



**УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**

Борислав Галић

**ПОДЕЛА ВЛАСТИ У УСТАВУ
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИЗ 2006. ГОДИНЕ
– КЉУЧНИ ПРИНЦИП ОРГАНИЗАЦИЈЕ ВЛАСТИ –**

Докторска дисертација

Ментор: Проф. др. Драган Батавељић

Крагујевац, 2017. година

ИДЕНТИФИКАЦИОНА СТРАНИЦА ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

I. Аутор

Име и презиме: Борислав Галић

Датум и место рођења: 29.05.1970. Книн

Садашње запослење: извршни директор за правне, опште и кадровске послове у ЈКП
„Градска чистоћа“ Београд

II. Докторска дисертација

Наслов: Подела власти у Уставу Републике Србије из 2006.године – кључни принцип организације власти

Број страница: 314

Број слика: 1

Број библиографских података: 3 (три)

Установа и место где је рад израђен: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

Научна област (УДК): 342.4(497.11)“2006“

Ментор: проф. др Драган Батавељић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

III. Оцена и одбрана

Датум пријаве теме: 23.12.2014.

Број одлуке и датум прихватања теме докторске/уметничке дисертације: IV -02-107/11 од 09.03.2016.

Комисија за оцену научне заснованости теме и испуњености услова кандидата:
др Владан Михајловић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Приштини, ужа уставно правна научна област, др Драган Батавељић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, ужа јавно правна и теоријско правна област, др Јелена Вучковић, доцент правног факултета Универзитета у Крагујевцу, ужа јавно правна и теоријско правна област

Комисија за оцену и одбрану докторске/уметничке дисертације:

др Радоје Брковић, редовни професор Правног факултета, Универзитета у Крагујевцу, ужа радно – правно научна област, др. Јелена Вучковић, доцент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, ужа уставно правна научна област, др. Милан Пилиповић, доцент Правног факултета Универзитета у Бања Луци, ужа научна област Уставно право

Датум одбране дисертације:

*"Искусство је одувек показивало
да сваки човек који има власт у рукама,
има и предиспозиције да је злоупотреби.
Он ће ићи толико далеко,
све док не налети на ограничења."*

Шарл Монтескје

САДРЖАЈ

УВОДНА РАЗМАТРАЊА.....	6
1. Значај и циљ истраживања	7
2. Предмет истраживања.....	9
3. Хипотетички оквир истраживања.....	11
а) Општа хипотеза	12
б) Посебне хипотезе	13
4. Методе истраживања.....	14
а) Метод анализе садржаја.....	15
б) Индуктивно-дедуктивни метод.....	15
в) Историјски метод	15
г) Компаративни метод	16
д) Социолошки метод.....	16
5. Преглед стања у подручју истраживања	17
6. Очекивани резултати докторске дисертације	19
7. Извори сазнања	21
а) Примарни архивски извори	22
б) Научне књиге и монографије	22
в) Часописи и зборници	23
г) Устави, закони и други нормативни акти	23
д) Енциклопедије, лексикони и речници.....	23
ДЕО ПРВИ - О ПОДЕЛИ ВЛАСТИ.....	25
Глава 1. Увод.....	26
Глава 2. Историјски развој принципа поделе власти.....	40
1. Порекло (предисторија) поделе власти	40
2. Модерна размишљања о подели власти	49
3. Место и значај начела поделе власти у уставној организацији савремених држава	57
4. Критика начела поделе власти	62
Глава 3. Главни системи власти	74
1. Системи поделе власти	75
1.1. Председнички систем.....	76
1.2. Парламентарни систем.....	88
2. Системи јединства власти.....	101
2.1. Систем недемократског јединства власти.....	102
2.2. Систем демократског јединства власти.....	104
ДЕО ДРУГИ.....	110
НАЧЕЛО ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ У ТЕОРИЈИ И ПРАКСИ СРБИЈЕ	110
Глава 1. Србија у Средњем веку	111
Глава 2. Организација власти у Србији у XIX веку	115
1. Уставни акти из 1808. и 1811. године.....	115
2. Сртењски устав из 1835. године	117
3. Турски устав из 1838. године	120
4. Намеснички устав из 1869. године	122

5. Радикалски устав из 1888. године.....	124
Глава 3. Организација власти у Србији XX века.....	126
1. Октроисани (Априлски) устав из 1901. године	126
2. Устав из 1903. године.....	127
3. Видовдански устав из 1921. године.....	129
4. Октроисани (Септембарски) устав из 1931. године	133
5. Устав Народне Републике Србије из 1947. године	135
6. Устав Социјалистичке Републике Србије из 1963. године.....	136
7. Устав Социјалистичке Републике Србије из 1974. године.....	138
8. Устав Републике Србије из 1990. године.....	140

ДЕО ТРЕЋИ - ПОДЕЛА ВЛАСТИ У УСТАВУ

РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИЗ 2006. ГОДИНЕ	142
Глава 1. О начелу поделе власти у Републици Србији	145
Глава 2. Однос између различитих нивоа власти.....	149
Глава 3. Законодавна власт – легислатива	160
Глава 4. Извршна власт - егзекутива	167
Глава 5. Судска власт – јудикатива	173
Глава 6. Однос између законодавне, извршне и судске власти	196
Глава 7. Посебан положај самосталних регулаторних и независних тела у правном систему Републике Србије	212
Глава 8. Подела власти у аутономној покрајини и локалној самоуправи.....	222
Глава 9. Политичке партије и принцип поделе власти	238

ДЕО ЧЕТВРТИ - ПРОБЛЕМИ ПРИМЕНЕ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИЗ

2006. ГОДИНЕ И ПОТРЕБА ЗА ЊЕГОВОМ РЕФОРМОМ.....	246
Глава 1. Остваривање начела поделе у Уставу Републике Србије из 2006. године .	247
Глава 2. Недостаци савремених уставних решења у Србији	249
Глава 3. Независни органи у поступку промене Устава Републике Србије	260
Глава 4. Приступање Републике Србије Европској унији и нужност уставне ревизије	269
Глава 5. Начело поделе власти и интегративна клаузула.....	272
Глава 6. Реформа правосуђа као кључни чинилац поделе власти у Републици Србији	274

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

ЛИТЕРАТУРА

**УВОДНА
РАЗМАТРАЊА**

1. Значај и циљ истраживања

Назив докторске дисертације "Подела власти у Уставу Републике Србије из 2006. године – кључни принцип организације власти" смо предложили из жеље да укажемо на значај начела поделе власти у уставно-правној теорији и пракси савремених правних држава. Наиме, ово начело представља кључни принцип и основу организације државне власти и односа између три најважније гране власти - законодавне, извршне и судске. Да би се избегле, односно битно смањиле могућности злоупотребе власти, нужно је да државна власт буде тако подељена да све три гране власти буду самосталне у вршењу својих уставних функција, али и да се узајамно ограничавају и контролишу. Само се на тај начин може спречити концентрација власти у једној личности или једном органу и њено арбитрарно вршење и постићи узајамна контрола и равнотежа у систему поделе власти. Ту, пре свега, мислимо на међусобни однос законодавне и извршне власти, као двеју власти политичког карактера. Овај однос у савременим правним државама представља централно питање организације власти, који утиче на сам карактер политичког система сваке државе. У парламентарном систему власти, у савременим правним државама, постоји релативно висок степен међузависности, узајамне контроле и равнотеже, који се задњих година све више нарушава због јачања улоге извршне власти која, као еманација парламентарне већине, доминира над парламентарном влашћу, често је свдећи на свој извршни, гласачки механизам. За разлику од односа ове две гране власти, судска власт је у свом раду аутономна у односу на друге две, у основи политичке власти и везана је само уставом и законом. Посебно је значајна улога уставних судова као чувара уставности и законитости, а тиме и уставног начела поделе власти.

Организација власти у Републици Србији према Уставу из 2006. године, спроведена на основу начела поделе власти, није била предмет интересовања већег броја домаћих аутора, о чему сведочи и мали број објављених монографских радова. Врло често се дешава да се у уставима, како домаћим, тако и страним, нормативно и стварно не подударају, већ да постоји раскорак између њих и да

једно пише у уставу, а да у реалном животу имамо сасвим другачију ситуацију. То се дешавало и кроз уставну историју Србије, почев од доношења првог Устава модерне Србије из 1835. године, Сретењског устава, па све до данашњих дана. Управо, због тога је била неопходна једна свеобухватна научна анализа постојећег стања и односа различитих власти у Републици Србији према њеном важећем Уставу, како би се на време уочили проблеми у организацији власти и предложила нека нова решења у будућој уставној ревизији. Наравно, веома је битно да се сагледају постојећи друштвени односи (који се веома често мењају) у својој свакодневной динамици и да се пронађу одговарајућа решења, како би се омогућило да уставу у нашој земљи трају што дуже, као што је то случај у неким другим земљама света (по неколико деценија или, чак, векова, уз одређене амандманске измене). Тиме ће бити испуњен један од основних захтева, који се односи на својства устава – да је он програмско-декларативни акт, којим се (иако је он, у основи, позитивно-правни текст) прописује садашње уставно стање, али представља и програм за будућност (од њега се очекује да важи дуго у будућности). У изучавању дефинисаног предмета истраживања, користили смо релевантну литературу из области уставног права, политичких институција, као уставне и националне историје.

Утврђивањем предмета истраживања, намеће нам се и питање разлога због којих се врши истраживање. Наиме, циљ сваког истраживања јесте сазнавање појава, својстава, суштине проблема и праксе у целини, а ради њиховог унапређења. Функција циља истраживања јесте да одреди ниво научног сазнања, који се може постићи истраживањем. Практични циљ изучавања ове теме се манифестује у систематизацији знања у овој области проучавања. У раду се тежи постизању одређених циљева, и то: 1) утврђивању услова под којима је донет Устав из 2006. године и њиховог утицаја на његову садржину; 2) давању свеобухватне анализе садржине овог Устава; 3) утврђивању правне природе Устава; 4) уочавању проблема у примени начела поделе власти у Републици Србији; 5) формулисању одговарајућих предлога о правцима могућих реформи и усавршавања уставног система наше земље у целини; 6) давању одређених предлога за прилагођавање позиције свих грана власти на нивоу државе Србије, као и на нивоу аутономних покрајина и локалних самоуправа. Тежња нам је била да се главна питања, која се односе на анализу овог Устава, истраже до нивоа научног објашњења. Резултати теоријског и емпиријског истраживања могу

представљати ваљану основу за усмеравајућу активност приликом предузимања одређених радњи у поступку доношења будућих општих правних аката и спречавања одређених негативних друштвених појава. Ова докторска дисертација треба да попуни ту празнину у научном третирању поделе власти у Уставу Републике Србије из 2006. године, као кључног принципа за организацију власти у нашој држави. Поред посредних сазнања из доступне литературе, научних радова, публицистике, медија и слично, ова докторска дисертација је, у највећем делу, била заснована на вишегодишњем истраживању аутора.

2. Предмет истраживања

Уочавањем проблема и подручја истраживања, већ се назначава и предмет истраживања. У нашем случају предмет истраживања и проучавања је подела власти у Уставу Републике Србије из 2006. године, као кључни принцип организације власти. Предмет и структура истраживања обухватили су, у првом реду, анализу организовања власти од античких времена, па све до данашњих дана. Притом је било речи о најранијим размишљањима о подели власти, као и о модерним размишљањима о овом начину организовања власти у једној држави, при чему смо посебно указали на теорију поделе власти у појединим земљама. Том приликом је упоредна политичко-правна студија и компаративна анализа поделе власти у овим земљама дошла до пуног изражаја.

