » **Прво**, во 1967 година сојузната влада на Швајцарија оформила работна група која била фокусирана на подготовка на нов устав во земјата;
- » **Второ**, во 1974 година членовите на работната група подготвиле прашалник кој бил доставен на илјадници адреси во државата, а со кој требало да се испитаат очекувањата на јавноста, како и на клучните сегменти во државата;
- » **Трето**, врз основа на одговорите од прашалникот како и врз основа на добиените информации по спроведената широка дебата, експертската работна група изработила првичен нацрт-текст на новиот швајцарски устав, составен од 118 члена;
- » **Четврто**, во 1995 година работната група го објавила новиот нацрт-устав заедно со објаснувачкиот меморандум во кој биле детаљно лоцирани слабостите на тогашниот устав од 1874 година. Групата лоцирала слабости кои ги поделила во три групи:

- **Во првата група слабости** биле лоцирани исклучително големата фрагментираност на тогашниот уставен текст кој избилувал со збунувачки и нејасни одредби, како и со историски надминати членови;
- **Во втората група слабости** се лоцирала несоодветноста на уставниот текст со новите стандарди за заштита на човековите права и слободи, посебно во корелација со пресудите на Европскиот суд за човековите права и Европската конвенција за човековите права и слободи на Советот на Европа;
- **Третата група слабости била поврзана со недостиг од разбирање и кореспондирање со новите текови кои произлегле од еволуцијата на федерализмот, како и новите внатрешни и меѓународни предизвици на земјата;**
- » **Петто**, во меѓувреме додека траела дебатата за новиот устав, поголем дел од швајцарските кантони ги ревидирале своите уставни во согласност со новите внатрешни и надворешни прилики;
- » **Шесто**, во 1996 година започнал период на тешка политичка дебата во двата дома на швајцарскиот парламент околу новиот текст на нацрт-уставот која резултирала со постигнување согласност за два предлога во двата дома на парламентот;
- » **Седмо**, од двата предлога во парламентот биле направиле дополнителни приспособувања на нацрт-текстот на уставот со што практично се постигна согласност за новиот предлог-устав на државата;
- » **Осмо**, во 1998 година новиот швајцарски устав е изгласан во двата дома на парламентот на државата;
- » **Деветто**, во 1999 година бил спроведен и референдум на кој излегле 35% од граѓаните-гласачи

на државата, од кои 53% гласале „за“ новиот предлог-устав, додека 40,8% гласале „против“;³¹⁶

- » **Десетто**, во 1999 година новиот устав стапил на сила со што целосно го заменил претходниот устав од 1874 година,
- » **Единаесетто**, Уставот последен пат е изменет во 2015 година.

Новиот устав на Швајцарската Конфедерација донесен во 1999 година ги има следниве карактеристики:

- » **Прво**, задржани се сите клучни елементи од Уставот донесен во 1874 година, а отфрлени биле сите историски застарени членови;
- » **Второ**, инкорпорирани се сите делови кои биле резултат на новите внатрешни и меѓународни односи, како и внесени се сите стандарди кои се однесуваат на заштитата на човековите права и слободи;
- » **Трето**, на поинаков начин е уреден односот меѓу државните институции. Што се однесува до релациите меѓу кантоналните и државните власти тие и натаму биле регулирани на целосно ист начин како и во претходниот устав;
- » **Четврто**, од аспект на структурата, Уставот е составен од нов текст на преамбулата и од 6 посебни делови (поглавја), при што најголемо со број на членови е третото поглавје кое се занимава со прашањата поврзани со надлежностите на сојузната влада (Сојузниот совет);
- » **Петто**, деловите (поглавјата) понатаму се делат на подделови и на секции со што Уставот добил на поголема едноставност и прецизност во текстот.

Новиот устав предвидел дека Швајцарија има директоријален систем на организација на власта. Се смета дека како резултат на француското влијание, Швајцарија го до-

била и го доусовршила овој вид на директоријален систем во Швајцарија, иако е повеќе од јасно дека денес Швајцарија е единствена држава во Европа во која постои овој тип на систем.

Од 1848 година Швајцарија негува единствено трајно искуство во функционирањето на колективната непарламентарна влада. Системот е навистина приспособен да функционира во согласност со потребите на една повеќенационална заедница каква што е швајцарската која е изградена врз различностите, како оние од јазична природа така и оние од религиозен карактер.

³¹⁶ Види http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=179791

ГЛАВА 3



ЗАКОНОДАВНАТА ВЛАСТ ВО ШВАЈЦАРИЈА

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Според Уставот од 1999 година сојузниот парламент се дефинира како „врховен авторитет на Конфедерацијата“. Независно од карактерот на неговите надлежности, како и од неговите релации со останатите гранки на власта, сојузниот парламент се смета за еден од клучните елементи на швајцарскиот уставен и политички систем.

Иако во уставот е јасно наведено дека парламентот е врховен авторитет на Конфедерацијата, јавната перцепција, пак, обратно забележува или смета дека станува збор за мошне слаба институција и мошне слаба законодавна власт чијашто моќ е во состојба на константно опаѓање во споредба со извршната власт во земјата.

Независно од реално ограничената моќ, парламентот и натаму се смета за една од централните (или најзначајните) институции на швајцарскиот уставен и политички систем.³¹⁷

Парламентот во реалноста се наоѓа „затегнат“ меѓу другите политички сили во земјата поради што и се смета дека тој е во состојба на постојана борба за зачувување и за надградување на сопствената уставна позиција. Парламентот на Швајцарија не може да се објасни само преку својата улога и својство на неутрална политичка арена каде се среќаваат и се судираат различните политички и други интереси, туку тој едновременно е и своевиден актер во таа арена, посебно кога се обидува да ги одбрани своите законодавни интереси преку политичките процеси кои се случуваат во системот.

Во теоријата **швајцарскиот парламент е отсликан како прилично солидна и ефективна политичка**

³¹⁷ Andreas Ladner, The Swiss Parliament: A hybrid system based on the idea of changing majorities, (psa.ac.uk/sites/default/files/LADNER%20-%20Swiss%20Parliament_FINAL.pdf)

институција поради што одредени констатации кои одвреме-навреме знаат да прострујат во научната мисла дека парламентот е на работ на сопственото пропаѓање треба да се сметаат во најблага смисла за несоодветни.

1. СТРУКТУРА, ПРЕТСТАВУВАЊЕ И НАЧИН НА РАБОТА НА ПАРЛАМЕНТОТ

Општо земено, сојузниот парламент се дефинира како политичка институција чијашто основа цел на дејствување е да ја претставува Швајцарската Конфедерација. Со оглед на неговата дводомна структура, Парламентот во суштина има и двоен легитимитет. Тој е составен од:

- » **Прво**, Националниот совет кој се смета како дом што ги претставува сите граѓани во федерацијата независно на тоа во кој кантон живеат, и
- » **Второ**, Советот на државите поставен во сојузната парламентарна структура да ги претставува интересите на сите кантони независно од нивната големина и начин на организирање.

Имено, во согласност со Уставот, граѓаните и кантоните се двата конститутивни елемента на Швајцарската Конфедерација.

Швајцарскиот парламент ја врши законодавната власт во земјата, односно ги разгледува и ги усвојува сите сојузни закони.³¹⁸ При тоа, како најважни фази во постапката за донесување закони се сметаат следниве:

- » **Прво**, законските предлози можат да бидат поднесени за расправа во кој било од двата дома на парламентот, што значи дека не постои стриктна обврска за нивно иницијално поднесување пред еден или пред друг дом;

³¹⁸ Lüthi, Ruth (2007). „The Parliament“, in: Klöti, Ulrich et al. (eds). Handbook of Swiss Politics. Zürich: Neue Zürcher Zeitung Publishing. 2nd edition. (стр. 121-144).

- » **Второ**, откако еден законски предлог ќе биде поднесен, истиот на почеток се разгледува во соодветните парламентарни комисии во домот каде што е поднесен (работни тела);
- » **Трето**, во рамките на работното тело се избира еден пратеник-известител кој треба да го реферира конкретниот законски предлог;
- » **Четврто**, по расправата во работното тело за поднесениот предлог-закон се изработува посебен извештај во пишана форма во кој се содржани и евентуалните препораки, односно амандмани за приспособување на текстот според дадените инструкции во работното тело;
- » **Петто**, предлог-законот заедно со предложените амандмани се разгледуваат од страна на сите политички групи во парламентот. Тие често пати дебатираат за разликите и даваат свои видувања за подобрување на квалитетот на предлог-законот;
- » **Шесто**, предлог-законот заедно со доставените амандмани понатаму се испраќа на изјаснување до соодветното работно тело во вториот дом во парламентот;
- » **Седмо**, работното тело на вториот дом, исто така, расправа по предлог-законот и по извештајот од првиот дом на парламентот и зазема сопствен став по двата документа;
- » **Осмо**, првиот дом на парламентот одржува седница на која се расправа и се гласа за предлог-законот заедно со амандманите доставени од работното тело, како и заедно со ставот на вториот дом на парламентот;
- » **Деветто**, ако првиот дом се согласи со ставовите на вториот дом, тогаш предлог-законот влегува во фаза на гласање;
- » **Десетто**, ако постои разногласие меѓу двата дома за законскиот предлог, тогаш се формира ад хок

работно тело познато како Комитет за помирување во кое влегуваат пратеници од двата дома на парламентот. Во рамките на ова тело се дискутираат разликите и се настојува да се изгради заеднички компромисен став во врска со последната верзија на предлог-законот. Вообичаено овие комитети се прилично ефикасни и успеваат во најголем дел да ги помират ставовите на двата дома на парламентот за да може предлог-законот да стапи на сила.

- » **Единасетто**, откако ќе биде усвоен извештајот на комитетот за помирување со компромисниот текст на законот во двата дома, парламентот расправа за таквиот завршен законски текст, зазема очекувано позитивен став кон законот по што законот стапува на сила.

Врз основа на изложеното може да се согледа дека во швајцарскиот парламент не постои позначен и помалку значаен дом, односно двата дома имаат иста политичка тежина.

Парламентот се состанува четири пати во годината на пленарни заседанија и тоа во март, во јуни, во септември, и во декември на сесии кои траат по три недели. Вообичаено, закажаните седници започнуваат со работа во 8 часот наутро и траат до 13 часот. За да има кворум за работа, на седницата треба да присуствуваат најмалку половина од вкупниот број пратеници.

Швајцарскиот уставно-правен систем ја познава и категоријата вонредни седници на парламентот кои се свикнуваат по барање на владата или по барање на одреден број пратеници. Исто така, постојат и т.н. заеднички заседанија на двата дома на парламентот кои се одржуваат за исклучително прецизни теми како, на пример, теми кои се однесуваат на

работите поврзани со работата на судскиот систем, теми поврзани со евентуалните несогласувања со владата, прашања поврзани со изборите и изборниот систем,³¹⁹ избор и именувања на државни функционери и слично.

2. НАДЛЕЖНОСТИ НА ПАРЛАМЕНТОТ

Уставот на Швајцарија предвидува три главни надлежности на парламентот:³²⁰

- » **Прво, парламентот врши надзор над работата на извршната власт (над работата на Сојузниот совет). Парламентот го контролира функционирањето на федерацијата вклучително и тоа како се остварува директната демократија во државата;**
- » **Второ, парламентот е задолжен да ја чува националната независност, неутралноста на државата и нејзината безбедност;**
- » **Трето, парламентот е должен да остварува и некои специфични овластувања во форма на т.н. резидуална надлежност. Станува збор за надлежност да се прифатат и нови задачи и обврски што на парламентот му се доделени од други институции.**

Она што е посебно интересно во однос на работата на парламентот е фактот дека одлуките донесени во парламентот не можат да бидат предмет на ревизија од страна на ниту еден суд во државата, со што дополнително се зајакнува неговата уставно-правна позиција во рамките на постојниот систем на организацијата на власта.

³¹⁹ Види democracy-building.info/switzerlands-political-system.html.

³²⁰ Види wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/Swiss-political-system.pdf.

Швајцарскиот парламент:

- » **Прво**, усвојува закони како што беше наведено погоре;
- » **Второ**, ги ратификува меѓународните договори и одлучува за нивно склучување меѓу Швајцарската Конфедерација и другите држави или меѓународните организации;
- » **Трето**, ја отвора и ја спроведува постапката за ревизија на Уставот;
- » **Четврто**, одлучува по иницијативите за остварување директна демократија, односно за организирање на референдуми;
- » **Петто**, се грижи за одржување на односите меѓу Конфедерацијата и кантоните;
- » **Шесто**, остварува контролна функција врз работата на органите на извршната власт во државата преку разгледување на доставените извештаи, расправа за работата на одредени државни институции, како и формира анкетни комисии во случај на одредени спорови;
- » **Седмо**, има надлежности во областа на државните финансии, го изгласува буџетот на државата, одобрува специфични финансиски планови, одобрува годишен извештај за трошењето на буџетот на земјата и слично;
- » **Осмо**, остварува надзорна улога врз работата на судството, посебно во однос на тоа како се реализира во практиката системот на „кочници и рамнотежа“;
- » **Деветто**, остварува контролна функција во меѓународните односи над активностите на владата;
- » **Десетто**, именува највисоки функционери во државата.

Специфичноста на швајцарскиот уставно-правен систем се согледува и во одредените активности кои директно не ги извршува парламентот, иако стану-

ва збор за вообичаена надлежност на законодавната власт во другите држави.

Според теоретичарите, швајцарскиот парламент е единствениот европски парламент кој не може да ѝ изгласа недоверба на владата во земјата. Станува збор за примена на одредени уставни обичаи (конвенции), според кои граѓаните на земјата се тие што ја избираат извршната власт, а парламентот во оваа смисла е мошне ограничен кога станува збор за нејзино менување.

ГЛАВА 4



ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ВО ШВАЈЦАРИЈА

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Швајцарија е држава која има ја една од нај- малите влади во светот составена од само 7 члена. Швајцарија, исто така, е и земја со најмал број на државни службеници, како и најмалку вработени лица во јавниот сектор. Според мислењата на одредени автори, ова се должи првенствено на исклучително силната изградена свест кај Швајцарците за нивната улога како граѓани во системот. Токму поради оваа висока свест, граѓаните многу често го остваруваат правото на директна демократија со што во голем број случаи било спречено ширењето на државниот бирократски систем во земјата.

Владата на Швајцарија е позната како Федерален (сојузен) совет. Историски, нејзината активност може да се подели во два периода:³²¹

- » **Првиот период, кој траел до Втората светска војна кога владата се сметала за ограничено тело што функционираше зависно од строгите насоки дадени од парламентот;**
- » **Вториот период, кој започнал по Втората светска војна и кој трае до денес. Во овој период Сојузниот совет има прифатено сè позначајни надлежности доближувајќи се до значењето на извршните тела на оние држави каде владите имаат многу важна улога во системот. И покрај силната позиција на парламентот во однос на насочувањето и контролата на работата на советот, сепак, ова извршно тело има значително подобрена позиција во системот во споредба со првиот период од политичко-правниот развој на земјата.**

³²¹ Види wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/Swiss-political-system.pdf.

1. НАДЛЕЖНОСТИ НА СОЈУЗНИОТ СОВЕТ

Сојузниот совет се дефинира како клучен управен и извршен авторитет во државата. Ова тело е главен извршувач на политиките во земјата. Во согласност со Законот од 1997 година, Сојузниот совет има бројни надлежности, меѓу кои како клучни се сметаат следните:

- » **Прво**, Советот ја следи вкупната политичка и општествена состојба во земјата и дејствува на начин кој има за цел да се остварат клучните цели на самата Конфедерација;
- » **Второ**, Советот планира одредени стратегии и планови, како и директно постапува кога се соочува со разрешување на одредени предизвици поврзани со внатрешните политики во земјата;
- » **Трето**, Советот дава одредени насоки за поддржување на единството на земјата, за безбедноста на државата, како и за зачувување на различностите во системот;
- » **Четврто**, Советот ја претставува државата пред граѓаните, но едновременно ги претставува и граѓаните пред парламентот;
- » **Петто**, Советот раководи со администрацијата на државата;
- » **Шесто**, Советот раководи со дипломатската служба на земјата во странство;
- » **Седмо**, Советот врши надзор и координирање на другите федерални агенции и служби;
- » **Осмо**, Советот ја надгледува работата на кантоните во однос на прашањата од нивна надлежност;
- » **Деветто**, Советот ја води меѓународната политика и ги управува меѓународните односи, вклучително и склучува меѓународни договори;
- » **Десетто**, Советот во најголем дел го изработува домашното законодавство;
- » **Единаесетто**, Советот раководи со буџетот на

земјата, како и со вкупното менаџирање на јавните финансии;

- » **Дванаесетто**, Советот има т.н. резидуална улога, односно улога да презема нови задачи кои претходно не му биле доделени, како и да прифати нови функции ако има потреба од такво нешто;
- » **Тринаесетто**, Советот е симбол на единството на Конфедерацијата, во смисла на нејзино претставување на сите можни настани и прилики во земјата и во странство.³²²

2. ВНАТРЕШНА ОРГАНИЗАЦИЈА НА СОЈУЗНИОТ СОВЕТ

Од аспект на внатрешната организација, Сојузниот совет се карактеризира со следните карактеристики:

- » **Прво**, членовите на Сојузниот совет дејствуваат заеднички и носат одговорност за сите одлуки што се усвојуваат дури и ако во периодот на дебатата не се согласувале за таквите одлуки;
- » **Второ**, освен што е дел од колективното тело, секој член на Сојузниот совет е и носител на одреден ресор, односно административен оддел;
- » **Трето**, Сојузниот совет е нехиерархиска организација, односно сите членови имаат ист/еднаков авторитет и моќ, со исти права и обврски.

Федералниот совет е составен од претседател, потпретседател и пет члена. Мандатот на претседателот и на потпретседателот изнесува една година без право на повторен реизбор и тие се избираат од страна на парламентот на Швајцарија.

Од аспект на надлежностите, претседателот на Сојузниот совет е прв меѓу еднаквите – primus inter pares. Тој извршува одредени церемонијални функ-

³²² Види admin.ch/gov/en/start.html?_organization=1&_startDate=01.04.2015

ции во Советот во смисла на дефинирање на агендата за неговата работа, како и претставување на Советот во земјата и во странство.

Од аспект на мандатот, функцијата претседател на Сојузниот совет има ротирачки карактер. Во Швајцарија постои и сè уште важи една уставна конвенција (обичај) според која еден министер не може да стане претседател на советот ако претходно не „им служел“ за време на претседателствувањето на сите негови колеги.

Имајќи ги предвид надлежностите на Советот, како и неговата внатрешна структура и начин на работа, Сојузниот совет се дефинира како мошне оригинална политичка институција. Станува збор главно за неполитичка институција поради што голем број теоретичари ја споредуваат со „борд на директори“ или со вид „експертски комитет“ многу повеќе отколку како коалиција на владејачки партии.

3. СТРУКТУРА И НАЧИН НА ИЗБОР

Посебно важна карактеристика на Сојузниот совет е и неговата внатрешна структура. При неговото составување се применуваат низа конвенции, при што како клучни се истакнуваат следните:

- » **Прво**, се води сметка членовите на Советот да бидат репрезенти на културната и географската различност во земјата. Во минатото се применувало правилото според кое не било дозволено да има повеќе од еден член од еден кантон;
- » **Второ**, најмалку двајца членови на Советот треба да се од германофонските кантони;
- » **Трето**, фер претставеност на останатите различни заедници и региони;
- » **Четврто**, традиционално трите најголеми кантони (Вод, Берн и Цирих) имаат речиси секогаш свој претставник во Советот;

- » **Петто**, Советот е рефлексивна политичка претставеност на партиите во парламентот. Имено, соодветно на политичката популарност, седумте члена на владата истовремено ги претставуваат и традиционално, четирите најголеми партии во земјата.³²³

Вака составената влада на земјата подлежи на верификација (потврда) од страна на сојузниот парламент. Во духот на швајцарскиот уставен систем, изборот на владата е надлежност на двата дома на парламентот кои на заедничка седница ги избираат нејзините членови.

³²³ Види zuerich.com/en/visit/the-political-system

ГЛАВА 5



ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА НА ШВАЈЦАРИЈА

ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Швајцарија е држава составена од 26 кантони.³²⁴

Швајцарските кантони имаат двојна природа:

- » **Прво, тие се заедници што и припаѓаат на Конфедерацијата, односно тие, заедно со граѓаните, се конститутивни елементи на државата;**
- » **Второ, тие се автономни и делумно суверени политички заедници со мошне различни надлежности.**

Како делови на Конфедерацијата, сите кантони имаат еднакви права, но и еднакви обврски.

1. СТРУКТУРА НА КАНТОНИТЕ

Три од 20 кантони на Швајцарија се поделени на два дела, односно на два полукантона. Така, денес Швајцарија во својата внатрешна територијална структура има 20 цели кантони и 6 полукантони.

Полукантоните имаат исти права како и целите кантони, со таа разлика што тие:

- » **Прво, избираат само по еден член (а не два) како свој претставник во Советот на државите;**
- » **Второ, во постапката за промена на Уставот, полукантоните имаат половина глас, а не еден глас.**

Полукантоните се појавиле и опстанале како резултат на одредени историски причини:

- » **Прво**, поради одредени комуникациски потешкотии кои се појавиле во системот, како што бил случајот со Унтервалт;
- » **Второ**, поради верските конфликти меѓу населението како што бил случајот со Апансел; и

³²⁴ Види direct-democracy.geschichte-schweiz.ch/switzerlands-political-systems.html#Cantons

- » **Трето**, поради граѓанската војна која се водела меѓу урбаното и руралното население во Базел.

2. НАДЛЕЖНОСТИ НА КАНТОНИТЕ

Сите 26 кантони³²⁵ како и полукантоните се сметаат за суверени ентитети со исти права и обврски во рамките на Швајцарската Конфедерација кои ги остваруваат сите надлежности кои не се ограничени со уставот на земјата.

Кантоните поседуваат многу атрибути кои ги имаат и вистинските држави. Впрочем, и самите граѓани на кантоните го употребуваат називот „држава“ за својот кантон кога се обраќаат кон кантоналните институции. Кантоните:

- » **Прво**, имаат сопствена заокружена и утврдена територија;
- » **Второ**, имаат граѓани кои имаат јавно-правна врска со кантонот во кој живеат;
- » **Трето**, имаат авторитет да усвојуваат закони и други правила кои би важеле на кантоналната територија;
- » **Четврто**, имаат право да воведуваат нови и да ги собираат постојните даноци;
- » **Петто**, имаат ограничена активност во меѓународните односи.

Во конкретна смисла, кантоните се самостојни во утврдувањето и во дефинирањето на своите обврски во согласност со своите уставни. Кантоните имаат свои конкретни надлежности со следниве ограничувања:

- » **Прво**, секој кантон има свој кантонален устав од републикански тип кој мора да биде прифатен од страна на Конфедерацијата;
- » **Второ**, секој кантон има обврска да соработува и да ја почитува Конфедерацијата;

- » **Трето**, секој кантон има обврска да го почитува приматот на конфедералниот закон на својата територија.

Надлежностите на кантоните можат да се поделат на два дела:

- » **Прво**, ексклузивни надлежности;
- » **Второ**, споделени надлежности.

Во групата на ексклузивни надлежности на кантоните се вбројуваат следните:

- » **Прво**, надлежностите во областа на културата;
- » **Второ**, надлежностите во областа на образованието;
- » **Трето**, надлежностите во областа на зачувување и промоција на националното културно богатство и наследство;
- » **Четврто**, надлежностите во областа на јавната заштита, организирањето на полицијата, јавниот ред и сигурност на граѓаните;
- » **Петто**, надлежностите во областа на социјалната заштита, и
- » **Шесто**, религиските прашања.

Во групата на споделени надлежности кои кантоните ги извршуваат заедно со институциите на Конфедерацијата, спаѓаат следните:

- » **Прво**, надлежности во сферата на енергетиката;
- » **Второ**, надлежности во транспортот;
- » **Трето**, надлежности поврзани со кантоналниот економски развој;
- » **Четврто**, социјалната помош и слично.

3. ВНАТРЕШНА ОРГАНИЗАЦИЈА НА КАНТОНИТЕ

Иако швајцарските кантони не развиваат идентичен облик на уставен и политички систем како сојузниот, се-

³²⁵ Види mapability.com/ei8ic/contest/swcanton.php

пак, можат да се забележат значителни сличности меѓу нив, при што како клучни се сметаат следните:

- » **Прво**, сите кантони се уредени и организирани како унитарни држави со републикански облик на владеење;
- » **Второ**, во сите кантони се применува принципот на поделба на власта на законодавна, извршна, судска, и како четврта гранка на власта се сметаат граѓаните (народот). Во делот на граѓаните, на пример, постојат неколку помали кантони во земјата во кои народот формира генерално годишно собрание познато како Landsgemeinde, кое заседава на отворен простор и каде се одлучува за важни проекти од значење за кантонот, се разгледуваат извештаи или се избираат народни претставници. Во минатото многу кантони ги имале овие собранија, но во изминатите неколку години традицијата се напушта поради повеќе практични причини поврзани со потребата од ангажирање голема логистика за нивното одржување, како и поради други организациски потешкотии;³²⁶
- » **Трето**, во секој кантон има еднодомна законодавна власт. Бројот на членовите на кантоналните парламенти се движи меѓу 40 и 200 члена зависно од големината на кантонот, при што вкупниот број кантонални пратеници во целата земја изнесува околу 3000 члена. Изборите за кантонални пратеници се одржуваат најчесто на секои 4 години;
- » **Четврто**, секој кантон има своја кантонална влада како кантонална извршна власт. Кантоналните влади имаат исклучително значајни овластувања кои ги извршуваат самостојно или во соработка со сојузните институции на државата. Имено, тие се задолжени за имплементирање на поголемиот дел

од националното законодавство, задолжени се да го иницираат законодавството, да обезбедуваат услуги и да ја надгледуваат работата на комуните и на нивната администрација. Исто така, кантоналните влади го претставуваат кантонот во односите со другите кантони, понатаму со Конфедерацијата, а понекогаш и во односите со други држави;

- » **Петто**, секој кантон има свое судство организирано на повеќе нивоа и со повеќе типови на судови интегрирани во државниот судски систем.

И покрај овие сличности, кантоните природно се разликуваат меѓу себе како од географски аспект, од аспект на бројот на населението, така и од економски аспект. Истовремено постојат разлики и во однос на структурата на власта, како и во однос на начинот на одлучувањето во кантоналните органи. Така, одредени кантони, како што се, на пример, Базел и Женева се силно централизираны кантони, од една страна, но со изразена примена на начелото на директна демократија, од друга страна. Некои други кантони, како, на пример, Берн и Цирих се помалку централизираны во својата политичка организација, но и помалку ја применуваат директната демократија на своето тло. Дополнително, некои кантони, како, на пример, Луцен или Тицино акцентот на своето политичко дејствување го ставаат на рамномерната претставеност, како и на консенсуалното одлучување, додека, пак, други кантони, како што е, на пример, Шафхаузен, акцентот најмногу го ставаат на учеството на граѓаните во власта.

³²⁶ Види bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/regional-statistics/regional-traits-key-figures/cantons.html

ГЛАВА 6



ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ ВО ШВАЈЦАРИЈА

Швајцарската Конфедерација, со оглед на нејзината сложена уставно-политичка композиција која е резултат на нејзината сложена мултиетничка, мултилингвистичка, мултиконфесионална и мултикултурна специфичност има прилично дивергентен облик на партиски систем. Имено, за разлика од САД или од Обединетото Кралство каде е силно изразен двопартизмот, во Швајцарската Конфедерација е длабоко имплементиран повеќепартизмот.

Во оваа смисла, на пример, ако се анализираат сојузните избори кои се одржаа во 2011 година може да се заклучи дека швајцарскиот повеќепартизам добива елементи на, она што Сартори го дефинира како партиски систем со екстреман плурализам. Така, според резултатите од овие избори во Советот на федерацијата биле претставени дури 11 политички партии плус еден независен кандидат, додека во Советот на државите биле претставени 7 политички партии и еден независен кандидат.³²⁷

Имајќи ја предвид ваквата политичко-партиска плуралност во практиката, а во контекст на изборните резултати, во Швајцарија се издвојуваат неколку доминантни и најголеми политички партии. Тоа се оние партии кои вообичаено се дел од коалициската влада која се формира во Швајцарија после секои сојузни избори. Оваа коалициска влада најчесто е составена од 4 најрелевантни политички партии од групата на пет политички субјекти кои се дел од оваа класификација. Како дел од оваа група релевантни партии се споменуваат:

- » **Прво**, Слободната демократска партија;
- » **Второ**, Социјалдемократската партија;
- » **Трето**, Христијанско-демократската партија;
- » **Четврто**, Швајцарската народна партија;
- » **Петто**, Конзервативната демократска партија.

³²⁷ Ladner, Andreas, "Political Parties", in: Klöti, Ulrich et al. (eds), Handbook of Swiss Politics. Zürich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, 2nd edition, (стр. 309-334), 2007.

1. Слободната демократска партија (Freisinnig-Demokratische Partei; Parti radical-démocratique; Partito liberale-radical svizzero; Partida liberaldemocrata svizra) уште е позната и со името Радикална демократска партија. Таа е една од најстарите партии и во минатото претставувала исклучително моќна политичка структура во земјата. Имено, овој политички субјект е формиран во 1894 година од страна на радикалите, кои во 30-тите години од 19 век доминирале на политичката сцена дејствувајќи наспроти опозициските католички конзервативци. Оваа политичка партија била една од највлијателните во државата сè до 1919 година кога се вовел пропорционалниот изборен систем во државата. Идеолошки, оваа политичка партија ги застапува начелата на класичниот либерализам.

2. Социјалдемократската партија (Sozialdemokratische Partei der Schweiz; Parti socialiste suisse; Partito Socialista Svizzero; Partida Socialdemocrata de la Svizra) е позната уште и како швајцарска социјалистичка партија. И за неа се смета дека е релативно стар политички субјект формиран кон крајот на 19 век, односно во 1888 година. Денес, оваа партија претставува една од најзначајните партии со социјалдемократска и социјалистичка идеологија во државата.

3. Христијанската демократска партија на Швајцарија (Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz; Parti Démocrate-Chrétien; Partito Popolare Democratico; Partida cristiandemocratica Svizra) е партија со изразена историја. Таа е формирана во 1912 година под името Католичка конзервативна партија. Во 70-тите години од 20 век, оваа партија го добила денешниот назив. Како дел од групата најголеми политички партии, овој политички субјект идеолошки е позициониран во десниот дел од центарот залагајќи се за промовирање на конзервативните вредности, за пазарната економија и за социјалниот конзервативизам.

4. Швајцарската народна партија уште попозната како Демократска унија на центарот (Schweizerische Volkspartei; Partida populara Svizra; Union démocratique du centre; Unione Democratica di Centro) е основана во 70-тите години од 20 век преку спојување на Партијата на земјоделците, трговците и независните граѓани, од една, и Демократската партија, од друга страна. Оваа политичка партија, како дел од групата најсилни политички субјекти во земјата идеолошки се позиционира во десниот дел од идеолошката скала залагајќи се за натамошно јакнење на швајцарскиот државен идентитет.

5. Конзервативната демократска партија на Швајцарија (Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz; Parti bourgeois démocratique suisse; Partito Borghese Democratico Svizzero; Partida burgais democratica Svizra) е формирана во 2008 година поради што се дефинира како најмлад политички субјект во групата на петте најголеми политички партии во земјата. Идеолошки, како што, впрочем, упатува и самиот назив, оваа партија е позиционирана во десниот дел од идеолошкиот центар.

Освен споменативе политички партии, швајцарскиот партиски систем дополнително е збогатен со уште неколку други политички субјекти од кои дел од нив се претставени во парламентот на Конфедерацијата, а друг дел не. Меѓу позначајните помали партии во Швајцарија се спомнуваат следните:

- » **Прво, Зелената либерална партија** основана во 2007 година и позиционирана во левиот дел од идеолошкиот спектар;
- » **Второ, Евангелистичко-народната партија** со конзервативна ориентација која првенствено ги застапува интересите на германофонското христијанско-протестантско наследство;
- » **Трето, Лигата на Тицино**, основана во 1991 година, како кантонална политичка партија која

учествува во државната политика. Овој субјект е позициониран во десниот центар на идеолошкиот спектар;

- » **Четврто, Граѓанското движење на Женева**, основана во 2005 година, како кантонална партија која, исто така, учествува во државната политика. Овој субјект е позициониран во десниот дел од идеолошкиот спектар.

Врз основа на истакнатото, може да се определат и основните карактеристики на партискиот систем на Швајцарија:

- » **Прва карактеристика е** изразениот повеќепартиски плурализам;
- » **Втората карактеристика е** перманентниот развој на партискиот систем кој се одликувал со бројни пропаѓања на партии, но и со процеси на формирање нови субјекти, фузионирање на постојните субјекти во нови партиски организации;
- » **Третата карактеристика е во** постоење на државни и на кантонални партии со бледо изразена граница во нивното дејствување кое се наоѓа во состојба на постојано транзитирање од државно кон кантонално, и обратно;
- » **Четвртата карактеристика е во** постоењето на партии кои им се обраќаат на граѓаните на целата земја, но и на партии кои се обраќаат исклучиво на конкретна целна група или национална заедница, или на припадниците на конкретна конфесија;
- » **Петтата карактеристика е во** идеолошката партиска диференцијација што може да се согледа и преку поддршката, односно негирањето на изолационизмот како политичка константа на Швајцарија низ вековите.



VI. УСТАВЕН И ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

ГЛАВА 1



ОСНОВНИ НАПОМЕНИ ЗА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА

1. ЗОШТО ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА?

Како што погоре е споменато, долго време идејата за обединета Европа беше само сон во главите на филозофите и визионерите. Така, на пример, Виктор Иго зборуваше за својата замисла да се создадат „Обединети држави на Европа“ кои ќе бидат инспирирани од хуманистички идеали.

Но, големиот сон за европското обединување беше уништен со огромните загуби и последици кои европскиот континент ги претрпе по завршувањето на двете светски војни. Токму крајот на Втората светска војна разбуди нова искра надеж за европските држави. Луѓето кои успешно се извлекоа од силата на тоталитаризмот беа решени да стават крај на омразата и ривалитет во Европа и да изградат долготраен мир меѓу некогашните непријатели.

Имено, во периодот меѓу 1945 и 1950 година стигнаа бројни охрабрувачки изјави во оваа насока, споменувајќи ги, пред сè, оние на Конрад Аденауер, Винстон Черчил, Пол-Анри Спак, Алсид де Гаспер и Роберт Шуман, кои имаа убедителен тон дека граѓаните на Европа мора храбро да влезат во нова ера на сопствениот развој.

Во согласност со нивните идеи, западна Европа заслужува да изгради нов поредок заснован врз заедничките интереси на нејзините граѓани и нации, а уреден според меѓусебно склучените договори во кои принципите на владеењето на правото и еднаквоста меѓу сите граѓани се посебно нагласени. Истовремено, тие беа приврзаници на два организациски принципа: принципот на државен сојуз и принципот на сојузна држава. Треба да се нагласи дека идејата за европското обединување во ниту еден момент не беше поврзана само со еден политички концепт или со еден модел на интегрирање, туку со бројни испреплетени модели кои беа насочувани во зависност од политичките и економските интереси на земјите-членки.

Важен поттик во обединувањето на западноевропските држави изврши Маршаловиот план за помош и економ-

ска рехабилитација прифатен од страна на шеснаесет западноевропски земји.³²⁸

Токму овој план изврши непосредно влијание во формирањето на Организацијата за европска економска соработка во 1948 година со основна цел да ја насочи американската помош и да ги координира националните економски политики на западноевропските земји-членки.

Овој прв чекор на обединување беше проследен и со воено-стратегиско престојување на земјите во Европа. Така, во 1947 година Велика Британија и Франција склучија договор за заедничка одбрана, што беше основа за подоцнежното формирање на Западноевропската унија во Брисел. Една година подоцна, беше формиран и Северноатлантскиот пакт (НАТО) со директно посредништво и интерес на САД, со цел постигнување поголема стабилност во западна Европа, а во контекст на Студената војна.

Посебно важна етапа во западноевропското обединување е конференцијата во Хаг, одржана 1948 година, на која беа собрани сите порелевантни федералистички движења во западна Европа.

Всушност, токму на оваа конференција беа прокламирани идеите за обединување на земјите од западна Европа во единствен федеративен ентитет. Најгласен претставник на оваа идеја беше Европската унија на федералистите, како и француската невладина организација „Федерација“, кои беа и директни основачи на Меѓународниот комитет за движење за Европската унија.³²⁹

³²⁸ Оваа помош не беше прифатена од страна на земјите од источна Европа и земјите од тогашниот СССР. Планот на тогашниот државен секретар на САД, Маршал, како услов за користење на помошта ја утврди обврската за обединување на земјите-кориснички на финансиските средства. Види подетално: Dr. Gordana Ilic-Gasmi, Reforme Evropske unije-institucionalni aspekti, IGP "Prometej", Beograd, 2004, (стр. 19-24).

³²⁹ Поопширно за работата, начинот на организирање и за составот на Комитетот види во: http://www.europeanmovement.eu/fileadmin/files_emi/pdf/Brochure_English_20.04.05.pdf

Овој комитет организираше прва конференција во Хаг со која претседаваше Винстон Черчил, тогашниот британски премиер и основоположник на движењето „Обединета Европа“.

Најзначајниот резултат од Хашката конференција беше формирањето на Советот на Европа како меѓународна организација која требаше да се грижи за јакнење на политичката соработка меѓу земјите-членки, како и за развивање на принципот на парламентарна демократија и заштита на човековите права.

Покрај развојот на овие сегменти, улогата на Советот на Европа во процесот на европската интеграција е исклучително голема. Се смета дека постоењето на Советот на Европа претставува предворје во формирањето на Европската Унија.

Инаку, оригиналната и револуционерната идеја за европското обединување во денешна смисла на зборот за прв пат беше изложена од страна на Жан Моне (тогашен претседател на Планската комисија во Владата на Франција) пред тогашниот претседател на Владата и министер за надворешни работи на Франција, Роберт Шуман, на 4 мај 1950 година.

Роберт Шуман ја прифати концепцијата на Моне и изработи Декларација за формирање меѓународна организација со наднационални елементи и специфична институционална структура која ќе има за цел да обезбеди и да гарантира заеднички пазар за производство и користење на јагленот и челикот во рамките на европскиот континент.

Во Декларацијата обелоденета на 9 мај 1950 година, Роберт Шуман предложи формирање на заеднички пазар во две значајни економски области кои дотогаш биле употребувани исклучиво за воени цели: употребата и располагањето со јагленот и челикот.³³⁰

³³⁰ За подеталната содржина на Декларацијата види на: http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_en.htm

Преку контролата на овие две суровини Шуман предложи економско и политичко интегрирање на поствоена Германија во Заедницата за јаглен и челик и нејзино сојузување со Франција и со останатите сојузнички партнери.

Во Декларацијата беше предложено пренесување на суверенитетот од земјите-членки на Заедницата на независен орган, познат како Високата власт надлежен да ги извршува овластувањата кои дотогаш ги имале земјите-членки во овие области, како и да донесува задолжителни одлуки за примена во националните системи.

Соработката меѓу земјите-членки на Заедницата во овие две области, во согласност со Декларацијата, требаше да биде поблиска од традиционалната меѓувладина соработка.

Но, Декларацијата немаше само економски интерес. Таа длабоко во себе содржеше и поширок политички контекст. Во неа беше прокламирано дека Европа треба да биде изградена врз федеративна основа. Создавањето на Европската заедница за јаглен и челик требаше да биде само прв чекор во таа насока. Преку економската интеграција во која се претопија суштинските економски интереси на европските држави, Шуман ја препозна и потребата од политичка интеграција преку создавањето на „Европска федерација“ како творба која треба да настане по создавањето на условите на заемна доверба меѓу државите, а врз основа на конкретните постигнувања кои произлегуваат од заеднички креирани политики.

Иако апелот на францускиот министер за надворешни работи беше адресиран до сите европски држави, само пет од нив, Германија, Италија, Белгија, Холандија и Ликсембург, дадоа позитивен одговор. Оттука, само шест држави беа потписнички на Договорот за Европската заедница за јаглен и челик на 18 април 1951 година во Париз.³³¹

³³¹ Текстот на Договорот е достапен на: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_en.htm

Врз основа на Договорот од Париз од 1951 година, Германија изврши реконструкција и реиндустријализација на својата територија, додека Франција воспостави рамка за планирање на сопственото производство на јаглен и челик. Заедничкото производство и дистрибуцијата на јагленот и челикот беше управувано преку состаноците на министрите на владите на државите-членки на ЕЗ.

Она за што Шуман и Моне имаа право беше размислувањето дека ваквите меѓувладини дискусии ќе страдаат од одолговлекување, неодлучност и несогласувања, поради фактот што секоја влада останува во одбрана на своите интереси.

Според нив, ефикасноста во процесот на донесување одлуки може да биде гарантирана само преку делегирање на одговорноста за реализација на политичките идеи преку дневното управување со политиката во т.н. супранационално тело.

Всушност, оваа комбинација на меѓувладин процес на донесување одлуки и политичка иницијатива и управување од страна на супранационалната егzekутива, или т.н. „метод на Моне“, беше моделот на организирање содржан во сите идни договори.³³²

2. КРАТОК ОСВРТ НА ТЕОРИИТЕ ЗА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА

1. Европската интеграција се дефинира како процес на политичко, правно, економско, социјално и културно обединување на државите во една заедничка форма со цел создавање и заштита на заедничките интереси во овие области.

³³² Објаснување на методот на Моне за развојот на Европската заедница дава професор Пиер Гербет. (ena.lu/jean_monnet_method_explained_professor_pierre_gerbet_paris_23_january_2004-02-13717).

Во теоријата се среќаваат неколку основни теории на интеграцијата, и тоа:

- » теоријата на федералистите,
- » теоријата на функционалистите,
- » теоријата на неофункционалистите,
- » теоријата на интергаверменталистите,
- » теоријата на либералниот интергаверментализам,
- » теоријата на „новиот институционализам“ во рационалниот избор, и
- » теоријата на конструктивизмот.

2.1. Теоријата на федералистите

Појавата на федералистичките идеи беше последица на незавидната состојба во која се најдоа голем број западноевропски земји по завршувањето на Втората светска војна наспроти силните САД и земјите од некогашниот СССР.

Според федералистите, интеграцијата на западноевропските земји во единствен федеративен ентитет е последица на однапред донесени политички одлуки од страна на политичарите и нациите засновани на заедничките политички и социјално-економски интереси и цели.

Така, според федералистичката теорија, на почетокот од интегративниот процес треба да се создаде заедничка федеративна држава со хоризонтална и вертикална поделба на власта, чишто органи би располагале со пренесени овластувања од страна на националните влади на земјите-членки.

Формално-правно, автономните единици во рамките на федерацијата треба да се откажат од поголемиот дел од сопствениот суверенитет и да се подвргнат на заедничкиот суверенитет на институциите во заедничката творба.

Федерализмот се дефинира како начин за решавање на традиционалните разлики меѓу суверените држави, каде се надминува доминацијата на една држава над друга

и каде дел од суверените права на државите се пренесуваат на супранационалната заедница. Оттука, суверенитетот повеќе не е неделив и не се сфаќа како засекогаш дадена појмовна категорија, туку акцентот се става на пренесениот државен суверенитет и на заедничките органи кои го користат пренесениот суверенитет за доброто на Заедницата. Федералистичкиот карактер на Заедницата се разгледува како постепен процес во рамките на кој членките и натаму ја задржуваат својата посебност и идентитет.

Федерализмот како теорија ја застапува идејата за уставно поделена сувереност меѓу најмалку две територијални целини: национална и федерална. Граѓаните имаат политички облигации кон властите на двете целини.

Федерализмот, според приврзаниците на оваа теорија, најдобро може да се опише како политички систем во кој постои јасна поделба на власта меѓу централната (европската) и регионалната (државната) власт. Вака поставениот федеративен систем, сметаат тие, има јасна поделба и на одговорностите на одделните власти.

Еден од најистакнатите претставници на федералистичката теорија е политичкиот активист од Италија, **Алтиеро Спинели**, според кој, „националните држави во рамките на федеративната држава ги губат своите права на сопственост поради фактот што не можат да ја гарантираат политичката и економската безбедност на своите граѓани“.

Најголемиот дел од својот живот Спинели го има посветено на федералистичката кауза како член на Европската комисија и на Европскиот парламент, каде што најпосветено се борел за воспоставување подлабока европска интеграција меѓу европските земји.³³³

³³³ По Втората светска војна федералистите беа мошне силни во реализацијата на своите идеи. Тие сметаа дека националната држава е мошне агресивна и со нестабилни институции поради што мора да биде заменета со пан-европски институции, или со федерација, чијашто основна задача ќе биде заштита од појава на натамошни воени судири и ширење на национализмот во Европа.

2.2. Теоријата на функционализмот

Теоријата на функционализмот се појавува како резултат на зголемената улога на политиката на Европската заедница и пренасочувањето на одговорноста за решавање на проблемите од националните држави на заедничките тела и органи на Заедницата.

Во согласност со оваа теорија, улогата на националните влади прогресивно се намалува, како што се зголемува темпото на интеграцијата, активно охрабрена од различните функционално засновани и испреплетени национални врски.

Функционализмот може да се идентификува како „класична теорија на регионалната интеграција според која заедничката потреба за технократското управување на економските и на социјалните политики доведува до формирање на меѓународни органи и тела“.³³⁴

Функционалистите постојано се обидуваат да ја елиминираат улогата на националната држава преку раскинување на идејата за традиционалниот авторитет што го има. Еден од главните аргументи со кои се брани оваа нивна теза е дека националните држави се главната причина за појава на војни.

Исто така, според размислувањето на функционалистите, државите не можат да ги задоволат потребите на своите граѓани. Тие единствено што знаат е да ги поделат граѓаните и да бидат нивни непријатели. Токму затоа, националните држави мора да бидат ставени под контрола со цел да завладее мир и хармонија меѓу луѓето.

Функционализмот многу повеќе се заснова врз принципот на соработка, отколку врз принципот на интеграција. Во центарот на вниманието на функционализмот е да се фокусира на соработката. Функционалистите смета-

³³⁴ Цитирано според: Dinan, D., "Ever Closer Union: An Introduction to European Integration", Boulder/London : Lynne Rienner, 2000, (стр. 245).

ат дека човековата природа е главно рационална и е во суштина мошне кооперативна.

Следејќи ги идеите на Кант, функционалистите сметаат дека човековата природа има мошне позитивна енергија која главно верува во идејата на човековиот развој и прогрес. Тие веруваат дека рационалниот и мирољубив прогрес на цивилизацијата е можен, а дека конфликтите и дисхармоничниот развој не се својствени за човековата природа.³³⁵ Оттука, функционалистите веруваат во позитивната идеја за човековата природа и човековиот развој наспроти државната центристички ориентирана парадигма на „политиката на моќ“.

Токму членството на националните држави во меѓународните организации е излезот од деструктивната сила која овие држави можат да ја создадат во своето дејствување. Развојот на меѓународните организации треба да биде почеток на крајот на автономијата и затвореноста на индустриските општества. Според идејата на функционалистите, експертите и технократите се главните креатори на соработката во рамките на наднационалните тела и органи, многу повеќе од официјалните претставници на националните влади.

За основоположник на функционалистичката теорија се смета **Дејвид Митрани (David Mitrany)** кој се појави во исклучително сложено и комплексно време за Европа, во втората половина од 20 век, кога, всушност, и се појави главната причина за формирањето на заедничка меѓународна организација која имаше за цел спречување на политичкиот конфликт меѓу западноевропските земји. Токму Митрани е застапник на постоење меѓународни органи и тела, со сопствен авторитет и идентитет, кои ќе се грижат за интересите на националните држави во неколку значајни полиња, како што се, безбедноста, транспортот и кому-

³³⁵ Види подетално: Rosamond, B, Theories of European Integration, London: MacMillan Press, 2000, (стр. 31).

никациите. Тој сметал дека овие меѓународни тела треба да имаат автономни задачи и моќ, одговорни за решавање конкретни прашања во конкретни области, слично како и националните влади само на различно ниво.³³⁶

Она што посебно треба да се забележи е дека функционализмот се спротивставува на континенталната унификација или на регионализмот. Теоретичарите кои го застапуваат функционализмот сметаат дека токму регионализмот има тенденција да создаде внатре регионални тензии и антагонизми. Регионализмот се залага за зачувување на границите на националните ентитети што е спротивно на принципот на флексибилност и отвореност кој го преферираат функционалистите. Токму Митрани се има директно спротивставено на федералниот и на регионалниот тип на унификација во рамките на европскиот континент.

Според него, додека кај федералниот вид на унификација државите се ограничуваат на правата кои ги добиваат врз основа на членството во Заедницата, регионалниот вид на унификација инсистира на креирање договори врз политички основи и цели, кои секогаш се на страната на интересите на поголемите земји. Европската заедница за јаглен и челик беше интересна за Митрани поради фактот што во неа се содржани функционални решенија за конкретен збир на секторски прашања кои се појавија во поствоена Европа. Според функционалистичките гледања, „европската интеграција беше триумф на рационалното и на технократското над политичкото“.³³⁷

2.3. Теоријата на неофункционализмот

Теоријата на неофункционалистите ја објаснува функционалистичката теорија чекор понатаму, бидејќи повику-

³³⁶ Види: Kurt, Ümit, "Europe of Monnet, Schumann, and Mitraný: A Historical Glance to the EU from the Funcionalist Perspective", *European Journal of Economic and Political Studies*, EJEPS 2, (2), 2009, (стр. 45-50). (ejeps.fatih.edu.tr/docs/articles/24.pdf).

³³⁷ Исто, (стр. 52).

ва на потребата од развој на официјални супранационални организации, како што е, меѓудругите, и Европската Унија со сопствен суверенитет и статус во различни сегменти, кои биле претходно резервирани само за националните држави.

Токму **Хас (Haas), Линдберг (Lindberg) и Шеинголд (Scheingold)** се сметаат за основоположници на теоријата на неофункционализмот.³³⁸

Оваа теорија го задржува вниманието на значењето на супранационалните актери во процесот на европската интеграција, со посебен нагласок на трансационалните елити кои го „менаџираат“ овој процес.

Најсуштински концепт на оваа теорија е „функционалното прелевање“. Тоа се случува тогаш кога интеграцијата од една област резултира со барања за интеграција во останатите области.

„Прелевањето“ може да биде не само економско (функционално), туку и политичко. Првото се појавува кога нецелосната интеграција ја занемарува ефикасноста на постојните политики и институции. Ова создава поттик за институциите да ја прошируваат и продлабочуваат интеграцијата, односно да креираат нови институции и нови политики. Така, на пример, се смета дека економската и монетарната унија се резултат на економското „прелевање“ од т.н. програма за заедничкиот (единствениот) пазар, според која, програмата не може да се смета за целосна сè додека ЕУ не постигне единствена валута на целата територија.

Од друга страна, политичко „прелевање“ постои тогаш кога постојните супранационални структури на ЕУ иницираат развој на нови политички организации за поддршка на

³³⁸ Види посебно во трудот на: Nye, Joseph S., "Comparing Common Markets: A Revised Neofunctionalist Model", објавен во публикацијата на: Lindberg, L.N. and Scheingold S.A., *Europe's Would-Be Polity*, Englewood Cliffs: NJ: Prentice Hall, 1970. Подетално види и во: Jorge Juan Fernández García, Jess E. Clayton and Christopher Hobley, *The Student's Guide to European Integration*, Polity Press, 2004, (стр.30-32).

нивната зголемена моќ и одговорност. Овој вид „прелевање“ го проширува корпусот на надлежности на ЕУ, со истовремено продлабочување на интеграцијата во други области.

Основниот аргумент на оваа теорија е дека европската интеграција е детерминантен процес, во кој, според Линдберг, „конкретната акција е поврзана со конкретна цел. Акцијата создава состојба во која оригиналната цел ќе се постигне доколку бидат преземени идни акции кои ќе создадат услови и потреби за натамошен развој“.³³⁹

Како дел од пошироката „либерална школа“ за меѓународните односи, неофункционалистите веруваат дека движечките сили кои се наоѓаат во заднината на овие процеси се многу повеќе општествените интереси организирани преку различните форми на интересовни групи, отколку суверените национални држави.

Тие сметаат дека токму интересовните групи и политичките партии инсистираат да се оствари натамошна политичка интеграција во ЕУ со цел промовирање на економските, идеолошките и другите интереси. Несомнено е дека и европските институции, особено Европската комисија, се залагаат за делегирање на повеќе моќ во т.н. „супранационални“ институции со цел нивно поголемо влијание врз креирањето на политичките политики на ЕУ.

Неофункционалистите сметаат дека интеграцијата се остварува преку два поврзани процеса, и тоа:

- » **првиот е општествен**, при што социјалните актери бараат интеграција, а барањето се задоволува преку примена на постојните правила, институции и европски структури на начини кои ја продолжуваат интеграцијата, додека
- » **вториот процес е технократски**, со кој лидерството се обезбедува преку „моќта на експертите, способноста на супранационалните технократи да

³³⁹ Цитирано според: Sajmon Hiks, Politicki sistem Evropske unije, Sluzbeni glasnik, Beograd, 2007, (стр. 34-35).

ја утврдат агендата и способноста на Комисијата да склучува „дилови“.³⁴⁰

Значи, суштината на политичката интеграција се наоѓа во појавата на „системот на колективно донесување одлуки“.

Основната критика на неофункционализмот е дека оваа теорија не може да ја објасни неконзистентната природа на интеграцијата и покрај способноста да ги идентификува условите на супранационалното влијание и нивната способност да ја промовира потребата од натамошна интеграција.

Добар пример во овој контекст е Компромисот од Луксембург од 1966 година, кој дозволи употреба на правото на национално вето за сите прашања на сите земји-членки, што de facto го забави процесот на интеграцијата во текот на 70-тите години од минатиот век.

Неофункционалистите се, исто така, критикувани и поради големата моќ што ја даваат на трансационалните елити и супранационалните организации во трасирањето на интегративниот пат спротивно на волјата на земји-членки на ЕУ. Како основен недостаток на неофункционалистите се смета и тоа што ја поддржаа идејата за зајакнување на т.н. „меѓувладини“ елементи во Европската заедница.

2.4. Теоријата на интергаверменталистите

Најпознати претставници на теоријата на интергаверментализмот или меѓувладината теорија се **Хофман (Hoffmann), Тејлор (Taylor) и Моравчик (Moravcsik)**. На линија со „реалистичката школа“ во меѓународните односи, теоријата на интергаверментализмот смета дека ев-

³⁴⁰ Во оваа смисла поопширно пишува: Caporaso, J., "Regional Integration Theory: Understanding Our Past and Anticipating Our Future", Journal of European Public Policy 5, 1998, (стр. 12-16).

ропската интеграција е првенствено водена од интересите и акциите на европските национални држави.

Во оваа смисла, основната цел на владите на земјите-членки на ЕУ е да ги заштитат своите геополитички интереси, а особено националната безбедност и националниот „суверенитет“. Според оваа теорија, владите на земјите-членки ги одредуваат целите во процесот на европската интеграција и ја задржуваат контролата врз резултатите од тој процес.

Според претставниците на оваа теорија, процесот на донесување одлуки на европско ниво претставува *zero-sum-game* каде што, според зборовите на Хофман, „загубите не се компензираат преку добивките од други цели: никој не сака да биде измамен“.³⁴¹

За разлика од неофункционалистичката „логика на интеграција“, интергаверменталистите ја следат логиката на разликите која сугерира дека во областите кои имаат клучно значење за националните интереси, нациите преферираат сигурност или самоконтролирана несигурност.

Основната критика на интергаверментализмот е дека тој се фокусира на „историското креирање на преговорите“, при што ја занемарува улогата на дневните одлуки. Претставниците на оваа теорија сметаат дека државата е единствен, унилатерален субјект, игнорирајќи го фактот дека државата е составена од неколку различни елементи (како што се, уставните институции и регионалните власти) со сопствени цели и агенди.

Оваа теорија ја занемарува улогата на невладините субјекти, како што се интересовните групи и мултинационалните корпорации. Оттука, теоријата има проблем да го објасни проширувањето на ЕУ, особено формирањето на

³⁴¹ Цитирано според: Hoffmann, S., "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, 95/3, 1966, (стр. 882).

нови институции, како што е Судот од прв степен (денешниот Генерален (Општ) суд) или зголемените надлежности на Комисијата, во области како што се структуралните фондови.

2.5. Теоријата на либералниот интергаверментализам

Двата различни пристапа, функционализмот и интергаверментализмот се, всушност, двата големи монолитни столба на европската наука за интеграција од времето на 70-тите години од 20 век. Следните генерации истражувачи кои понудија нешто поразлични теории беа упатени да објаснуваат во кој дел нивните размислувања се поврзани со овие доминантни теории или во што се тие различни од нив.

Така, најновите интегративни теории успешно се приспособија на двата класични теоретски пристапа и отидоа чекор понатаму во развојот на науката на европската интеграција. Најнапред, Андреј Моравчик ја разви т.н. теорија на „либерален интергаверментализам“³⁴² која претставува тристепен модел во кој се содржани:

1) либералната теорија за формирање национални преференции (избори) и тоа со: 2) интергаверменталистички модел на преговарање на ЕУ ниво и 3) модел на институционален избор со нагласена улога на меѓународните организации.

Во првото, односно во либералното ниво на моделот, националните премиери на владите ги разгледуваат сопствените национални интереси во рамките на сопствените услови, како и нивните интереси, преку артикулирање национални

³⁴² Види во статијата на: Sandholtz, W., "Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht", *International Organization*, 47, 1993, (стр. 1-39). Овие интереси се дефинирани и редефинирани во меѓународен и институционален контекст во кој е вклучена и самата ЕЗ. Постои мал теоретски простор во кој се формираат националните интереси во рамките на контекстот на преговарањето во ЕУ. Подетално за ова види: John Peterson and Elizabeth Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, Palgrave, 1999, (стр.14-15).

преференции кон ЕУ. Овие национални преференции имаат сложен карактер, бидејќи во нив се рефлектирани одделните карактеристики на националната економија, партиските интереси во државата, и интересите на институциите на секоја земја-членка. Значи, најнапред, националните преференции се креираат според домашните потреби и истите не се моделирани според интересите на ЕУ.

Во второто, интергаверменталистичко ниво, националните влади ги носат националните преференции на преговарачка маса во Брисел. Таму постигнатите договори рефлектираат релативна моќ на секоја земја-членка посебно, а супранационалните организации, како што е Комисијата, имаат многу мало или воопшто немаат влијание врз резултатот од политиката. Како споредба со неофункционалистите, кои ја потенцираат улогата на Комисијата и заедничките интереси на земјите-членки во Советот, Моравчик и останатите претставници на оваа теорија ја потенцираат тежината на преговарањето кое се случува меѓу земјите-членки и значењето на преговарачката моќ за најзначајните одлуки на ЕУ.³⁴³

Според Моравчик, секое ниво е репрезент на една од класичните интегративни теории. Во првото ниво постои „барање“ за европска интеграција од страна на домашните економски и социјални актери.

Слично како и во неофункционалистичката теорија и во либералната теорија на меѓународните односи овие актери имаат економски интереси кои се натпреваруваат да бидат промовирани од страна на националните влади во процесот на донесување одлуки во ЕУ.

На второто ниво, европската интеграција е „обезбедена“ преку меѓувладините преговори во насока на реформа на договорите или одредени буџетски привилегии. Како и

³⁴³ Види подетално во: Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Pollock, Policy-Making in the European Union, Fifth Edition, Oxford University Press, 2005, (стр. 17-19).

интергаверменталистите, и претставниците на либералниот интергаверментализам сметаат дека државите се унитарни субјекти. Во оваа смисла, супранационалните институции имаат ограничено влијание врз крајните политички ефекти.

Меѓутоа, за разлика од класичната реалистична теорија, Моравчик ќе заклучи дека државните интереси се водени многу повеќе од економските отколку од геополитичките сили и интереси. Оттука, државните интереси не се секогаш точно утврдени. Тие се во зависност од интересите на различните групи кои ја водат политиката во државата.

Либералниот интергаверментализам како теорија се фокусира на „големите одлуки во историјата на Европа (Унијата)“. Суштина на претпоставките на оваа теорија е дека „државите се рационални, самоинтересни актери, кои ги „читаат“ барањата од општеството... и дека државите преговараат за нивните разлики на меѓународна сцена“.

Оваа теорија е компатибилна со сфаќањето дека ЕУ може да ја засили наместо да ја ослаби улогата на државата преку давање стратешки можности на европските лидери да ги креираат одлуките на јавни форуми надвор од домашните притисоци. „Владите најнапред ги дефинираат интересите, а дури потоа меѓусебно преговараат за да ги реализираат“.

Владите дејствуваат повеќе или помалку автономно во зависност од тоа колку ефикасно и со каков интензитет домашните групи притискаат врз нив со сопствени барања. Во оваа смисла пишува и **Сандхолц (Sandholtz)**, кој смета дека „националните интереси на земјите-членки на ЕЗ немаат независно постоење, тие не се формирани во вакуум и потоа донесени во Брисел“.³⁴⁴

³⁴⁴ Исто, оп.цит.дело.

2.6. Теоријата на „новиот институционализам“ на рационалниот избор

Втората современа теорија за европската интеграција е теоријата на „новиот институционализам“ на рационалниот избор, според која актерите (земјите-членки, интересовните групи или Комисијата) се обидуваат да ги максимализираат своите преференции во институционално и стратешки ограничена средина. Според неа, институциите се дефинираат како формално-правни субјекти кои влијаат на актерите, и тоа или преку нивно обезбедување со информации, или преку ограничување на однесувањето на субјектите со помош на правилата за донесување одлуки.

Во согласност со сфаќањата на „новиот институционализам“ на рационалниот избор, влијанието кое институциите го имаат врз субјектите е ограничено. Институциите можат да влијаат на стратегиите на субјектите, но не и на нивните преференции.

Оваа теорија е поставена и функционира во согласност со тристепенниот модел на организираност (ТО, Т1 и Т2). Во првиот степен (степен ТО), институционалните правила се избираат или политичките одлуки се носат (од страна на владите на земјите-членки) врз основа на структурата на постојните преференции и потреби.

Во вториот степен (Т1), новата структура на преференции и потреби се појавува како резултат на условите кои постојат во новата средина: променетите преференции на земјите-членки, нивната нова моќ, преференциите на супранационалните институции и новите правила во процесот на донесување одлуки и политичките надлежности на европско ниво.

Во третиот степен (Т2), новата политичка одлука е усвоена или е определен нов збир на институционални правила. Како резултат на овој модел, одлуките донесени

во првиот степен ТО „го заклучуваат“ процесот на интеграција во конкретна насока.

Спротивно на теоријата на Моравчик, субјектите имаат нецелосна информација за овој модел: во првиот степен (ТО) националните влади не се способни да ги предвидат своите преференции во вториот степен (Т1) или да го предвидат влијанието на нивните одлуки врз политиката на супранационалните институции и нивните политички резултати добиени во третиот степен (Т2). Како резултат на ова, политичките избори и институционалните реформи, често пати, можат да произведат и несакани последици.³⁴⁵

Оваа теорија се појави како резултат на обидот на американските политички научници да ги разберат потеклото и ефектите на американското законодавно однесување во Конгресот и резултатите од политиката. Овие претставници забележале дека моделот на релативно мнозинство кој постои во конгресниот процес на донесување одлуки може да биде исклучително нестабилен, поради фактот што релативното мнозинство во процесот на креирање политики може секогаш да формира коалиција која ќе ја замени постојната легислатива.

2.7. Теоријата на конструктивизмот

Станува збор за релативно понова теорија која се појавува во процесот на европската интеграција и која треба да објасни дека човекот не може да постои независно од сопствената социјална средина и од нејзините колективни системи („култура“ во поширока смисла на зборот). Ваквиот пристап е спротивен на теоријата на рационалниот избор, според која основната единица во социјалниот живот е индивидуалната човекова акција. Суштинската поента

³⁴⁵ Поопширно за оваа теорија види во статијата на: Pierson, P., "The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis", *Comparative Political Studies*, vol. 29, no. 2, 1996, (стр. 123-163).

на конструктивистите е конститутивноста на (социјалните) структури и агенти.³⁴⁶

Социјалната средина во која ние се пронаоѓаме, не „конституира“ кои сме, ги конституира нашите идентитети како социјални битија.