Предмет истраживања у овом раду, поред детаљне анализе начела поделе власти у теорији и пракси Србије у Средњем веку, па све до данас, је посебно организација власти Србије у XIX и XX веку. Наима, Србија је због свог изузетно тешког међународног положаја, скоро петовековног робовања под Турцима и велике заосталости у односу на земље у свом окружењу, а и шире, имала веома специфичан уставно-правни развој. Овај уставни развој Србије се карактерисао доношењем великог броја устава, честим уставним променама, захтевима за прилагођавање правних прописа сталним променама друштвених односа, захтевима за општим реформама и уставним ревизијама (делимичним или потпуним) и слично. Најзначајнији и најобимнији део рада је посвећен подели власти у важећем Уставу Републике Србије, донетог на православни празник Митровдан, 08. новембра 2006. године. Овај Устав је донет под веома

специфичним околностима, без спровођења јавне расправе, на брзину, тако да највећи број посланика који су директно одлучивали о усвајању овог најважнијег, највишег, најапстрактнијег и најначелнијег општег правног акта, нису ни били упознати, на прави начин и у потпуности, са његовом садржином.

Због свега наведеног, овај Устав (често називан и "Митровдански устав") је од самог почетка изазивао бројне контроверзе међу правним теоретичарима и конституционалистима, политичарима, посланицима и другим носиоцима јавних функција, као и између представника појединих националних мањина. И поред свега тога, овај Устав је и до дана данашњег остао кодификован, тј. на њега није донет ни један једини амандман, иако је за то било исувише много захтева (како оправданих, тако и неоправданих). То је, поред осталог, један од основних разлога опредељивања за ову изузетно значајну тему, са циљем да се укаже на најважније карактеристике начела поделе власти, начин његовог спровођења у уставној пракси и политичком животу Републике Србије, степен поклапања, тј. одступања нормативног од стварног и слично. Чињеница је да је ово, до сада, неистражена и врло широка тема, да смо се упустили у једну веома сложену проблематику која нема краја. Овом дисертацијом смо желели да допринесемо објашњењу одређених недоумица и превазилажењу насталих уставно-правних проблема.

Дисертација садржи шест целина, и то:

1. Уводна разматрања - значај и циљ истраживања; предмет истраживања; хипотетички оквир истраживања; методе истраживања; преглед стања у подручју истраживања; очекивани резултати докторске дисертације; извори сазнања.

2. О подели власти – порекло (предисторија) поделе власти; модерна размишљања о подели власти; место и значај начела поделе власти у уставној организацији савремених држава; критика начела поделе власти; системи поделе власти; системи јединства власти.

3. Начело поделе власти у теорији и пракси Србије – Србија у Средњем веку; организација власти у Србији у XIX веку; организација власти у Србији XX века.

4. Подела власти у Уставу Републике Србије из 2006. године – о начелу поделе власти у Републици Србији; однос између различитих нивоа власти; законодавна власт – легислатива; извршна власт – егзекутива; судска власт – јудикатива; однос између законодавне, извршне и судске власти; посебан положај самосталних регулаторних и независних тела у правном систему Републике

Србије; подела власти у аутономној покрајини и локалној самоуправи; политичке партије и принцип поделе власти.

5. Проблеми примене Устава Републике Србије из 2006. године и потреба за његовом реформом – остваривање начела поделе у Уставу Републике Србије из 2006. године; недостаци савремених уставних решења у Србији; независни органи у поступку промене Устава Републике Србије; приступање Републике Србије Европској унији и нужност уставне ревизије; начело поделе власти и интегративна клаузула; реформа правосуђа као кључни чинилац поделе власти у Републици Србији.

6. Закључна разматрања - синтеза којом ће се показати могући резултати и дати научни допринос државно-политичкој науци и парламентарној пракси, последњијом применом начела поделе власти и организацијом власти у Републици Србији у складу са савременим упоредно-правним решењима.

3. Хипотетички оквир истраживања

Као битан елемент претходног и методолошког инструментарија истраживања, без сваке сумње спада утврђивање хипотезе. То је један мисаони рад који у предмету истраживања поделе власти у Уставу Републике Србије из 2006. године, као кључног принципа организације власти према важећем Уставу, треба да јасно одреди, односно претпостави, како и у којој се мери се, заиста, примењује ово начело и колико се оно што је предвиђено уставом, као највишим општим правним актом (оно што је нормирано), остварује у реалном животу. Приликом утврђивања хипотеза предмета истраживања, пошли смо од тога да хипотеза представља одређену претпоставку и још непроверени суд који се претпоставља да је истинит, али и не мора да буде. Дакле, главна функција истраживања се састоји у потврди или оповргавању хипотезе, коју је нужно одредити из више разлога, а пре свега, због тога што у истраживање не сме да се иде насумице и неорганизовано (уз препуштање случајном утврђивању резултата), већ је нужно хипотезом одредити оквир и смер истраживања. Када се одреди тај смер, онда се избегава случајно и нехотично доказивање споредних елемената, уместо оних битних. Посебно је битно нагласити да се, при одређивању хипотезе, не сме никада заузети априоран (унапред формиран) став о њеном исходу и резултатима.

Судови које доносимо о некој појави, предмету или стању могу да буду једноставни и сложени, позитивни или негативни и слично. Наравно, ови судови могу да се класификују и по другим основама, али за наше истраживање ће бити најприкладнији тзв. *сложени логички суд*, који изводимо из искуствених и, до сада, познатих премиса.

На основу теоријских поставки и богате праксе истраживања, хипотеза полази од тога да подела власти у Уставу Републике Србије из 2006. године, представља кључни принцип организације власти у нашој држави и да од њега полазе (што се, наравно, подразумева) сви остали нижи правни акти, као и постојеће институције јавног права и политичког живота. Подела власти представља једно од основних начела и институција владавине права, без чијег постојања не може да се обезбеди функционисање правне државе, парламентарни тип демократије и заштита основних права и слобода грађана. Такође, треба нагласити да смо у истраживању користили бројне индикаторе да бисмо, помоћу њих, објаснили и протумачили бројне чињенице, које у основи представљају битне варијабле доказивања. Као индикаторе смо користили уставе, законе, пословнике, информације добијене од стране органа државне власти и јавне управе, парламентарних тела и слично. Путем спроведене анализе индикатора и упоређивања ових индикатора са (евентуално) новим варијаблама, били смо у ситуацији да потврдимо или оповргнемо постављену основну или, пак, помоћну хипотезу.

а) Општа хипотеза

Попут промена које су настале у уставном уређивању друштвеног уређења и политичког система у Републици Србији, битно је промењен и систем власти у односу на стање које је постојало до доношења Устава Републике Србије из 1990. године. Ове промене, тј. прелазак са јединства власти на поделу власти, прихватио је и сада важећи Устав из 2006. године, који утврђује да је правни поредак јединствен и да организација власти у нашој држави почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Однос ове три гране власти треба да се заснива на њиховој равнотежи и на међусобној контроли. Ту посебно место заузима судска власт која је стручна, а не политичка и у односу на законодавну и извршну, треба да буде самостална и независна, да своје одлуке доноси само на основу важећег

позитивног права – Устава, закона и других аката. Међутим, као што се то веома често дешава у уставној упоредној пракси, нормативно и стварно се не поклапају, тако да у уставу и законима пише једно, а у реалном животу, у пракси, се дешава нешто сасвим друго. То се, нажалост, показало у недавно спроведеној реформи правосуђа, која се неславно завршила, управо због непоштовања кључног принципа организације власти у Републици Србији зајемченог самим Уставом из 2006. године – принципа поделе власти. Због тога смо, у овом раду, уложили изузетно велики напор и највећи део дисертације посветили анализи међусобног односа највиших политичких институција у Републици Србији, сагледавању спровођења начела поделе власти од 2006. године, тј. од доношења Устава, па све до 2009. године, тј. почетка реформе правосудног система у нашој земљи, као и последица које је изазвало непоштовање начела поделе власти, као кључног и Уставом загарантованог принципа организације власти у Србији.

б) Посебне хипотезе

Поделу власти у Уставу Републике Србије из 2006. године, која представља кључни принцип организације власти, сагледаћемо кроз посебне хипотезе које су постављене:

1. Недовољна језичка конзистентност законских формулација приликом прописивања поделе власти.
2. Компликованост остваривања начела поделе власти.
3. Организација власти у било којој држави, директно је зависна од степена демократизације и промена у друштву.
4. Егзекутива у систему поделе власти има фактичку превласт, на тај начин што она, готово редовно, себи присваја путем ширења уредбодавне надлежности и значајан део законодавне власти.
5. Са становишта захтева који произилази из принципа народне суверености, подела власти је неприхватљива, јер је сувереност, као таква, недељива.
6. Примена начела поделе власти је врло значајна у изградњи правне државе и парламентарне демократије.
7. Начело поделе власти је средство ограничавања државне власти у односу на неприкосновену сферу људских слобода и права.

8. Већа ефикасност начела поделе власти у односу на начело јединства власти приликом ограничења државе и носилаца највиших државних функција.

Проблематика коју смо изучавали у овом раду захтевала је озбиљан научни приступ и, отуда, можемо рећи да она представља за сваког истраживача изузетно велики изазов. Ту мислимо, пре свега, на недовољну научну истраженост овог проблема, с обзиром да је у уставном поретку Републике Србије, све до доношења Устава из 1990. године, за организацију власти био у примени скупштински систем, заснован на демократском јединству власти. Наравно, треба рећи да, и једно, и друго начело (јединство и подела власти) имају своје позитивне и негативне особине, па самим тим, и бројне присталице, и противнике у научним круговима који се баве овом проблематиком. Зато се мора упозорити на релативност поделе и јединства власти и на посебну улогу савремене бирократије у јачању егзекутиве, тј. у успостављању јединства власти у њену корист. Због тога смо сматрали да је било неопходно радити на проналажењу одговарајућих доказа, ради потврде најављене основне хипотезе, која је била предмет опсежног истраживања и доказивања у овој дисертацији. Сагласно постављеном проблему и циљевима који се желе постићи путем истраживања у овом раду, као и расположивим информацијама, формулисали смо општу хипотезу и посебне хипотезе. Од свих ових хипотеза, које представљају научне поставке, пошли смо у свом истраживачком раду, од кога се доста очекује у периоду који је пред нама.

4. Методе истраживања

Већ одавно је познато, још из античких времена, да је за било који мисаони, па и практични рад, потребно утврдити начине и поступке како би се дошло до одговарајућих резултата. Тај путоказ и начин рада, односно низ поступака и радњи којима се долази до одређеног циља, назива се метода. Без добро одабраних метода, тешко је доћи до заданог циља, тако да смо и ми, у изради нашег пројекта, одабрали одговарајуће методе, које користимо и служимо се њима.

Овде треба нагласити да се у сваком научном раду користе бројни методи, али да се, најчешће, у сваком раду издваја и доминира један или два метода, док остали имају улогу помоћних. Једна од најстаријих људских тековина је сазнање да се до циља долази само организованим и смишљеним начином рада,

коришћењем одговарајућих метода, а међу најстарије методе спада дијалектички метод, који је био доминантан и незамењив још од Херодота и Аристотела, па до Хегела и Келзена. Наравно, овде треба нагласити да ми морамо да разликујемо испланиране и организоване поступке, којима се користимо у свакодневним активностима, од научног метода. Пут до научне истине је доста дуг и тежак и, стога, захтева добру организованост са напред утврђеним поступцима и начинима рада.

Поред дијалектичког метода, као основног (генералног) метода, коме је дата предност, јер он гарантује да можемо да применимо и друге адекватне методе, посебно место заслужују:

а) Метод анализе садржаја

Овај метод је један од врло старих метода и уско је повезан са методом анализе и синтезе. Наиме, анализа садржаја се, до данас, развила као начин сређивања квантитативних података о најразличитијим врстама друштвеног општења, који се у науци обично назива друштвеном комуникацијом. Овим методом даје се целовит поглед на проблем, тј. на тему или подручје истраживања, при чему је овај метод, у нашем случају, дошао до пуног изражаја.