Според теоријата на конструктивизмот, институциите се сфаќаат пошироко со цел вклучување не само на формалните правила, туку истовремено и на неформалните норми за кои се очекува дека ги „конституираат“ актерите, односно нивните идентитети и преференции. Конструктивистите сметаат дека индивидуалните идентитети се оформуваат или се менуваат во зависност од нивната социјална средина. Сè повеќе теоретичари сметаат дека институциите на ЕУ го формираат не само однесувањето, туку и преференциите и идентитетите на индивидуите и на владите на земјите-членки на ЕУ. Овој аргумент е посебно потенциран, меѓу другите, и од страна на **Томас Кристијансен (Thomas Christiansen)**, според кого европската интеграција има трансформативен ефект врз европскиот „државен систем“ и врз неговите конститутивни единици. Европската интеграција има доживеано бројни промени со текот на годините, така што е разумно да се претпостави дека во тој процес идентитетот на агентите и нивните интереси еднакво се менувале.³⁴⁷

3. ЕВРОПСКАТА УНИЈА КАКО ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ „SUI GENERIS“

Во согласност со некои општоприфатени претпоставки за тоа како функционира Европската Унија, теориите за европската интеграција покажуваат сличности со класичните системски теории за политиката, управувањето и процесот на донесување одлуки.

³⁴⁶ Види, исто, оп.цит.дело, Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Pollack, (стр.22).

³⁴⁷ Исто, оп.цит.дело, (стр.23).

Така, на пример, неофункционалистичките анализи за формирањето преференции на национално ниво се слични со плуралистичките теории за однесувањето на интересовните групи и политичките партии во политичките процеси. Токму затоа, во интерес на соодветна анализа на процесите и на односите кои се случуваат во политичкиот систем на ЕУ, потребно е на помош да ги повикаме класичните теории за политичкиот систем и нивните сознанија да ги ставиме во функција на запознавање со политичките феномени во европскиот политички систем.

Политичкиот систем на ЕУ е творба која е мошне тешко да се истражи и објасни. Различните начини на владеење како и комплексноста на стиловите, инструментите и институциите во процесот на донесување одлуки, често пати, упатуваат на **две дефиниции за ЕУ**.

Првата, Унијата ја дефинира како класична меѓународна организација, додека втората, Унијата ја гледа како „федеративна држава“. Несомнено е дека на многу повисок степен од обичните меѓународни организации Унијата се развива од т.н. хоризонтален систем на меѓудржавна соработка во вертикална и повеќеслојна структура на донесување одлуки, без да прерасне во класична федеративна држава.

Со намера да ја опише Унијата како нешто „помеѓу“ овие две дефиниции, **Вилијам Валас (William Wallace)** потенцира едно речиси прифатено, но нецелосно сфаќање дека институционалната структура на Унијата е „повеќе од режим, но помалку од федерација“.³⁴⁸

Во оваа динамична расправа, аналитичарите, често пати, се согласуваат дека ЕУ претставува политички систем „sui generis“.

³⁴⁸ Станува збор за сфаќање содржано во трудот на: Wallace, W., Less than a federation-more than a regime: the Community as a political system“, во делото на: Wallace, Helen/Wallace, William (ed), Policy-making in the European Communities, 2nd edition, Chichester, 1983, (стр. 403-422).

Со цел да се објасни што, всушност, значи оваа формулација потребно е да се започне од размислувањата на теоретичарите кои се занимаваат со науката за политичкиот систем и неговите составни елементи.

Имено, Габриел Алмонд³⁴⁹ и Дејвид Истон³⁵⁰ се првите теоретичари кои ја развија формалната рамка на дефинирање и анализирање на суштината на политичкиот систем воопшто. Иако многумина современи политички аналитичари не ги прифатија „функционалистичките“ претпоставки и теоретските цели на нивните проекти, сепак, нивната системска теорија беше и остана основа во науката за политичкиот систем.

Според овие автори, **демократскиот политички систем се состои од четири основни елементи**:³⁵¹

Прво, политичкиот систем е стабилен и јасно дефиниран збир на институции кои се вклучени во процесот на донесување одлуки и правила со кои се управуваат нивните меѓусебни односи и внатрешни релации;

Второ, политичкиот систем е составен од граѓани и општествени групи кои директно или индиректно ги остваруваат своите политички желби во системот. Индиректно граѓаните ги остваруваат потребите и интересите преку посредничките организации: интересовните групи и политичките партии;

Трето, колективните одлуки во политичкиот систем треба да имаат значајно влијание врз дистрибуцијата на економските средства, но и врз распределбата на општествените и политичките вредности во системот, и

³⁴⁹ Види во: Almond, G.A., "Comparing Political Systems", Journal of Politics, vol. 18, no. 2, 1956, (стр.391-409).

³⁵⁰ Види во: Easton, D., "An Approach to the Study of Political Systems", World Politics, vol. 9, no. 5, 1957, (стр. 383-400).

³⁵¹ Преземено од: Keman, H., "Comparative Politics: A Distinctive Approach to Political Science?", Keman H.(ed), Comparative Politics: New Directions in Theory and Method, Amsterdam: VU University Press, 1993.

Четврто, во политичкиот систем има постојана интеракција (feedback) меѓу политичките излезни елементи – одлуките, влезните елементи – барањата на граѓаните и нивната поддршка на системот, новите одлуки итн.

Она што може да се забележи при проучувањето на политичкиот систем на Европската Унија е дека тој ги поседува сите овие четири елементи.

1. Европската Унија поседува институционално стабилен и комплексен систем. Основата на институционалниот „квадрипартизам“, олицетворен преку постоењето на Европската комисија, Советот на ЕУ, Европскиот парламент и Судот на правдата на ЕУ, беше воспоставена во 1950 година. Договорите кои следуваа потоа и реформите предвидени со нив им дадоа на овие институции широк спектар надлежности во сферата на извршната, законодавната и судската власт.

Овие институционални реформи создадоа високоразвиен систем на правила и процедури кои упатуваат на начинот како се извршуваат овие власти од страна на институциите на ЕУ. Всушност, Унијата можеби има најформален и најкомплексен збир на правила за донесување одлуки од кој било друг систем во светот.

2. Во моментот кога институциите на ЕУ го презедоа владеењето со системот се зголеми и бројот на интересовните групи кои се обидуваат да влијаат или да упатуваат барања до системот. Како интересовни групи кои поседуваат најголема моќ и институционализирана позиција во политичкиот систем на ЕУ се владите на земјите-членки на ЕУ и политичките партии.³⁵²

³⁵² За ова посебно види во публикацијата на: Simon Hix, The Political System of the European Union, Palgrave, 1999 како и во учебникот на: проф. д-р Саво Климовски и доц. д-р Тања Каракамишева, Политички партии и интересни групи, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2-ри Август С, 2006 година, посебно во делот за интересните групи во ЕУ, (стр. 356-365).

Токму централната позиција на владите на земјите-членки во системот ја прави Унијата слична на другите меѓународни организации, како што се Организацијата на обединети нации (ООН) и ОБСЕ во Европа.

Меѓутоа, владите на земјите-членки во Европската Унија немаат монопол врз политичките барања. Напротив. Овие барања произлегуваат од комплексната мрежа на конкурентски односи меѓу јавните и приватните интересовни групи кои настојуваат да влијаат на политичките процеси во системот на ЕУ со цел промовирање или заштита на сопствените интереси.

3. Одлуките кои се донесуваат во политичкиот систем на ЕУ се мошне значајни и имаат ефект на целата негова територија. На пример:

а) Европската Унија ги покрива сите области од јавната политика, вклучувајќи ја пазарната регулатива, социјалната политика, заштитата и унапредувањето на животната средина, земјоделството, регионалната политика, истражувањето и развојот, внатрешните работи, државјанството, надворешната политика, меѓународната трговија, одбраната, потрошувачката, транспортот, јавното здравје, образованието и културата;

б) Унијата донесува повеќе од 80% правила со кои се регулира размената на добра, услуги и капитал на пазарите на нејзините земји-членки;

в) Примарните и секундарните акти на ЕУ се составен дел од домашниот правен поредок на земјите-членки на ЕУ, при што правото на ЕУ е доминантно во однос на националното право;

г) Споредено со буџетите на националните влади на земјите-членки на ЕУ, буџетот на ЕУ е далеку помал, меѓутоа, сепак, неколку земји-членки добиваат речиси 5% од бруто домашниот производ токму од неговите средства;

д) Унијата и нејзините регулаторни политики, заедно со правилата за економската и монетарна унија, имаат моќно „индиректно“ влијание врз распределбата на моќта и изворите меѓу граѓаните, групите и нациите во Европа.

Накратко, излезните елементи на ЕУ влијаат врз „авторитативната алокација на вредностите“ (Истон) и на тоа „кој добива што, кога и како“ во европскиот систем (Ласвел).

4. Политичките процеси кои се одвиваат во рамките на европскиот политички систем се трајна карактеристика на европскиот политички живот. Имено, средбите меѓу шефовите на држави и влади на земјите-членки, кои се одржуваат на секои шест месеци, е пример за една таква трајна карактеристика на системот.

Многупати се добива чувство дека Унијата функционира единствено преку одржување на периодични самити, слично како и другите меѓународни организации.

Но, вистинската суштина на функционирањето на политичкиот систем на ЕУ се наоѓа во континуираниот процес на соработка внатре, меѓу институциите на ЕУ во Брисел, и меѓу националните институции на земјите-членки и Брисел. Таа соработка е евидентна и во рамките на формираните оддели при националните влади, преку билатералните средби меѓу владите, и преку формите на соработка меѓу приватните интересовни групи и владините службеници во Брисел, односно службениците на национално ниво.

Резултат од ваквата континуирана соработка, која е различна од другите меѓународни организации, е политичкиот систем на ЕУ кој функционира секојдневно.

5. Европската Унија не е „држава“ во традиционална Веберова смисла на зборот. Унијата нема „монопол во законитата употреба на присилата“ преку полицијата или системот на безбедност. Моќта на принудата останува во

ексклузивна надлежност на националните влади на земјите-членки на ЕУ.

Првите теории за политичкиот систем сметаат дека политички систем не може да постои без држава. Во оваа смисла, Алмонд ќе рече: „...остварувањето на последната, сеопфатна и легитимна физичка принуда е монопол на државата, додека политичкиот систем е заинтересиран за целите, насоките и условите под кои оваа физичка принуда се остварува“.³⁵³

Некои современи теории го отфрлаат мешањето на државата и политичкиот систем. На пример, Берtrand Бадие и Пјер Бирнбаум сметаат дека „...државата треба да се разбере како единствен феномен, како креација развиена во посебен географски и културен контекст... Сепак, погрешно е државата да се смета како единствен начин на владеење со општеството во секое време и на секое место“.³⁵⁴

Според размислувањата на Бадие и Бирнбаум, државата е производ на конкретната структура на политички, економски и општествени односи кои постоеја во западна Европа меѓу 19 и средината на 20 век. Во овој период беше потребен висок степен на централизација, диференцијација, универзалност и институционализација. Со други зборови, во различни конкретни услови, управувањето со системот и водењето на политиките можат да се вршат и без присуство на класичниот апарат на државата.

Ова е особено случај со управувањето на системот на ЕУ во доцните години од 20 век. Имено, политичкиот систем на ЕУ е поставен како високо децентрализиран и атомизиран, заснован врз принципот на доброволност и на принципот на постоење на суборганизации (постојните национални држави) кои ја администрираат принудата и другите форми на државна моќ.

³⁵³ Цитирано според делото на: Almond G.A., "Comparing Political Systems", исто, оп.цит.дело, (стр.395).

³⁵⁴ Цитирано според: Birnbaum, P, and Badie, P., The Sociology of the State, Chicago: University of Chicago Press, 1983, (стр. 135-137).

Со други зборови, европската интеграција произведе нов и сложен политички систем.³⁵⁵ Ова, секако, предизвика и редефинирање на улогата на државата во Европа.

Оттука, и заклучокот дека ЕУ треба, и мора, да се изучува преку употребата на „алатки, методи и вкрстени системски теории кои ги применува науката за владеењето, политиката и процесот на донесување одлуки. Во оваа смисла, изучувањето на ЕУ треба да претставува дел од суштината на политичките науки“.³⁵⁶

³⁵⁵ Види поопширно во трудот на: д-р Тања Каракамишева, „Европската унија и суверенитетот-дилеми и контраверзи“, Евродијалог, Списание за европски прашања, Студентски збор, Скопје, 2002, (стр. 97-107).

³⁵⁶ Цитирано според: Hix, S., The Political System of the European Union, London: Palgrave Macmillan, 1999, (стр. 2).

ГЛАВА 2

ИНСТИТУЦИИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ

1.1. Историски развој на Европскиот парламент

Првото собрание е организирано уште со Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик во форма на Заедничко собрание (асамблеја). По склучувањето на Римските договори за основање на ЕЕЗ и на ЕВРОАТОМ, 1957 година, усвоена е и Конвенција за одредени органи заеднички за европските заедници³⁵⁷ со која се утврдија единствени органи за сите три европски заедници: Собранието и Судот на правдата.

Првата седница на Собранието била одржана на 19 март 1958 година на која за нејзин претседател бил избран Роберт Шуман. Од 1958 до 1962 година Собранието се нарекувало Европско парламентарно собрание, а по 1962 година бил усвоен називот Европски парламент.³⁵⁸

Како и останатите институции, внатрешниот состав на Парламентот се менувал со текот на времето и со секое успешно проширување. Овие промени биле подрамотични за Парламентот отколку за останатите институции поради неговата големина и здивот на европскиот политичко-партиски спектрум. Во 1952 година, тогашното Собрание броело 78 члена назначени од националните парламенти. Во неговиот состав биле вклучени само три политички групи – Демокристијанската, Социјалистичката и Либералната. Во 1957 година, Собранието броело 148 члена назначени од националните парламенти од истите три групи, сè до средината на 60-тите години кога се оформи и четвртата група основана од страна на Деголовата партија во Франција. Во 1973 година, со првото проширување на Заедницата, Парламентот го зголемил бројот на пратеници на

³⁵⁷ Convention on Certain Institutions Common to the European Communities, 1957 (ena.lu/treaty_establishing_convention_certain_institutions_common_european_communities_rome_march_1957-020302583.html).

³⁵⁸ European Parliament Resolution, 30.03.1962, OJ C 1962 (oup.com/uk/orc/bin/9780199566754/hartley7e_ch01.pdf).

198. Членовите на Конзервативната партија на Обединетото Кралство останале издвоени од останатите партиски групи сè до 1992 година, додека Лабуристичката партија се соедини кон социјалистичката група.

Во 1979 година првите непосредни избори го зголемија бројот на членови на Парламентот на 410. За прв пат партиите од опозицијата на национално ниво добиле значителна претставеност во Парламентот, со што се предизвикала експлозија на партиски групи (посебно имајќи ја предвид екстремната левица (комунистите) и десницата (националистите). Во 1986 година, по Грчкото (1981), Шпанското и Португалското проширување, бројот на членови во Парламентот порасна на 518, додека бројката на партиски групи се зголеми на 12, додека во 1995 година ЕФТА проширувањето заедно со обединувањето на Германија во 1990 година ја зголемиле бројката на членови на Парламентот на 626. Консолидацијата на партиските групи, и покрај приклучувањето на Зелените во доцните 80-ти години, ја стабилизирала бројката на политички групи на 7 до 8 на чело со социјалистите и демохристијаните како најголеми политички групи. Идеолошки меѓу нив се наоѓале либералите (најчесто трета или четврта по големина партија), но многу помала од зелените, крајната левица, крајната десница и евроскептиците. Со последното најголемо проширување на ЕУ од 2004 година, Европскиот парламент броел 732 члена избрани на непосредни избори во земјите-членки, во најголем дел според пропорционалниот изборен систем.³⁵⁹ Изборите за Европскиот парламент се одржуваат секоја петта година, без ограничување на правото на реизбор. Благодарение на непосредните избори на граѓаните на земјите-членки на Унијата, Европски-

³⁵⁹ За изборните модели кои земјите-членки ги употребуваат при изборот на претставници во Европскиот парламент види поопширно во трудот на: м-р Тања Каракамишева, „Европскиот парламент и изборите-униформна европска изборна постапка-„за“ или „против“?, објавен во Зборникот „Евроинтеграција на правниот, политичкиот и општествениот систем на Република Македонија“, Материјали од тркалезната маса по повод Педесет години од основањето на Правниот факултет „Јустинијан Први“ Скопје, Скопје, 2002, (стр. 84-94).

от парламент е единственото вистинско мултинационално собрание во светот кое игра мошне значајна улога во процесот на европските интеграции.

1.2. Надлежности и внатрешна организација на Европскиот парламент

Во согласност со основачките договори на европските заедници, Парламентот имал многу ограничени надлежности. Со воведувањето на првите непосредни избори за пратеници, развојот на надлежностите на Парламентот добивал на интензитет. Така, од исклучително советодавни и надзорни, надлежностите на Парламентот почнале да добиваат буџетска и политичка димензија. За прв пат Парламентот добил право да дава амандмани на нацрт-буџетот на Заедницата и да го усвојува буџетот со Договорот од 1971 година.³⁶⁰ Со овој договор, Парламентот, заедно со Советот, стекнал право да издава буџетска одлука со која го ослободува извршниот орган на власта во Заедницата од каква било одговорност за извршување на буџетот. Исто така, во овој период е направена и првата поделба на расходите на Заедниците на задолжителни и на незадолжителни.³⁶¹

Со Буџетскиот договор од Брисел од 1975 година, Парламентот добил право за последно одлучување во однос на незадолжителните трошоци, овластување да го одбие предлог-буџетот и право самостојно да ја донесува претходно наведената буџетска одлука. Со овие измени дошло до зголемување на финансиските надлежности на Парламентот. Во овој период е организиран и првиот Суд на ревизори со седиште во Луксембург. Со стекнувањето

³⁶⁰ Овој договор за измена на одредени финансиски одредби во основачките договори е објавен во Службен весник на Заедниците: ОЈ L 2.01.1971.

³⁶¹ Задолжителни биле оние кои произлегувале од основачките договори и од другите правни акти поврзани со финансирање на заедничките политики, во поголем дел од областа на земјоделската политика и трошоците на комунитарните институции, додека незадолжителните биле сите оние кои не произлегувале од основачките договори.

на овие надлежности, Парламентот добил и реална можност да изврши влијание на формулирањето и на спроведувањето на заедничките политики на Заедницата.

Кога станува збор за советодавните надлежности на Парламентот, треба да се напомене дека на почетокот неговото мислење за некој предлог-акт на Комисијата имало незадолжителен карактер. Римските договори во најголем дел од законодавната постапка предвидувале мислење на Парламентот кое немало задолжителна сила за Советот. И покрај советодавната природа на мислењето на Парламентот, истото било обврска за Советот, поради што непочитувањето на овие одредби претставувало кршење на основачките договори и можност за поведување постапка пред Европскиот суд на правдата.

Така, Судот на правдата во случајот „Изоглукоза“ од 1979 година ја поништил уредбата на Советот која била усвоена пред Парламентот да го даде своето мислење.³⁶²

Доколку внимателно се разгледаат последиците од одлуката на Судот на правдата по однос на наведениот случај, произлегува дека Парламентот, всушност, можел да го блокира донесувањето на некој акт, ако не го доставел мислењето. Покрај тоа, Парламентот имал право да стави амандмани во мислењето на конкретен предлог-акт. Најчесто Комисијата го повлекувала дадениот предлог-акт на доработка и повторно го упатувала до Советот по внесениите измени од мислењето на Парламентот.³⁶³

Зголемување на законодавната надлежност на Парламентот следува по прифаќањето на Заедничката декларација на Парламентот и Советот во 1975 година во која била утврдена обврска за усогласување на мислењето во законодавната постапка меѓу Советот, како носител на законодавната функција, и Парламентот. Усогласувањето се

³⁶² Види fes.rs/pubs/2004/pdf/14.Reforme%20Evropske%20unije.pdf
³⁶³ Исто, оп.цит.дело.

однесувало на ограничен број акти од општ карактер со финансиска природа, додека постапката на усогласување се одвивала во посебна комисија составена од претставници на Советот и Парламентот.

Со Римските договори за прашањата од надворешно-политичка природа било предвидено задолжително мислење на Парламентот. Тоа значи дека за потпишување на меѓународен договор за придружување мислењето на Парламентот било задолжително, но тоа мислење не го обврзувал Советот.

Кај трговските договори и кај договорите за прием на нови земји-членки, Римскиот договор не го споменува Парламентот. Дури во 1973 година, Парламентот го добил правото да биде информиран за текот на преговорите за склучување на трговските договори. Во врска со договорите, Парламентот имал право да донесе Резолуција, но без правно дејство. Состојбата се подобрила по 1983 година кога Советот ја утврдил обврската при склучување на значајни трговски договори да бара мислење од Парламентот кое и натаму немало задолжителен карактер.

Одредено засилување на позицијата на Парламентот во овие области се забележува по усвојувањето на Единствениот европски акт, кога е воведена нова постапка на соработка меѓу Парламентот и Советот во постапката на донесување на комунитарните акти. Така, советодавната улога на Парламентот преминала во улога на соработка. Постапката на соработка морала да биде применета за прашања од областа на воспоставување и функционирање на внатрешниот пазар на Заедницата, социјалните прашања, економската и општествената кохезија и истражувањето. Со Единствениот европски акт се променила и законодавната постапка, односно Советот наместо да го усвојува актот на предлог на Комисијата, одлучувал со квалификувано мнозинство и по прибавеното мислење од

Парламентот, усвојувал заеднички став. Потоа истиот го доставувал до Парламентот. Доколку сакал да го промени предлогот на Комисијата, Советот тоа можел да го направи само со едногласна одлука. Парламентот, по доставувањето на заедничкиот став можел: а) да остане пасивен, б) да го прифати заедничкиот став, в) да го отфрли ставот, или д) да предложи амандмани на заедничкиот став.³⁶⁴

Постапката на соработка уште се нарекувала и постапка на „две читања“. Првото читање на предлог-актот било претставување на мислењето на Парламентот пред да се формулирал заедничкиот став на Советот. Второто читање било дел од постапката во која заедничкиот став се доставувал до Парламентот. Нов круг во усогласувањето на ставовите меѓу Парламентот и Советот се случувал доколку Парламентот го отфрлил или го изменил заедничкиот став на Советот во „второто читање“ на Парламентот.

Доколку Парламентот предложил измена на заедничкиот став, доаѓало до повторно испитување на предлог-актот од Комисијата.

Покрај постапката на соработка, Парламентот и натаму ја задржал советодавната улога во законодавната постапка при донесување на комунитарните акти. Консултациите биле од задолжителен и незадолжителен карактер. Со Единствениот европски акт биле проширени овластувањата на Парламентот во делот на неговата консултативна функција.

Така, Советот бил задолжен да бара мислење од Парламентот при донесување акти за функционирање на структурните фондови за економска и социјална кохезија, рамковни програми за истражување и технолошки развој, акции на Заедницата во областа на заштитата на животната средина итн.

³⁶⁴ Види: <http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/historic%20documents/SEA/Single%20European%20Act.pdf>

Единствениот европски акт ја променил позицијата на Парламентот и во склучувањето на меѓународните договори. Така, согласноста на Парламентот била неопходна за склучување договори за прием на нови земји-членки, за придружување, и други значајни меѓународни договори. На овој начин Парламентот добил право на вето кога се одлучувало за прием на нови земји-членки во Заедницата. Исто така, со овој Акт, Парламентот имал право да биде консултиран од страна на Советот за преговарачката платформа на Комисијата за склучување на договор за пристапување, за придружување или за некој друг вид меѓународен договор. Во согласност со одредбите на Единствениот европски акт, Парламентот имал право да биде информиран за сите важни прашања од сферата на надворешната политика на земјите-членки.

Со донесувањето на Договорот од Мастрихт, надлежностите и позицијата на Парламентот засилено се менуваат. Имено, овој Договор за прв пат ја воведува постапката на соодлучување, која, всушност, значи подобрување на законодавните надлежности на Парламентот во однос на постапката на соработка, воведена со Единствениот европски акт.

Постапката на соодлучување во теоријата е позната како „постапка на три читања“. Така, Комисијата поднесува предлог-акт, Парламентот дава мислење, а Советот усвојува заеднички став, што претставува т.н. прво читање на предлогот. Истовремено, Комисијата го доставува својот предлог до Парламентот и до Советот, како два органа на законодавната власт во постапката на соодлучување.³⁶⁵

Договорот од Мастрихт предвидел и формирање посебен Комитет за миреење во кој претставници на Парламентот и на Советот биле подеднакво застапени, додека Комисијата имала право да учествува во неговата работа.

³⁶⁵ Види: Emile Noel, "A New Institutional Balance?", in Renaud Dehousse (ed), "Europe After Maastricht-An Ever Closer Union?", Law Books in Europe, Munchen, 1994, (стр. 17-20).

Овој Комитет се свикувал во случаи кога Парламентот изразува директна намера да го одбие заедничкиот став на Советот, со што неговата задача била да постигне компромис меѓу Советот и Парламентот за заедничкиот текст на предлог-актот. Оваа фаза била означувана како второ читање на предлогот со времетраење од вкупно три месеци.

Ако Парламентот со апсолутно мнозинство гласови и натаму го потврдувал отфрлувањето на заедничкиот став со Советот, предлог-актот се сметал за конечно отфрлен. Ако Парламентот предложил измени на заедничкиот став, Парламентот го доставувал мислењето со изменетиот текст на предлог-актот до Советот и Комисијата. Доколку Советот не ги усвоил сите предложени измени, неодложно се свикувал Комитетот за миреење, со што започнува т.н. трета фаза на читање на предлог-актот.

Договорот од Мастрихт предвидел примена на новата постапка на соодлучување меѓу Парламентот и Советот во неколку важни области, како што се: слободното движење на работници, усогласувањето на националните прописи на земјите-членки за посебната положба на странците во нив од аспект на јавниот поредок, јавната безбедност и здравјето, слободното давање услуги, дејствувањето на единствениот пазар, поттикнување на соработката меѓу земјите-членки на полето на образованието, културата, здравството, заштитата на потрошувачите итн.

Суштината на постапката на соодлучување била во тоа што поголем број од комунитарните акти не можеле да бидат донесени доколку Парламентот не даде позитивно мислење за нив. За разлика од оваа постапка, кај постапката на соработка Советот го задржал правото да има последен збор при донесување на актите. Во теоријата, правото на Парламентот да соодлучува со Советот за донесување одреден акт се нарекува право на вето или негативен последен збор на Парламентот. Се смета дека постапката на

соодлучување ја зголемила соработката меѓу Парламентот и Советот.

Што се однесува до постапката на давање согласност на Парламентот, Договорот од Мастрихт ги проширил областите каде истата се применувала. Така, Договорот предвидел согласност на Парламентот при утврдување задачи, приоритетни цели и организирање на структурните фондови, при утврдување единствена изборна постапка за пратеници во Парламентот, при избор на претседател и членови на Комисијата, при прием на нови земји-членки итн.

Во делот на т.н. контролни надлежности на Парламентот треба да се напомене дека уште со првите основачки договори било предвидено Комисијата за својата работа да одговара исклучиво пред Парламентот. Во Договорот од Мастрихт е утврдено дека Парламентот расправа за годишниот извештај за работа на Комисијата, најдоцна еден месец пред почетокот на заседанието на Парламентот. Исто така, Комисијата е одговорна пред Парламентот и за буџетските расходи на ЕУ. Договорот од Мастрихт му дал повеќе право на Парламентот во постапката за именување на претседател на Комисијата. До Мастрихт Парламентот имал само право да поведе постапка за отповикување на Комисијата преку изгласување недоверба. Со Договорот од Мастрихт, Парламентот имал право да биде консултиран за личноста која владите на земјите-членки ја одредиле да биде именувана за кандидат за претседател на Комисијата. Дури по добивањето согласност од Парламентот, кандидатот за претседател можел да стане и претседател на Комисијата.

Натамошно зајакнување на позицијата и надлежностите на Парламентот е присутно и во Договорот од Амстердам, Ница како и во последниот Договор од Лисабон.

Така, денес, улогата на Парламентот се остварува преку вршење на **четири значајни функции: законодавни, политички, надзорни и буџетски.**

Во извршувањето на законодавните функции, Парламентот е клучен актер во неколку постапки, и тоа:

1. консултација (Советот на ЕУ може да донесе акт само ако претходно побара мислење од Европскиот парламент). Консултацијата е задолжителна за акти со кои се регулираат прашања од областа на конкуренцијата, политиката на вработувањето, утврдувањето на условите за работа, даноците, прашања поврзани со третиот столб и друго);

2. соработка (за одредени прашања од областа на економската и монетарната унија, Европскиот парламент има право да поднесе амандмани кои Советот на ЕУ може да ги одбие само со едногласна одлука и самиот да го донесе актот);

3. соодлучување (Советот на ЕУ не може да ги надгласа амандманите на Парламентот, туку актот, низ дополнителна постапка на усогласување, мора да се изгласа од двете институции во ист текст, и

4. согласност (Парламентот мора да даде согласност, на пример, за склучување договори за пристапување на нови земји-членки во ЕУ, за склучување на асоцијативни договори, за одлука за утврдување на сериозна повреда на основните принципи на Унијата од страна на некоја земја-членка). Парламентот има право да даде или да не даде согласност за пристап на новите земји-членки до структуралните и кохезионите фондови на ЕУ.

Од друга страна, политичката функција на Европскиот парламент е, исто така, мошне значајна. Како претставничко тело на неколку стотина милиони граѓани, Парламентот сè повеќе добива значење на европски форум на кој се дебатира за најзначајните европски прашања.

Во остварувањето на контролните функции, Парламентот формира истражни комисии во својот состав, гласа (не)доверба на Комисијата, прима петиции од европските

граѓани и правните лица кои функционираат во Унијата, бара мислење од Судот на правдата на ЕУ за согласноста на некој меѓународен договор со Договорот на Европската Унија, предлага поништување акти на други институции до Судот на правдата итн.

Во делот на функциите за именувања, Парламентот го именува Европскиот омбудсман, го одобрува именувањето на претседателот на Комисијата и на Комисијата како тело, мора да биде консултиран пред именувањето на членовите на Извршниот одбор на Европската централна банка и на Судот на ревизорите и слично.

Во внатрешната организациска структура Европскиот парламент има:

- » **Биро составено од претседател, 14 потпретседатели и 5 квестори** кои решаваат финансиски и организациски прашања на Парламентот и неговите служби;
- » **Конференција на претседатели на комитети во која влегуваат сите претседатели на постојаните и повремени комитети.** Најчесто се состануваат еднаш месечно во Стразбур за време на пленарните заседанија на Парламентот;
- » **Конференција на претставници на делегациите во која влегуваат претседателите на сите постојани интерпарламентарни делегации.** Станува збор за политичко тело на Парламентот кое повремено се состанува и кое е задолжено да го олесни одржувањето на состаноците на интерпарламентарните делегации, како и на делегациите на заедничките парламентарни комитети;
- » **Седум политички групи** формирани според припадноста кон европските политички партии, а не според националната припадност на членовите (Група на Европската народна партија (Демокристијанска група), Група на прогресивната алијанса на

социјалистите и на демократите во Парламентот, Група на алијансата на либералите и на демократите за Европа, Група на европските конзервативци и реформисти, Група на зелените/Европска слободна алијанса, Конфедерална група на европската обединета левица – Нордиска зелена левица и Група на Европа на слобода и демократија);

- » **20 постојани и 2 повремени комитетата** кои ги подготвуваат пленарните седници на Парламентот. Постојаните комитети се поделени во 20 области, и тоа: надворешни работи, развој, меѓународна трговија, буџет итн., додека двата повремени комитетата решаваат прашања од областа на финансиските, економските и социјалните кризи, како и прашања од областа на политичките предизвици. Во рамките на комитетите се разгледуваат и се предлагаат нови амандмани на предлог-актите на Комисијата, кои се доставуваат на разгледување до Советот на ЕУ. Овие комитети, исто така, имаат право да даваат мислења и до други комитети. Секој комитет има претседател, четири потпретседатели избрани за период од 2 и пол години и секретаријат и
- » **Секретаријат во Луксембург и во Брисел.**³⁶⁶

1.3. Промени на положбата на Европскиот парламент со Договорот од Лисабон

Општо земено, надлежностите на Европскиот парламент беа зголемени уште со Договорот за воспоставување Устав на Европа. Тоа практично се преслика и во Договорот од Лисабон.

Во согласност со одредбите на овој Договор, Европскиот парламент, во рамките на вршењето на т.н. законодавни функции, сè повеќе се доближува до моќта на Со-

³⁶⁶ Види: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=146&language=en>

ветот на ЕУ. Постапката на соодлучување сè повеќе прераснува во обична законодавна постапка на усвојување на законските прописи на Унијата.

Она што Уставот за Европа го направи во делот на проширувањето на постапката на соодлучување меѓу Парламентот и Советот на ЕУ во речиси сите сфери на дејствување за кои Советот одлучува со квалификувано мнозинство на гласови, Договорот од Лисабон само го преповтори.

Во него се набројани повеќе од 40 нови области, од кои 30 се постојни области модификувани со постапката на соодлучување, додека 13 се сосема нови области кои за првпат се ставени во постапка на соодлучување.

Како нови, посебно значајни се наведуваат областите на слободата, безбедноста и правдата во кои нормалната законодавна постапка е проширена на контролата на границите, азилот, имиграцијата, судската соработка за кривичните прашања, минималните правила за дефинирање на казните во областа на организираниот криминал, мерките за поттикнување на превенцијата од криминал, Европска правда, полициска соработка, Европол и граѓанската заштита.

Исто така, значајни промени се направени и во делот на земјоделската политика и надворешната трговија. Меѓутоа, и натаму можат да се забележат бројни исклучоци од правилото на соодлучување.

Сепак, факт е дека Договорот од Лисабон квантитивно го зајакна легислативниот капацитет на Европскиот парламент. Она за што сега стравува Унијата е прашањето на квалитативниот капацитет на Парламентот. Дали Парламентот ќе успее да одговори на предизвиците поставени во Договорот од Лисабон? Дали и колку Парламентот ќе може сериозно да се реорганизира и со полн капацитет да ја преземе довербата во свои раце?

Според некои размислувања, Парламентот ќе мора итно да помине низ постапка на внатрешната консолидација, реорганизација и реформирање. Внатрешните реформи во функционирањето на Парламентот ќе мора посебно да бидат насочени кон работата на неговите постојани комитети, но и кон организирање на неколку нови.

Зголемениот обем на работа, од една страна, и поголемиот број учесници во комитетите, од друга страна, неминовно ќе предизвика намалување на неговите работни услови. Во оваа смисла ќе се афирмира прашањето за опортуноста од отворање нов вид организациски форми, како што се, на пример, поткомитетите, подобра организираност на времето за интервенции од страна на учесниците во комитетите, поголемо време за работа во парламентарните комитети, рационализација на времето кое се поминува на пленарни седници на Парламентот итн.

Се претпоставува дека парламентарниот Комитет за граѓанските слободи, правда и внатрешни работи функционално и организациски ќе треба да претрпи најголеми промени поради фактот што проширувањето на постапката на соодлучување и квалификуваното мнозинство во сферата на правдата и безбедноста неминовно ќе ја промени и природата на неговата работа.

За жал, Договорот од Лисабон не предвиде право на законодавна иницијатива на Европскиот парламент. Со тоа, Европската комисија и натаму ја задржува ексклузивната моќ на законодавна иницијатива што претставува значаен елемент во институционалната рамнотежа уште од самиот почеток на Заедницата. Од друга страна, улогата на Европскиот парламент квалитетно се менува во т.н. постапка на комитологија, иако оваа новина нема директна поврзаност со Договорот од Лисабон.

Во реалноста таа ќе биде имплементирана во оној момент кога новите законски постапки кои се утврдени со

Договорот од Лисабон ќе стапат на сила. Целта на ваквата одлука е јасна. Со неа се отвора нова страница во постапката на зголемен институционален надзор на Парламентот, бидејќи тој ќе има право да поведува регулаторна постапка со право на надзор над Комисијата и нејзините работни тела.

Оваа постапка Европскиот парламент ќе може да ја примени тогаш кога Комисијата ќе одлучи несуштинските елементи на некој инструмент усвоен во согласност со постапката на соодлучување да ги промени, поништи или дополни.

Значи, секогаш кога Комисијата, во согласност со новата регулаторна постапка со право на надзор, ќе одобри мерки кои претходно биле предложени од надлежното тело на Комисијата, тие ќе мора да бидат препратени и до Советот на ЕУ и до Европскиот парламент. Овие институции ќе имаат право во рок од три месеци да ги разгледаат и да се спротивстават на нацрт-мерките ако сметаат дека нацртот ја надминува моќта која е предвидена во основниот инструмент, или ако со него не се почитува принципот на супсидијарност или пропорционалност.

Во оваа смисла, Советот на ЕУ ќе може да дејствува со 2/3 мнозинство, додека Парламентот со мнозинство гласови од вкупниот број членови. Доколку не се појават спротивставени мислења, нацрт-мерките ќе може да бидат усвоени од страна на Комисијата.

Слична постапка ќе се примени и ако Комисијата не ги усвои предложените мерки од страна на некое работно тело. И во таков случај, нацрт-мерката ќе се достави до Советот на ЕУ, кој во период од два месеца ќе има право да се спротивстави или не, а потоа и до Парламентот кој во период од четири месеци ќе може позитивно или негативно да реагира по однос на нацртот.

Во случај да не се појават спротивставени мислења од страна на Советот и Парламентот, нацрт-мерките повторно ќе ѝ се препратат на Комисијата со сугестија овојпат истите да ги усвои. Очигледно дека е прерано да ги претпоставиме сите импликации од новата постапка на комитологијата, но факт е дека таа ќе доведе до значително демократизирање на постапката на донесување на прописите во Унијата.

Од друга страна, постапката може да го забави процесот на донесување одлуки во Унијата, како и да ја усложни постапката на примена на прописите. Правото на Парламентот со мнозинство гласови од вкупниот број членови да може да се спротивстави на одреден нацрт-текст на пропис или мерка доставена од Комисијата наликува на вид вето или кочница во процесот на донесување одлуки. Меѓутоа, погледнато од позитивната страна на процесот, редовната употреба на постапката на надзор може да доведе до тоа Парламентот постојано да се тера на набивање кондиција во процесот на усовршување на сопствениот активизам што претставува одлична работа.

Кога станува збор за буџетската моќ на Парламентот, таа во согласност со член 268 и член 279 б од Реформскиот договор целосно му се доверува на Парламентот во согласност со постапката на соодлучување. Парламентот ќе има право да одлучи за сите категории на буџетски трошоци што претставува значително зголемување на неговата моќ. Како форма на компензација на моќта во однос на останатите институции во Унијата, Парламентот ќе има далеку поголема обврска за презентирање на повеќегодишна финансиска рамка во која ќе бидат поставени износите на годишните трошоци, но и проценката за различните трошоци и категории на плаќања во Унијата.

Во согласност со член 9 од Договорот за ЕУ, читан заедно со член 9д од Договорот од Лисабон, Парламентот ќе

го избира претседателот на Европската комисија на предлог на Европскиот совет, земајќи ги предвид резултатите од последните избори за Европскиот парламент, а според претходно одржани консултации, и ќе го одобрува составот на Комисијата претходно избрана од назначениот претседател. Парламентот и Европскиот совет се и ќе бидат заемно одговорни за брзото водење на процесот на избор на претседател на Комисијата. Пред Европскиот совет да донесе каква било одлука, негови претставници заедно со претставници од Парламентот ќе треба да спроведат заеднички консултации на кои ќе треба да се фокусираат околу бекграундот на кандидатите за претседател на Комисијата. Заедничката одговорност околу изборот на претседател на Комисијата не значи целосна изедначеност на позицијата на двете институции во рамките на овој процес.

Постојната разлика меѓу улогата на Советот (да предложи кандидат) и улогата на Парламентот (да го избере кандидатот) е јасна. Новата улога на Парламентот, во согласност со одредбите на Договорот од Лисабон, може да биде толкувана повеќе како ратификација на веќе направениот избор.

Она што уште сега може да се насети е фактот дека Парламентот сигурно ќе сака оптимално да ги искористи новите одредби од Договорот. Ќе може да се очекува главните партии на европско ниво да ги назначуваат своите кандидати за претседател на Комисијата уште во текот на кампањата пред секои наредни парламентарни избори. Дури се смета дека личноста на кандидат за претседател на Комисијата најверојатно ќе биде најзначајниот елемент во европската изборна и политичка дебата.

Меѓутоа, овој пристап ќе мора повторно да биде усогласен со текстот на договорот каде што се вели дека Европскиот совет го предлага кандидатот за претседател на Европската комисија. Усогласувањето ќе треба да биде

во насока на пронаоѓање конкретна правна врска меѓу мнозинскиот резултат од изборите за Европскиот парламент и изборот на претседател на Комисијата.

Сосема е познато дека оваа дилема воопшто не е нова. И во 2004 година Парламентот ја имаше предвид потребата номинацијата на кандидатот за претседател на Комисијата да биде во согласност со волјата на мнозинството пратеници, иако ваквото сфаќање не беше целосно прифатено од страна на Европскиот совет. Се смета дека постојните одредби од Договорот од Лисабон ќе ја засилат раката на Парламентот наспроти Советот, а во подоцнежна фаза, и релацијата меѓу избраниот претседател и Комисијата. Тоа секако дека во политизацијата на процесот на назначување претседател на Комисијата ќе создаде потенцијални проблеми во Унијата, бидејќи тоа постојано ќе биде извор на недоверба на оние кои се наоѓаат од другата страна на политичкиот спектрум.³⁶⁷

Од друга страна, проблемот дополнително ќе се вжештува во услови кога Советот ќе има мнозинство кое е партиски и идеолошко различно од она во Парламентот. Оваа т.н. двојна политизација недвојбено ќе доведе до вистинска политичка дебата која би можела да изврши негативно влијание врз функционирањето на Унијата.

Договорот од Лисабон го зголеми бројот на пратениците во Европскиот парламент почнувајќи од парламентарните избори во 2009 година, од 736 на 751 пратеник. Договорот предвидува и нова постапка за детерминирање на составот на Парламентот, односно максимум 96, а минимум 6 пратеници од секоја земја-членка, во согласност со принципот на намалена (дегресивна) пропорционалност.

Иако, во практиката, парламентарните мандати од секогаш биле распределувани во согласност со принципот

³⁶⁷ Види: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=EN&id=66>

на намалена (дегресивна) пропорционалност, за првпат со Договорот ваквиот принцип во Унијата е јасно утврден.

Концептот намалена пропорционалност укажува на потребата дистрибуцијата на мандатите да се потчинува на серија други принципи, како што се:

1. принципот на европска солидарност,
2. принципот на праведна флексибилност и
3. принципот на национално претставување.

Во иднина, составот на Парламентот ќе биде предмет на дополнително регулирање имајќи ги предвид демографските промени или прашањето на идните проширувања на Унијата. Ова може да доведе до тешки политички дебати меѓу земјите-членки, посебно кога поради евентуално новите проширувања на Унијата ќе дојде до губење на бројот на мандатите на старите земји-членки.

Во делот на зајакната соработка предвидена во член 280 од Договорот од Лисабон се вели дека која било иницијатива за овој вид соработка ќе мора да добие претходна согласност од Европскиот парламент (освен за прашања од областа на заедничката надворешна и безбедносна политика каде што Парламентот треба да биде само консултиран). Она што не е предвидено во Договорот е каква ќе биде улогата на Парламентот откако ќе биде одобрена зајакната соработка?³⁶⁸

Во Договорот од Лисабон стои дека учесниците во зајакнатата соработка ќе мора да функционираат во согласност со правните основи на договорот и во согласност со релевантните постапки кои се предвидени во него. Кога станува збор за законските постапки тие имплицираат интервенција и од Советот (ограничен со земјите-членки учесници во зајакната соработка во согласност со член 280е) и од Парламентот.

³⁶⁸ Види: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111652.pdf

Оваа состојба може да биде доволно непријатна за Парламентот, посебно кога тој нема да сака да биде инволвиран во креирање легислатива која ќе се применува само за некои земји-членки, од една, односно државите кои се вклучени во зајакнатата соработка нема да сакаат нивната легислатива да биде зависна од гласовите на парламентарците кои не се засегнати, од друга страна.

Во согласност со одредбите на Договорот од Лисабон, Европскиот парламент е вклучен и во постапката за измена на договорите во Унијата. Според член 33, Парламентот може да иницира таква промена. Тој е главен актер кога се иницира промена на договор во согласност со вообичаената постапка со организирање на конвенција, односно неговата согласност е неопходна и тогаш кога Европскиот совет ќе одлучи да не се свика конвенција. Последниот случај може лесно да стане голема предност ако, како што веруваат многумина, владите во иднина ќе сакаат да ги избегнуваат конвентските постапки.

Да заклучиме. Договорот од Лисабон ја зголеми моќта на Европскиот парламент на неколку фронта.

Прво, преку продолжената постапка на зајакната соработка ќе се случи зголемена активност на комитетите во Парламентот,

Второ, преку зголемената регулаторна контрола и надзор врз работата на останатите институции во Унијата, Парламентот ќе ја стабилизира својата контролна моќ,

Трето, преку поголемата буџетска сила Парламентот ќе обезбеди поголемо институционално влијание врз креирањето на политиките во Унијата и,

Четврто, можеби, најмногу преку новите одредби на засилена улога на Парламентот во постапката на менување на одредбите од договорите на Унијата, Парламентот за пр-

впат во својата историја ја добива шансата да стане клучен актер во утврдувањето на новата физиономија на ЕУ.

2. СОВЕТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

2.1. Историски развој на Советот на ЕУ

Советот на министри е основан уште со Парискиот договор за основање на Европска заедница за јаглен и челик како противтежа на Високата власт, и како орган кој бил составен од претставници на земјите-членки со кој се изразува меѓувладиниот облик на соработка во Заедницата.³⁶⁹

Според овој договор, надлежност на Советот била да влијае на активностите на Високата власт, особено во случаи на криза, кога било потребно негово позитивно мислење за одредување на квотите за јаглен и челик од страна на Високата власт. Според договорот, Советот и Високата власт биле задолжени да разменуваат информации и меѓусебно да се консултираат за прашања од заеднички интерес.

Со Бриселскиот договор за спојување од 1965 година, Советот прераснал во орган заеднички за сите три заедници, иако постои и мислење дека Советот практично дејствувал како единствен орган за трите заедници уште од 1958 година, поради фактот што уште од тој период постоел единствен секретаријат, како и поради фактот што исти претставници на земјите-членки биле присутни во сите три органи. Слично како и за Парламентот, структурата и начинот на работа на Советот значително се промениле со Единствениот европски акт.

Имено, до овој акт, Советот како орган на Заедницата функционираше релативно бавно и нетранспарентно со ко-

³⁶⁹ Види член 27 од Договорот за основање на Европска заедница за јаглен и челик, исто, оп.цит.

ристење на консензусот како главен начин на донесување одлуки. Со Договорот од Мастрихт се зголемил бројот на одлуките кои се носеле со квалификувано мнозинство, како и била отстранета поделбата меѓу Советот на министри на Европската заедница и министерските средби во рамките на надворешните односи.³⁷⁰

Со Договорот од Мастрихт Советот добил надлежности и во областа на заедничката надворешна и безбедносна политика, како и во областите правда и внатрешни работи. Надлежност на Советот била и да донесува уредби, упатства и одлуки, како и незадолжителни препораки и мислења како врховен законодавен орган на ЕУ. Исто така, Советот добил надлежност да ги усогласува општите економски политики на земјите-членки преку меѓувладините облици на соработка. Всушност, надлежностите на Советот имале законодавен, извршен и дипломатски карактер. Посебно треба да се напомене дека оваа двојна улога на Советот, како тело во кое се претставени земјите-членки и како тело со законодавни овластувања во ЕУ, често пати внесувало тензија во Советот. Оваа тензија била особено проблематична поради фактот што членовите на Советот не биле политички одговорни пред ниту еден орган на Унијата.

Меѓутоа, Парламентот, во согласност со усвоениот обичај за претставување на програмата на активностите на Советот од страна на претседавачот за наредните шест месеци, имал право да отвори дискусија по програмата, што фактички претставувало вид контрола над работата на Советот.

Исто така, во согласност со член 175 од Договорот на Европската заедница, доколку Советот пропуштил да дејствува во границите на своите надлежности, можело да се покрене прашање на негова одговорност пред Европскиот суд на правдата. Но, одлуката на Судот не можела

³⁷⁰ Види: Вернер Вајденфелд, Волфганг Веселс, Европа од А до Ш, Прирачник за европска интеграција, (стр. 304). <http://www.kas.de/macedonia>

да значи замена на работата на Советот. Надлежноста на Советот не можела да биде остварувана од ниту еден друг орган, што значело дека прашањата од првиот столб останале во ексклузивна надлежност на Советот.

Во рамките на вториот столб на Унијата, во согласност со Договорот од Мастрихт, Советот имал исклучиво право на одлучување во согласност со начелата и насоките на дејствување на Европскиот совет. Советот одлучувал во постапка на едногласност, освен во случаи на спроведување заеднички акции и кај процедуралните прашања, кога било можно да се применува и квалификувано мнозинство.

Што се однесувало до прашањата од третиот столб, Советот ги координирал активностите на земјите-членки преку усвојување заеднички акции, ставови, како и преку подготовка на конвенции.

На почетокот во Советот се состанувале само министрите за надворешни работи на земјите-членки, но подоцна, како резултат на проширувањето на активностите на Советот, во составот на Советот влегувале и министрите од други ресори на земјите-членки на Унијата. Така, во 2000 година, Советот броел вкупно 16 секторски совети, додека во 2002 година, после спојувањето на неколку ресори тој број се намалил на 9.

2.2. Надлежности и внатрешна организација на Советот на ЕУ

Советот на ЕУ (познат уште и како Совет на министри на ЕУ) е централно одлучувачко тело на Унијата. Советот се состои од по еден претставник на министерско ниво на секоја земја-членка на Унијата „кој е овластен задолжително да настапува за владата на земјата-членка“.³⁷¹

³⁷¹ Види член 203 од Договорот на Европската заедница.

Министри од различни ресори на земјите-членки присуствуваат на седниците на Советот на кои се разгледуваат различни прашања и политики. Кога на седниците на Советот се дискутира за општи прашања, земјите-членки на Советот се претставени, по правило, од министрите за надворешни работи. Кога на дневен ред се прашања од други ресори, земјите-членки се претставени од министри кои водат други ресори, како, на пример, земјоделство, финансии, образование итн.

Седниците на министрите за надворешни работи обично се именуваат како **општ совет (General Council)**, а седниците на другите министри како **секторски совет (Sectoral Council)** или **специјализиран совет**. Заедно со министрите, на седниците можат да присуствуваат и експерти, како и членови на националните комисии на земјите-членки.

Всушност, во составот на Советот се наоѓаат **десет различни совети, и тоа за:**

- » општи работи,
- » надворешни работи,
- » економски и финансиски работи,
- » правда и внатрешни работи,
- » вработување, социјална политика, здравство и потрошувачки работи,
- » конкурентност (внатрешен пазар, индустрија, истражување и развој),
- » транспорт, телекомуникации и енергетика,
- » земјоделство и риболовство,
- » животна средина, и
- » образование, млади, култура и спорт.

Општиот или Генералниот совет го следи работењето на останатите совети, ја проценува нивната конзистентност, како и ги подготвува состаноците на Европскиот совет.

Составот како и фреквентноста на седниците на Советот варираат зависно од прашањата кои се разгледуваат.

На пример, министрите за надворешни работи на земјите-членки, а многу често и министрите за економија и за финансии се состануваат најмалку еднаш месечно, првите во Советот за надворешни работи, додека вторите во Советот познат како Екофин.

Целата работа на Советот се подготвува или се координира од страна на Комитетот на постојани претставници (КОРЕПЕР), составен од постојани претставници на земјите-членки и нивните соработници кои работат во Брисел. Работата, пак, на овој Комитет е подготвувана од страна на повеќе од 150 комитети и работни групи составени од претставници на делегациите на земјите-членки на Унијата.

Покрај овие комитети, значајна улога во обезбедување соработка и експертиза во конкретна област имаат:

- » Политичкиот и безбедносниот комитет задолжен да ја набљудува меѓународната состојба во надворешната и безбедносната политика, како и да дава стратешки насоки во управувањето со кризните состојби,
- » Комитетот за координирање, одговорен за подготовка на работата на Советот во областа на полициската и судската соработка на земјите-членки во кривичните предмети, како и
- » Комитетот за економски и финансиски прашања.³⁷²

По правило, во текот на работните активности, седниците на Советот се затворени за јавноста. Како што е одлучено на Европскиот совет во Севилја (21-22 јуни 2002 година), најзначаен совет во рамките на Советот на ЕУ е Општиот совет и Советот за надворешни работи кој одржува одвоени состаноци на кои се подготвуваат состаноците на Европскиот совет, посебно институционалните и административните прашања, како и се утврдува целокупната

³⁷² Види подетално на: <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations.aspx?lang=en>

надворешна активност на Унијата, заедничката надворешна и безбедносна политика, надворешната трговија, развојната соработка и хуманитарната помош.

Функцијата претседател на Советот ротира на секои шест месеци, така што оваа функција ја презема различна земја-членка (ротирачко претседателство). Се смета дека ротирањето на претседателството има позитивно значење, бидејќи секоја земја добива шанса да ја докаже сопствената ефикасност во промовирањето на заедничките политики, врз основа на предлозите од Комисијата. Со тоа се охрабруваат сите земји-членки да преземаат одлучни чекори во процесите на европската интеграција.

За време на претседателскиот мандат на земјата-членка, министерот за надворешни работи на земјата-претседавач раководи со седниците на општиот совет и со седниците на секторските совети. Тој ги закажува и ги организира седниците, раководи со текот на работата на Советот, го спроведува гласањето и ги потпишува актите прифатени на седницата.

Со Договорот од Лисабон е предвидено дека само Советот за надворешни работи нема да биде претседаван од земјата-претседавач. Овој Совет го раководи високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика.

Во последно време е сè позначајно која земја претседава со Советот. Имено, земјите-членки настојуваат, за време на претседавањето со Советот, да бидат решени посложени проблеми кои се приоритетни за нивните држави.

Како што е погоре наведено, мошне значајна улога во подготовките на работата на Советот има Комитетот на постојаните претставници (КОРЕПЕР), кој е одговорен за следење на работата на Советот, како и за извршување на задачите утврдени од страна на Советот.

Всушност, кога некој предлог, извештај или меморандум од Комисијата е поднесен до Советот, тој истиот го доставува до Комитетот на постојаните претставници или ако станува збор за прашање од областа на земјоделството, до специјалниот комитет за земјоделство. На КОРЕПЕР му помагаат бројни национални службеници кои детаљно го разгледуваат секој предлог или извештај.

Од своја страна, КОРЕПЕР е составен од два дела:

- » КОРЕПЕР 1, составен од замениците на постојаните претставници, кои ги разгледуваат техничките прашања во целина и
- » КОРЕПЕР 2, составен од амбасадорите кои ги разгледуваат политичките прашања во целина.

Советот на генералниот секретаријат му помага на КОРЕПЕР во извршувањето на задачите, а исто така, и претставници на Европската комисија учествуваат во неговата работа со цел да се објаснат позициите на Комисијата за одредени прашања.

Што се однесува до надлежностите на Советот на ЕУ, тие се следниве:

1. На предлог на Комисијата, Советот на ЕУ донесува правни акти на ЕУ. Во моментот, тој е главниот законодавен орган на Унијата, кој оваа надлежност ја остварува во соработка со Европскиот парламент;
2. Покрај законодавната, во соработка со Парламентот, Советот ја извршува и буџетската функција. Кај т.н. задолжителни тошоци (на пример, трошоци направени за спроведување на земјоделската политика) Советот го има последниот збор, додека кај незадолжителните трошоци (на пример, за животна средина) одлуката ја носи Парламентот;
3. Склучува меѓународни договори на Унијата;
4. Ги координира активностите на земјите-членки и донесува мерки во областа на судската и полициската соработка во кривичните предмети;

5. Ја дефинира и имплементира заедничката надворешна и безбедносна политика на Унијата, и
6. Надлежен е за координирање на општите економски политики на земјите-членки.

Во одредени, помал број случаи, Советот на ЕУ одлучува самостојно, додека во други, побројни случаи, заедно со Парламентот. Исто така, Советот на ЕУ, по предлог на Комисијата ги усвојува инструментите од секундарното законодавство.

Позначајните одлуки Советот ги носи или едногласно, кога гласот на помалите земји има еднаква тежина со гласот на поголемите земји, што значи дека која било земја може да го блокира нивното донесување, или со квалификувано мнозинство гласови, во случаи кога учеството на Парламентот во процесот на донесување одлуки е утврдено како задолжително.

Квалификуваното мнозинство во Советот се постигнува кога се исполнети два услова:

- » ако одлуката е усвоена од мнозинство земји-членки на Унијата (во одредени случаи е потребно 2/3 мнозинство гласови) и
- » ако одлуката е одобрена со минимум 255 од вкупно 345 гласа.

Како дополнителен услов може да се појави и барањето од која било земја-членка со кое се бара да се потврди дека гласовите кои биле дадени за една одлука го претставуваат најмалку 62% од вкупното население на Унијата. Ако се утврди дека тоа не е случај, тогаш се смета дека одлуката не е донесена.

Дистрибуција на гласови во Советот по земја-членка на Унијата	
Германија, Франција, Италија, Обединетото Кралство	29
Шпанија, Полска	27
Романија	14
Холандија	13
Белгија, Чешка Република, Грција, Унгарија, Португалија	12
Австрија, Бугарија, Шведска	10
Данска, Ирска, Литванија, Словачка, Финска	7
Кипар, Естонија, Латвија, Луксембург, Словенија	4
Малта	3
ВКУПНО	345

2.3. Советот на ЕУ и Договорот од Лисабон

Во согласност со Договорот од Лисабон, Советот на министри продолжува да ја дели законодавната власт со Европскиот парламент и да игра главна улога во областите на заедничката надворешна и безбедносна политика, како и во координирањето на економските политики.

Главната промена која е утврдена со Договорот од Лисабон е околу новиот начин на гласање кој треба да стапи на сила од 2014 година. Овој нов начин на гласање ќе треба да ја зголеми ефикасноста во работата на Советот.

Имено, новиот систем ќе бара предлозите да бидат поддржани од мнозинството земји-членки на ЕУ, или најмалку 55% (односно 15 од вкупно 27 земји-членки) и од најмалку 65% од населението на ЕУ. Блокирачкото малцинство мора да вклучи најмалку 4 земји-членки. Во Договорот е утврдено дека во периодот од ноември 2014 до март 2017 година која било држава може да поднесе барање да се примени постојниот систем на гласање наместо новиот систем на двојно мнозинство. Исто така, треба да се напо-

мене дека Советот е обврзан да заседава јавно кога разгледува и одлучува да донесе одреден акт од европското законодавство. Т.н. „обична законодавна постапка“ со овој Договор е постапката на соодлучување со Парламентот, со квалификувано мнозинство во Советот. Оваа постапка е проширена на 40 нови области, од кои најзначајни се оние поврзани со правда и внатрешни работи. За областите како што се даноците, социјалната сигурност, надворешната политика, одбраната, оперативната полициска соработка итн. сè уште ќе остане постапката на едногласност во Советот. Тоа значи дека со Договорот од Лисабон системот на квалификувано мнозинство на гласање ќе биде правило, освен ако во Договорот за ЕУ не е побарана посебна постапка (односно постапка на едногласност).

На пример, во некои значајни области за политиката на Ирска, како што се оданочувањето и одбраната, и натаму ќе се бара одлуките да се носат едногласно.

Исто така, овој Договор направи промена и во делот на претседателствувањето со Советот на министри. Така, претседателствувањето сега се остварува преку тим од три земји-членки кои треба да работат заедно во период од 18 месеци. Ова е предвидено со цел да се зголеми кохерентноста и ефикасноста на претседателствувањето.³⁷³

Една од трите земји-членки на секој тим е задолжена да претседава со сите состаноци на Советот на министри, освен со оние за надворешните работи, за период од 6 месеци со поддршка на земјите од тимот (на пример, Ирска, Грција и Литванија ќе ги преземат одговорностите околу претседателствувањето со Советот во 2013 година).

³⁷³ Види: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111652.pdf

3. ЕВРОПСКИ СОВЕТ

3.1. Историски развој на Европскиот совет

Редовните средби (т.н самити) на шефовите на држави и влади на земјите-членки на ЕУ како практика се воведени во 1974 година, а се официјализирани со стапувањето на сила на Единствениот европски акт во 1987 година.³⁷⁴

Всушност, со Единствениот европски акт Европскиот совет се одредува како најзначаен и највлијателен облик на меѓувладина соработка во Заедницата. Со Договорот од Мастрихт,³⁷⁵ утврдено е дека Советот е орган кој ги дава импулсите неопходни за развој на Унијата, како и ги утврдува општите политички насоки на Унијата. Но, и покрај неговата значајна улога, Европскиот совет останал надвор од институционалниот механизам на Европската заедница.

Се сметало дека Договорот од Мастрихт бил порестриктивен кон Советот во споредба со другите порелевантни документи на Заедницата, иако токму Европскиот совет во Амстердам ја усогласил ревизијата на Договорот за ЕУ од Мастрихт, односно на Самитот во Мастрихт биле надминати најчувствителните отворени прашања за Унијата поврзани со спроведувањето на економската и монетарната унија.

Советот е составен од шефовите на државите и владите на земјите-членки, претседателот на Советот и претседателот на Европската комисија. Во работата на Советот се вклучени и министрите за надворешни работи на земјите-членки и најчесто потпретседателот на Европската комисија, или некој друг член од Комисијата.

Утврдено е дека Европскиот совет се состанува најмалку два пати годишно под претседателство на шефот на

³⁷⁴ Во член 2 од Единствениот европски акт е регулиран составот на Европскиот совет и дека заседава најмалку два пати годишно. Овој член подоцна е преземен во Договорот од Мастрихт во кој е утврдено дека Европскиот совет дава неопходен поттик за развој на Унијата и ги утврдува општите политички насоки на Унијата.

³⁷⁵ Договорот од Мастрихт го уреди ова тело во делот „Заеднички одредби“ од Договорот за ЕУ (член 4 од ДЕУ).

државата или владата на земјата-членка која претседава со Советот. Бидејќи станува збор за тело од највисок ранг кое е задолжено да ја утврдува политиката на Унијата, неговите средби често пати се нарекуваат „самити“.

После секоја одржана седница Европскиот совет поднесува извештај до Парламентот, како и писмен годишен извештај за постигнатиот напредок на Унијата.

3.2. Надлежности и внатрешна организација на Европскиот совет

Советот, од неговото формирање до денес, е составен од шефови на држави и влади на земјите-членки, претседателот на Советот и претседателот на Европската комисија. Во работата на Советот се вклучени и министрите за надворешни работи на земјите-членки и најчесто потпретседателот на Европската комисија, или некој друг член од Комисијата.

Европскиот совет се состанува најмалку два пати годишно под претседателство на шефот на државата или владата на земјата-членка која претседава со Советот. Бидејќи станува збор за тело од највисок ранг кое е задолжено да ја утврдува политиката на Унијата, неговите средби често пати се нарекуваат „самити“.

Од самиот почеток до денес, Советот е главно насочен кон развојот и утврдувањето на политиките на Унијата во сферата на економијата, монетарната унија и заедничката надворешна и безбедносна политика.

Кога станува збор за заедничката надворешна и безбедносна политика, постои премолчено правило дека, Европскиот совет донесува конкретни заклучоци, особено за политички чувствителните прашања.³⁷⁶

³⁷⁶ Вакви заклучоци Советот донесува и за прашања од економски карактер, како и за политиката на вработување (член 99, 128 од ДЕЗ). Исто така, Европскиот совет на Самитот во Копенхаген 2002 година политички ги заклучи преговорите за пристапување на новите кандидати за членство во ЕУ.

При тоа, утврдено е дека во оваа политика Советот ги донесува и заедничките стратегии на земјите-членки. Но, кога станува збор за прашањата од областа на полициската и на судската соработка во кривичните предмети, Европскиот совет нема точно прецизирана улога.

Договорот од Лисабон целосно го дефинира статусот и улогата на Европскиот совет во Унијата. Во него е предвидено Советот да биде полноправна институција на ЕУ.

Исто така, во него е предвидено претседателот на Европскиот совет да биде избран за временски период од 2 и пол години, а самиот избор да се врши со квалификувано мнозинство од гласовите на неговите членови.