б) Индуктивно-дедуктивни метод

Индуктивни метод је супротан дедуктивном методу и врло сличан методу анализе. Наиме, у истраживању и проучавању поделе власти у Уставу Републике Србије из 2006. године, као кључног принципа организације власти у нашој земљи, поћи ћемо од низа конкретних чињеница (индикатора) и тако доћи до одговарајућих закључака. Скоро паралелно смо користили и дедуктиван метод, помоћу којег смо полазили од целине и њеним рашчлањавањем на више елемената, долазили до одређених резултата. Овим паром метода смо знатно убрзали рад на овом истраживању.

в) Историјски метод

У наведеном раду смо, такође, доста користили историјски метод, с обзиром на то да су у њему проучени и описани неки ранији системи у којима је веома

успешно функционисао и био примењен принцип поделе власти, као основни принцип организације власти у многим државама. Проучавајући овај кључни принцип организовања власти у једној држави и расподеле надлежности на различите носиоце те власти, били смо у стању да објаснимо садашњу организацију власти у савременом свету, да уочимо њене позитивне и негативне особине и да, евентуално, предвидимо даља кретања. Наиме, овде треба нагласити да је изузетно важно проучавање прошлих времена, институција права и политике, који су производ историјских услова и, притом, коришћење историјским методом у научном истраживању.

г) Компаративни метод

Посебно треба нагласити да је за потребе овог рада био неизбежан и компаративан метод, који се, иначе, много користи у истраживању у друштвеним наукама. Ми смо га користили, најпре, *синхроно* (упоређивањем организације власти у најпознатијим савременим политичким системима), а затим и *дијахроно* (испитивањем и упоређивањем неких од савремених са историјским, односно ранијим политичким системима). Овај метод спада у старе научне поступке, јер је коришћен још у доба античке Грчке, а ми очекујемо да ће нам он омогућити да сагледамо бројне разлике, али и сличност у организацији и функционисању власти савременог света.

д) Социолошки метод

Посебну улогу и значај има социолошки метод, пре свега, приликом анализе и утврђивања улоге практичне примене поделе власти у остваривању и заштити права и слобода човека и грађанина. Наиме, с обзиром да је овај метод, данас, постао нераздвојни и саставни део истраживачке делатности, он је готово срастао са читавом научном активношћу. Овај начин истраживања је, с једне стране, веома погодан за наше проучавање организације власти, а с друге стране, веома битан, с обзиром да подручје на коме ми живимо, као и његово окружење, обухвата веома велики број народа, који се међусобно одликују великим специфичностима и разликама. Социолошким методом се обухватају истраживања, како глобалног

друштва, тако и појединачних друштвених система и истраживања друштвених промена у њима.

Приликом одабирања теме и предмета истраживања врло је битно одредити неке граничнике или оквире теме истраживања. Тема коју смо одабрали, коју истражујемо и обрађујемо, има релативно широк оквир истраживања, што може да створи одређене проблеме истраживачу. Међутим, ми смо се, у нашем раду, фокусирали искључиво на усвојена решења у важећем Уставу Републике Србије из 2006. године, где смо покушали да, на најбољи могући начин, укажемо на све добре и лоше стране (прихваћеног у теорији и примењеног у пракси) принципа поделе власти. Наравно, били смо свесни тежине задатка кога смо се прихватили, али ћемо бити веома поносни на то ако једнога дана, предлози које смо дали у овом раду, буду прихваћени од надлежних институција и допринесу превазилажењу одређених проблема који су очигледно присутни у савременом политичком систему Републике Србије.

5. Преглед стања у подручју истраживања

Егзистенција и будућност савременог света су, на почетку трећег миленијума, више него икада доведени у питање. Таква забринутост има своје разлоге, пре свега, у неадекватној политичкој, тј. државно-правној организацији друштва. У досадашњој светској историји су постојали бројни модели политичког организовања друштва, од којих је велики број потрошен и превазиђен, а таква је ситуација и са економским моделима друштвене производње. Због тога се, данас, свет суочава са неопходношћу сталних реформи, како не би остао у стању стагнације или, још горе, рецесије. У циљу даљег светског прогреса, проналазе се и нове форме организације и функционисања државних заједница, а избегавају се и напуштају класични и крути облици затворених (аутархичних, нефлексибилних) државних реалитета.

На потребу стварања нове светске политичке структуре, прво су указале Сједињене Америчке Државе, а придружила им се тзв. уједињена Европа оличена у Европској Унији и Савету Европе. Ове две велесиле прокламовале су успостављање новог светског поретка путем јединственог механизма названог глобализација и транзиција. Процес глобализације врло брзо је захватио велики

део држава, а посебно земље социјализма (највише земље Источне и Југоисточне Европе). Транзициони процеси захватили су прво политичку сферу којом се мења, не само поједино државно уређење, већ и глобални тип друштва. Економско-социјална сфера представља другу област коју је захватио процес транзиције и промена и овај процес се одвија паралелно са политичким (државно-правним) променама. Међутим, у свему томе треба бити веома опрезан, јер се такве промене и транзициони процеси могу посебно одразити на будућност и опстанак малих земаља. Наиме, креатори новог светског поретка треба да, најпре, одговоре на питање да ли је садашњи модел новог светског поретка баш онај прави, који ће бити дугорочан и који ће донети просперитет целом свету? За предмет истраживања ове докторске дисертације је веома битно да се разреши дилема, који је облик организације државне власти најпогоднији за превазилажење бројних проблема у једном друштву, за обезбеђивање владавине права, узајамне контроле и ограничавање различитих грана власти, као и за стварања правне државе и стављање грађанина у први план одлучивања о егзистенцији и будућности друштва у коме живимо.

Целокупна историја власти представља основни фонд модерне политичке и правне науке, док је питање поделе власти, било и остало, један од најинтересантнијих и најзанимљивијих проблема савремене политичке науке уопште (а, пре свега, модерне науке уставног права). Наиме, сама власт је израз и последица неразвијеног, хетерономног и, нарочито, противуречног и класног друштва. Начело јединства власти представља посебан облик организације власти, који је настао и изградио се на основи критике поделе власти и негирања њене демократске и прогресивне вредности. Наравно, овде треба нагласити да се, у пракси, не налази, ни подела власти, ни јединство власти у идеално чистим облицима. Отуда се и не може говорити о апсолутној подели или о апсолутном јединству власти, јер у политичкој организацији сваке државе има и једног и другог.

Област истраживања докторске дисертације – "Подела власти у Уставу Републике Србије из 2006. године – кључни принцип организације власти" је, до сада, мало обрађивана у литератури, што је несразмерно са значајем овог начела за организацију власти и утицајем важећег Устава на даљи развој уставности Републике Србије. У пријави дисертације, најуже смо се определили за ову, веома интересантну материју, ослањајући се, пре свега, на највиши општи правни акт наше државе, као и друге бројне документе, научне радове који обрађују ово

питање, монографије, повеље, конвенције, законске и друге текстове, који су од веома великог значаја за предмет наведеног истраживања. У досадашњој уставној историји је било радова, монографија, књига и других текстова који су били посвећени питању организације власти према појединим, тада важећим уставима, како у југословенској, тако и у светској уставности. Међутим, питање организације власти према Уставу Републике Србије из 2006. године, а посебно подела власти, као кључни принцип, према коме је организована државна власт у нашој земљи, до сада није у научној јавности добило онај значај који заслужује. Наиме, од проналажења одговарајућег односа између законодавне и извршне власти (њихове међусобне сарадње и контроле егzekутиве од стране легислативе) и највишег могућег степена самосталности и независности судске власти, зависи будућност сваког друштва, као и степен остваривања демократије. Уз боље познавање овог односа и прихватање најадекватнијих решења, могу се предвидети бројна дешавања и на време уочити проблеми, који се тада могу благовремено решити од стране надлежних политичких институција. Правилним и благовременим уочавањем проблема у функционисању једног уставног акта и остваривањем основних људских слобода и права, наука може, на одговарајући начин, да прати те појаве, да успешно предвиди развој и ток догађаја, као и да понуди одговарајући модел ефикасног супротстављања негативним појавама и начине њиховог решавања. С обзиром да важећи Устав Републике Србије из 2006. године представља наставак изградње уставно-правног поретка у нашој земљи на новим основама, после доношења Устава Републике Србије из 1990. године, решења предвиђена овим уставним актом представљају веома значајну тему за изучавање, којој до сада није била одговарајућа пажња. Посебно се осећа недостатак темељних студија посвећених подели власти, као принципу на коме је, данас, организована власт у Републици Србији.

6. Очекивани резултати докторске дисертације

Реално је очекивати да једно овакво сложено, свестрано и свеобухватно истраживање значајно допринесе квалитетном помаку у изучавању и разумевању бројних питања, која се тичу доношења, спровођења, важења и укидања устава, као највишег општег правног акта, а посебно организације власти према начелу

поделе власти, као принципу који се данас примењује у највећем броју демократских држава. Упркос одређеним слабостима, теорија и пракса поделе власти нису изгубиле своју вредност и значај за институционализацију и функционисање демократског политичког система. Подела власти представља "услов без кога се не може", тј. *conditio sine qua non* сваке демократије. У корист поделе власти говори много разлога, од којих су најважнија два: један технички, а други правни. Технички разлог је разлог специјализације, с обзиром да свака функција тражи органе, који ће се искључиво њој посветити и који ће јој прилагодити све своје способности. Када би све функције биле поверене истом органу, овај орган не би могао ни за једну да има довољно времена, нити би се и за једну могао нарочито оспособити. Правни разлог у корист поделе власти се састоји у томе што је без организовања власти по овом принципу, немогуће остварити владавину права. Када се све функције државне власти сједине у рукама истог човека или истог тела, тај човек или то тело постају свемоћни, неограничени. Због тога ће суштински допринос ове докторске дисертације бити упознавање стручне и остале јавности са обиљем тешко доступних података, сазнања, информација и докумената о идејним и правним оквирима доношења, како устава уопште, као највишег и најзначајнијег документа у целокупној хијерархији правних аката, тако и Устава Републике Србије из 2006. године. Једном речју, очекујемо да ће ова докторска дисертација бити квалитетан помак у научном третирању принципа поделе власти и његовог значаја за организацију власти, како у упоредној уставности, тако и у савременом уставном систему Републике Србије.

Планирана истраживања имају одговарајући значај у односу на критичко сагледавање садржаја и облика примене одређених средстава и метода у досадашњој савременој и будућој пракси у доношењу и промени устава. Даље, значај и допринос ове дисертације се испољава и у сагледавању и анализи резултата емпиријског истраживања, који ће указати на практичне аспекте проблематике доношења и ревизије устава, који су данас познати и развијени у уставним порецима других земаља. Неопходно је сагледати добре и лоше стране доношења Устава Републике Србије, као и ставове теоретичара и практичара о примени начела поделе власти у нашој држави, нарочито анализом садржаја и упоредно-правном методом, ради сагледавања типичних решења разних правних система.

Не залажући се ни за какав идеалан или до краја доведен систем поделе власти (који, у пракси, никада није остварен, нити га је потребно остварити, јер су елементи сарадње и координације власти увек неопходни), дошли смо, ипак, до закључка о одређеним слабостима садашњег уставног система у организацији власти. Улога судства (уставног и редовног) у прихваћеном моделу поделе власти, још увек се реализује у сенци утицаја извршне власти и страначко-политичких чинилаца, што не одговара начелима и постулатима уставног уређења утемељеног на владавини права и правној држави. У постојећим решењима о раду парламента (Народне скупштине Републике Србије), још увек нису искоришћене све могућности (упоредно-правна и друга решења) за доследније остваривање улоге скупштине у парламентарном животу и остваривању модела поделе власти.

На основу вишегодишњег научног истраживања и коришћења веома богате литературе, као и законских текстова, требало би да ова докторска дисертација предложи одговарајућа решења о правцима могућих реформи и усавршавању уставног система у целини, а посебно у Републици Србији. Такође, очекује се да она пружи читав низ значајних и важних предлога за реформу и прилагођавање позиције грана власти на свим нивоима – од општине до републике. Трудили смо се да у раду веома јасно покажемо у чему се састоји извориште одређене недовршености и недовољне ефикасности постојећег модела поделе власти, па смо се, отуда, заложили за потпуније и доследније реорганизовање модела организације власти у Републици Србији, ка једном ефикаснијем моделу парламентарне демократије.

7. Извори сазнања

Опште је познато да тема и предмет истраживања апсолутно условљавају изворе сазнања. То, у основи, значи да су извори углавном они који се односе на питање организације власти, како у свету, тако и код нас, на принцип организовања власти од грчког полиса до модерних држава, најранија размишљања о подели власти, развој модерног учења о подели власти, прихватање, конституционализацију и примену теорије о подели власти у уставима појединих земаља, на главне система власти (председнички, парламентарни, скупштински и други) и слично. Ови извори сазнања се посебно односе на модел поделе власти у теорији и пракси Србије (како самосталне, тако и чланице бивших југословенских

држава), однос законодавне и извршне власти, као најзначајнији елемент у креирању и вођењу политике, независност судске власти и њеном значају за остваривање владавине права и постојање правне државе и, посебно, специфичности у организацији власти у Србији, према важећем Уставу Републике Србије из 2006. године, као и предлоге за превазилажење бројних проблема насталих у функционисању савременог политичког система.

Извори сазнања су омеђени самом темом, па смо, у том смислу, ове изворе, које смо користили у свом раду, сврстали у неколико група:

а) Примарни архивски извори

Изворе ове врсте означавамо као изворе из прве руке. Они се односе, углавном, на архиве и архивске фондове, те фондове и архиве званичних државних институција, а посебно архиве парламената, као што су архиви Народне скупштине Републике Србије и Југославије, затим разни архивски фондови Народне библиотеке Србије, универзитетских библиотека у Београду, Крагујевцу, Новом Саду и слично.

б) Научне књиге и монографије

Ова групација извора обухватила је велики број научних дела и расправа, почев од веома добрих класичних извора, као што су дела Слободана Јовановића, Ђорђа Тасића, Миодрага Јовичића, Јована Ђорђевића, Леона Гершковића, Радомира Лукића, Смиљка Сокола, Јована Стефановића, Бориса Смердела и других, затим савремених дела Павла Николића, Александра Фире, Ратка Марковића, Косте Чавошког, Рајка Кузмановића, Лидије Басте, Маријане Пајванчић, Оливере Вучић, Милета Дмичића, Драгана Стојановића, Светислава Шкарића, Славка Лукића, Драгана Батавељића, Владана Кутлешића и многих других. Свакако су била незаобилазно коришћена и дела страних писаца, као што су Шарл Монтескје, Џон Лок, Џејмс Брајс, Хамилтон, Медисон, Џеј, Фердинанд Ласал, Жан-Жак Русо и други.

в) Часописи и зборници

Научни и стручни часописи и зборници, као извори сазнања, заступљени су у великом броју у процесу истраживања ове теме. Они су нам пружили бројне чињенице и неопходна сазнања о многим питањима везанима за модел поделе власти, као кључни принцип организације власти у највећем броју савремених демократских држава свету и у нашој земљи (настанак и развој поделе власти кроз историју, однос принципа поделе и јединства власти, класификација ових принципа према одређеним критеријумима, настанак главних система власти у свету, прихватање, конституционализација и критика наведених принципа и слично).

г) Устави, закони и други нормативни акти

Када је реч о организацији власти у једној држави, треба рећи да је то кључно питање за функционисање политичког система сваког друштва, од чега, највећим делом зависи превазилажење постојећих проблема и спречавање настанка могућих криза у функционисању и спровођењу власти. У том смислу је посебно важно питање односа између законодавне и извршне власти, као политичких грана власти (њихов међусобни утицај, контрола, креирање политике, равнотежа или могућа превага у политичком животу једне земље) и обезбеђивање самосталности и независности судске власти, као неполитичке (стручне) власти. Због тога се, најчешће, самим уставом и то на самом почетку, недвосмислено одређује који принцип организације власти је прихваћен у одређеној држави или се то недвосмислено може закључити, већ на први поглед, анализом уставних одредаба које су посвећене најважнијим носиоцима власти у једној земљи. Због тога, као значајни извори сазнања за предмет нашег истраживања, били су сви досадашњи устави Републике Србије и југословенских држава (Прве, Друге и Треће), одговарајући закони, пословници и слично.

д) Енциклопедије, лексикони и речници

Наведене изворе (енциклопедије, лексиконе, речнике и слично) смо користили за сазнавање одређених појмова и одређења, нарочито тамо где је било нужно прецизно и научно исправно обрађивање одговарајућих појмова и њиховог

међусобног односа. У том смислу смо, за потребе нашег рада, користили: Правну енциклопедију, Правни лексикон, Политичку енциклопедију, Општу енциклопедију, Лексикон југословенског лексикографског завода, Речник страних речи и израза Вујаклије и друго.

ДЕО ПРВИ
О ПОДЕЛИ ВЛАСТИ

Глава 1. Увод

Још је познатом Декларацијом права човека и грађанина, коју је револуционарни Конвент донео у Паризу 1789. године, у тачки 16. било утврђено да "свако друштво, у коме права нису обезбеђена, ни извршена подела власти, нема уопште устава". Отуда је проблем поделе власти, одувек, представљао једно од најинтересантнијих питања целокупне политичке науке, а посебно науке уставног права. Њиме су се бавили најпознатији правници, филозофи, конституционалисти, политички мислиоци, историчари и многи други научници, покушавајући да дају одговор на, с једне стране веома просто, а с друге стране изузетно компликовано питање односа и узајамног утицаја законодавне, извршне и судске власти.

О утицају економије на развој права и обрнуто написано је, до сада, много значајних дела, али је овај однос и поред тога остао недовољно истражен и неразјашњен, јер постоје различита мишљења о томе на чијој страни се налази приоритет и ко врши већи утицај. Међутим, једна чињеница је неспорна и она се састоји у томе да је економски моменат основни узрок поделе, "цепања" друштва на две класе – експлоататорску и експлоатисану. Појаву експлоатације омогућила је приватна својина, која је настала уместо раније владајуће колективне својине, карактеристичне за неразвијено друштво у коме није била позната права подела рада и у коме нису развијене производне снаге, Међутим, са преласком из периода дивљаштва и варварства у период поделе рада и стварања вишка производа, дошло је до појаве експлоатације, тј. узимања овог вишка од произвођача (од онога који га је створио) у корист оних који су имали приватну својину над средствима за производњу. То је довело до стварања две супротстављене и непомирљиве класе: једни су радили и производили, а други су били у могућности да не раде, а присвајају вишак производа, јер су поседовали средства за производњу. Несумњиво, формирање тако супротстављених класа, услед заузимања различитог места у друштвеној производњи и њиховог односа према средствима за

производњу, довело је до њиховог сукоба и сталне класне борбе, која је претила да уништи само друштво.

Да не би дошло до паралисања производње владајућа класа, која је имала својину над средствима за производњу и присвајала вишак вредности, настојала је да сачува свој надмоћни економски положај и обезбеди несметано функционисање производње, као окоснице друштвеног живота. Како би сачувала власт над средствима за производњу, ова класа је морала да створи посебна "оруђа", која би јој омогућила да задржи тако привилегован положај. Решење је пронађено у држави и праву, који су врло брзо добили статус темеља, најзначајнијих полуга власти у друштву¹.

Значи, хетерономно и класно (пре свега, противречно) друштво, које карактеришу могућности сукоба међу појединим друштвеним групама, довело је до стварања наведених "оруђа" и нашло израз у формирању власти, јер су ове појаве сукоба везане за битне, тј. егзистенцијалне услове живота, како тих група, тако и целог друштва². Међутим, и овде постоје бројне дилеме око тога како и на који начин организовати власт у једном друштву, како обезбедити несметано функционисање једног система уз очување одређеног степена самосталности и независности легислативе, егзекутиве и јудикативе. Ту постоје два основна облика организације власти, са различитим варијантама – јединство власти и подела власти. Први принцип је настао по основу критиковања поделе, "цепања" власти и негирања основних вредности овог начела. Заступници јединства (не-дељења) власти су негирали демократски и прогресивни карактер начела поделе власти. Наиме, постоје бројни теоретичари који сматрају да се, управо, организовањем власти у једној држави, које је засновано на начелу јединства власти, долази до пуније демократије. Они су то своје мишљење оправдавали чињеницом да, како у управи, тако и у судству (додуше, у знатно мањој мери) постоје одређени бирократски елементи, које треба што више сузбити. Зато, ако би се власт организовала на основу принципа поделе власти, дошло би до обезбеђивања

¹ Ове основне полуге власти (држава и право) омогућавају појединцу или групи људи да, захваљујући својој моћи или одређеним способностима, наметне своју вољу другима на одређеној територији у организовању политичког живота. Држава и право пружају могућност утицања на деловање и понашање свих других, који немају ту моћ и то противно њиховом пристанку, путем заповедања или наредбе. О овоме видети шире: Чупић, Ч., *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 1253-1255.

² О овоме видети шире: Ђорђевић, Ј., *Политички систем*, Савремена администрација, Београд, 1988, стр. 156-158.

равноправности (једнакости) између бирократских елемената³, с једне стране, и демократских (представничких) елемената⁴, с друге стране.

Оно што је карактеристично, и за јединство, и за поделу власти, јесте чињеница да ниједан од ова два принципа не налазимо у неким потпуно чистим (идеалним) облицима, тако да не можемо да говоримо о апсолутном јединству или апсолутној подели власти. Зато је много ближа истини теза да политичку организацију сваке државе карактерише постојање и једног и другог, тј. и јединства и поделе власти. Од тога који елементи преовлађују у организацији власти једне државе, зависиће и одговор на питање да ли се ради о прихватању принципа јединства или поделе власти. Наравно, овде постоји несагласност између присталица једног и другог начела по питању које од њих омогућава пуније демократије. Такође, разлике постоје и у вези примене демократског и недемократског јединства власти, као и организације власти према принципу чврсте (ригидне) или еластичне (гипке) поделе власти. Ове дилеме и неслагања постоје одувек и велико је питање да ли ће се икада пронаћи и прихватити један заједнички став око тога шта је најбоље за једну државу, када се у њој организује власт и који је то модел најприхватљивији за обезбеђивање несметаног функционисања законодавне, извршне и судске власти.

Када је реч о принципу јединства власти, треба рећи да он представља специфичан облик организације власти, који је настао и изградио се по основу критиковања принципа поделе власти и оспоравања демократске и прогресивне вредности овог начела. Зато је највећи број конституционалиста и правних теоретичара у својим делима истицао чињеницу да се у политичкој организацији сваке државе срећу елементи и јединства, и поделе власти. То значи да се ова два принципа не срећу у апсолутно чистом виду, што значи да не можемо да тврдимо да у некој држави имамо апсолутно јединство или апсолутну поделу власти, већ да у организацији власти преовлађују елементи једног или другог начела. Павећи упоредну анализу ових начела, можемо рећи да смо кроз досадашњу историју имали много више примера који указују на то да је власт, у највећем броју земаља, била организована "јединствено", без расподеле на одређене носиоце власти, јер се сматрало да овај принцип омогућује боље функционисање државе. То се, посебно, односи на тзв. *демократско јединство власти*, које се примењује у специфичним

³ Ови елементи се налазе, пре свега, у извршној власти, тј. управи, као и у судству.