Претседателот на Европскиот совет може да биде разрешен од неговата функција според правилата на постапката по која е избран. Главната задача на претседателот на Европскиот совет, која нема одлучувачки карактер, е да ја подготвува работата на Советот, да го обезбедува нејзиниот континуитет, како и да бара консензус во рамките на Советот.

Европскиот совет избира претседател со квалификувано мнозинство гласови за мандат од две и пол години со можност за повторен реизбор.

Претседателот на Европскиот совет:³⁷⁷

- » раководи со работата на Советот;
- » подготвува и обезбедува континуитет во работата на Советот;
- » настојува да ја олесни кохезијата и консензусот на Советот;
- » доставува извештај за работата на Советот до Европскиот парламент.

Во согласност со новите решенија од Лисабон, претседателот на Европскиот совет го обезбедува надворешното

³⁷⁷ Види член 15 (6) од Договорот за ЕУ со согласност со промените од Лисабон.

претставување на Унијата за прашања кои се однесуваат на заедничката надворешна и безбедносна политика, без тоа да значи намалување на моќта на високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика.

Европскиот совет има посебна динамика во одлучувањето која произлегува од т.н. „врзување преговарачки пакети“, што конкретно значи дека одлуките донесени во Советот се резултат на долго, понекогаш и мачно преговарање меѓу шефовите на државите и на владите. Имено, обидот на Советот да дава само генерални политички насоки, често пати, останува без успех. Дебатите кои се водат во Советот од страна на највисоките политички претставници на земјите-членки имаат карактер на непосредно „пазарче“ и интензивно преговарање заради постигнување поголеми интереси на оние земји кои се најмногу заинтересирани за решавање на прашањата утврдени во дневниот ред на самитот.³⁷⁸ Всушност, се смета дека Европскиот совет разви историски значајни интеграциско-политички активности, кои одиграа клучна улога за стабилноста, функционалноста и легитимноста на ЕУ. Оттука, се смета дека ова тело не е случаен производ на политичката волја на некој шеф на држава или на влада, туку е клучна институција на ЕУ која има суштинска позиција во креирањето на политиките на системот на Унијата.

4. ЕВРОПСКА КОМИСИЈА

4.1. Историски развој на Европската комисија

Институционалните почетоци на Европската комисија се наоѓаат во Високата власт, тело кое за прв пат е формирано со Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик. Во согласност со овој Договор, Високата власт дејствувала независно од националните влади на земјите-членки на Заедницата, кои, пак, нему неотпови-

³⁷⁸ Види подетално во: Вернер Вајденфелд, Волфганг Веселс, исто, оп.цит.дело, (стр. 204-206).

кливо му пренеле дел од сопствениот суверенитет и надлежности за управување со производството на јаглен и челик. Токму затоа се сметало дека ова тело било одраз на супранационалниот карактер на ЕЗЈЧ. Во нејзините најрани денови, Комисијата била составена од по двајца претставника на секоја земја-членка која влегувала во групата на земји со поголем број население, и по еден претставник од помалите земји-членки.

Со Римските договори Високата власт се преименувала во Комисија, но со значително помали надлежности од Високата власт. Слично како и членовите на Високата власт, членовите на Комисијата ги вршеле своите овластувања независно од владите или другите органи на својата земја, со што и натаму Комисијата го задржала супранационалниот карактер.

Со Единствениот европски акт Комисијата била целосно вклучена во активностите на Европската политичка соработка. Исто така, Комисијата добила засилени овластувања во делот на покренување иницијативи за донесување на комунитарните акти, како и за спроведувањето на заедничките политики.

Договорот од Мастрихт ја дефинирал Комисијата како колегијален орган кој функционира во согласност со начелото на колективна одговорност. Секоја земја-членка имала право на по еден претставник во Комисијата и на само еден глас. Членовите на Комисијата, во согласност со Договорот, ги предлагале владите на земјите-членки, по претходно мислење од претседателот на Комисијата. Сите членови на Комисијата требале да дејствуваат независно од сопствените влади и во општ интерес на Заедницата.³⁷⁹

³⁷⁹ Види член 157, алинеја 2 од Договорот. Членовите на Комисијата не смеат да примаат насоки и упатства за работата од својата или која било друга влада или национален орган. Оваа одредба е клучна во дефинирањето на наднационалниот карактер на оваа институција. Исто така, и земјите-членки се должни да се воздржуваат од какво било однесување кое би го повредило начелото на независност во работата на членовите на Комисијата.

4.2. Надлежности и внатрешна организација на Европската комисија

Европската комисија е орган чиешто функции наједноставно можат да се дефинираат како предлагачки и извршни. Денес, Комисијата брои вкупно 27 члена (комесари), вклучувајќи го и претседателот на Комисијата и двајцата потпретседатели кои се именуваат од комесарите.

Комисијата игра мошне значајна улога во политичкиот систем на ЕУ. Преку контролата на „законодавната агенда“, таа има моќ да ги утврди приоритетите на Унијата, како и да „произведе“ закон, односно да го набљудува неговото имплементирање релативно независно од интересите на земјите-членки или од притисокот на граѓаните. Со цел да ги исполни своите надлежности во Унијата е воспоставена шема на повеќестепена административна испреплетеност координирана од страна на Комисијата која е одговорна за често критикуваната Бриселска бирократизација.³⁸⁰

Заднината на институционалната поставеност на Комисијата е дека таа е идентификувана како затворена технократска институција на која ѝ недостасува демократска одговорност и контрола.

Ограниченоста во процесот на креирање на политиките на ЕУ се смета за индиректна демократска легитимација на политиките на Советот на министри и на КОРЕПЕР 1 и 2. Советот, како претставник на извршната власт на земјите-членки, продолжува да го ужива приматот во законодавниот процес на Унијата. Од оваа причина, владеењето во Унијата е сè уште, во најголем дел, резултат на моќта што ја имаат извршните органи во земјите-членки.

Се смета дека Комисијата денес е прилично конфузен термин чија употреба има две одделни значења.

³⁸⁰ Види: Wessels, W., "An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes", *Journal of Common Market Studies*, No. 35, 1997, (стр. 267-299).

Првото значење е поврзано со Колегиумот на комесарите (или т.н. извршна Комисија), додека второто со административната Комисија (уште позната и како европска бирократија).

Колегиумот на комесарите е моќно тело на Комисијата. Раководен од претседател именуван од националните влади и одобрен од Европскиот парламент, Колегиумот врши посебни задачи и утврдува политички насоки за работата на Комисијата. Колегиумот работи во согласност со стандардниот принцип на „колективна одговорност на комесарите“ (клучен принцип во најголем број системи на „кабинетска влада“).

Политичкото водство на Комисијата функционира долж линијата на кабинетското владеење и на неколку други начини. Првиот е преку алокацијата на портфолијата на секој комесар. Личностите со најдобри портфолија најчесто се потпретседатели на Комисијата.

Кабинетското владеење може да се објасни и преку работата на кабинетите на комесарите. Тие функционираат како „мост“ меѓу Колегиумот и службите, односно како мост меѓу политичкото и аполитичкото во Комисијата. Во практиката, кабинетите, често пати, се обвинувани дека дејствуваат како агенти на нивните земји-членки, многу повеќе, отколку на Комисијата како институција.

Овие кабинети имаат четири главни функции:

а) да ги исфилтрираат барањата на партиите и на интересовните групи и да извршат нивна политичка трансмисија;

б) да ја изедначат улогата и значењето на политичките советници со службениците во Генералниот секретаријат;

в) да бидат механизам за внатре комесарска координација и решавање на споровите; и

г) да ја надгледуваат и контролираат работата на Генералниот секретаријат одговорен пред Комисијата.

Во оваа смисла и **член 213 од Договорот на ЕУ** прокламира дека:

„Членовите на Комисијата, за општите интереси на Заедницата, се целосно независни во извршувањето на своите задачи... Тие нема ниту да бараат, ниту да земаат инструкции од која било влада или од друго тело“.

Овој принцип на независност доаѓа од идејата на Моне за организирање аполитична функционална бирократија која ќе ги штити колективните интереси на европските граѓани. Сепак, врз основа на претходните свои занимања, контакти, идни цели и поврзаноста со националните медиуми, секој комесар има одредени значителни врски со својата партиска припадност. Комесарите се, сепак, политичари од кариера.³⁸¹

Од нејзините почетоци до денес, Европската комисија претставувала „широка коалиција“ на членови од социјалистичката, демохристијанската, либералната и конзервативната политичка опција.

Сепак, политичката агенда на Комисијата се менувала во зависност од политичката „содржина“ на нејзиниот претседател и политичкиот колорит на промените во колегиумот.³⁸²

Партиската припадност на комесарите директно влијаела и врз изборот на нивните портфолија. На пример, во Комисијата на Сантер, социјалистите биле заинтересирани за реализација на бројни мерки од класичната

³⁸¹ Помеѓу 1967 и 1995 година, речиси 80% од комесарите учествувале во најмалку по еден национален изборен циклус пред да влезат во Комисијата. Повеќето од нив биле и на министерски функции во националните влади.

³⁸² На пример, промоцијата на Делоровата т.н. „социјална димензија“ на единствениот пазар била чиста социјалдемократска агенда. И во Комисијата на Сантер постоеле поделби околу неколку прашања поврзани со заштитата на животната средина и социјалната политика меѓу 9 социјалисти и 11 демохристијани, конзервативци и либерали кои се залагале за „слободен пазар“.

социјална политика и политиката на благосостојба, како што се, заштитата на животната средина, образованието и човечките ресурси, регионалните политики, енергетиката, транспортот и културата.

Од друга страна, демохристијаните биле заинтересирани за развојот на земјоделството, додека конзервативците за унапредувањето на слободната трговија, финансиските служби, монетарната и финансиска политика.

И на крај, партиската припадност на комесарите е значајна и за другите делови од администрацијата на Комисијата. Секој комесар е одговорен за работата на конкретен директорат, но и за бројните служби и оддели поврзани со неговото портфолио.

Постапката на потврдување на Комисијата е составена од две фази:

1. предлагање на кандидат за претседател на Комисијата и
2. утврдување листа на можни членови на Комисијата, како и предлагање на целата Комисија.

Според Договорот од Ница, одговорноста за предлагање кандидат за претседател се наоѓа во Советот, составувајќи се во составот на шефови на држави или влади со квалификувано мнозинство. Вака поднесениот предлог мора да биде одобрен и од страна на Европскиот парламент. Советот, одлучувајќи по предлогот со квалификувано мнозинство, како и врз основа на заедничката согласност со предложениот претседател на Комисијата, потоа усвојува листа на други лица кои се смета дека треба да бидат именувани како членови на Комисијата, составена во согласност со предлозите дадени од секоја земја-членка. На крај, претседателот и членовите на Комисијата се именуваат од страна на Советот со квалификувано мнозинство, откако целиот состав на Комисијата е одобрен од страна на Парламентот.

Во составот на Комисијата влегуваат директоратите, како еквивалент на националните министерства, кои ги покриваат главните политички области во ЕУ, како што се, земјоделство и рурален развој, буџет, конкуренција, економски и финансиски прашања, животна средина, регионална политика, здравство и потрошувачка политика, истражување и иновативност, даноци и царински униии, образование и култура итн. Секој од нив е раководен од страна на генерален директор кој дава извештај за работата до надлежниот комесар.

Исто така, во состав на Комисијата се наоѓаат и Директоратот за проширување (ELARG), Службата за европска развојна помош и соработка (DEVCO), Службата за инструментите на надворешната политика (EEAS), Службата за хуманитарна помош (ECHO) и за Трговија (TRADE).

Постојат и неколку служби кои даваат општи услуги на Комисијата и на Унијата, како што се: Централната библиотека, Службата за комуникации (COMM), Европската служба за ревизија (OLAF), Еуростат (ESTAT), Службата за историски архиви, заедничкиот истражувачки центар (JRC), Службата за публикации (OP), како и Генералниот секретаријат (SG).

Во состав на Комисијата влегуваат и службите кои даваат внатрешни услуги, како што се: Бирото за европски политички советници (BEPA), Службата за заштита на податоци на Европската комисија, Службата за човечки ресурси и безбедност (HR), Службата за информатика (DIGIT), Службата за инфраструктура и логистика-Брисел (OIB), Службата за инфраструктура и логистика-Луксембург (OIL), Службата за внатрешна ревизија (IAS), Службата за преведување (SCIC), Правната служба (SJ) и слично.³⁸³

³⁸³ Види подетално на: http://ec.europa.eu/about/ds_en.htm. Врз основа на официјалните податоци од Европската комисија, во април 2007 година се регистрирани вкупно 23.043 вработени лица. Ако на оваа бројка се додадат и 9.019 надворешни лица (национални експерти, млади експерти, лица ангажирани со хонорарен договор итн.) ќе може да се види колку е реално бројна бриселската бирократија, често пати, опишувана како голема машинерија која се обидува да ги контролира активностите во Европа.

Мошне е тешко да се повлече јасна линија на разграничување меѓу административната Комисија и политичкиот Колегиум на комесари. Додека колегиумот е одговорен за секоја одлука која произлегува од оваа институција, бројните идеи и нивната реализација, всушност, се остваруваат подолу во административните структури.

Клучната карактеристика на бирократијата во Комисијата не се наоѓа само во нејзината комплексност (остварува бројни функции одговорни за развој на политиките, подготовка на законодавството, мониторирање на примената на законите, давање на совети и поддршка на политичката егзекутива), туку и во ограниченоста на изворите со кои се покриваат големите трошоци.

Општата карактеристика на извршната власт во претставничката влада е да ги употреби извршните инструменти за да го спроведе законот. На пример, во САД и во Велика Британија, „владите“ употребуваат „наредби“ или „регулативи“, во Франција употребуваат „ордонанси“ итн. Во оваа смисла и Комисијата во ЕУ употребува директиви, регулативи и одлуки.

Овие „извршни инструменти“ се традиционална карактеристика на претставничката власт од две причини:

Прво, извршната власт има моќ да дејствува како заменик законодавец во областите каде законодавецот нема ниту време ниту способност да презема акција. Комисијата донесува во просек меѓу 6000 и 7000 „извршни инструменти“ годишно (најголемиот број од нив се поврзани со заедничката земјоделска политика).

Второ, со помош на овие инструменти, „извршните агенции“ имаат можност да се заштитат од моќта на парламентарните институции во процесот на создавање правила и регулативи. Во одредени ситуации, во јавен интерес е политиката да ја креираат „независни“ извршни агенции

поради фактот што тие имаат поголем „век на траење“ од избраните претставници во парламентите или владите. Пренесувањето на регулаторните политики на ваквиот вид квазиавтономни невладини органи е обележје својствено за американското владеење кое сè повеќе се прифаќа и на европско тло.

Во одредена смисла и Комисијата е ваков вид агенција. На пример, Комисијата, во рамките на соодветниот директорат кој функционира како вид „европска картелска служба“ ги утврдува правилата за конкурентност, како и одредбите за државна помош.

Комисијата ја надгледува работата на бројни независни европски агенции, како што се, Европскиот центар за развој на стручниот тренинг со седиште во Солун, Европската фондација за подобрување на условите за живот и работа со седиште во Даблин, Европската агенција за животна средина со седиште во Копенхаген, Службата за хармонизирање на внатрешниот пазар (брендови и дизајни), Европскиот центар за превод во телата на ЕУ, Европската фондација за тренинг итн.

Овие агенции се формираат со одлука на Советот, а на предлог на Комисијата и истите играат клучна улога во развојот на „регулаторната мрежа“ која ќе ги поврзе националните и европските авторитети.

Комисијата, во согласност со традиционалните размислувања, е монолитна супранационална бирократија чија единствена цел е насочена кон промоција на процесот на европската интеграција. Станува збор за извршна организација која остварува бројни традиционални обврски на влада, која е политички и организациски споредлива со другите јавни администрации.

Комисијата има, пред сè, извршни надлежности, од кои три се определени како најзначајни, и тоа:

1. Комисијата дава предлог за донесување, односно усвојување нови прописи на ниво на Унијата,
2. Комисијата ја обезбедува примената на договорите во Унијата, и
3. Комисијата има извршна функција во рамките на која ги спроведува утврдените политики.

4.3. Европската комисија и Договорот од Лисабон

И со Договорот од Лисабон Европската комисија останува да биде политички независна институција која ги олицетворува и брани општите интереси на ЕУ. Нејзиното ексклузивно право на законодавна иницијатива и натаму ја прави оваа институција моторна сила на европската интеграција. Како и во претходните договори, така и во Лисабонскиот, предвидено е Европската комисија да ги предложува законските прописи, а потоа истите и да ги применува откако ќе бидат усвоени во Советот на министри и во Европскиот парламент.

Комисијата има моќ на имплементирање на прописите, управување со политиките на Унијата и контрола. Таа е одговорна за планирањето и применувањето на заедничките политики, за извршувањето на буџетот, како и за управувањето со програмите на Унијата. Како „чувар на Договорите“, Комисијата ја обезбедува примената на европското право.

Комисијата се именува за мандатен период од пет години од страна на Советот со квалификувано мнозинство гласови, врз основа на претходно дадена согласност на секоја земја-членка на Унијата. Нејзиното назначување се гласа и од Европскиот парламент пред кого Комисијата е одговорна за својата работа. На комесарите им помагаат членови од националните администрации кои членуваат во Генералниот директорат, како и во посебните оддели чиј персонал се наоѓа во Брисел и во Луксембург.

Пред да се донесе Договорот од Лисабон постоела општа согласност дека работата на Комисијата може да биде доведена во опасност поради нејзината големина и гломазност. Како одговор на оваа загриженост, Договорот од Лисабон го ограничи бројот на комесарите на 2/3 од бројот на земјите-членки (односно со постојниот број, 27 земји-членки Комисијата треба да брои 18 комесари). Договорот предвидува сите земји-членки, без разлика на нивната големина, да имаат гарантирано еднакво право да назначуваат свои комесари во нејзиниот состав.

И Договорот од Лисабон предвидува заедничка одговорност на Советот (да го предложи кандидатот) и на Парламентот (да го избере кандидатот) за претседател на Комисијата. Новата улога на Парламентот во оваа постапка некои ја толкуваат како ратификација на веќе направениот избор, додека други како продолжување на практиката за воведување постандардизиран модел на парламентарно владеење, каде што шефот на државата, според примерот на белгискиот или холандскиот монарх, односно германскиот или италијанскиот претседател, официјално му го доделува мандатот на лидерот на партијата која освоила мнозинство гласови на парламентарните избори и има право да состави влада.

Сигурно е дека Парламентот оптимално ќе сака да ги искористи новите одредби од Договорот. И во наредниот период може да се очекува најголемите европски партии да ја водат битката околу назначување свои кандидати за претседател на Комисијата, при што партијата која освоила најмногу парламентарни мандати има најголеми шанси да победи и во трката за претседател на Комисијата.

Овој пристап треба повторно да биде усогласен со текстот на Договорот каде што се вели дека Европскиот совет го предлага кандидатот за претседател на Европската комисија. Во секој случај е јасно дека треба да постои врска меѓу резултатот од изборите за Парламентот и избо-

рот на претседателот на Комисијата, иако е познато дека оваа врска не е целосно нова.

Имено, во 2004 година Парламентот ја имаше предвид потребата номинација на кандидатот за претседател на Комисијата да биде во согласност со волјата на мнозинството негови членови, иако ваквото сфаќање не беше целосно прифатено од Советот.

Но, со Договорот од Лисабон, врска е многу поконкретно реafirмирана. Сепак, ваквата политизација во изборот на претседателот на Комисијата може да имплицира потенцијални проблеми во смисла на растење на недовербата од страна на оние кои се наоѓаат на другата страна на политичкиот спектрум.

Од друга страна, мора да се земе предвид и случајот кога Советот ќе има мнозинство кое е различно од она во Парламентот. Т.н. „двојна политизација“ од овој вид не-двојбено ќе произведе вистинска политичка дебата и формирање на европски политички простор кој ќе изврши влијание и врз функционирањето на самата Унија.

Иако се смета поинаку, Комисијата во согласност со Договорот од Лисабон сè уште не може да се смета за класична влада на ЕУ.

Според описот на нејзините надлежности се согледува техничката природа на најголемиот дел од нејзините задачи, како и отсуство на конкретни извршни извори на моќ. Од друга страна, јасно е дека Комисијата е повеќе од обичен Генерален секретаријат. Или, во согласност со доктрината на Монтескје за трите функции на политичката власт, Комисијата е комбинација на орган со легислативни задачи (таа има ексклузивно право на законодавна иницијатива), со извршен капацитет, регулативни надлежности и судски одговорности.

Суштината на улогата на Комисијата, според Договорот од Лисабон, може најдобро да се определи во делот посве-

тен на Комисијата, каде што се вели дека таа е институција која го промовира општиот интерес на Унијата и презема соодветни иницијативи во оваа смисла. За разлика од Парламентот, Комисијата нема изборен мандат. Наместо тоа, основниот извор на нејзиниот легитимитет лежи во нејзината независна и објективна експертиза, при што независноста на комесарите е експлицитно наведена во Договорот.

Оваа независност е суштинска за Комисијата за да може целосно да ги остварува своите регулаторни и судски надлежности. Комплементарно на оваа независност е и тврдењето дека нејзините експертизи се објективни.

Имено, Комисијата дава најголем обем на услуги во институционалниот систем на Унијата, има најголем број ангажирани службеници кои се ексклузивно посветени на прашањата од интерес за ЕУ итн. Во текот на изминатите децении остана забележан фактот дека наместо ефективност на Комисијата да се извлекува од земјите-членки, таа сè повеќе станува зависна од сопствената способност да се постави на линијата на консензус со Советот.

Истовремено, зголемената вклученост на Парламентот во институционалниот систем на Унијата доведе до дополнително ограничување на улогата на Комисијата. Како што независноста на Комисијата станува сè поограничена, така нејзината политичка улога добива пофокусиран и поконкретен карактер. Овие трендови се потврдени и во Реформскиот договор.

Договорот ја формализира проширената моќ на Комисијата во областа на правдата и внатрешните работи, но очигледно е дека се воздржува од пренесување на некоја позначајна надлежност во делот на надворешнобезбедносната и во микроекономската политика. И уште позначајно, Договорот предвидува нов мандат за претседателот на Европскиот совет кој може да биде сметан како алтернативен извор на моќ со кој ќе се натпреварува со моќта на Комисијата.

Договорот од Лисабон ја засилува позицијата на Високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика, кој истовремено е член на Комисијата.

Во согласност со одредбите на Реформскиот договор, од **2014 година** бројот на комесарите треба да се намали, односно **само 2/3 од земјите-членки** ќе имаат свои претставници во составот на Комисијата со конкретен мандат. Останатата 1/3 ќе чека на ред да биде претставена во согласност со систем на апсолутна еднаквост на земјите-членки во ротирањето на националните претставници. Ротацијата ќе биде детализирана со едногласно усвоена одлука на Европскиот совет, во која ќе мора да се задоволат не само принципот на еднаквост на земјите-членки, туку и демографската и географската претставеност на секоја земја-членка во Комисијата.

За да се остварат овие барања, најверојатно е дека ќе бидат одредени фиксни групи на држави поставени на начин кој ќе обезбеди рамнотежа меѓу северна и јужна, западна и источна и централноисточна Европа, како и комбинација на малите, средните и големите земји-членки.

Секој нов состав на Колегиумот на Комисијата треба да биде содржан од комесари кои ќе доаѓаат од две од вкупно трите групи на држави кои ќе ротираат врз еднакви основи. Постојат големи двоумења околу тоа дали големите земји-членки ќе бидат вистински расположени да се откажат од својот национален комесар за сметка на друга држава во конкретен период.

Друго прашање кое и натаму останува да виси е колку ќе биде силна политичката поддршка на Комисијата во моменти кога најмоќните политички центри на Унијата, како што се, на пример, Франција, Обединетото Кралство, СРГерманија, Италија, Полска или Шпанија нема да бидат претставени со свои претставници.

5. СУД НА ПРАВДАТА НА ЕУ (ЕСП)

5.1. Историски развој на Судот на правдата

Европскиот суд на правдата е настанат со обединувањето на посебните судови на правдата основани со договорите од Париз и Рим (чијашто првобитна функција е зачувување на ограничениот трансфер на суверенитетот врз заедниците).³⁸⁴

Во формално-правна смисла, Судот на правдата е востановен како заеднички суд за заедниците (за јаглен и челик, ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ) со Конвенцијата од Рим од 1957 година. Неговата правна положба е уредена со основачките договори и Протоколите за статусот на Судот на ЕЕЗ и на Судот на Евроатом од 1957 година.

Според Договорот за ЕЗЈЧП, Судот на правдата имал обврска да се грижи за почитувањето на правниот систем на Заедницата. Така, во член 31 од Договорот е утврдено дека Судот имал задача да го гарантира почитувањето на правата и толкувањето на примената на Договорот, како и да врши контрола над неговото извршување. Со тоа, покрај редовната државна контрола на земјите-членки над одлучувањето и активностите на Високата власт, воведена е и независна судска контрола. Пред Судот на правдата како странки можеле да се појават не само земјите-членки, туку и Советот, како и заинтересирани правни и физички лица.³⁸⁵ Во теоријата постои мислење дека Судот на правдата е внатрешен суд на Заедницата.³⁸⁶

Со Римската конвенција од 1957 година било утврдено дека Судот на правдата е заеднички орган на сите три

³⁸⁴ Види: Rasmussen, Hjalte, *On Law and Policy in the European Court of Justice*, Dordrecht-Boston-Lancaster 1986, (стр.204).

³⁸⁵ Види член 33 од Договорот за ЕЗЈЧ.

³⁸⁶ Станува збор за федералистичко сфаќање на европските интеграциски текови. Од аспект на меѓународното право, произлегува дека Судот на правдата за прв пат бил формиран врз основа на меѓународен договор меѓу суверени земји и како таков претставувал орган во рамките на една регионална меѓународна организација (ЕЗЈЧ) со наднационални овластувања.

заедници, додека со Единствениот европски акт, покрај Судот на правдата, било предвидено и постоење на Првостепен суд (Суд од прв степен).³⁸⁷ Овој суд подоцна е формиран со одлука на Советот во 1989 година, кога и започнал со работа.

Постапката пред Судот е уредена со регулатива од 1974 година, подоцна менувана повеќе пати. Правниот статус, организацијата, надлежноста и постапката пред Судот на правдата и пред Првостепениот суд се уредени со консолидираната верзија на ДЕУ, како и со Протоколот за Статутот на Судот.

Така, со Договорот за ЕУ, улогата на Судот на правдата е дефинирана како чувар и контролор на почитувањето на правата при толкувањето и примената на основачките договори. Неговата позиција е подетално уредена со Статутот на Судот кој едногласно го усвојува Советот.

Судот усвојува Деловник за работа врз основа на одредбите од Статутот, што го одобрува Советот со квалификувано мнозинство (член 223 ДЕЗ).

5.2. За односот национален – судски систем на ЕУ

Во најопшта смисла на зборот, судскиот систем на ЕУ е поделен на два дела: национален судски систем во рамките на земјите-членки на Унијата³⁸⁸ и судски систем на ЕУ во кој централна позиција зазема Европскиот суд на правдата.

Како што е веќе добро познато, националните судови се задолжени да го применуваат комунитарното, односно правото на ЕУ кога постапуваат по предмети кои се однесуваат на прашања од областите уредени со правните акти на Унијата.

³⁸⁷ Види член 168А од Единствениот европски акт.

³⁸⁸ Според Maher, националните судови мора да дејствуваат како „судови на Заедницата“, толкувајќи го и применувајќи го предметот од правото на ЕУ. Види подетално: Maher I, "National Courts as European Community Courts", 14 *Legal Studies*, 1994, (стр. 226).

Во оваа смисла, националните судии имаат обврска да дадат првенство на примена на комунитарното, односно правото на ЕУ кога националните закони го уредуваат прашањето спротивно на ова право или кога истото воопшто не го уредиле со свои прописи.³⁸⁹

Веќе и традиционално, националните судии се сметаат за првостепени судии кои го применуваат комунитарното, односно правото на ЕУ. Тие ги заштитуваат интересите и правата на странките во согласност со одредбите содржани во правните акти на ЕУ.

Она што може да се забележи е дека авторите на „уставните“ договори во Унијата не им оставиле простор и автономија на националните судии по сопствена проценка да одлучуваат за прашања поврзани со правото на ЕУ.

Од друга страна, овие договори на прилично нејасен и непрецизен начин ја дефинираат природата на односот кој постои меѓу комунитарното, односно правото на ЕУ и националното право на земјите-членки на Унијата. Во оваа смисла можат да се лоцираат само неколку одредби кои го регулираат овој однос.

Така, на пример, во **член 10** од Договорот на Европската заедница се наведува дека „земјите-членки се должни да ги преземат сите потребни мерки, како општи така и посебни, за да осигураат исполнување на обврските што произлегуваат од овој Договор, или што произлегуваат од дејностите на органите на Заедницата. Тие го олеснува-

³⁸⁹ Т.н. „пенетрационен“ квалитет на правото на ЕУ во правните системи на земјите-членки на Унијата, како и супериорниот карактер на правните акти на Унијата како извор на правото најдобро може да се објасни преку случаите на Европскиот суд на правдата, и тоа: Case 106/77 Simmenthal II, Case 6/64 Costa v. ENEL, Cases 10-22/97 Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE'90 (1998), Case 213/89 R v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd (Factortame I), 1990 итн. Интересно е да се нагласи дека во Case 16/83 Prantl (1984), Судот децидно констатирал дека: „кога едно правило во заедничката организација на пазарот (во конкретниот случај за виното) се смета за дел од целосно заокружениот систем, земјите-членки веќе немаат никаква надлежност во таа област, освен ако во комунитарното право не е поинаку определено“. Види поопширно: Jo Shaw, Law of the European Union, Palgrave Law Masters, 2007, (стр. 444-446).

ат остварувањето на задачите на Заедницата. Исто така, земјите-членки треба да се воздржуваат од преземање каква било мерка која би можела да го загрози остварувањето на целите на овој Договор“.³⁹⁰

Значи, член 10 ја прецизира обврската за лојалност на земјите-членки кон Заедницата. Во делот на Судот на правдата треба да се потенцира значењето на **член 220** од Договорот во кој се нагласува обврската на „Судот на правдата и на Судот од прв степен, секој во рамките на сопствената надлежност, да обезбедат владеење на правото при толкувањето и примената на овој Договор“.³⁹¹

Со исклучок на овие две одредби, принципите за единствен супранационален правен поредок на Унијата целосно ги разви практиката на Европскиот суд на правдата.

Меѓутоа, не смее да се изуми фактот дека во договорите е предвиден и **системот на претходна постапка** како главен комуникациски канал меѓу националните судови, од една, и Европскиот суд на правдата, од друга страна, преку кој националните судови можат да се обратат за толкување на одредени одредби од правните акти на ЕУ, како и за валидноста на комунитарното право пред ЕСП.

Како судски орган, актите на ЕСП се независни од националните влади и од другите институции на ЕУ. Судот е надлежен да дава **автентично толкување на комунитарното право, како и да обезбеди негова униформна примена** во рамките на сите земји-членки на Унијата. Доколку во секојдневната практика националните судови наидат на предмети за кои важноста на комунитарното законодавство е спорна, во такви случаи, националните судови немаат право да го прогласат ова законодавство неважечко за нив.

³⁹⁰ Види: Консолидирани верзии на Договорот за Европската унија и на Договорот за основање на Европската заедница (2002), 2-ри Август С-Штип, Скопје, 2005 година, (стр. 73).

³⁹¹ Види, исто, оп.цит, (стр. 195).

Интересно е да се наведе дека Европскиот суд на правдата не може да се дефинира како „Врховен суд на ЕУ“ по примерот на американскиот. Постојат очигледни разлики меѓу европскиот и американскиот судски систем.³⁹²

Европскиот суд на правдата, иако е највисока институција во судскиот систем на ЕУ, не е овластен да постапува по жалби против одлуките на националните судови, ниту, пак, има право да ги поништува неконзистентните национални закони со правото на ЕУ.

Во оваа смисла, во Унијата не постои еквивалент со системот на американските федерални судови и со нивната надлежност. Иако во Унијата постоеше дискусија за важноста од формирање на т.н. регионални судови, сепак, тие до денес не се формирани. Исто така, слабоста на судскиот систем на Унијата се гледа и во тоа што не постои какво било право на директна жалба на националните судови до ЕСП.