⁴ Наведени елементи су карактеристични за представничке, тј. законодавне органе.

околностима, тј. у револуционарним приликама, па се оно назива и "чедом револуција"⁵. Наиме, сматра се да у таквим судбоносним тренуцима, као што су ратови, револуционарни и постреволуционарни периоди, одређене крупне прекретнице у развоју поједине земље и слично (на пример, радикалне друштвено-економске и политичке промене), што све води настанку и даљем развијању демократије, принцип демократског јединства власти може да одигра кључну улогу у успостављању и продубљивању демократских односа⁶.

По схватању теоретичара који се баве овом проблематиком, подела власти у таквим крупним променама не би могла да обезбеди потребно јединство и нормално функционисање државе, јер би законодавна, извршна и судска власт биле поверене различитим органима, што би омогућило обезбеђивање равноправности бирократским елементима⁷. Зато, заступници овог схватања предлажу да законодавна, извршна и судска власт буду поверене једном једином органу или, још боље, једном хијерархијски уређеном низу истоветних органа у коме сваку власт врши посебан орган, под условом да један од тих органа заузима положај који је изнад других органа. Ту се мисли, пре свега, на законодавни орган који вршећи законодавну власт и налазећи се изнад других органа, посредно врши извршну и судску власт, тј. он се меша у рад, у надлежност других власти. Отуда се одувек водила расправа између теоретичара о томе који начин организације власти у једној држави, тј. примена којег начела омогућава пунију демократију. Као што смо напред навели, многи од њих су заузимали становиште да је то, управо начело јединства власти, јер се у извршној, а у извесној мери и у судској власти, неминовно налазе одређени бирократски елементи (знатно више него у законодавној власти). Због тога ови аутори сматрају да увођење поделе власти не доводи до успостављања и развијања демократије, јер се на тај начин, уствари, обезбеђује једнакост (равноправност) све три власти, а то даље значи обезбеђивање равноправности бирократских елемената са представничким елементима.

Наравно, овде је веома значајно нагласити да се мора водити рачуна да ова превласт законодавне власти иде само до одређеног нивоа, што значи да носиоци

⁵ Николић, П., *Скупштински систем*, Савремена администрација, Београд, 1973, стр. 114.

⁶ С обзиром да у досадашњој историји није било случајева да један орган врши само једну функцију (без обзира да ли се ради о организацији власти извршеној према начелу јединства или начелу поделе власти), најчешће долази до тзв. мешања различитих функција у једном органу.

⁷ О овоме видети шире: Николић, П., *Нав. дело*, стр. 113-115.

извршне (управне) и судске власти морају да извршавају законе и друге опште акте представничких тела и да ове две власти морају да буду поверене специјално организованим органима. Неспорно је да скупштине (представничка тела, законодавни органи) представљају носиоце демократије и да се формирају после одржаних избора, али оне нису у стању да успешно обављају послове извршне (управне) и судске власти, с обзиром да ови послови захтевају изузетну стручност и неопходно време за њихово обављање. Они нису погодни за поверавање њиховог извршавања гломазним, великим и бројним органима, већ је потребно (нужно) да их врше инокосни или колегијални органи са малим бројем чланова. Управо, та неопходност постојања посебних органа којима би били поверени одређени послови, представља продирање начела расподеле власти, које представља такав начин уређења односа између наведене три власти, у коме се свака од њих врши независно од друге две.

Пре него што се упустимо у далеко детаљнију, много ширу и знатно дубљу анализу начела поделе власти, указаћемо само на неке најважније његове особине које се тичу, како критике овог начина организације власти у једној држави, тако и његовог афирмисања, тј. захтева за поверавањем вршења послова законодавне, извршне и судске власти различитим органима. Критичари фактичке поделе власти у једној држави сматрају да је она у супротности са њеном сувереношћу и јединственошћу, што значи у супротности са самим појмом државне власти. Отуда, по речима ових аутора, овде треба да дође само до "поделе вршења власти", али не и власти саме⁸, јер се ту само успостављају одређени органи којима се поверава вршење појединих послова. То се чини ради њиховог успешнијег обављања, јер су они у модерним државама, због разгранатости и сложености државних послова веома бројни и захтевају специјализацију органа који их врше (ради њиховог што успешнијег обављања). Поред тога, као врло значајан (боље рећи, основни) разлог за прихватање и конституционализацију овог модела организовања власти у једној држави јесте ограничавање власти. Наиме, прихватање овог начела је резултат борбе буржоазије против феудализма, тј. борбе за демократију против феудалне монархије у којој је постојао апсолутизам монарха и у коме су све три власти спојене, па је он, отуда, могао због неограничености своје власти, истовремено и да доноси законе, и да их извршава, и да суди (уколико их неко прекрши)⁹. Бројни

⁸ Пупић, Б., *Увод у правне науке*, Београд, 1978, стр. 192.

⁹ Овакво јединство власти је, уствари, представљало неограниченост власти.

су филозофи, правници, политиколози, конституционалисти и други теоретичари, који су се, како у својим делима, тако и у пракси, залагали за прихватање модела поделе власти и ми ћемо о сваком од њих нешто рећи у каснијем излагању, али ћемо на овом месту нешто више рећи о познатом француском филозофу и конституционалисти Шарлу Монтескјеу. То, са разлога што је он аутор бројних дела из ове области, од којих посебно треба навести и анализирати "О духу закона", објављеном 1748. године, јер ово његово дело представља најпотпунију теорију о подели власти у односу на све друге до сада познате.

Наиме, Монтескје сматра да начело поделе власти¹⁰ представља "нужан услов, гаранцију политичке слободе грађанина". То је због тога што, по његовом мишљењу, нема слободе, "када се у истом лицу или телу које врши власт споји легислатива са егзекутивом". Поред тога, овај познати политички филозоф и конституционалиста је писао да "слободе нема ни ако судска власт није одвојена од законодавне и извршне власти", јер у таквим случајевима може да дође до евентуалних злоупотреба. Зато је неопходно омогућити узајамну контролу и међусобно кочење наведених власти ради постизања *равнотеже*, тј. *еквистријума* између легислативе и егзекutive. Да би се избегло концентрисање власти у рукама једног лица (или групе лица)¹¹, власт у свакој држави мора да се врши контролисано, а не арбитарно. Потребно је, дакле, како то многи аутори умеју да кажу, да једна власт "обуздава" другу власт, тако да се може рећи да се у томе и налази суштина овог начела. Ова напредна и демократска схватања прихваћена су и од стране гласних представника (вођа) Француске буржоаске револуције из 1789. године, тако да је у чувеној Декларацији права човека и грађанина, донетој у току саме Револуције, записано да "друштво у којем грађанска права нису гарантована, ни подела власти није установљена, нема устава" (члан 16.). То значи да је неопходно расподелити власт различитим државним органима, јер само тако она може да буде ограничена и подложна контроли, па је, отуда, Монтескје у својим делима често наглашавао да би слобода у једном друштву била изгубљена, уколико би се дозволило да дође до злоупотребе власти. Наиме, потребно је ограничавање власти сваког органа, тј. потребно је сваку од наведене три власти поверити различитим органима, како би се омогућило поштовање једног од основних правила у уставном праву да "једна власт зауставља другу власт".

¹⁰ Неки ово начело називају и другачије, као на пример, начело деобе или начело одвајања власти.

¹¹ То је најважнија особина апсолутистичке државе.

Но, треба рећи да и поред тако дуге историје и најшире прихваћености у свету (што се не може рећи и за њену стварну примену у пракси), ова теорија је, иако најтрајнија, имала своје озбиљне критичаре, без обзира на чињеницу што је подела власти имала најдалекосежнији утицај на организацију савремене државе. То се може рећи и за нашу савремену државу, Републику Србију, која је сопствену власт организовала на овом начелу, тако да данас разликујемо законодавну, извршну и судску власт. Управо, због тога, због својих бројних предности, поделу власти треба у свакој савременој држави подстицати и афирмисати, што би у буквалном смислу значило да је неопходно обезбедити парламент који је независан у односу на егзекутиву, као и егзекутиву која је независна и самостална у односу на парламент. Наравно, овде се мора нагласити да је то могуће само у теорији, али не и у пракси, тј. немогуће је да се обезбеди апсолутна независност егзекутиве у односу на парламент, као и потпуно независни парламент у односу на егзекутиву. Бројни аутори који се баве овом проблематиком, наводе да ни у једном моделу поделе власти, који је нама познат, носиоци различитих власти нису међусобно потпуно одвојени и супротстављени.

Због тога се толико, како у нашој држави, тако и у другим демократским државама, данас говори о неопходности функционисања тзв. правне државе, која представља заједницу у којој објективно право поставља правила о вршењу државне власти. То је, уствари, идеал највећег броја правника и саставни део идеологије такве државе, која може да постоји само у случају ако у таквој држави *влада право*, тј. уколико је обезбеђена *владавине права*. Принцип уставности и законитости је један од основних принципа уставног система Републике Србије, а уставност и законитост представљају два вида изражавања, управо, једног истог начела – начела владавине права. Наравно, ови појмови могу да се анализирају и посебно, али они ипак не представљају два потпуно одвојена принципа, па се зато о њима може говорити приликом анализе и детаљнијег објашњавања појма владавине права. Наиме, за начело владавине права се може рећи да означава такве међусобне односе у којима "нико нема више права (субјективних права), него што му даје право (објективно право)"¹², док се за исто начело може рећи да оно постоји и важи "само онда када, у пуној мери, обавезује и оне органе који право

¹² Фира, А., Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, Том I, Уставно право Савезне Републике Југославије, Агенција "МИР" и ИП "Цветник", Нови Сад, 1993, стр. 202.

стварају, односно примењују"¹³. Наведени цитати указују на то да уставност и законитост не могу да се поистовете са простим постојањем устава и закона, с обзиром да су они нешто много више од тога, јер означавају обавезу "свих и свакога да се у доношењу правних аката и у предузимању материјалних радњи придржавају устава и закона".

Оно што је веома значајно рећи у самим уводним разматрањима ове дисертације, јесте чињеница да често долази до поистовећивања правне државе и владавине права (демократије)¹⁴ и да између њих постоји знак једнакости¹⁵. Када је реч о коришћењу ових појмова, треба указати на то да је, и поред тога што се у политичким круговима више употребљава термин "правна држава", примеренији термин "владавина права", јер као такав више одговара својој суштини и значењу које има. Наиме, овај појам је обухватнији и означава, поред ограничавања државе правом (поштовање, тј. супрематија закона и поштовање људских слобода), такође и поштовање права. Овај трећи принцип означава ограничење власти, па се, отуда, може рећи да је термин "владавина права" у односу на термин "правна држава" садржајно богатији и знатно прикладнији за коришћење. Није сваки позитивно-правни поредак могуће квалификовати као поредак у коме се спроводи правна држава, јер је за то неопходно да се остваре одређени услови, тј. да неколико најважнијих начела буду садржана у позитивном праву одређене државе. Та начела представљају, уствари, институције владавине и у њих спадају:

- 1) подела власти;
- 2) легитимност власти;
- 3) независност судства;
- 4) уставност и законитост (начело легалитета);
- 5) уставна јемства људских и грађанских права и
- 6) слобода привреде и привредне активности.

Неопходно је постојање свих ових начела и институција да бисмо могли говорити о владавини права (демократији) у једној држави, а посебно је значајно нагласити улогу независности судства (суда као институције и судија као носилаца

¹³ Исто.

¹⁴ Демократију, тј. владавину права и правну државу, могуће је остварити само у вишепартијским системима

¹⁵ Наведене концепције имају доста сличну, скоро идентичну садржину. Међутим, треба рећи да између њих постоје и бројне разлике и оне се односе на њихов настанак, њихово тумачење реалних значења од стране науке и политике и њихове манифестације у пракси.

правосудних функција). О значају ове независности написано је много радова, јер је то појам који је био предмет бројних мислилаца (филозофа, правника, социолога, конституционалиста и других) од најстаријих времена¹⁶, а колика је улога судијске независности за несметано функционисање правног поретка једне државе, говори и податак да је и један од најзначајнијих аката светске предисторије уставности, Душанов законик (донет 1349. године у Скопљу, данашња Република Македонија и допуњен 1354. године у Серу, данашња Грчка). То је био зборник закона средњевековне феудалне Србије или, боље рећи, најважнији закон (устав), који је уз "Законоправило" Светог Саве представљао најзначајнији акт тог периода. Он је у чл. 171. и 172. садржавао одредбе које су гарантовале независност и непристрасност судија, јер је још тада, пре више од шест векова, схваћена улога независности судства као једне од најзначајнијих компоненти за обезбеђивање владавине права и постојање правне државе.

Као што смо напред навели за *владавину права* је карактеристично да објективно право сваком лицу даје одређени обим његових субјективних права и владавина објективног права се успоставља тако што се правом прописује организација и рад државе. Наиме, на тај начин се ограничава државна власт, а искључује слободно (неограничено) поступање државних органа, тако да су држава и њени органи, исто као и сваки појединац, подложни објективном праву. Они не могу да поступају према неким својим правилима, одређеним њиховим субјективним правом, него само према унапред прописаним правилима објективног права и такво њихово ограничење се у правној науци назива "уставност". Овај израз потиче од речи "устав", а он је основни правни акт, који регулише организацију и рад државних органа и утврђује границе државне власти у односу на слободе и права човека и грађанина.

У тексту који претходи овој упоредној анализи владавине права и правне државе, навели смо да правна држава, заједно са демократијом, чини неодвојиву целину. Наиме, таква држава има кључну улогу у остваривању права путем поштовања принципа и поступака који осигуравају слободу појединца и његово учешће у политичком животу. Она је сушта супротност полицијској држави у којој влада самовоља и у којој државна власт није потчињена праву, нити право влада

¹⁶ Овим проблемом су се у својим делима бавили и најпознатији филозофи античког периода, почев од Платона и Аристотела, па све до данашњих дана. Наиме, владавина права представља идеал правне и политичке филозофије, а један од најважнијих циљева овог института је био и остао ограничавање власти, ради избегавања сваке апсолутне и личне владавине.

над државом. У таквој држави, за разлику од правне, делатност државних органа није ограничена у корист слободе грађана, нити су сви везани за право и законе, тако да државни органи могу да делују и када им није дата надлежност одређеног поступка, што значи да могу себе да ставе ван закона. Коначно, када говоримо о овој проблематици и правимо поређење између наведених појмова, морамо указати на чињеницу да се смисао напред наведеног појма "уставност", још прецизније огледа у изразу "конституционализам", који се разликује од израза "конституционалитет".

О овим терминима постоје различита схватања, али је најчешће у употреби мишљење професора уставног права, Јована Ђорђевића, који сматра да конституционализам представља: принцип који гарантује владавину права (искључује самовољу) и поштовање основних слобода и права човека и грађанина; идеју, која у себи садржи борбу за једнакост свих грађана пред законом, а против самовоље властодржаца и покрет за доношење устава, као и борбу за његово остваривање¹⁷. Због ограничености простора у овој дисертацији, нећемо се више задржавати на упоредној анализи ових појмова, али ћемо нагласити да постоји извесна разлика између конституционализма и уставности, јер је конституционализам политички и доктринарни, а уставност претежно правни и функционални појам¹⁸. Такође, у употреби је и термин "уставна власт", који изражава исту садржину као и напред наведени појмови, с тим што је "правна држава" тековина немачке правно-политичке теорије (ова теорија је настала у XIX веку), док је "уставна власт", тековина француске политичке праксе и литературе. Отуда се за "конституционализам" и "уставну власт" може рећи да представљају, у ствари, синониме за један исти појам – "уставност". Треба рећи да су сви наведени изрази скоро идентични и да само представљају различите термине за исте појмове, а заједничка и уједно најважнија њихова карактеристика, јесте да су сви они дело напредних снага. Најзначајнија оријентација ових напредних снага, састојала се у ограничавању власти и везивању државних органа за право (сви су они претече и синоними уставности па је, отуда, уставност у односу на њих са-

¹⁷ Наведено према: Батављевић, Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, 2013, стр. 199.

¹⁸ Како бисмо објаснили ову разлику и олакшали читаоцу да је схвати, указаћемо на то да конституционализам представља један покрет (доктрину), који се залаже за установљавање демократског поретка супротног од политичког апсолутизма, док уставност представља формално-правно израз тог поретка. Видети: Лукић, С., *Основи уставног права*, Културно-просветна заједница Подгорица, Подгорица, 1994, стр. 64-71.

временији и обухватнији појам). Основна идеја наведених принципа јесте ограничавање и обуздавање власти правом, стварање друштва у коме владају право и правила понашања и у коме власт омогућава заштиту слобода и права човека и грађанина.

Говорећи о принципу *поделе власти*, треба рећи да он означава одсуство концентрисања власти у рукама једног лица, групе или одређеног органа, као и одсуство јединства власти. То се омогућава равномерним распоређивањем власти на више носилаца, што доводи до њене равнотеже и успостављања "владавине закона, а не владавине људи"¹⁹. Као други услов за постојање поретка владавине права, наводи се *легитимност власти*, што значи да државна власт и њени органи морају да буду демократски установљени, тј. да изражавају стварну вољу грађана и њихов пристанак на ту власт, који се обезбеђује путем непосредних и потпуно слободних избора²⁰. Ово начело легитимности власти је од изузетног значаја за обезбеђивање владавине права у једном друштву, тако да се о легитимној власти може говорити само уколико су испуњени одређени услови, који се састоје у томе да су избори обављени слободно, тајно и непосредно, да је свим носиоцима бирачког права загарантована једнакост избора и да постоји општост изборног права. Такође, од посебног значаја за обезбеђивање владавине права јесте поштовање *уставности и законитости*, као питања која спадају у саме основе друштвеног уређења сваке државе. Као синоним за ове две категорије (уставност и законитост) веома често се употребљава и други назив - *начело легалитета*, јер оне означавају сагласност нижих правних аката и норми са вишим, а у крајњој линији са законима, тј. са уставом као највишим општим правним актом, који се налази на самом врху хијерархијске лествице свих правних аката (он је основни, најопштији и најапстрактнији закон). Поштовање *уставности и законитости* представља суштину правне државе, тј. "нервни систем" унутрашњег јавног права, а суштина начела легалитета лежи у владавини објективне, а не субјективне воље²¹. Оно што је неспорно јесте чињеница да ове две категорије представљају, уствари, два вида изражавања једног истог начела - *начела владавине права*.

¹⁹ Фира, А., *Уставно право*, Привредни преглед, Београд, 1978, стр. 35.

²⁰ То значи да ови избори морају да обезбеде конкуренцију свих политичких партија и других организација које се боре за власт демократским путем, као и да обезбеде једнаку могућност за придобијање гласача.

²¹ Ова објективна воља је изражена у уставу и законима, тако да правна правила изражена у овим актима важе подједнако за све грађане.

Поред наведена три услова, од посебног значаја за обезбеђивање владавине права је *независност судства*²², која је у најужој вези са начелом поделе власти. Ова независност означава да законодавна и извршна власт (као политичке власти), не могу и не смеју да се мешају у рад судске власти (као стручне власти), чији је рад специфичан. Због тога, суд (као институција) и судије (као носиоци судске власти), морају да буду потпуно независни од било каквих утицаја са стране, ван суда, у вршењу своје функције и морају да суде само и искључиво на основу закона. Само се тако може обезбедити владавина права (правна држава). Такође, оно што је од изузетног значаја за несметано функционисање једног правног поретка и обезбеђивање владавине права, јесу *уставна јемства људских и грађанских права* и она представљају средство ограничавања и контроле државне власти. С обзиром да су ова права природна и неотуђива, да припадају сваком човеку као људском бићу, неопходно је да се уставом установи њихово непосредно остваривање и заштита. Коначно, као изузетно значајан услов за демократизацију друштва, обезбеђивања владавине права и функционисања правне државе, јесте и начело *слободе привреде и привредне активности*, што значи да привреда мора да буде слободна и да се одвија само по економским законима који су њој својствени. То даље значи да деловање ових економских закона не могу (не смеју) да спутавају никакви закони државе, већ они, напротив, треба само да олакшавају и подстичу деловање економских закона²³. У томе, свакако, посебну улогу има устав, који треба да гарантује слободу предузетништва и забрани све акте којима се ограничава слобода конкуренције.

Земље реал-социјализма су доживеле крупне промене последњих деценија XX века услед дезинтеграције совјетске федерације, нестанка СССР-а са политичке сцене и непостојања равнотеже у односима великих сила, као и револуција из 1989. године, у већини земаља тадашњег Источног блока, што је довело до слома социјалистичког режима и хегемоније неолибералног капитализма на економском, односно либералне демократије на идеолошком плану. Све је то довело до јачања и преузимања водеће улоге у свету САД-а и њених западних савезника. После слома комунистичког режима настала је пост-комунистичка ера,

²² Колики је значај независности судија и судске власти уопште, указује и чињеница да је још у XIV веку, један од најважнијих аката светске предисторије уставности, Душанов законик, посебну пажњу посветио обезбеђивању судске независности, стављањем и самог цара под испод овог најважнијег правног акта тога времена.

²³ Саморегулисање треба да буде основно начело одвијања привредног живота.

а на површину су избили националистички, социјалистички и сецесионистички покрети са далекосежним последицама, које су се огледале, пре свега, у избијању грађанских ратова, великим материјалним разарањима и огромним људским жртвама. Све је то било дуго планирано и разрађено у светским центрима моћи још половином прошлог века (одмах после Другог светског рата) и само се чекао погодан тренутак за реализацију планова. Наравно, у свему томе није могла да буде заобиђена ни бивша СФРЈ, на чијем се растурању и дезинтеграцији, како изнутра, тако и споља, радило свим силама, буквално од самог стварања Прве југословенске државе Краљевине СХС 1918. године.

Ови немили догађаји су широм отворили врата различитим облицима деструктивне енергије, пре свега, насиљу и криминалу у свим његовим облицима, као и бројним негативним појавама и процесима у правном и политичком систему. Зато је стално истицан захтев да се успостави функционисање правне државе, а то је нужно наметало и потребу промене принципа организације власти. Наиме, да би могла да буде реализована идеја стварања правне државе, потребно је било да буду испуњени бројни услови и ту се мисли, пре свега, на поделу власти и обезбеђивање поштовања овог начела као "политичког и правно-техничког начела организације државне власти... Правни разлог у корист овог принципа је тај, што је без поделе власти немогућа правна држава"²⁴. Међутим, подела власти, тј. раздвајање законодавне, извршне и судске власти био је неопходан услов за стварање такве државе и до тога је дошло усвајањем Устава СРЈ 1992. године, када је овај принцип поделе власти уграђен у нови уставни систем тадашње (Треће југословенске) државе.

Све се то одиграло у веома тешким и сложеним политичким, економским и безбедносним условима, тако да је питање организације власти, било и остало, од посебног значаја за успостављање (и развијање) одређеног политичког система. Због тога је начело поделе власти одувек привлачило нарочиту пажњу због своје демократске природе, што посебно оправдава приступање обради ове изузетно значајне теме. Отуда, овај облик власти је неизбежно нашао своје место и у политичком систему наше земље, с обзиром да се, слободно можемо рећи, налазимо у времену и простору када је све присутнија тенденција враћања на

²⁴ Станковић, Г., *Судска и правосудна управа*, Рукопис, стр. 1.