Со други зборови, поединец, државјанин на земја-членка на Унијата кој има интерес да заштити некое свое право повредено од акт на институција на ЕУ може да поведе постапка за негова заштита само пред Судот од прв степен како понизок суд од Европскиот суд на правдата. Само против одлука на Судот од прв степен поединецот може да упати жалба до ЕСП.

Оттука, може да се извлече констатација дека најголемата судска примена на комунитарното право е во рачете на националните судови на земјите-членки на Унијата. Иако предлагачите на договорите не ја воспоставија

³⁹² Судскиот систем на САД е поделен на два административно поделени системи - федералниот (во кој има 13 федерални апелациони суда) и државен (во кој постојат 95 федерални окружни суда). Како и во најголемиот број на држави, судскиот поредок има три нивоа: основен (истражен), апелациони и Врховен суд. Судската гранка е раководена од страна на Врховниот суд на САД, единствениот суд кој е посебно креиран со Уставот. Случаите на поведување постапки на сослушување пред федералните судови произлегуваат од Уставот на САД, од федералните закони и од договорите. Со мали исклучоци, случаите доаѓаат до Врховниот суд по жалба од пониските судови.

категоријата „европски систем на федерални судови“ тие, сепак, преку примената на комунитарното право од страна на националните судови успеаја да воспостават механизам за обезбедување униформна примена на ова право во сите земји-членки на Унијата. Ваквиот механизам е неопходен да го обезбеди владеењето на правото и да го промовира еднаквиот третман меѓу граѓаните на Европа. Исто така, униформното толкување на правото ја намалува правната несигурност и ја промовира економската ефикасност.

Во табелата се прикажани различните нивоа на кои правото на ЕУ има влијание врз националното право на земјите-членки на Унијата преку активизмот на Европскиот суд на правдата.³⁹³

Цели на политиката на Европскиот суд на правдата	- да обезбеди ефикасност на комунитарното право	- да обезбеди униформност на комунитарното право	- да обезбеди правна заштита на поединците како правни субјекти
Уставни квалитети на комунитарното право (прво ниво)	комунитарното право навлегува во националните правни поредоци	комунитарното право е врховен извор на правото во рамките на националните правни поредоци	
Техники за индивидуална заштита (второ ниво)	праведност (директен ефект)	одговорност (државна одговорност)	толкување (индиректен ефект) и превентивност
Владејачки принципи (prima facie автономија и национални правни средства) (трето ниво)	националните правни средства мора да бидат достапни на недискриминаторска основа	националните правни средства мора да бидат доволно ефикасни за да обезбедат заштита на правата на ЕЗ	

³⁹³ Преземено од: Jo Shaw, исто, оп.цит.дело, (стр. 427).

5.3. Состав на Судот на правдата на ЕУ

Судот на правдата брои онолку судии колку што има земји-членки во Унијата, така што од секоја земја се именува по еден судија (член 19 ДЕУ). Се смета дека таквиот состав на судот – судии кои ги претставуваат системите на правда на земјите-членки, обезбедува негова поголема легитимност.

На судиите им помагаат осум правозастапници (генерални адвокати). На барање на Судот, нивниот број може да биде зголемен со едногласна одлука на Советот. Постои практика четири правозастапници (генерални адвокати) да се именуваат од четирите најголеми земји-членки, додека другите се именуваат сукцесивно од другите земји-членки. Нивна основна должност е, постапувајќи со целосна непристрасност и независност, на отворена судска седница да ги образложуваат случаите кои ги разгледува Судот, кога во согласност со Статутот на Судот се бара нивно вклучување (член 252 ДФЕУ).

Судиите и правозастапниците се именуваат со мандат од шест години со општа согласност на владите на земјите-членки, од редот на лица кои имаат квалитети и гаранции на независност и ги исполнуваат во нивните држави сите услови за избор во највисоки судски звања или чијашто компетентност е општопозната (член 253 ДФЕУ).

Општата согласност се постигнува така што предлогот на секоја влада мора да биде прифатен од сите други земји-членки. Одделни земји-членки за судии именуваат по правило лица од академските кругови, додека други (Велика Британија и Ирска) истакнати практичари, односно судии и адвокати. На секои три години се врши именување или реименување на дел од судиите и правозастапниците, со можност за повторно именување. Со ваквите парцијални именувања се обезбедува променливост и независност на Судот.

Судиите избираат меѓу себе претседател со мандат од три години, со можност за повторен избор.

Независноста на судиите и правозастапниците е гарантирана со забраната за вршење на политички функции, административни должности или професионални активности (член 4 од Статутот на СП). Инкомпатибилноста со други професии, независно дали се профитабилни, подлежи на исклучок, кој може да биде дозволен со одлука на Советот.

При стапувањето на дождност судиите полагаат свечена изјава дека во текот и по престанувањето на мандатот ќе ги почитуваат обврските што произлегуваат од нивната функција и дека по престанокот на мандатот ќе се однесуваат чесно и дискретно при прифаќањето на определени именувања или привилегии. Судиите уживаат имунитет за делата извршени во време и по завршувањето на нивната функција, кој може да биде одземен со одлука на Судот донесена на пленарна седница; кога имунитетот е одземен, казнено гонење може да се преземе во секоја земја-членка, но само пред суд кој е надлежен да им суди на судиите на највисокиот суд во државата (член 3 од Статутот на СП).

Со Договорот од Лисабон, ЕСП (поранешен Суд на правдата на Европските заедници) е преименуван како Суд на правдата на ЕУ (Court of Justice of the European Union), која ги вклучува Суд на правдата (Court of Justice), Општ суд (General Court) и како специјализиран суд – Суд за јавна служба (Civil Court Tribunal).

Земјите-членки именуваат свои државјани за судии, иако државјанството не е определено изречно како услов за именување (значи може да именуваат и државјанин на друга земја-членка), но затоа именуваните судии мора да бидат независни и да не се под никакво влијание на државата што ги именувала или на други интересовни групи, кои би вршеле притисок врз донесувањето одлуки.

Но, од друга страна, се истакнува дека Судот, сепак, не е имун на политичките притисоци на земјите-членки и не ги запоставува нивните интереси во одлучувањето, кои обично се претставени како „неправни“ аргументи изложени од земјата-членка пред ЕСП, особено во однос на финансиските последици на неговите одлуки.³⁹⁴

Функцијата на судија престанува со: истекот на мандатот, смрт, оставка или разрешување. Според Статутот (член 6), судијата се разрешува или му се одзема правото на пензија или други бенефиции кога според единствено мислење на сите судии и правозастапници (генерални адвокати) не ги исполнува потребните услови или не ги исполнува своите службени должности. Одлуката за престанок на функцијата се донесува без негово учество. Овие одредби за статусот на судиите, имунитетот и инкомпатибилноста на вршење на други функции, се применуваат и врз правозастапниците (член 8 од Статутот).

Судот назначува свој записничар и ги утврдува правилата на неговата служба. Работата на Судот е уредена со Правила на постапката, кои го одобрува Советот (член 253 ДФЕУ). Записничарот дава заклетва пред Судот дека ќе ги извршува должностите независно и совесно и дека ќе ја штити тајноста на одлучувањето.

Записничарот одговара пред претседателот, а другите службеници и вработени во Судот одговараат пред записничарот (член 11 и 12 од Статутот). На предлог на Судот, Советот со едногласна одлука може да предвиди именување на помошници-известители и да ги определи правилата за нивната работа. Од нив може да се бара да учествуваат во подготвителните истражувања за тековните случаи пред Судот и да соработуваат со судијата-известител.

Помошниците-известители се именуваат од Советот, од редот на лицата со неопходни правни квалификации,

³⁹⁴ Види: Craig, Paul, and de Búrca, Grainne, EU Law: Text, Cases, and Materials, Third Edition, Oxford 2003, (стр. 89).

во чијашто независност нема сомневање. Пред Судот тие полагаат заклетва дека ќе ги извршуваат должностите независно и совесно и дека ќе ја штитат тајноста во одлучувањето во Судот.³⁹⁵

Судот на правдата е во постојано заседавање и суди во судски совети (комори) или на општа седница (главна комора).³⁹⁶ Судот одлучува во совети составени од тројца и петмина судии, кои избираат претседатели на советите. Претседателите на советите од пет судии се избираат на време од три години и имаат право на еден реизбор. Покрај овие совети, во Судот постои и Висок совет составен од единаесет судии, со кого претседава претседателот на Судот, а во кој членуваат претседателите на советите од петмина судии и други именувани судии.

Високиот совет одлучува по барања на земјите-членки или институции на Унијата, како странки во постапката. Во случаи изречно определени со одредбите на ДФЕУ, како и во случаи кога по сослушување на генералниот правозастапник (адвокат) ќе оцени дека изнесенiot случај е од особена важност, Судот заседава во полн состав на пленарна седница.

Советите донесуваат полноважни одлуки само ако во нивното донесување учествувал непарен број судии, при тоа одлуките на советите од петмина или тројца судии се полноважни само ако се донесени од најмалку тројца судии; одлуките на Високиот совет се полноважни ако заседавале деветмина судии, а одлуките на судот во полн состав ако заседавале најмалку единаесет судии.

Во член 17 од Статутот е предвидена можност за замена на судија од еден совет, кој е спречен да присуствува при одлучувањето, со судија од друг совет. Статутот содржи и одредби за изземање на судијата и правозастапни-

³⁹⁵ Член 13 од Статутот на Судот. Види: <http://www.scribd.com/doc/19889757/Statute-of-the-European-Court-of-Justice>

³⁹⁶ Член 251 од ДФЕУ, и член 15-17 од Статутот на Судот.

кот (генералниот адвокат; член18): причина за изземање од учество во конкретниот случај е неговото претходно учество како застапник или советник, или во интерес на некоја од странките, или како член на суд, трибунал или истражна комисија, или во друго својство.

Постапката за изземање ја покренува самиот судија или правозастапникот, со информирање на претседателот на СП за причината за изземање, или, пак, претседателот, кој за тоа го информира судијата или правозастапникот. Спорните ситуации (меѓу судијата и претседателот) се решаваат со одлука на Судот.

Статутот содржи и изречна забрана странката во постапката да бара измени во составот на судот или некој негов совет врз основа на националната припадност на судијата или врз основа на отсуство во судот, односно советот, на судија со иста национална припадност како и странката.

5.4. Правен статус на Судот на правдата

Правната положба на Судот на правдата како институција, а во неговите рамки и на Судот од прв степен, е детерминирана со неговиот статус и надлежност, не како меѓународен суд туку како судска инстанца која го применува комунитарното право кое е дел од националните правни системи, како консеквенција на начелото на приоритет и директна примена.

Според тоа, Судот има позиција на заеднички суд на земјите-членки, што е дел од нивните системи на правда, а неговата генерална надлежност се состои во „обезбедување на владеењето на правото во толкувањето и примената на договорите“ (член 19 ДЕУ).

Заради остварување на таквата надлежност со ДФЕУ се предвидени сите овластувања што Судот ги има во оце-

нувањето на актите или пропуштањата на нејзините институции и нивната согласност со комунитарното право, како и во обезбедувањето на униформност во толкувањето и примената на комунитарното право од страна на националните судови.

Во најопшта смисла, неговите **надлежности може да се поделат во три категории:**

- » решавање на спорови,
- » донесување претходни одлуки во толкувањето на правото на ЕУ и
- » постапување во други случаи определени со договорите.³⁹⁷

Постои суштинска разлика меѓу Европскиот суд за човекови права од Стразбур и Судот на правдата. Првиот е супранационален суд, кој со своите пресуди ги констатира повредите на ЕКЧП од страна на земјите-потписнички и препушта на нивните правни системи да обезбедат начин за нивното извршување. Државите се слободни да ја прифатат или не неговата јурисдикција, пристапувајќи кон ЕКЧП. Наспроти тоа, надлежноста на Судот на правдата покрива правно подрачје кое не е дел од меѓународното, туку од интерното право на земјите-членки, така што неговите пресуди имаат ист правен статус и дејство како и секоја домашна пресуда.

Неговата надлежност се однесува на сите случаи предвидени со ДФЕУ и е воспоставена со самото членство во ЕУ, така што не е потребно нејзино дополнително прифаќање од страна на земјата-членка. Според тоа, Судот на правдата не е меѓународен суд, туку „домашен“ суд, кој е функционално поврзан со националните судови.

Поради комплексната природа на неговите надлежности – да го толкува правото на ЕУ, да ги оценува актите

³⁹⁷ Види: Kapteyn, P.J.G and van Themaat, P.VerLoren, Introduction to the Law of the European Communities, Third Edition, edited and further revisited by Laurence W.Gormley, London-The Hague-Boston, 1998, (стр. 258)

на органите на ЕУ, да пресудува во конкретни случаи, Судот на правдата има мешовит правен статус.³⁹⁸

Тој врши истовремено функција која во националните системи ја вршат уставните судови, а потем и редовните или специјализираните управни судови, што од теоретско стојалиште е мошне проблематично и е пример на судска институција без преседан, како што е и самата ЕУ.

Исто така, неговото толкување на комунитарното право, како и пресудите во конкретните случаи кои имаат значење на судски преседани, обезбедуваат единствена примена на комунитарното право и од страна на националните судови, така што Судот на правдата се појавува како врв на пирамидата на системот на правда што на ЕУ ѝ дава карактер на „заедница на правото“.

Во формално-правна смисла ДФЕУ, сепак, не востановува никаква хиерархија меѓу Судот на правдата и националните судови, истакнувајќи го начелото на соработка меѓу овие институции на правдата.

5.5. Надлежност на Судот на правдата

Начелно, надлежноста на Судот е определена како „обезбедување на владеењето на правото во толкувањето и примената на договорите“ и истата е призната со самото пристапување на земјите-членки кон ЕУ. И покрај вака широко определена надлежност, Судот на правдата има, сепак, ограничена надлежност, детерминирана со начелото на поделба на надлежностите меѓу институциите на ЕУ и земјите-членки, фиксирана со ДФЕУ.³⁹⁹

Областите, пак, кои се под јурисдикција на Судот се бројни и се определени со одребите на ДФЕУ и со секундар-

³⁹⁸ Види: Karakamisheva Tanja, The Lisbon Treaty and the new role of the European Court of justice, *Pravni zivot*, Tematski broj: Pravo i prostor, br.12, 2010, Tom IV, (стр. 476).

³⁹⁹ Види: Karakamisheva Tanja, исто, оп.цит.дело, (стр. 473).

ното право. Исто така, повикувајќи се на општата одредба за својата надлежност (член 19 ДЕУ), Судот на правдата ја толкува широко сопствена надлежност („обезбедување на владеење на правото“).

Така, на пример, иако ДФЕУ не предвидува актите на Парламентот да бидат напаѓани пред Судот, тој поаѓа од стојалиштето дека неговата надлежност опфаќа и контрола над тие акти. Ваквата тенденција за проширување на неговата надлежност, Судот ја образложува со констатацијата дека ЕУ е заедница заснована врз правото и дека треба да се контролира дали Парламентот ги пречеко-рува своите компетенции во однос на компетенциите на земјите-членки. Покрај тоа, Судот ја проширува својата надлежност и на примената на општите правни начела и на фундаменталните човекови слободи и права, што значи проширување на неговата надлежност и во однос на креирањето на правото на ЕУ, а не само во неговата примена.

Надлежноста на Судот на правдата се проширува на каков било спор што настанува во врска со договор склучен од страна на ЕУ или во нејзина корист, независно дали тој договор е од областа на јавното право, ако договорот содржи арбитражна клаузула со која е предвидена негова надлежност (член 272 ДФЕУ).

И бројни конвенции склучени меѓу земјите-членки признаваат таква надлежност на Судот. Таква е Конвенцијата за надлежноста и извршувањето на пресудите во граѓанските и трговските предмети од 1972 година.

Судот на правдата не покренува постапки само против ЕУ и нејзините институции, туку и против земјите-членки и нивните институции, во однос на активности кои се покриени со комунитарното право. Со таквата „уставна“ улога Судот на правдата го изразува својот активизам и како политичка институција, битна за европската интеграција, што понекогаш наидува и на сериозни академски

контрааргументи (познати се критиките на таквата улога на Судот на правдата на Rasmussen од 1986 година), иако претегнува мислењето дека тој игра суштинска улога во зачувувањето на рамнотежата меѓу ЕУ и земјите-членки и во развитокот на уставните начела на судска контрола.

Исто така, како странки пред судот може да се појават не само институциите на ЕУ или земјите-членки, туку и физички и правни лица кои бараат заштита на нивните права и интереси, гарантирани со комунитарното право, што е уште една специфичност која го детерминира правниот статус на Судот како заедничка судска инстанца.

Следна карактеристика на неговата надлежност е ексклузивноста и супремацијата над националните судови во толкувањето и примената на договорите и секундарното право засновано врз договорите. Тие се исклучени од толкување на договорите, а секундарното право го применуваат во согласност со толкувањата што ги дава Судот.

Во вршењето на работите од неговата надлежност, Судот се појавува во три својства.⁴⁰⁰

Најпрвин, дел од своите надлежности ги врши како административен суд на заедниците, чијашто должност е да ги заштити интересите на правните субјекти, земјите-членки или физички или правни лица против незаконитите дејствија или пропуштања на институциите на ЕУ. Неговата административна надлежност опфаќа постапување во случаите на поднесување тужби за:

- » анулирање на незаконити акти на органите на ЕУ;
- » утврдување дека тие органи пропуштиле да преземат определено дејствие, повредувајќи го Договорот за ЕУ;
- » против административни казни изречени од Комисијата;

⁴⁰⁰ Види поопширно во: Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, L'Union européenne, 4^e édition, Paris 2002, Chaput, Yves, Le droit de la concurrence, Paris 1991, Compendium of UN Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice, New York 1992, (стр. 130).

- » надоместување на штета врз основа на вондоговорна одговорност на ЕЗ, и
- » тужби врз основа на арбитражна клаузула во договорите склучени од Заедницата.

Иако не е меѓународен суд во вистинската смисла на зборот, на таков суд потсетува со својата следна надлежност која се однесува на постапување во случаите на спорови меѓу Комисијата и земјите-членки или меѓу самите земји-членки поради неисполнување на нивните договорни односи, како и спорови меѓу земјите-членки за чие решавање е прифатена надлежноста на Судот.

Како уставен суд Судот постапува во случаите на давање мислење за амандмани со кои се вршат помали интервенции во основачките договори, како и за договори склучени меѓу ЕУ или земјите-членки во примената на договорите. Специфична природа има надлежноста на Судот со прелиминарни одлуки донесени по барање на националните судови да ги толкува примарното и секундарното право на Унијата.

Според предметот на постапката, надлежноста на ЕСП утврдена со ДФЕУ (член 257-274) опфаќа:

- » постапување по тужби за повреда на договорите од земјите-членки;
- » испитување на законитоста, односно согласноста на различни акти на органите на ЕУ со ДЕЗ;
- » утврдување на повреда на должноста за дејствување на институциите на ЕУ;
- » донесување прелиминарни одлуки заради толкување на комунитарното право;
- » полна јурисдикција во спорови за надоместување на штета поради вондоговорна одговорност на ЕУ;
- » постапување во спорови меѓу ЕУ и нејзините службеници;

- » решавање на спорови меѓу земјите-членки поради неисполнување на обврските од ДЕУ на некоја од нив;
- » постапување во спорови во однос на неисполнување на обврските на земјите-членки и нивните банкарски институции кон Европската инвестициона банка и кон Европската централна банка;
- » одлучување во спорови меѓу земјите-членки кои се однесуваат на прашање регулирано со ДЕУ, доколку спорот е ставен во негова надлежност со арбитражна клаузула;
- » изрекување на санкции пропишани со регулативи, со кои е предвидена таква надлежност;
- » постапување во спорите за правата од индустријата сопственост на ЕУ, кога Советот му пренесува таква надлежност;
- » давање на претходни мислења за валидноста и толкувањето на рамковните одлуки и на конвенциите во сферата на правдата и внатрешните работи, како и за валидноста и толкувањето на прописите со кои се применуваат тие конвенции, ако земјите-членки прифаќаат ваква надлежност;
- » оценување на законитоста на рамковните одлуки и одлуките и решавање на спорови меѓу земјите-членки во врска со толкувањето и примената на актите усвоени во подрачјето на правда и внатрешни работи, ако спорот не можел да биде решен во рамките на Советот;
- » оценување на легалноста на рестриктивните мерки против физички или правни лица, усвоени од Советот во подрачјето на заедничката надворешна и безбедносна политика.

Во рамките на ЕСП, Судот на правдата има општа надлежност и е највисока судска инстанца. Тој постапува во сите случаи на: повреда на основачките договори, донесување прелиминарни одлуки и другите подрачја на надлеж-

носта на ЕСП, кои не се изречно ставени во јурисдикција на Општиот суд.

Општиот суд постапува по тужби поднесени за: утврдување на легалноста на прописите на институциите на ЕУ (член 263 ДФЕУ); тужбите за неактивност на институциите на ЕУ (член 265 ДФЕУ); тужбите за надоместување на штета (член 268 ДФЕУ); спорови меѓу ЕУ и јавни службеници (член 270 ДФЕУ); и постапки предвидени со арбитражни клаузули во договори на ЕУ со други субјекти во областа на јавното или приватното право.

Општиот суд донесува и прелиминарни одлуки за толкување на прописите на ЕУ, во случаите определени со Статутот на ЕСП. Во сите случаи кога постапува Општиот суд, жалбената постапка се води пред СП. Исто така, ОС ја отстапува постапката на СП во предмети во кои треба да бидат донесени одлуки од принципиелно значење.

Судот за јавна служба како специјализиран суд постапува во случаите на спорови меѓу јавните службеници и институциите на ЕУ. Во жалбена постапка против неговите пресуди одлучува Општиот суд.

Надлежноста на СП е во основа определена со ДФЕУ. Таквата надлежност е обигаторна и ја исклучува надлежноста на националните судови или на други меѓународни судови. Во другите случаи се работи за опциона, факултативна или изборна надлежност, определена со други правни унилатерални прописи или со заемно договорена изборна клаузула: така, на пример, унилатерален правен пропис претставува Регулацијата 11 од 1959, со која Советот му пренесува неограничена надлежност на СП за изрекување на административни санкции во случај на дискриминација во одредувањето на цените и условите на транспортот; арбитражна клаузула може да биде содржана во билатерални или мултилатерални договори меѓу самите земји-членки.

Според тоа, надлежноста на Судот на правдата не ги опфаќа сите случаи на спорови кои може да настанат во примената на правото на ЕУ. Посебно споровите меѓу самите земји-членки и физичките и правните лица по правило се решаваат пред националните судови. Во тој случај, посебно е важна надлежноста на СП која се состои во усвојување на прелиминарни одлуки, кога националниот суд не може самиот да ја утврди важноста или да го толкува правниот пропис усвоен од институциите на ЕУ, во кој случај судот може или мора (ако е последна судска инстанца) да побара такво толкување од СП.

Со своите прелиминарни одлуки СП обезбедува униформност во толкувањето на комунитарното право во практиката на националните судови.

ГЛАВА 3



ДРУГИ ЕВРОПСКИ ИНСТИТУЦИИ

1. ЕВРОПРАВДА (EUROJUST)

Во 2002 година со одлука на Советот е основан Евро- правда (Eurojust- Европско тело за судска соработка), орган на ЕУ во подрачјето на некогашниот „трет столб“ на судска и полициска соработка. На неговото основање му претходеше долгогодишна расправа, концентрирана врз прашањето за создавање единствен европски правосуден простор, а непосреден повод за таквата одлука се заклучоците на Самитот во Тампере, од 1999 година, за формирање посебно тело кое ќе има задача да придонесе за реализација на концептот на ЕУ како простор на слобода, безбедност и правда. Беше предвидено овој простор да ги опфаќа судиите, јавните обвинители и полициските службеници, делегирани од секоја земја-членка поради зајакнување на борбата против тешките форми на криминал.

По формирањето, најпрвин, на едно такво привремено тело во 2001 година и врз првичните искуства (телото постапувало во над сто и осумдесет случаи во текот на една година со позитивни резултати), на Самитот во Лакен истата година е повторена заложбата за основање постојан орган, по што е донесена спомнатата одлука на Советот. Според тоа, формирањето на овој орган е инспирирано од потребата за заеднички и ефикасни мерки за спречување на потешките форми на криминал, особено на организираниот криминал, со забрзување и поедноставување на формалните судски и полициски постапки во земјите-членки.

Од друга страна, пак, како што е истакнато во преамбулата на одлуката за неговото основање, тоа антиципира прифаќање и на други структурни мерки на ниво на ЕУ, насочени кон оптимална соработка во постапките на казнено гонење кои би се спроведувале на територијата на повеќе земји-членки, со почитување на основните човекови слободи и права.⁴⁰¹

⁴⁰¹ Види: Thwaites, Nadine L.C., Eurojust, autre brique dans l'édifice de la coopération judiciaire en matière pénale ou solide mortier? RSC, 2003/1(стр. 3).

Со создавањето на овој орган се пополнува една празнина во судската соработка во казнената област, во основа детерминирана со начелото на интергаверментализам, која на сегашното ниво на развиеност и примена на класичните инструменти на соработка (екстрадиција, трансфер на казнената соработка итн.) е далеку под предизвиците што ги отвораат новите и сè поопасни форми на криминал, кои добиваат транснационални облици (корупција, перење пари, тероризам итн.). Ефикасната борба против новите форми на криминал е попречена со разликите во казнените законодавства, превладувањето на традиционалните стојалишта за апсолутниот суверенитет на државата и казненото право како негова директна рефлексija, бавноста во ратификацијата и имплементацијата на меѓународните инструменти за соработка во спречувањето на криминалот итн.

Европавда е основан како орган на ЕУ со правен субјективитет и неговата функција, според ДФЕУ (член 85), е да ги развива координацијата и соработката меѓу националните органи на откривање и гонење на криминалот во однос на тешки дела, кои засегаат две или повеќе држави, или бараат гонење врз општа основа и заеднички активности меѓу земјите-членки и Европол. Структурата на Европавда, надлежноста и подрачјето на активности се уредуваат со регулатива на ЕП и на Советот, усвоена во редовна законодавна постапка.

Во составот на овој орган влегуваат претставници на сите земји-членки од редот на судиите, јавните обвинители или полициски службеници кои имаат соодветни овластувања (во правните системи во кои полицијата има, на пример, овластувања да ја води формалната претказнена постапка). Секој од нив може да продолжи да ја врши својата функција во државата што ја претставува. Секој од членовите на ова тело може да има по еден или по повеќе помошници.

Поради олеснување на работата на Европавда, секоја земја-членка определува еден или повеќе национални кореспонденти, кои соработуваат со неговите членови деташирани од односните држави. Седиштето на Европавда е во Хаг. Неговите активности се финансираат од буџетот на ЕУ.

Основни функции на Европавда (член 85 од ДФЕУ) се:

- » иницирање истраги и предлагање на иницирање обвиненија пред националните органи, посебно во однос на дела против финансиските интереси на ЕУ;
- » координација на истрагите во однос на такви дела;
- » унапредување на судската соработка, особено со решавање на судирот на надлежност и потесна соработка со Европската судска мрежа.⁴⁰²

Европавда не може да ги остварува овие функции спротивно на постојните инструменти на соработка, туку со нивна поддршка и со нивно користење. Според одлуката за неговото основање (член 4), Европавда ги остварува своите активности во судската соработка меѓу земјите-членки во однос на следниве казнени дела:

- » дела што со Конвенцијата за Европол од 1995 година се ставени во компетенција на Европол;
- » компјутерски криминал; измами и корупција и сите други дела што ги засегаат финансиските интереси на ЕУ;
- » перење приноси од криминал;
- » еколошки криминал;
- » учество во криминална организација;
- » други дела сторени во врска со претходно наведените.

И покрај таксативното набројување на делата, теоријата го прифаќа стојалиштето дека таа листа не е затворена и дека подрачјето на неговите активности може да се прошири и на други дела кога тоа ќе го побараат земјите-членки.

⁴⁰² Види: Brezigar, Barbara, Eurojust, EVRO PP- Evropsko pravo in praksa, Lj.2004/9 (стр. 14).

Активностите на поддршка и олеснување на истрагите се остваруваат на два начина: со поединечни ангажмани на членовите на ова тело во нивните национални држави, или колективно, особено кога се работи за помасовни облици на организиран криминал, за акции од поголем обем или на барање на еден или на повеќе членови.

Колегиумот на Европска правда е составен од 25 национални члена, секој со по еден глас при одлучувањето. Колегиумот одлучува со квалификувано или просто мнозинство, од своите членови избира претседател и двајца потпретседатели во согласност со Советот. Во рамките на Европска правда се формираат и повременни тела и посебни тимови за спречување на определени облици тежок криминал (тероризам, трговија со луѓе итн.).

Поради надзор над користењето и заштитата на персоналните податоци за лица опфатени со неговите активности, во рамките на Европска правда е востановено и посебно надзорно тело што го сочинуваат претставници на сите земји-членки.

Своите активности Европска правда ги остварува „проактивно“, со определени барања, предлози, интервенции итн. во однос на надлежните органи на земјите-членки, или „реактивно“, постапувајќи по барање на тие органи.

Таквиот карактер на неговите активности го детерминира и статусот на претставниците на земјите-членки во ова тело: тие не се „официри за врска“, разменети меѓу нивните национални држави, туку негови функционери како институција на ЕУ, но, од друга страна, немаат посебно утврдени овластувања, туку ги имаат овластувањата што се определени од нивните национални држави.

Значи, тие имаат статус и овластувања како судии, јавни обвинители или полициски службеници на нивните матични држави, дефинирани со домашното право и меѓу-

народните инструменти за судска соработка прифатени од таа држава.

Така, на пример, националните членови на ова тело имаат пристап кон судските, обвинителските или полициските евиденции и податоци во неговата држава како и секој друг судија, јавен обвинител или полициски службеник и имаат овластување да воспоставуваат директни контакти со надлежните органи на неговата држава. Но, сепак, во крајна инстанца, секоја земја-членка го определува обемот на овластувањата на својот член, така што може да одреди минимални или максимални овластувања во однос на истрагите и другите постапки на казнено гонење и соработка со органите на други држави.

Во остварувањето на своите активности, Европска правда соработува со другите органи во сферата на судската и полициската соработка, како што е Европол, континуирано ја известува ЕК и најмалку еднаш годишно ги информира ЕП и Советот за учество во истрагите и нивните резултати. Особено се важни односите со Европол, а во однос на овој орган Европска правда нема никаква супремација, туку меѓу нив е воспоставена соработка како меѓу две независни тела, од кои секое ги развива своите функции на своето специфично подрачје. Притоа, иницијативите за ангажирање на Европска правда, обично, доаѓаат од Европол.

Со рамковната одлука за „европски налог на апсење“ од Советот во 2002 година, во надлежност на Европска правда е ставено одлучувањето кој налог за апсење на определено лице да се изврши во случај кога такви наредби се издадени од судовите на повеќе држави. Исто така, државата што не постапува во рамките на роковите определени со рамковната одлука за извршување на налогот за апсење, должна е да го известува Европска правда за причините за непочитување на роковите.⁴⁰³

⁴⁰³ Види, исто, оп.цит.дело, Brezigar, Barbara (стр. 15).

2. ЕВРОПОЛ (EUROPOL)

На Европскиот самит во Рим, во 1975 година, е донесена одлука за основање на групата ТРЕВИ (тероризам, радикализам, екстремизам и меѓународно насилство) што му претходи на основањето на Европол (Еуропол- европска полициска служба).

Европол е основан со Договорот од Мастрихт, во 1992 година, како тело кое има за цел во рамките на заемната соработка во сферата на правдата и внатрешните работи да развие систем на размена на информации.

Со Конвенцијата за Европол од 1995 година (во сила од 1998 година) оваа служба е трансформирана во вистинска меѓувладина полициска организација, независна од европските институции и земјите-членки, од типот на Интерпол. Нејзиното седиште е во Хаг, а оперативна е од 1999 година.

Европол има својство на правно лице и може да склучува договори со ЕЗ или држави и да членува во Меѓународната организација на криминалистичката полиција – Интерпол.

Основна цел при основањето на Европол – борба против трговијата со наркотични дроги, подоцна со одлуки на Советот е проширена врз борбата против тероризмот, против фалсификувањето платежни средства и перење пари.