поделу власти. То се, посебно, односи на земље бившег социјалистичког система, у којима овај модел организације власти доживљава своју ренесансу.

Постоје бројни разлози који оправдавају бављење овом изузетно сложеном и значајном проблематиком и покушај да се подела власти обради на један свеобухватан начин, који би дао знатно јаснију слику о овом моделу организације власти. Наиме, сама подела власти побуђује, како теоријски, тако и практични интерес и за то се могу навести бројни разлози. На првом месту, може се навести податак да су, све до данашњег дана, иако је овај модел одувек привлачио пажњу бројних теоретичара, многа питања остала нерешена и недовољно разјашњена, јер постоје бројне позитивне и негативне карактеристике оваквог начина организовања власти у једној држави. Такође, политичко-правна теорија се у Републици Србији релативно мало бавила проблемом поделе власти у важећем Уставу наше земље, донетом 8. новембра 2006. године, на православни празник Митровдан (отуда, често називан и "Митровдански" устав). Зато не постоји јединствено гледање на модел поделе власти, чему доприноси и чињеница да он (као ни модел јединства власти) није довољно јасан, што је један од главних разлога за опредељивање за ову тему докторске дисертације. Оно што је посебно значајно нагласити, јесте да је за изучавање овако сложене проблематике неопходан интердисциплинарни приступ, што значи да се морају применити методе и резултати бројних наука.

Као што смо напред навели, начело поделе власти у Уставу Републике Србије је узето као предмет проучавања овог рада, на шта су пресудан утицај имали политички значај и теоријска интересантност теме. Но, и поред тога, ова тема није добила у нашој уставно-правној и политичкој теорији оно место које заслужује, јер је релативно мало радова посвећено подели власти у Републици Србији, а у складу са сада важећим Уставом из 2006. године. Због тога ћемо у овом раду узимати у обзир само оне чињенице које сваки научник може да провери објективним и непристрасним посматрањем, без икаквог претходног религиозног, филозофског или политичког предубеђења. Друштвене науке су код нас, као и у свим земљама које су биле чланице Источно-европског блока биле, у име тзв. партијности (постојала је само једна партија, владајућа), стављене у службу политике (биле су дуго у подређеном односу), као што је наука у средњем веку

била стављена у службу цркве и феудалног поретка²⁵. Због тога сматрамо да наука уопште, а посебно друштвене науке, мора да има далеко већу улогу у савременом друштву и да ни у ком случају не сме да буде подређена било коме, а посебно не политици и политичарима као носиоцима политичких активности. Напротив, друштвене науке у свом деловању морају да полазе од истине и конструктивне критике, без икаквих претходних веровања или убеђења, која само могу да онемогуће и спрече истраживача у његовом непристрасном сагледавању појава²⁶.

Глава 2. Историјски развој принципа поделе власти

Када је реч о развоју саме идеје о подели власти кроз досадашњу историју, треба указати, најпре, на чињеницу да је власт, као таква "опасна" за оне који је поседују и врше, јер постоји увек могућност да је злоупотребе, па је, зато, идеја о напуштању јединства власти и концентрисања овлашћења у рукама једног лица, групе лица или органа, веома дуго сазревала.

1. Порекло (предисторија) поделе власти

Говорећи о предисторији поделе власти, најпре ћемо указати на недвосмислену чињеницу да постоје бројни докази да ово учење има своје корене (изворе) у грчком полису, тј. у тзв. политичком праву старог света. О томе нам говоре бројни записи Платона и Аристотела. То су најзначајнија сведочанства о праву и држави тадашњег полиса, јер у њима постоје докази да је полис играо (у то време) значајну улогу, коју данас има држава за своје грађане. У овим записима се, већ на први поглед, могу видети најраније идеје (корени) о подели власти у држави²⁷. Тако, на пример, Сократов ученик Платон²⁸ је у полису разликовао три главне институције – скупштину, веће и магистрате, чиме је поставио најраније

²⁵ Политичари су очекивали од науке да оправда њихове ставове и захваљујући наведеној подређености науке политици, у томе су, најчешће, и успевали.

²⁶ О напред свим овим пропустима и негативним тенденцијама током вишегодишњег постојања наведеног схватања, видети шире у Гамс, А., *Својина*, Универзитет у Београду и Институт друштвених наука, Београд, 1987, стр. 4-6.

²⁷ О овоме видети: Платон, *Држава. Државник. Закони*, Београд, 1971; Аристотел, *Устав Атенски*, Загреб, 1948; Аристотел, *Политика*, Београд, 1970.

²⁸ Овај старогрчки филозоф (грч. Πλάτων; Атина, 427. п. н. е. - 347. п. н. е.) и беседник је био Аристотелов учитељ, а његов утицај је био огроман, јер је, између осталог, основао и Академију у Атини на којој је предавао и писао о многим филозофским темама.

корене идеје о подели власти у држави, док његов ученик Аристотел разликује три елемента која постоје у сваком државном уређењу. То су *законодавна власт* (одлучује о рату и миру, о савезима, о законима и слично), затим *извршна власт*, која пред првом влашћу полаже рачуне (различити магистрати или "административни службеници") и *судска власт*²⁹.

Када говоримо о власти, не можемо да не поменемо познату Платонову мисао да је "од свих казни највећа она да будеш под влашћу горег, кад већ сам нећеш да владаш"³⁰. То значи да када у једном човеку или целој држави "боље влада горим", долази до тога да човек постаје бољи (самим тим, и држава), што доводи до јачања слободе човека и слободе целе државе. Обрнуто, када горе у човеку или држави влада бољим, то доводи до поробљавања човека и стварања лошијих људи и горе државе, смањивања слободе човека и државе и стварања обавезе да се сачува народ од расула, јер таква ситуација изазива, на крају, тиранију, олигархију или анархију. Отуда, по његовом схватању, у таквој држави у којој најгоре пролазе поштени, праведни и добри појединци, а најбоље непоштени и неправедни, држава мора да буде другачија, тј. добра и праведна. Зато је она дужна да усагласи разлике које постоје у човеку (настају самим рођењем), испоштовати такву поделу људи по природи ствари и у складу са њом да уреди саму себе. Наиме, по Платоновом мишљењу, у свакој држави, већ по рођењу, постоје три различите групе људи, и то: 1) они који се у животу руководе умом, 2) затим, они који се руководе разумом и, коначно, 3) они који се руководе чулима. Зато први треба да владају, други да чувају, а трећи да раде, тј. први треба да буду владари, други чувари, а трећи радници. То је позната идеална Платонова држава, у којој "сваки појединац обавља само свој посао и не трпа се у мноштво других послова"³¹, јер ће тако свако да чини оно што треба и да ће се само створити праведна држава и обезбедити срећан живот за све.

Шта је Платон овим хтео да каже? По његовом учењу, над свим идејама се налази идеја добра (она је изнад њих) и, као таква, омогућава све наше знање и указује да људи треба да буду мудри, храбри, умерени и праведни и само такви треба да буду на врху државе. Праведност се може обезбедити у једном друштву, само ако на њеном врху буду људи који садрже у себи све овакве врлине. Само се

²⁹ Упореди: Аристотел, *Политика*, Београд, 1970.

³⁰ Платон, *Држава*, БИГЗ, 1976, 347 ц.

³¹ *Исто*, 433 д.

у таквој, тзв. идеалној држави, која остварује идеју праведности, може достићи праведност за сваког појединца. Но, таква умна владавина је могућа само у држави која је праведно уређена, која је мудра, храбра и умерена, у којој се свако бави оним за шта је самим рођењем предодређен захваљујући својим способностима. С обзиром да су умом обдарени само изразито ретки појединци, такву државу је веома тешко формирати, јер би у њој постојала умна владавина и законита слобода, која је, управо, и могућа само у праведно уређеној, мудрој, храброј и умереној држави. Зато, по мишљењу овог великог старогрчког мислиоца, филозофи треба да владају и да мудрост треба да влада над свим осталим врлинама човека, као што највиша идеја добра стоји над свим идејама, јер само ко влада собом, може да влада и државом. Праведност треба да буде критеријум по коме се држава уређује, јер управо овај критеријум подржава највишу идеју – идеју добра.

Оно што је за Платона карактеристично јесте да он заступа тзв. вертикалу највише идеје добра, тј. хијерархију врлина "одозго ка доле". У те врлине спадају ум, разум и чула, с тим што између њих не постоји равнотежа (хоризонтала), него се ум налази изнад разума, разум изнад чула, а чула изнад тела. Управо, због тога, Платон и заступа своју идеалну државу, која једино може да буде правична и у којој најпре долазе филозофи, затим чувари и на крају радници. За разлику од њега, Аристотел прихвата тзв. хоризонталну правду и у тој хоризонтали се уравнотежују све супротности и разлике. Као што је познато, овај чувени мислилац није прихватио организацију државе дату од стране његовог учитеља Платона (тзв. "биолошка" организација), него је сматрао да се држава може организовати по основи преовлађујућег квалитета или квантитета, тј. по ауторитету једног лица, групе људи или већине у друштву. Треба рећи да је и сам Платон, као идеалиста, под саму старост увидео да није могуће створити замишљену идеалну државу. Зато је он у свом делу "Закони" предложио стварање мешовите владе, која би, по његовом мишљењу, била најбоље решење за избегавање недостатака које сваки "чист" облик владе има у себи. Управо би таква мешовита влада могла да споји добре стране монархије, с једне стране и демократије, с друге стране³². Аристотел је у свом познатом делу "Политика" изложио најбоље начине организовања појединих државних облика³³ и увео познату троеобну организацију власти. На тај начин, ова два позната грчка

³² О овоме видети шире: Јовановић, С., *Из историје политичких доктрина*, БИГЗ, Београд, 1990, стр. 15-42.

³³ Лукић, Р., *Историја политичких правних теорија*, Прва књига, Научна књига, Београд, 1956, стр. 124-126.

филозофа су указала на потребу стварања равнотеже између различитих друштвених слојева.

Чињеница је да се античка политичка мисао није дубље бавила теоријским основама представничког система, тј. политичком репрезентацијом, онако како се она данас схвата и како је њено савремено значење. Наиме, и Стара Грчка и Рим су за свој идеал имали непосредну демократију, с тим што је та демократија била предвиђена само за слободне грађане, а не и за робове, жене и странце (у Риму и за гладијаторе). Ова античка демократија је, значи, представљала "парадигму непосредног одлучивања грађана о јавним пословима"³⁴, али се, и поред тога, може констатовати да је у оквиру ове демократије дошло до стварања и првих облика представничког одлучивања, што се закључује анализом радова појединих античких мислилаца у којима се могу наћи зачеци политичког представништва. То значи да су Платон и Аристотел, још у то доба, трагали за "најбољим обликом државе", констатујући да је најбоља она влада која је способна да испуни захтеве "правде и правичности"³⁵.

Ови антички мислиоци су претече теорије поделе власти и први њени заступници. Тако је Платон био заступник идеје за стварање мешане државе³⁶ и залагао се за комбинацију монархистичког модела мудрости са демократским начелом слободе. Ова два начела су потпуно супротстављена, али је уз помоћ њих Платон тражио унутрашњу стабилност државног уређења, сматрајући да је неопходно успостављање равнотеже, тј. сучељавање различитих принципа владања. Још је спартански законодавац Ликург (950. п.н.е.) и зачетник спартанског војничког друштва, превелику моћ спартанских краљева ограничио формирањем Савета старца. Утицај Ликурга је видљив и у делима самог Платона, Диогена и Зенона, који су хвалили његове законе, с обзиром да је он у спартанском друштву био главни законодавац и творац устава. Платон се позивао на Ликургеове ставове о ограничавању краљевске власти, тако да је његова идеја за мешовито владање, заправо, значила стабилност и унутрашњи склад политичког поретка. Он је свој концепт за мешовиту државу развио у својим делима "Државник" и "Законик".