Договорот од Амстердам ја проширува улогата на Европол во прибирањето и обработката на информации и водење истраги, создавајќи услови за негови интервенции на териториите на земјите-членки. Со одлука на Советот во 2000 година е основан и Европски полициски колеџ (Цепол) од највисоки претставници на земјите-членки и земјите-кандидати за членство во ЕУ, чија задача е поттикнување на соработката меѓу националните полициски образовни

институции, поради развивање идентични едукативни програми за превенција и репресија на криминалот.

Договорот од Ница од 2001 година востановува потесна соработка меѓу Европол и Европска правда, во која втората институција ја развива својата активност во судска поддршка на првата, заради јакнење на борбата против тешките форми на криминал и обезбедување повисоко ниво на заштита на граѓаните во просторот на слобода, безбедност и правда.

Според Договорот од Лисабон (член 88 од ДФЕУ), структурата, функциите и задачите на Европол се уредуваат со регулативи, усвоени во редовна легислативна постапка од Советот и од ЕП.

Внатрешната организација на Европол одговара на неговата позиција како супранационално тело востановено со меѓудржавен договор (конвенција). Највисок орган е Управниот совет составен од членови колку што има земји-членки. Советот се состанува најмалку два пати годишно и одлучува со консензус во вршењето на работите од неговата надлежност: предлагање на именување и разрешување на директорот, утврдување на организациските и статусните прашања во службата на Европол, финансирање и решавање на евентуални спорови меѓу државите и Европол, или меѓу самите држави во врска со неговите активности.

Извршен орган на Европол е директорот, кој има четворица заменици, сите именувани со едногласна одлука на Советот со мандат од четири години и со можност за најмногу едно реименување. Директорот ги именува и ги разрешува службените лица (агентите) на Европол, по претходно мошне селективно регрутирање од редот на докажани полициски стручњаци во земјите-членки (околу двесте и педесет, од кои околу педесет офицери за врска). Тие се во постојан професионален однос со Европол, со сите привилегии и имунитети на негови функционери и со об-

врски за независно вршење на својата должност и чување на службената тајна.

Организацијата на Европол натаму ја сочинуваат и националните тела, кои се должни да ги основаат земјите-членки, како единствени органи за врска меѓу Европол и другите национални полициски структури. Нивниот состав и бројност им се препуштени на националните полициски органи, а односите на секоја национална единица на Европол со другите полициски и судски структури во државата се регулирани со националните закони. Нивна основна задача е да ги координираат соработката и размената на информации меѓу надлежните органи на државата и Европол, така што имаат и улога на своевиден филтер во однос на доставувањето на такви информации, кои може и да ги запрат, ако оценат дека се засегнати битни национални безбедносни интереси или дека може да ги компромитираат резултатите на истрагата што се води во таа држава.

Секоја земја-потписничка на Конвенцијата е должна да определи и надлежен орган за надзор над работата на националната единица поради обезбедување заштита на личните податоци и правата на граѓаните.

Мрежата на Европол ги вклучува и државните офицери за врска, испратени во Европол од неговите национални единици. Офицерите за врска ги именува државата, но по претходна согласност од директорот на Европол и од Управниот совет, од редот на специјалисти во подрачјето на превенцијата и репресијата на облиците на криминал што се во надлежност на Европол. Нивна улога е да ги претставуваат интересите на своите национални тела, да разменуваат информации и да учествуваат во активностите на служба на Европол.

На вака развиената полициска мрежа ѝ се поставени мошне амбициозни задачи: да ги подобри соработка-

та и ефикасноста на полициските служби и другите органи на земјите-членки во борбата против тешки форми на транснационален криминал што засегаат две или повеќе земји-членки, тероризам и други форми на криминал што се насочени против општиот интерес на ЕУ.

Со тоа е определено широко, речиси безгранично, поле на негово дејствување, ако се земе предвид фактот на изразената динамичност и појавата на нови форми на тежок криминал, како што се, фалсификувањето пари (еврото), трговијата со луѓе, трговијата со оружје и радиоактивни материји, кражбата на возила од европските држави, трговијата со делови од човечко тело, трговијата со културни добра итн.

Од тие причини на Советот на министри на ЕУ му е дадено овластување со своја одлука да утврдува и други облици на криминал врз кои треба да се прошират активностите на Европол. Во оваа смисла, со одлука на Советот од 2001 година, надлежноста на Европол е проширена на сите казни дела содржани во посебен анекс на Конвенцијата за Европол.

Европол ги остварува своите функции со:

- » прибирање, чување, обработка и анализа и размена на информации, особено информации доставени од земјите-членки или трети држави или тела; и
- » координација, организација и примена на истражни и оперативни активности заедно со органите на земјите-членки, или во контекст на заеднички истражни тимови, поврзани и со Европска правда.

Условите за ангажирање на Европол во превенцијата и во истрагите за тешки дела се определени со Конвенцијата (член 2), во согласност со општото начело на супсидијаритет, владејачко во целата институционално-правна структура на ЕУ.

Според тоа, Европол нема функции на класична федерална полициска структура (на пример, американското ФБИ): да врши полициски истраги во конкретни случаи, да применува специјални истражни мерки, да апси итн. Во основа, Европол повеќе е центар за размена на информации отколку оперативна полициска служба.⁴⁰⁴

Поради ефикасно остварување на мошне обемните и сложени задачи, востановен е и компјутерски систем на Европол. Во овој систем се прибираат, се чуваат и се обработуваат податоци што ги доставуваат земјите-членки и Европол. Системот содржи: база на податоци, кон која имаат пристап националните единици, Интерпол или трети држави; досиеја за поединечни случаи, со податоци за жртвите, сведоците или воопшто за лицата што може да дадат некоја информација за случајот, врз чија основа може да се вршат општи анализи или оперативни обработки и индекс на податоци до кој имаат пристап службите на Европол и офицерите за врска. Планирано е наскоро да се востанови и европска база на ДНК-податоци.

Од самиот почеток на дејствувањето на Европол е истакната една издржана резерва, што го допира прашањето на легитимната заснованост и демократската контрола над европските институции. Со оглед на тоа дека Европол има и карактеристики на полициска служба – да прибира податоци, да учествува во истраги итн., се поставува прашањето за контрола врз неговата работа од демократски легитимирана институција, во прв ред од аспект на почитување и заштита на човековите слободи и права.

ЕСП нема компетенции да го контролира неговото работење ниту да води постапки по тужби за злоупотреби на полициските овластувања. Со оглед на тоа дека овој оправдан приговор се однесува воопшто на институционалната структура на ЕУ, во која, на пример, Парламентот како единствен

на демократски избрана институција нема такви контролни овластувања, разрешницата на овој конституционален проблем е побарана во 1998 година, во создавањето посебен Комитет за надзор над прибирањето, обработката и користењето на податоците со кои располага Европол, составено од по двајца претставници на секоја земја-членка. Во негов состав е формиран и посебен комитет за жалби од поединци, кои имаат право да побараат прибраните податоци за нив да бидат избришани од евиденциите, како и комитет за безбедност чија основна грижа е обезбедување на доверливоста на податоците во нивното користење.

Оттука, перспективите за јакнење на улогата на Европол се гледаат единствено во јакнење на федеративната структура на ЕУ, што имплицира востановување и на европски јавен обвинител и судски систем на ЕУ со компетенции на федерално судство. На трагата на оваа идеја е и Протоколот усвоен во 1996 година од Советот за толкување, по пат на претходни одлуки, на одредбите на Конвенцијата за Европол од ЕСП. Со Протоколот е предвидено дека секоја земја-членка може да ја прифати таквата надлежност на Судот и да определи национален суд кој може да поднесе барање за прелиминарно толкување.

3. ЕВРОПСКИ ЈАВЕН ОБВИНИТЕЛ

Според поставеноста и улогата на Европска правда до Договорот од Лисабон, ова тело претставуваше и претставува повеќе координативно, отколку оперативно тело кое може да дејствува ефикасно во борбата против тешките форми на транснационален криминал. Ограничувањето на неговите функции е рефлексивна на догмата на националниот суверенитет: имено, Европска правда може да ги координира активностите на националните обвинителства, но не може да се појави во функција на обвинител во конкретни судски случаи.

⁴⁰⁴ Види: Pradel, Jean et Corstens, Geert, Droit pénal européen, 2e édition, Paris, 2002 (стр. 176).

Од друга страна, не постои единствен европски казнен законик, а идејата за донесување *Corpus Juris Criminalis*, кој би ги кодифицирал економските и другите дела против интересите на ЕУ (*Euro-Crimes*) е сè уште во фаза на нацрт.

Таквата состојба е под достигнатото рамниште на развојот на концептот на ЕУ како единствен простор на слобода, безбедност и правда, која го апострофира барањето за создавање авторитетен орган на ЕУ, задолжен за поведување иницијативи за казнено гонење на сторителите на тешки дела, кое треба да ја уважува и реалноста за постоење на чувствителни разлики во положбата на јавното обвинителство воопшто во системите на правда на земјите-членки (во некои држави формалната истрага ја води јавното обвинителство, во други истражниот судија итн.).

Според тоа, создавањето на таков орган на ЕУ, определувањето на неговата надлежност, статус, овластувања итн., треба да претставува дел од еден сеопфатен зафат на хармонизација на националните правни системи и вградување специфична ситуација во нив, кога обвинението пред националниот суд го подигнува Европското јавно обвинителство.

Основната идеја за формирање посебно тело, содржана во пропаднатиот проект на Уставот за Европа, е преземена со Договорот од Лисабон, со кој во Договорот за функционирање на ЕУ (поранешниот ДЕЗ) е создадена непосредна правна основа со внесување на новата одредба (член 86) за Европското јавно обвинителство (ЕЈО).

Со регулативи усвоени во специјална легислативна постапка Советот може да востанови служба на европски јавен обвинител, врз основа на Европска правда. Советот може да донесе таков акт едногласно и во согласност со Парламентот. Во отсуство на едногласност во Советот, група од најмалку девет држави може да бара нацртот на регулативата да биде усвоен од ЕС, и во тој случај се суспендира постапката во Советот.

По усвојувањето на регулативата од ЕС со консензус, по четири месеци суспензија предлогот се враќа на усвојување во Советот. Во истиот период, во случај на несогласност во ЕС, најмалку девет држави-предлагачи, кои сакаат да воспостават засилена соработка врз основа на предлогот на регулативата, ги известуваат за тоа ЕП, Советот и ЕК. Во тој случај, на предлог на ЕК и по прибавена согласност од ЕП, Советот дава одобрение за таква засилена соработка меѓу земјите (член 329 од ДФЕУ). Тоа значи дека ЕЈО може да биде статуиран и во таква постапка и да има функции само во однос на државите кои се определиле за засилена соработка.

ЕЈО, поврзан со Европол, е надлежно за истражување, обвинување и застапување на обвинението пред судот за дела против финансиските интереси на ЕУ, што се определува со регулативата за негово основање.

Својата функција на гонење и обвинување ја врши пред надлежните национални судови. Регулативите со кои се востановува ЕЈО треба да ги определи правилата на негово постапување во остварувањето на неговите надлежности. Особено е важна определбата во ЛД дека ЕС може по консултации со ЕК и добивањето согласност со ЕП да го дополни Договорот поради проширување на надлежноста на ЕЈО на тешки транснационални казнени дела.

Иницијативите за основање на ЕЈО се засилија по кризата на еврозоната во 2009-2010 година, а во 2010 година Европска правда формира работна група за востановување на оваа институција, како потенцијално решение за надминување на сè поактуелниот проблем на транснационалниот организиран криминал. Овие иницијативи се постојано попречувани од одредени земји-членки, кои во ЕЈО гледаат ограничување на својот суверенитет, посебно во услови на незадоволство од достигнатиот степен на хармонизација на казнените законодавства.

4. ЕВРОПСКА СЛУЖБА ЗА НАДВОРЕШНА АКЦИЈА (ЕЕАС)

Во согласност со Договорот од Лисабон, Унијата дејствува на меѓународната сцена водена од принципите на демократија, владеење на правото, универзалност и неделивост на човековите права и основни слободи, почитување на човековото достоинство, еднаквост и солидарност, како и во согласност со почитувањето на принципите содржани во Повелбата на ООН и меѓународното право. Развојот на односите и изградбата на партнерства на ЕУ со трети земји, со меѓународни, регионални или со глобални организации ќе се одвива во согласност со горенаведените принципи. Предвидено е Унијата да развива односи на соработка во сите сфери на меѓународните односи во насока на зачувување на нејзините вредности, основни интереси, безбедност, независност и интегритет, консолидирање и поддршка на демократијата и владеењето на правото, засилување на одржливиот економски и социјален развој, развој на животната средина, охрабрување на интеграцијата на сите земји во светската економија итн.

Договорот од Лисабон му овозможува на Европскиот совет во иднина едногласно да одлучи да го прошири квалификуваното мнозинско гласање и во областа на заедничката надворешна и безбедносна политика. Договорот посебно предвидува дека ова гласање нема да се примени за прашања кои имаат воени или одбранбени импликации. Одлуките кои имаат вакви импликации и натаму ќе се донесуваат едногласно.

Во член 1.5 од Договорот се вели дека „националната безбедност и натаму останува да биде единствена одговорност на секоја земја-членка“.⁴⁰⁵

Високиот претставник за надворешна и безбедносна политика на ЕУ, во согласност со Договорот од Лисабон, го

⁴⁰⁵ Види: http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/broshures_and_campaigns/2011/LisbonTreaty-MK.pdf

именува Европскиот совет врз основа на претходна согласност од претседателот на Комисијата. Во него се комбинирани функциите од постојаниот висок претставник на Советот за заедничката надворешна и безбедносна политика и комесарот за надворешни односи.

Високиот претставник дејствува во согласност со одлуките донесени едногласно од сите 27 земји-членки. Високиот претставник има двојна улога:

- » првата улога е да го претставува Советот за прашањата од областа на заедничката надворешна и безбедносна политика, и
- » втората улога е да дејствува како потпретседател на Европската комисија одговорен за надворешните работи.

Високиот претставник раководи со состаноците на министрите за надворешни работи на земјите-членки, односно со „Советот за надворешни работи“. Нему му помага **Службата за европската надворешна акција** (ЕАС), составена од службеници на Советот, Комисијата и претставници од дипломатските служби на земјите-членки.

Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ останува да биде изградена на четири хиерархиски степени. На врвот се наоѓа Европскиот совет, кој ги дава општите политички насоки на ЕУ и кој претставува највисок степен на одлучување во случај кога постојат ненадминливи разлики во мислењето на пониските тела. Советот е иницијатор и на заедничките стратегии во ЗНБП, како и на реформските предлози за овие политики. Со Договорот од Лисабон се зајакнува улогата на шефовите на држави и на влади во делот на ЗНБП.

Второто ниво на одлучување е Советот на ЕУ, додека Политичкиот и безбедносно-политичкиот комитет, во чиј состав се високите службеници/амбасадори во постојаните претставништва на земјите-членки на ЕУ во Брисел, ја

извршува централната функција на посредник меѓу политичкото и административното ниво. Овој комитет, заедно со КОРЕПЕР, ги извршуваат подготовките за работа на Советот и обработка на неговите одлуки.

Четвртото ниво на хиерархија во ЗНБП се месечните средби на амбасадорите на земјите-членки на ЕУ во земјите кои не се членки на ЕУ, како и во меѓународните организации и конференции.⁴⁰⁶

РЕЗИМЕ

⁴⁰⁶ Види: Вернер Вајденфелд, Волфганг Веселс, Европа од А до Ш, Прирачник за европска интеграција (стр. 249), <http://www.kas.de/macedonia>



РЕЗИМЕ (МК)

СОВРЕМЕНИ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ

Учебникот „Современи политички системи“ е колективен и сеопфатен труд на проф. д-р Саво Климовски, проф. д-р Тања Каракамишева Јовановска и на доц д-р Александар Спасеновски, од катедрата по Уставно право и политички систем на Правниот факултет “Јустинијан Први” при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

Основната намера да се напише ова дело произлезе, пред сè, од потребите на студентите што студираат на политичките студии, на студиите по новинарство, како и на студиите по односи со јавноста, организирани како студии од прв циклус, а, секако и на студентите од постдипломските мастер студии на насоката Уставно право и мастер студиите по Политички науки. Освен тоа, овој учебник кореспондира и со наставните програми и на останатите факултети во Република Македонија за правни науки, за новинарство, за јавна администрација, за односи со јавноста, како и за останатите сродни академски области. Секако, со оглед на целите на секој високошколски учебник, веруваме дека ова дело ќе им биде корисно и на сите практичари надвор од универзитетите кои се занимаваат или се интересираат за проблематиката поврзана со уставното право и со политичкиот систем.

Учебникот „Современи политички системи“ е составен од предговор и два дела.

Првиот дел од учебникот е воведен и теоретски и во него е изложена детална анализа за природата на оваа научна дисциплина посебно во делот на општите поими и категории како дел од политичкиот систем, на пример, што е политика, што е политичка власт, што се политички процеси, кои се елементите на политичката власт, каде се остварува политичката власт, што е систем на организација на власта, кои се елементите на законодавната, на извршната и на судската власт и.т.н. Понатаму, на темелот на изнесеното, дадена е и експликација на различните класификации

на системите на организацијата на државната власт, видовите и подвидовите на системите, карактеристиките на институциите кои функционираат во политичките системи (парламент, претседател, влада, судство, н.з.) видот на нивните надлежности, правата и обврските на политичките институции, односите меѓу институциите, прашањето на политичката одговорност и слично.

Вториот дел од учебникот е апликативен и во него е даден детален осврт на уставниот и политичкиот систем на Обединетото кралство, како држава-монархија во која најдоследно е имплементиран парламентарниот систем на организацијата на власта, потоа на Соединетите американски држави, како земја во која најдоследно е имплементиран претседателскиот систем на организацијата на власта, на Швајцарската конфедерација, како земја во која се најизразени елементите на собранискиот (директоријалниот) систем на организацијата на власта, како и на Сојузна Република Германија, како сложена, федеративна држава, во која егзистира рационализираниот парламентаризам како вид мешовит систем на организацијата на државната власт. Исто така, посебно внимание во учебникот добива и политичкиот систем на ЕУ, како посебен вид политички систем.

Воведно-теоретските сознанија за системите заедно со апликативните елементи на конкретното функционирање на политичките институции во секоја од наведените држави нудат детална претстава за (не)ефикасноста, (не)успешноста, и резултатите што одделните модели на организацијата на државната власт ги имаат во пракса. Анализата на конкретните позитивни и негативни елементи од начинот на кој функционираат политичките институции во одделните политички системи ја заокружуваат целината на оваа научна дисциплина.

При пишувањето на учебникот „Современи политички системи“ е консултирана соодветна стручна и научна литература во која влегуваат и понови сознанија на референтни автори и научни авторитети. Секако, со оглед на фактот дека станува збор за тема која е предмет на уставно и законско регулирање на државите, консултирани се и поголем број уставни и законски текстови на државите чии уставни и политички системи се предмет на интерес.

Авторите искрено веруваат дека со овој учебник дополнително ќе се разјасни и натамошно ќе се доближи оваа сложена и повеќеслојна проблематика до сите заинтересирани личности. Секако, наспроти систематичноста во пристапот и соодветната исцрпност во објаснувањата за секоја од темите, останува констатацијата дека овој сложен и бескраен простор и во иднина ќе се истражува, при што дополнително ќе се збогатува и облагородува овој труд во изданијата што ќе следуваат.



REYZME (SQ)

SISTEMET POLITIKE BASHKËKOHORE

Libri "Sistemet Politike Bashkëkohore" është një punim kolektiv dhe gjithëpërfshirës i Prof.Dr. Savo Kllimovski, Prof. Dr. Tanja Karakamisheva-Jovanovska dhe Doc.Dr. Alleksandar Spasenovski, nga Departamenti i të Drejtës Kushtetuese dhe Sistemit Politik të Fakultetit Juridik "Justiniani i Parë" në Universitetin "Shën Cirili dhe Metodi" në Shkup.

Qëllimi kryesor për të shkruar këtë punim, ka rezultuar, para se gjithash, nga nevoja e studentëve që studiojnë në studime politike, në studime të gazetarisë, si dhe në studime të marrëdhënieve me publikun, të organizuara si studime të ciklit të parë, dhe, gjithsesi, të studentëve në Master studimet në drejtimin E drejta Kushtetuese dhe Master studimet në drejtimin Shkencat Politike. Për më tepër, ky libër korrespondon edhe me kurrikulat edhe në fakultetet tjera në Republikën e Maqedonisë për shkencat juridike, të gazetarisë, administratën publike, si dhe për fusha të tjera të ngjashme akademike. Natyrisht, duke pasur parasysh objektivat e çdo libri të arsimit të lartë, besojmë se ky punim do të jetë i dobishëm edhe për të gjithë praktikuesit jashtë universiteteve që janë të angazhuar ose të interesuar për çështjen lidhur me të drejtën kushtetuese dhe sistemin politik.

Libri "Sistemet Politike Bashkëkohore" është i përbërë nga parathënia dhe dy pjesë.

Pjesa e parë e librit është hyrëse dhe teorike dhe në atë është dhënë një analizë e detajuar për natyrën e kësaj disipline shkencore, sidomos në pjesën e nocioneve dhe kategorive të përgjithshme, si pjesë e sistemit politik, për shembull, çka është politika, çka është pushteti politik, çka janë proceset politike, cilat janë elementet e pushtetit politik, ku realizohet pushteti politik, çka është sistemi i organizimit të pushtetit, cilat janë elementet të pushtetit legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor, etj.

Më tej, në bazë të asaj që është paraqitur më sipër, është dhënë edhe një shtjellim i klasifikimeve të ndryshme të sistemeve të organizimit të pushtetit shtetëror, llojet dhe

nënlojet e sistemeve, karakteristikat e institucioneve që funksionojnë në sistemet politike (parlamenti, presidenti, qeveria, gjyqësori), llojet e përgjegjësive të tyre, të drejtat dhe detyrimet e institucioneve politike, marrëdhëniet midis institucioneve, çështja e përgjegjësisë politike dhe të ngjashme.

Pjesa e dytë e librit është aplikative dhe në atë është dhënë një vështrim i hollësishëm i sistemit kushtetues dhe politik të Mbretërisë së Bashkuar, si një shtet-monarki në të cilin në mënyrë më të denjë është zbatuar sistemi parlamentar i organizimit të pushtetit; pastaj i Shteteve të Bashkuara të Amerikës, si shtet në të cilin në mënyrë më të denjë është zbatuar sistemi presidencial i organizimit të pushtetit; i Konfederatës Zvicerane, si një shtet në të cilin janë më të shprehura elementet e sistemit parlamentar (direktorial) të organizimit të pushtetit; si dhe i Republikës Federale të Gjermanisë, si një shtet kompleks, federativ, në të cilin ekziston parlamentarizmi racional si një lloj i sistemit të përzier të organizimit të pushtetit shtetëror. Gjithashtu, vëmendje e veçantë në këtë libër merr edhe sistemi politik i BE-së, si një sistem i veçantë politik.

Njohuritë hyrëse dhe teorike për sistemet së bashku me elementet aplikative të funksionimit konkret të institucioneve politike në secilin nga këto vende, ofrojnë një pasqyrë të detajuar të (mos)efikasitetit, (mos)suksesit, dhe rezultatet që modelet e ndryshme të organizimit të pushtetit shtetëror i kanë në praktikë. Analiza e elementeve të caktuara pozitive dhe negative të mënyrës në të cilën funksionojnë institucionet politike në sisteme të ndryshme politike, e rrumbullaksojnë tërësinë e kësaj disipline shkencore.

Gjatë shkruarjes së librit „Sistemet Politike Bashkëkohore“ është konsultuar literatura përkatëse profesionale dhe shkencore që përfshinë edhe njohuritë më të reja të autorëve me referencë dhe autoriteteve shkencore. Gjithsesi, duke pasur parasysh faktin se bëhet fjalë për një temë që është subjekt i rregullimit kushtetues dhe ligjor të shteteve, janë konsultuar edhe më

shumë tekste kushtetuese dhe ligjore të shteteve, sistemet kushtetuese dhe politikat e të cilave janë subjekt i interesit.

Autorët sinqerisht besojnë se me këtë libër do të qartësohet dhe do të përafrohet edhe më shumë kjo çështje komplekse dhe shumë shtresore për të gjithë personat e interesuar. Gjithsesi, kundruall qasjes sistematike dhe gjithëpërfshirëse në shpjegimin për secilën prej temave, mbetet konstatimi se kjo hapësirë komplekse dhe e pafund edhe në të ardhmen do të studiohet, me ç'rast edhe më shumë do të pasurohet dhe fisnikërohet ky punim në edicionet që do të pasojnë.



ZUSAMMENFASSUNG (DE) **ZEITGENÖSSISCHE POLITISCHE SYSTEME**

Das Lehrbuch „Zeitgenössische politische Systeme“ ist ein umfassendes Werk der Autoren Prof. Dr. Savo Klimovski, Prof. Dr. Tanja Karakamiševa Jovanovska und Dozent Dr. Aleksandar Spasenovski vom Lehrstuhl für Verfassungsrecht und politische Systeme der Juristischen Fakultät „Justinian I“ der Universität „Hl. Kyrill und Method“ Skopje.

Das Zustandekommen des Werks ergibt sich in erster Linie aus dem Bedarf der Studierenden der Politikwissenschaften, der Journalistik und der Öffentlichkeitsarbeit im Grundstudium, ebenso kommt es aber auch den Studierenden von Master- und Nachdiplomstudiengängen in den Bereichen Verfassungsrecht und Politikwissenschaften zugute. Darüber hinaus korrespondiert das Lehrbuch mit den Lehrplänen aller mazedonischen Fakultäten, an denen Recht, Journalismus, öffentliche Administration, Öffentlichkeitsarbeit und weitere verwandte Disziplinen gelehrt werden. Auch außerhalb der Universität tätige Personen, die sich mit Verfassungsrecht und politischen Systemen befassen oder sich dafür interessieren, werden aus diesem Buch ihren Nutzen ziehen können.

Das Lehrbuch „Zeitgenössische politische Systeme“ setzt sich zusammen aus einem einführenden Teil und zwei Hauptteilen.

Der theoretische Einführungsteil enthält eine detaillierte Analyse der dargelegten wissenschaftlichen Disziplin, insbesondere im Kapitel über allgemeine Begriffe und Kategorien als Teile des politischen Systems. Hier werden grundlegende Fragen beantwortet wie z.B.: Was ist Politik? Was bedeutet politische Macht, was sind politische Prozesse? Welches sind die Elemente politischer Macht, wo entsteht sie und in welchen Systemen wird sie organisiert? Welches sind die Elemente der Legislative, der Exekutive und der Judikative? Darauf aufbauend werden die unterschiedlichen Klassifikationen der Organisationssysteme staatlicher Macht beleuchtet, Arten und Unterarten der Systeme aufgezählt sowie Merkmale der politischen Institutionen wie Parlament, Präsident, Regierung, Gericht u.ä. und ihre Befugnisse

erläutert, ebenso wie die Rechte und Pflichten der politischen Institutionen in ihren Wechselbeziehungen und die Frage nach der politischen Verantwortung.

Der zweite, angewandte Teil des Lehrbuchs besteht aus einem detaillierten Überblick bestehender politischer Systeme: Großbritanniens als mit größter Konsequenz umgesetzte parlamentarische Monarchie, die USA als Beispiel für die stringenteste Umsetzung des präsidentialen Systems, die Schweiz mit ihren ausgeprägten parlamentarischen Elementen (Direktorialsystem) sowie Deutschland als Beispiel einer föderativen staatlichen Einheit mit rationalisiertem Parlamentarismus – ein gemischtes Regierungssystem. Besondere Aufmerksamkeit wird auch der EU als separatem politischem System gewidmet.

Die einführenden theoretischen Grundlagen zusammen mit den Ausführungen über die konkrete Funktionsweise der politischen Institutionen in den näher beschriebenen Staaten ergeben eine detaillierte Vorstellung über Vorteile und Nachteile, Effizienz und Ineffizienz sowie über allgemeine Auswirkungen der einzelnen Regierungsformen in der Praxis. Eine Analyse konkreter positiver und negativer Elemente des Funktionierens politischer Institutionen in den jeweiligen politischen Systemen rundet das Werk ab.

Bei der wissenschaftlichen Fachliteratur, die dem Lehrbuch „Zeitgenössische politische Systeme“ zugrunde liegt, wurde insbesondere darauf Wert gelegt, neueste Erkenntnisse einschlägiger Autoren und wissenschaftlicher Autoritäten einzubeziehen. Selbstredend wurden in Anbetracht der thematischen Fokussierung des Werkes auch zahlreiche Verfassungs- und Gesetzestexte der Staaten herbeigezogen, deren Verfassungs- und Regierungssysteme behandelt werden.

Die Autoren sind überzeugt, dass das Lehrbuch für alle Interessierten zu einem besseren Verständnis der schwierigen facettenreichen Materie beitragen wird.



SUMMARY (EN)

CONTEMPORARY POLITICAL SYSTEMS

The textbook Contemporary Political Systems is a team and comprehensive work of professor Savo Klimovski (PhD), professor Tanja Karakamiseva Jovanovska (PhD), and docent Aleksandar Spasenovski (PhD), from the Constitutional Law and Political System Department of the Law Faculty Iustinianus Primus, at the University of Ss. Cyril and Methodius in Skopje.

The main aim of writing this textbook derived, primarily, from the needs of the students attending lectures in Political Studies, Journalism Studies, as well as Public Relations Studies, organized as studies in the first cycle, including the students from the master studies in the field of Constitutional Law, and the master studies in Political Sciences. In addition, this textbook corresponds with the curricula of the other faculties in the Republic of Macedonia, in relation to law sciences, journalism, public administration, public relations, as well as other similar academic areas. However, considering the goals of every higher education textbook, we believe that this work will be of practical use to all stakeholders outside the universities, who work with or are interested in the issues related to the Constitutional Law and the political system.

The textbook Contemporary Political Systems comprises of a preface and two parts.

The first part of the textbook is introductory and theoretical, exposing a detailed analysis of the nature of this scientific discipline, particularly in the area of the general terminology and categories that are part of the political system, for instance: what is politics, what is a political power, what is a system of organization of power, which are the elements of the legislative, the executive and the judicial powers etc. Furthermore, based on the exposed contents, there is an explication of the different classifications of the systems of organization of the state power, the types and subtypes of systems, the characteristics of the institutions functioning in the political systems (the parliament, the president, the government, the judiciary, etc.) the type of the authority they represent, the rights and responsibilities of the political institutions, the relations between the institutions, the issue of political responsibility etc.

The second part of the textbook is applicative and it provides a detailed overview of the constitutional and political system of the United Kingdom, as a monarchic state with the most consistently implemented parliamentary system of organization of the power, followed by the United States of America, as a state with the most consistently implemented presidential system of organization of the power, the Swiss Confederation, as a state with the most representative elements of the directorial system of organization of the power, as well as the Federal Republic of Germany, as a complex, federal state, with its rational parliamentarism as a type of mixed system of organization of the state power. Moreover, special focus in the textbook is given to the political system of the EU, as a special type of political system.

The introductory and theoretical insights into the systems and the applicative elements of the specific functioning of the political institutions in each of the analyzed states offer a detailed overview of the (in)efficiency, the (un)successfulness, and the results that each model of organization of the power has achieved in practice. The analyses of the specific positive and negative aspects of the way the political institutions function within the respective political systems wrap this scientific discipline into a whole.

The textbook *Contemporary Political Systems* has been written in consultation with the corresponding academic and scientific literature including the latest insights by referenced authors and scientific authorities.

The authors sincerely believe that this textbook will provide additional insights and will bring this complex and multi-layered study closer to all interested readers. Of course, besides the systematic approach and the apt comprehensive explications of each of the themes, this is still a complex and vast area that will be researched in the future, which will enable this work to grow and enrich its contents in the editions to come.



КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- » Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th edition, Macmillan, London, 1915;
- » Ackerman B. *The Rise of World Constitutionalism*“, *VILR*, 83, 1997;
- » Allen, Carleton Kemp, *Law in the making*. 7th ed. New York: Clarendon Press, 1964;
- » Allstair Clark, *Political Parties in the UK (Contemporary Political Studies)* Paperback, 2012;
- » Almond, G.A., *Comparing Political Systems*, *Journal of Politics*, vol. 18, no. 2, 1956;
- » Anderson, D., Davidson, E.P., *Ballots and the Democratic Class Struggle*, New York, 1943;
- » Antoljak, D.S., *Politički sistem Sjedinjenih Američkih Drzava*, Zagreb, 1983;
- » Apter, David E. 1996. *Comparative Politics, Old and New*, In *The New Handbook of Political Science*, eds. Robert Goodin and Hans-Dieter Klingemann, Oxford: Oxford University Press, 1996;
- » Aristotel, *Politika*, prevela Ljiljana Stanojevic-Crepajac, Kultura, Beograd, 1970;
- » Aristotel, *Ustav atiinski*, preveo Petar Jevremovic, Plato, Beograd, 1997, (XLI 2) ;
- » Bach, S., *The Office of Speaker in Comparative Perspective*, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 5, No. 3-4;
- » Barbara Hinckley, *Stability and Change in Congress*, Harper and Row, New York, 1982;
- » Baston, L., *Politico's Guide to the General Election*, Lonodn, 2000;
- » Beard, A.C., *American Government and Politics*, New York, 1953, Anderson, W.Weidner, E., *American Government*, New York, 1953;
- » Beer, S., *Pressure Groups and Parties in Great Britain*“, *American Political Science Review*, 50, 1956;
- » Beer, Samuel, *Modern British Politics*. London: Faber and Faber, 1965;

- » Birnbaum, P, and Badie, P., *The Sociology of the State*, Chicago: University of Chicago Press, 1983;
- » Bogdanor V., "The British Constitution", Bean D., *The Future of the Monarchy*, London, 2003;
- » Bogdanor, V., *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, 1996, Peele, G., *Governing the UK*, Oxford, 1995;
- » Bone, H.A. (1955), *American Politics and the Party System*, New York;
- » Brazier R., *Constitutional Practice: The Foundations of the British Constitution*, 3rd edition, Oxford, 1999, Bogdanor V., (ed), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford;
- » Brezigar, Barbara, *Eurojust, EVRO PP- Evropsko pravo in praksa*, Lj.2004/9;
- » Bryce, J. *Modern Democracies*, Vol. 1, The Macmillan Company, New York, 1924;
- » Burch M., Hailiday, I, *The British Cabinet System*, London, 1996;
- » Cameron M., *Veto Bargaining Presidents and the politics of Negative Power*, Cambridge, 2000;
- » Caporaso, J., *Regional Integration Theory: Understanding Our Past and Anticipating Our Future*, *Journal of European Public Policy* 5, 1998;
- » Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, Duncker und Humbolt, Berlin, 1979;
- » Carter, G.M., *The Government of France, Major Foreign Power*, Harcourt: Brace and World, New York, 1977;
- » Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L`Union européenne*, 4,édition, Paris 2002, Chaput, Yves, *Le droit de la concurrence*, Paris 1991, *Compendium of UN Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice*, New York 1992;
- » Clark GL. *A theory of local autonomy*, 74 *Annals of the Association of American Geographers*, 1984;
- » Copeland, W., Patterson, C.S., (eds), *Parliaments in the Modern World, Changing Institutions*, Michigan:University of Michigan Press, 1997;
- » Corwin, S.E., *The Constitution and What It Means Today*, Princenton, 1954;
- » Craig P., Tomkins A., *The Executive amd Public Law, Power and Accountability in Comparative Perspective*, New York, Oxford, 2006;
- » Craig, Paul, and de Búrca, Grainne, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Third Edition, Oxford 2003;
- » Crick, Bernard. *The American Science of Politics: Its Origins and Conditions*, Berkeley, CA: University of California Press, 1959;
- » Crump, D., D.Gressman, E.Day, D.S., *Cases and Materials on Constitutional Law*, 5th ed. New York, 2009;
- » D. Easton, *Political System*, 1953;
- » Dahl, R., *Democracy in the United States: Promise and Performance*, Chicago, 1972:
- » David Iston, *The Political System*, New York, 1963, стр. 130;
- » David P. Currie, *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, Chicago: Chicago University Press, 1994;
- » David Truman, *Federalism and the Party System*, in Arthur MacMahon (ed.), *Federalism:Mature and Emergent*, Doubleday, Garden City, New York, 1955;
- » Dejid Held, *Modeli demokracije*, *Skolska knjiga*, Zagreb, 1990;
- » Dimitrijević Nenad, *Izvr□na vlast*, *Enciklopedije političke kulture*, Beograd, 1993;
- » Dinan, D., *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, Boulder/London : Lynne Rienner, 2000;
- » Dorsen N. Rosenfeld, M. Sajo, A. Baer, *Comparative Constitutionalism, Cases and Materials*, 2nd ed. St. Paul, 2010;
- » Douglas V Verny, *Analyses of Political Systems*, Routledge and Kegan Paul, 1959;
- » Dr. Gordana Ilic-Gasmi, *Reforme Evropske unije- institucionalni aspekti*, IGP "Prometej", Beograd, 2004;
- » Dr. Gulshan Rai, S.N. Verma and V.P. Verma, *Comparative Political systems and International Politics*, Joyoti Book Depot Pvt. Ltd. 2008;

- » Dragan Simeunovic, Osnovi politickih nauka, Praktikum, Beograd, 1994;
- » Đuzepe de Vergotini, Uporedno ustavno pravo, Glasnik, Beograd, 2015;
- » Easton, David, John G. Gunnell, and Michael B. Stein, eds., Regime and Discipline: Democracy and the Development of Political Science. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1995;
- » Eckstein, Harry. 1963. A Perspective on Comparative Politics, Past and Present, In Comparative Politics, eds. Harry Eckstein and David Apter, 1963, New York: Free Press;
- » Elgie, R., and Griggs, S., French Politics: Debates and Controversies, London: Routledge;
- » Emile Noel, A New Institutional Balance?, in Renaud Dehousse (ed), Europe After Maastricht-An Ever Closer Union?, Law Books in Europe, Munchen, 1994;
- » Enciklopedija Političke Kulture, Savremena administracija, Beograd, 1993;
- » Endru Hejvud, Politika, Clio, 2004;
- » F.L.Wilson, R.Wiste, Party Cohesion in the French National Assembly, 1958-1973, Legislative Studies Quarterly, I, 1976;
- » Farr, James and Raymond Seidelman, eds., Discipline and History: Political Science in the United States. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1993;
- » Finer, S., E.Bogdanor, V. Rudden, B. Comparing Constitutions, Oxford, 1995, Hague, R., Harrop, M. Breslin, S., Comparative Government and Politics, An Introduction, 3rd edition, London, 1992;
- » Fisher, L., President and Congress: Power and Policy, New York, 1972, Brogan, W.D., Politics in America, New York, 1960, Corwin, S.E., The President: Office and Powers, 11th edition, New York, 1957;
- » Foley, M. The Rise of the British Presidency, Manchester University Press, Manchester, 1993;
- » Frears, J., The Role of the Depute in France, in V. Bogdanor (ed), Representatives of the People? Parliamentarians and Constituencies in Western Democracies, London, Gower Publishing Company;
- » G.A. Almond, G.B. Powell, Jr, K. Strom, R.J. Dalton, Comparative Politics Today, Longman, New York, 2000;
- » G.M.Carter, J.H.Herz, Major Foreign Government, Harcourt: Brace and World, New York, 1967;
- » Gabriel A. Almond, Comparative Political Systems, The Journal of Politics, Vol. 18, No. 3, 1956;
- » German Political Institutions, Lindsay Rogers, Sanford Schwarz and Nicholas S. Kaltchas Political Science Quarterly, Vol. 47, No. 4;
- » Gertrude Lübbe-Wolff, Constitutional Courts and Democracy. Facets of an Ambivalent Relationship, Springer International Publishing Switzerland 2016 19 K. Meßerschmidt, A.D. Oliver-Lalana (eds.), Rational Lawmaking under Review, Legisprudence Library 3, 2016;
- » Gibson, James L. 1997. United States Supreme Court judicial database, phase II: 1953–1993. Ann Arbor, MI: Inter-University Consortium for Political and Social Research;
- » Giddings, P., Parliamentary Accountability: A Study of Parliament and Executive Agencies, London, 1995;
- » Giovanni Sartori, Comparative Constitutional Engineering, Houndmills: Macmillan, 1997;
- » H. Morrison, British Parliamentary Democracy, W.G. Andrews, European Political Institutions, New York, 1966;
- » Hall, Peter A., and Rosemary Taylor, Political Science and the Three New Institutionalisms, Political Studies 44, no. 5, 1996;
- » Hancock, M.D., Conradt, D.P., Peters, B.G., Safran, M., White, S., Zariski, R., Politics in Europe, Chatman, New York, 2003;
- » Harriger K.J., Separation of Powers: Documents and Commentary, Washigton D.C., 2003;

- » Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Pollack, *Policy-Making in the European Union*, Fifth Edition, Oxford University Press, 2005;
- » Hinckley, Barbara, *Congressional Elections*, Congressional Quarterly Press, Washington, D.C., 1981, *The Politics of Congressional Elections*, Yale University Press, New Haven, Conn, 1980;
- » Hineley, *Stability and Change in Congress*, New York, 1978;
- » Hirschl, Ran. 2004. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the new Constitutionalism*. Cambridge, MA/London: Harvard University Press;
- » Hix, S., *The Political System of the European Union*, London: Palgrave Macmillan, 1999;
- » Hoffmann, S., *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, *Daedalus*, 95/3, 1966;
- » Holtzman Abraham, *American Government: Ideals and Reality*, New Jersey, 1980;
- » Hueglin, T., O.Fenna, A., *Comparative Federalism, A Systematic Inquiry*, Toronto, 2006., Burgess, M. *Comparative Federalism, Theory and Practice*, London, 2006;
- » *Intergovernmental Relations*. Monterey, CA: Brooks/Cole, 1982;
- » Jaeger, Renate. 2014a. *Streiten und Einigen – Verstehen und Verständigen in einem Rechtsraum der Einheit und Vielfalt*. Conference paper. Brussels;
- » Jaeger, Renate. 2014b. *Nach der Reform ist vor der Reform*. In *60 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention – die Konvention als 'living instrument'*, ed. Andreas Zimmermann, 125–131. Berlin: BWV-Verlag;
- » Jennings, J., *Cabinet Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1951;
- » Jürgen Habermas, *Teorija i praksa*, BIGZ, Beograd, 1980;
- » Jo Shaw, *Law of the European Union*, Palgrave Law Masters, 2007;
- » John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, London: Dent, 1984;
- » Jorge Juan Fernández García, Jess E. Clayton and Christopher Hobley, *The Student's Guide to European Integration*, Polity Press, 2004;
- » Jovanović, P., N. Dimitrijević, M. Popović, *Savremene politički sistemi*, Beograd, 1998;
- » Kapteyn, P.J.G and van Themaat, P. VerLoren, *Introduction to the Law of the European Communities*, Third Edition, edited and further revisited by Laurence W. Gormley, London-The Hague-Boston, 1998;
- » Karakamisheva Tanja, *The Lisbon Treaty and the new role of the European Court of justice*, *Pravni zivot*, Tematski broj: *Pravo i prostor*, br.12, Tom IV, 2010;
- » Katznelson, Ira, and Helen V. Milner, eds. *Political Science: The State of the Discipline*. New York and Washington, DC: W.W. Norton and American Political Science Association, 2002;
- » Kavanaghi D., *The Powers Behind the Prime Minister: Inside Number Ten 1970-1998*, *Talking Politics Spring*, Vol. 12, No. 3, 2000;
- » Keman, H., *Comparative Politics: A Distinctive Approach to Political Science?*, Keman H. (ed), *Comparative Politics: New Directions in Theory and Method*, Amsterdam: VU University Press, 1993;
- » Kempin, Frederick G, *Precedent and stare decisis: The critical years, 1800 to 1850*. *American Journal of Legal History* 3, 1959;
- » Key Jr, O. V., *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, 1967;
- » Kincaid, John, *From Cooperative to Coercive Federalism*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 509, 1990;

- » Klaus Detterbeck, Party Cartel and Cartel Parties in Germany, *German Politics*, Vol.17, No.1, 2008;
- » Kurt, Ümit, Europe of Monnet, Schumann, and Mitrany: A Historical Glance to the EU from the Funcionalist Perspective, *European Journal of Economic and Political Studies*, EJEPS 2, (2), 2009;
- » L. Sandy Maisel & Jeffrey M. Berry, *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, Oxford University Press, New York, 2012;
- » Ladner, Andreas, Political Parties, in: Klöti, Ulrich et al. (eds), *Handbook of Swiss Politics*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, 2nd edition, 2007;
- » Landfried, Christine, The judicialization of politics in Germany. *International Political Science Review* 15, 1994;
- » Lasswell, Harold Dwight, and Abraham Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven, CT: Yale University Press, 1950;
- » Laver, Michael, Models of Government Formation, *Annual Review of Political Science* 1;
- » Layland R., *The Constitution of the United Kingdom, A Contextual Analysis*, London, 2007;
- » Lazar Marković, *Parlamentarno pravo*, Ekopres, Beograd, 1991;
- » Le Sueur A., Judicial Power in the Changing Constitution, Jowel J., Oliver D. (ed), *The Changing Constitution*, Oxford, 2004;
- » Levy, Jacob, Federalism, Liberalism, and the Separation of Loyalties, *American Political Science Review*101(3), 2007;
- » Leyland P., Woods T. (ed), *Administrative Law Facing the Future, Old Constraints and New Horizons*, 1997;
- » Lichbach, Mark Irving, and Alan S. Zuckerman, eds., *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. New York: Cambridge University Press, 1997;
- » Lijphart Arend, Comparative Politics and the Comparative Method, *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3, 1971;
- » Lijphart, *Democracies*, 1984, G.A.Almond, G.B.Powell Jt, R. Strom, R.J. Dalton, *Comparative Politics Today*, Longman, New York, 2004;
- » Linz J., The Peril of Presidentialism, *Journal of Democracy*, Winter, 1990;
- » Lipow, A., *Political Parties and Democracy, Exploration in History and Theory*, London, 1996, Charmeley, I., *A History of Conservative Politics*, London, 1996.
- » Lively, J, *Democracy*, New York, 1975;
- » Lok, Dzon, *Dve rasprave o vladi*, Mladost, Beograd, 1978;
- » Lübbe-Wolff, Gertrude, Safeguards of civil and constitutional rights: The debate on the role of the Reichsgericht. In *The American Constitution and German-American constitutional thought*, ed. Hermann Wellenreuther, New York/Oxford: Berg Publishers, 1990;
- » Lüthi, Ruth, The Parliament, in: Klöti, Ulrich et al. (eds). *Handbook of Swiss Politics*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung Publishing. 2nd edition, 2007;
- » M. Jovičić, *Veliki ustavni sistemi*, IRO, Svetozar Marković, Beograd, 1984;
- » M. Minoque, ed., *Documents on Contemporary British Government*, Cambridge, 1977;
- » M. Thompson, *Constitutional History of England*, London, 1938;
- » Mackintosh, J.P., *The British Cabinet*, Stevens, London, 1962;
- » Maher I, *National Courts as European Community Courts*, 14 *Legal Studies*, 1994;
- » Mair, Peter, *Comparative Politics: An Overview*, In *The New Handbook of Political Science*, eds. Robert Goodin and Hans-Dieter Klingemann, Oxford: Oxford University Press, 1996;
- » Maks Veber, *Kritika Kolektivizma*, Beograd, 1988;
- » Manfred G. Schmidt, *Political Institutions in the Federal Republic of Germany*, Oxford University Press, 2003;

- » Marsh, D. and Rhodes, R.A.W.(eds), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press. 1992;
- » Marshal G., *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, 1984, Oliver, D., *Constitutional Reform in the UK*, Oxford, 2003;
- » Maurice Douverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, *European Journal of Political Research* Vol. 8, 1980;
- » Meny, Y., Knapp, A., *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Oxford, Oxford University Press, 1998;
- » Merryman, John Henry, *The authority of authority: What the California Supreme Court cited in 1950*. *Stanford Law Review* 6, 1954;
- » Milson, S.E.G., *Foundations of the Common Law*, London, 1981;
- » Neustadt, R.E., *Presidential Government*, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 12, New York, 1968;
- » Nietzsche, E. *Der Wille zur Macht*, Leipzig, 1950;
- » Nikolić, P. *Ustavno pravo*, Prosveta, Beograd, 1995;
- » Norman, J. Ornstein, *Congress in Change*, New York, Preeger, 1975, W. Wilson, *Congressional Government*, New York, 1986;
- » Norton, P. *The House of Commons and the Constitution: The Challenges of the 1970's*, PA, 1981;
- » Norton, P., *Representation of Interests: The Case of British House of Commons*, in W. Copeland, and S.G. Patterson (eds), *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, New York, University of Michigan Press, 1997;
- » Norton, P., ed., *Parliament and Government in Western Europe*, Frank Cass, London, 1998;
- » Nye, Joseph S., *Comparing Common Markets: A Revised Neofunctionalist Model*, Lindberg, L.N. and Scheingold S.A., *Europe's Would-Be Polity*, Englewood Cliffs: NJ: Prentice Hall, 1970;
- » O'Connor, R., Ingresorl, T., *Politics and Structure: Essentials of American National Government*, Mass, 1975;
- » Oellers-Frahm, K., *Italy and France: Immunity for the prime minister of Italy and the President of the French Republic*, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, No.1;
- » Oliver D., *Constitutional Reform in the UK*, Oxford, 2003;
- » Ordeshook, Peter and Olga Shvetsova, *Federalism and Constitutional Design*, *Journal of Democracy* 8(1), 1997;
- » P. Nikolić, *Ustavno pravo*, Prosveta, Beograd, 1995;
- » P.Birnbaum, *The Heights of Power: An Essay on the Power Elite in France*, University of Chicago Press, Chicago, 1982;
- » *Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept*, edited by Pasi Ihalainen, Cornelia Ilie, Kari Palonen, Berghahn Book, 2016;
- » Parton, J. *The Life of Andrew Jackson, Third Volume*, New York, 1960;
- » Patrick O'niel, *Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective*, *Journal of Communist Studies*, 1993;
- » Peele, G., *Governing the UK*, Oxford, 1995;
- » Petar Bačić, *Konstitucionalizam i sudski aktivizam*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2010;
- » Peter Woll, Robert H. Binstock, *America's Political System*, Third Edition, Random House, New York, 1979;
- » Peterson, Paul E., *The Price of Federalism*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1995;
- » Pierson, P., *The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis*, *Comparative Political Studies*, vol. 29, no. 2, 1996;
- » Platon, *Drzava*, prevod dr Albin Vilmar, i dr. Branko Pavlovic, BIGZ, Beograd, 1993;

- » Pontier, J.M., *Les Constitutions de la France*, Dailoz, 1996;
- » Potoski, Matthew, *Clean Air Federalism: Do States Race to the Bottom?*, *Public Administration Review* 61(3), 2001;
- » Powell, J. *The President's Authority over Foreign Affairs: an Essay in Constitutional Interpretation*, Craig P., Tomkins, A., *The Executive and Public Law, Power and Accountability in Comparative Perspectives*, New York, Oxford, 2006;
- » Pradel, Jean et Corstens, Geert, *Droit pénal européen*, 2e édition, Paris, 2002;
- » Pravni Leksikon (drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje), *Savremena Administracija*, Beograd, 1970;
- » *Presidential Elections since 1789*, Second Edition, *Congressional Quarterly*, Washington, D.C., 1979;
- » Pritchett, C. H., *The Roosevelt Court*. New York: Macmillan, 1948;
- » Przeworski, Adam, and Henry Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley, 1970;
- » Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub and Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. New York: Cambridge University Press, 2000;
- » R. Blackburn ed., *A Written Constitution for the United Kingdom*, *The Constitutional Reform Series*, 1991;
- » R.H.Theen, F.L.Wilson, *Comparative Politics*, Fourth Ed. Prentice Hall, New Jersey, 2001;
- » Ralph K. Huitt, *Democratic Party Leadreship in the Senate*, *American Political Science Review*, Vol. 55, No. 2, 1961;
- » Rannye, A. Kendall, W. Basic Principles for a Model of Democracy”, Cnudde, C.F., Netbauer, D.E., *Empirical Democratic Theory*, Publishing Compny Chicago, 1989;
- » Rasmussen, Hjalte, *On Law and Policy in the European Court of Justice*, Dordrecht-Boston-Lancaster 1986;
- » Rector, Chad, *Federations: The Political Dynamics of Cooperation*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2009;
- » Rhodes R. (ed), *Transforming British Government*, Vol. 1, *Changing Institutions*, Vol. 2, *Changing Roles and Relationships*, MacMillan Basingstoke, 2000;
- » Richard M. Pious, *American Politics and Government*, McGraw-Hill, Book Company, 1986;
- » Richards, Mark J., and Herbert M. Kritzer, *Jurisprudential regimes in Supreme Court decision making*. *American Political Science Review* 96, 2002;
- » Riker, William H., “Federalism,” in *Handbook of Political Science*, eds. Fred Greenstein and Nelson Polsby, Vol 5., Reading, MA: Addison-Wesley, 1975;
- » Robert Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999;
- » Robert Elgie, *Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*, *Political Studies Review* vol.2, Oxford, Blackwell Publishing, 2004;
- » Rogers, R., Walters R., *How Parliament Works*, London, Longman, 2004;
- » Roland H., Boyer I., *Institutions judiciales*, Lyon, 1980;
- » Ros Harison, *Demokratija*, Clio, 2004;
- » Rosamond, B, *Theories of European Integration*, London: MacMillan Press, 2000;
- » Rowland Evans and Robert Novak, Lyndon B. Johnson, *The Exercise of Power*, New American Library, New York, 1966;
- » Russel, M., *Reforming the House of Lords*, Oxford, London, 2000;
- » Ruth P. Morgan, *The President and Civil Rights, Policy-Making by Executive Order*, St. Martin's Press, New York, 1970;
- » Ryle, M., *House of Commons Procedures*, Blackburn, R., Plant, R. (ed), *Constitutional Reform*, London, 1999;
- » S. D. Bailey, *British Parliamentary Democracy*, Houghton Mifflin, Boston, 1958;

- » S.A.Girons, Manuel de Droit Constitutionnel, Larousse ct. Farcel, Paris, 1885;
- » Saikrishna Prakash, The essential meaning of executive power, University of Illinois Law Review vol. 2003, 2003;
- » Sajmon Hiks, Politicki sistem Evropske unije, Sluzbeni glasnik, Beograd, 2007;
- » Schlager, N. and Weisblatt, J. Editors, World Encyclopedia of Political Systems and Parties, Fourth Edition, Facts on File, USA, 2006;
- » Schmitter, Ph.C., More liberal, preliberal, to postliberal, Journal of Democracy, Vol. 6, No.1, 1995;
- » Seaward P, and Silk P., The House of Commons, in the British Constitution of the 20th Century, V. Bogdanor (ed), Oxford, University Press, 2003;
- » Segal J. A. and Cover A. D., Ideological Values and the Votes of U.S. Supreme Court Justices. American Political Science Review, 83, 1989;
- » Shapiro, Robert A., Polyphonic Federalism: Toward the Protection of Fundamental Rights. Chicago: University of Chicago Press, 1999;
- » Shaw, M., The Modern Presidency: From Roosevelt to Reagan, Harper and Row, New York, 1987;
- » Shefter, M., Political Parties and the State, The American Historical Experience, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1994;
- » Simon Hix, The Political System of the European Union, Palgrave, 1999;
- » Smith S., S.Roberts, J.M. Vander, Wielen, R.J.,The American Congress, Cambridge, New York, 2006;
- » Spriggs, James F, II, and Thomas G. Hansford, Measuring legal change: The reliability and validity of Shepard's citations. Political Research Quarterly 53, 2000;
- » Steiner, J. European Democracies, Third Edition, Longman, USA, 1995;
- » Stepan, Alfred. "Federalism and Democracy: Beyond the US Model." Journal of Democracy 10(4), 1999;
- » Stephen Driver, Understanding British Party Politics Paperback, 2011;
- » Stirner, M. Der Einzige und sein Eigentum, Leipzig, 1844;
- » Stone G.R., Constitutional Law, New York, 2009;
- » Strøm Kaare et.all, Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Oxford University Press, 2005;
- » Suleiman, E., Politics, Power, and Bureaucracy in France, The Administrative Elite, Princeton University Press, Princeton, 1974;
- » Thomas Banchoff, The German Problem Transformed: Institutions, Politics, and Foreign Policy, 1945-1995, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999;
- » Thomas Poguntke, Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany, in Richard S. Katz and Peter Mair (eds.), How Parties Organise. Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies, London, Sage, 1994;
- » Thomson, Democracy in France Since 1870, Fifth Edition, Oxford University Press, 1969;
- » Thwaites, Nadine L.C., Eurojust, autre brique dans l`édifice de la coopération judiciaire en matière pénale ou solide mortier? RSC, 2003;
- » Turpin C., British Government and the Constitution, 5th ed. London, 2002;
- » Turpin,C. British Government and the Constitution, 5th edition, Oxford, London, 2002;
- » Albert Venn Dicey, An Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London, 1959;
- » Vučina Vasović, Savremene demokratije I, Glasnik, Beograd, 2006;
- » Vucina Vasovic, Problemi definisanja i modeliranja demokratije, Zbornik Demokratija, vaspitanje, licnost, Institut za pedagogoska istrazivanja, Beograd, 1997;
- » W. Bagehot, The British Constitution, London, 1973;
- » W. Willson, Congressional Government, New York, 1956;

- » W.I.Gutsmann, *The British Political Elite*, New York, 1973;
- » Walker, Jack L., *The Diffusion of Innovation Among American States*, *American Political Science Review* 63:880–99, 1969;
- » Wallace, W., *Less than a federation-more than a regime: the Community as a political system*, Wallace, Helen/Wallace, William (ed), *Policy-making in the European Communities*, 2nd edition, Chichester, 1983;
- » Wasby, Stephen L, Steven Peterson, James Schubert, and Glendon Schubert, *The per curiam opinion: Its nature and functions*. *Judicature* 76, 1992;
- » Wechsler, Herbert, *The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government*, *Columbia Law Review* 54, 1954;
- » Wessels, W., "An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes", *Journal of Common Market Studies*, No. 35, 1997;
- » *World Book of America's Presidents, The President's World*, World Book, Inc, Chicago, 1989;
- » *Zbornik Pravnog fakulteta – Zagreb*, бр. 4, 1977;
- » Zeldin, T., *France 1848-1945, Vol. I, Ambition, Love and Politics*, OUP, 1973;
- » Диминик Турпен, *Уставно право, Арс-Ламина ДОО*;
- » Иан Маклин, *Концизен оксфордски речник за политиката*, Книгоиздавateľство МИ-АН, Скопје, 2002 година;
- » Ирена Пејић, *Парламентарно право, Правни факултет Ниш, Центар за публикациије*, 2006;
- » *Консолидирани верзии на Договорот за Европската унија и на Договорот за основање на Европската заедница (2002)*, 2-ри Август С-Штип, Скопје, 2005;
- » Рената Тренеска, *Извршната власт во демократските системи*, Матица Македонска, Скопје, 1999;
- » Саво Климовски и Тања Каракамишева, *Политички партии и интересни групи, Правен факултет „Јустинијан Први“*, Скопје, 2-ри Август С, 2006 година;
- » Сартори Џовани, *Компаративен уставен инжињеринг*, Табернакул, Скопје, 2008;
- » Тања Каракамишева, *Европската унија и суверенитетот-дилеми и контраверзи*, *Евродијалог, Списание за европски прашања*, Студентски збор, Скопје, 2002;
- » Тања Каракамишева, *Европскиот парламент и изборите-униформна европска изборна постапка-„за“ или „против“?*, објавен во *Зборникот Евроинтеграција на правниот, политичкиот и општествениот систем на Република Македонија*, *Материјали од тркалезната маса по повод Педесет години од основањето на Правниот факултет „Јустинијан Први“* Скопје, Скопје, 2002;
- » Филип Лово, *Велике савремене демократије*, издавачка књижарница Зорана Станковића, 1999;
- » *Convention on relations between the Three Powers and the Federal Republic of Germany*, Bonn, 26th of May, 1952 (cvce.eu/obj/convention_on_relations_between_the_three_powers_and_the_frg_bonn_26_may_1962);
- » *Devolution of powers to Scotland, Wales and Northern Ireland* (gov.uk/guidance/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland);
- » *French political system* (rogerdarlington.me.uk/Frenchpoliticalsystem.html);
- » *Government of Ireland Act* (legislation.gov.uk/ukpga/1920/67/pdfs/ukpga_19200067_en.pdf).
- » *The Northern Ireland Parliament* (election.demon.co.uk/stormont/intro.html);
- » *Congressional Research Service Library of Congress. The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation* (<http://constitution.org/cons/GPO-CONAN-2002.pdf>);
- » *Convention on Certain Institutions Common to the European Communities, 1957* (ena.lu/treaty_establishing_convention_certain_institutions_common_european_communities_rome_march_1957-020302583.html);

- » Gerardo L. Munck, The past and present of Comparative politics, (matthewcharleswilson.com/Munck%202006.pdf);
- » History of the Privy Council (<https://www.jcpc.uk/about/history.html>);
- » Paul D. Webb, Are British Political Parties in Decline? (journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1354068895001003001);
- » Philippe C Schmitter, The nature and future of comparative politics, (eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NatureAndFutureofCPEPSR2009.pdf);
- » Political System of Germany, Research Office, Legislative Council Secretariat (<http://law.wisc.libguides.com-germany>);
- » Walter Bagehot, The English Constitution, Blackmask Online, 2002 година (www.blackmask.com);
- » Вернер Вајденфелд, Волфганг Веселс, Европа од А до Ш, Прирачник за европска интеграција (kas.de/macedonia);
- » European Parliament Resolution, 30.03.1962, OJ C 1962 (oup.com/uk/orc/bin/9780199566754/hartley7e_ch01.pdf);
- » A History of French presidential elections (euronews.com/2017/04/21/a-history-of-french-presidential-elections-through-nine-infographics).

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

321(100)

КЛИМОВСКИ, Саво

Современи политички системи / Саво Климовски, Тања Каракамишева-Јовановска, Александар Спасеновски. - Скопје : Фондација Конрад Аденауер : Правен факултет „Јустинијан Први“, 2017. - 743 стр. : илустр. ; 24 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 719-736. - Reyzme ;
Zusammenfassung

ISBN 978-608-4648-28-4 (Фондација)

ISBN 978-608-4655-65-7 (Правен ф.)

1. Каракамишева-Јовановска, Тања [автор] 2. Спасеновски, Александар [автор]

а) Политички систем - Свет

COBISS.MK-ID 103960330

ИЗВАДОЦИ ОД РЕЦЕНЗИИТЕ

...Одличен спој на мислата на поискусните и на помладите колеги на Катедрата. Составен од предговор и од два поголеми дела, учебникот на крајно студиозен и сеопфатен начин ги анализира не само институционалните аспекти на системите на организација на власта, што се смета за неопходност во аналитичкиот приод на проучување на оваа материја, туку и релевантните правно-политички категории, поими и принципи без чија соодветна анализа споменатите институционални аспекти не би можеле до крај да бидат проучени.

ПРОФ. Д-Р МАРИКА РИСТОВСКА

...Одлично систематизирано дело во кое се разработуваат општите теоретски сознанија во современата политичка теорија, како и конкретните видови системи на организација на власта... Вредноста на ова дело е голема и поради успешниот спој што авторите го прават помеѓу историските настани, од една страна, како и современите трендови во обработените современи политички системи, од друга страна.

ПРОФ. Д-Р СЛАВИША КОВАЧЕВИЌ



Фондација Конрад Аденауер во Република Македонија

Почнувајќи од јули 2000, кога беше отворено претставништвото на Фондацијата Конрад Аденауер во Скопје, беа реализирани значаен број активности кои имаат за цел да придонесат натамошно да се подобруваат вкупните прилики во Република Македонија. Во таа смисла, соработката со академската заедница за нас претставува посебен императив и предизвик, при што поддршката во издавањето и на ова дело е уште еден логичен чекор во оваа насока. Искрено се надеваме дека овој учебник, како и претходниот „Политички партии и интересовни групи“, чие издавање, исто така, го поддржавме, ќе им ги збогати знаењата не само на студентите од Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, туку и на останатите академци од другите високообразовни институции во државата. Истовремено, веруваме дека ова четиво ќе биде предизвик повеќе и за сите други добронамерници кои во рамките на своите професии, исто така, се занимаваат со прашањата што се третираат во него.