³⁴ Ђукић-Вељовић, З., *Огледи о политичком представништву и изборима*, Правни факултет, Београд, 1995, стр. 27.

³⁵ О овоме видети шире: *Исто*, стр. 27-28.

³⁶ На формирање Платонових идеја о политици и о организацији власти у једној држави, велики утицај је имало практично искуство Спарте.

Најпознатији Платонов ученик је био Аристотел, који је наставио његово учење и остао забележен у историји као најсвестранији и најученији грчки филозоф (сматра се једним од најутицајнијих мислилаца Антике). Он је први сагледао и указао на три елемента државне власти у која спадају саветодавна власт, извршна власт и судство, што је, касније, послужило као основа за настанак тријалистичке теорије за поделу државне власти на законодавну, извршну и судску власт. Аристотел је, попут његовог учитеља Платона, био убеђен да превелика власт сконцентрисана у истим рукама, представља основни узрок пропадања државе и уништавања моралних вредности појединца. Он је ово своје учење изложио у познатом делу "Политика", које је знатно касније извршило изузетно велики утицај на политичку мисао Марсилија Падованског (око 1275. - око 1342.).

Полазећи од Платонових и Аристотелових идеја³⁷, познати римски мислилац Полибије (II век п.н.е.) је дао слику римског устава и извршио политичку анализу римске државе, полазећи од тога да је за организацију власти римске државе тога доба најбоља мешовита влада. Отуда је у свом чувеном делу "Историја римских политичких институција" предлагао успостављање мешовитог облика државе³⁸, али је за њега карактеристично да је он продубио основну мисао својих грчких претходника и развио једну врсту теорије о подели (и равнотежи) власти. У томе се и састоји његова оригиналност, јер је такву мешовиту владу схватао у правом смислу речи у којој егзистирају равноправни елементи разних облика. Све три власти које су постојале у римској држави (конзули, сенат и скупштина), контролисале су једна другу и спречавале, на тај начин, да једна од њих постане превише моћна, тј. доста надмоћнија у односу на преостале две. На тај начин се чувала моћ држава и спречавало њено опадање, јер се остваривала равнотежа политичких сила. Управо, овај мешовити облик владавине у коме су садржани елементи монархије, аристократије и демократије³⁹, представљао је основу трајности Спарте и Рима. По схватању Полибија, ове три власти омогућавају равнотежу у држави, јер међусобно ограничавају једна другу, а то ограничавање и расподела надлежности између њих спречава евентуалне злоупотребе до којих би могло да дође. У свом познатом делу "Историја" он је показао да у Римској

³⁷ Аврамовић, С., *Старогрчка баитина*, Зборник "Темељи модерне демократије", Београд, 1989, стр. 17.

³⁸ Овакав облик државе су препоручивали Платон и Аристотел у својим делима "Закони" и "Политика".

³⁹ Полибије је, као познати историчар Старог века на примеру Римске републике, развио идеју за мешовиту владу, као облик за спајање монархијског, аристократског и демократског начела. Он је први наговестио елемент теже и противтеже између посебних (одвојених) органа са истом снагом, разрађујући право на вето као инструмент за ограничавање државне власти.

републици није постојала чврста подела државних функција између засебних (одвојених), тако да је постојала подела на исту врсту државних функција између различитих органа.

Полибијево учење и залагање за мешовиту владу је извршило велики утицај на развој правног аспекта начела поделе власти у правно-политичкој мисли Џона Лока и Шарла Монтескјеа. Због тако дубоке и свестране анализе наведеног узајамног односа ових власти, Полибија су многи оправдано сматрали *претходником* теорије о подели власти, а ову теорију је француски филозоф и конституционалиста Шарл Монтескје *најпотпуније формулисао*. Посебно треба нагласити да је Монтескјеова теорија настала у првој половини XVIII века, док су своја гледишта и учења Платон, Аристотел и Полибије формулисали 2.000 година раније, тако да се они слободно могу сматрати правим зачетницима принципа поделе власти, у чијим се теоријама налазе клице поделе власти.

Ове Полибијеве ставове о мешовитом облику владе надоградио је касније Цицерон у првој половини I века п.н.е, с тим што је он, желећи да формулише теорију идеалне државе, комбиновао наведени принцип мешовите државе са принципом владавине права. Притом је прихватио Полибијево мишљење да је једини трајан облик мешовити облик, који је остварен у римској Републици, али такав систем поделе и равнотеже власти који су они представљали као идеалан, није могао дуго да функционише. Основни разлог престанка функционисања оваквог система, састојао се у томе што је, коначно, дошло до превласти једне или друге власти (једне или друге класе). Овде треба указати и на чињеницу да је око 200. године било заступљено начело познатог римског правника Улпијана, који је био представник схватања "*Quod principi placuit, habet vigorem*" ("Што је владалац благоизволео, то има снагу закона"). Међутим, ово Улпијаново начело је веома брзо добило своје значајне противнике, који су опонирали теоретичарима тога времена - заступницима апсолутне монархије. То значи да је ова теорија неограничене монархије добила своје противнике много раније од формулисања теорије о суверености народа крајем XVIII века, што значи да је период апсолутне монархије представљао зачетке теоријских захтева преласка са "божанских" на "земаљска" начела организације власти⁴⁰.

⁴⁰ Чињеница је да су у основама апсолутне монархије постојала и да су се веома дуго одржавала теократска оправдања неограниченог владања монарха. Међутим, почетком XVIII века појавили су се и други

Када говоримо о том, веома значајном, периоду постепеног преласка са божанског оправдања политичке власти на овоземаљске принципе, треба рећи да се појавило ново схватање, по коме се та власт отелотворује у монарху који је апсолутни и неограничени владалац, али који ипак од свог народа добија "пристанак" за свечано постављање на тај највиши положај у земљи.

Чињеница је да се приликом тумачења саме суштине идеје политичког представљања, антички период историје цивилизације, ни у ком случају, не може заобићи (то се може рећи и за прве деценије средњег века). Међутим, мора се указати на то да се корени модерног представничког система, који су оставили највећи утицај на његов даљи развој, могу наћи у каснијој борби између духовне и световне власти (ову борбу је, већ у раном средњем веку, наметнула Католичка црква). Поред наведених учења Платона, Аристотела и Полибија, која су настала још пре нове ере, незаобилазно и веома значајно место заузима Велика повеља о слободама (*Magna carta libertatum*) донета 1215. године. Наиме, то је био један изузетно кратак текст, чијим одредбама је ограничена, до тада, апсолутна (неограничена) власт краља, а проширена права племића⁴¹. Због такве своје улоге, многи су склони, како раније, тако и данас, да ову Повељу сматрају најстаријим, тј. првим уставним документом у свету (уопште) и, као таквим, каменом темељцем законитости. Овим актом је, по први пут, на такав начин (уговором) "отргнут" један, само мали, али веома значајан, део вршења власти у корист племства (енглеских барона). У овоме се могу наслутити прве клице будуће теорије о суверености народа и ту, несумњиво, изузетну улогу има познати италијански схоластички филозоф и један од најважнијих католичких теолога, Тома Аквински (1225-1274.), који је дао значајан допринос у даљем развијању Аристотелових идеја у погледу политичке организације друштва. Његова заслуга у постављању основа ове теорије се састоји у томе што он "међу првима у 13. веку, уводи поред појма, 'природни закон' и појам 'људски закон', који је тековина људског ума, а не 'божије воље'"⁴².

принципи о организацији и вршењу власти, који грађанину дају могућност да сам ствара политичке институције и да, самим тим, контролише њихов рад.

⁴¹ Без обзира како се у теорији схвата значај радова који говоре о овој Повељи, треба рећи да је она представљала изузетно значајан документ, који је у уставној историји заузео место које и заслужује. Наиме, ова Повеља има кључно место у светској предисторији уставности (пореклу устава), јер је то био, на неки начин, први акт којим је окончана, до тада апсолутна власт краља "Џона без земље".

⁴² Ђукић-Вељовић, З., *Нав. дело*, стр. 29-30.

После смрти Томе Аквинског, један од најзначајнијих мислилаца, који је стварао крајем XIII и почетком XIV века и који је доста допринео настављању учења свог претходника (иако се у неким ставовима разликовао од њега)⁴³, био је Марсилије Падовански. По његовом схватању, људска воља је представљала извор закона и та воља ствара и саму државу. Зато народ не чини само моћна феудална властела, него напротив, сви грађани, па се и закон налази изнад самог владоца и саме власти. Наравно, веома значајно место у светској предисторији уставности је заузимао и чувени Душанов законик, донет 1349. године и допуњен 1354. године, који је, такође, садржавао бројне норме у судском поступку, гарантујући независност и непристрасност судија, стављајући и самог цара испод тог Законика, као највишег акта времена у коме је он живео и стварао. То се може најбоље видети из одредбе члана 172, која каже: "Све судије да суде по закону, право, како пише у закону, а да не суде по страху од царства ми".

С обзиром да Енглеска представља колевку парламентаризма, у којој су настали бројни институти који се и данас примењују, у овој земљи су после доношења Велике повеље о слободама усвојени бројни акти који су прихватили, даље разрађивали и проширивали начела која су постављена у овој Повељи. Између тих аката, посебно се издвајају Петиција права (*Petition of rights*) из 1628. године, Споразум народа (*Agreement of the People*) настао у периоду 1647-1649 године⁴⁴, *Habeas Corpus Act* из 1679. године⁴⁵, Закон о правима (*Bill of Rights*) из 1689. године, *Act of Settlement* из 1701. године. Наведена Петиција права на чије доношење се чекало пуна четири века од усвајања Велике повеље о слободама, а скоро три века од доношења Душановог законика, у први план ставља ограничавање власти монарха, што су преузели и јасније изражавали касније донети акти. Ту, посебно, истичемо и Кромвелов покушај да 1653. године донесе први потпуни писани устав, који је носио назив Инструмент власти (*Instrument of Government*). Чињеница је да су у Енглеској доношени многи акти уставног карактера, али никада није био донет формално-правни кодификовани устав. Овај Кромвелов покушај примене Инструмента власти је пропао, али су многи конституционалисти сматрали да овај правни акт може да буде у теорији

⁴³ Падовански се разликовао од Аквинског, јер је оспорио мешање цркве у јавни живот и одвојио веру од ума. О овоме видети шире: Тадић, Љ., *Филозофија права*, Загреб, 1983, стр. 56-57.

⁴⁴ Овај Споразум, уствари, представља серију манифеста који су објављени у наведеном периоду, који су имали за циљ уставне промене у Енглеској.

⁴⁵ Наведени Акт представља први и одлучујући корак у настојању да се створи модерно правосуђе, које би било постављено на демократским и либералним основама.

прихваћен као први прави писани устав. Међутим, иако је овај значајни документ и формално, и садржајно одговарао захтевима који су потребни да би један акт могао бити сматран уставом, он је, ипак, остао непримењен, с обзиром да је племство, у то време, сматрало да и без њега има довољно власти.

Наравно, овде треба нагласити да су значајно место у ограничавању власти заузимао и други правни акти, као што су основни закони у Француској, донети у време Анрија IV (*Lois fondamentales de l' Etat*), познатог као Анри Бурбонски, који је владао као краљ Француске у периоду 1589-1610. године. Ови закони су саставни део Основних закона Краљевства, који се појам, према мишљењу бројних аутора, први пут појавио 1575. године. Под појмом основних закона сматрана су одређена правила које је француско (јавно) право стављало изнад суверене воље краља, с обзиром да, у то време, у Француској није постојала подела власти. Наиме, целокупна власт (законодавна, извршна и судска) је била концентрисана у рукама краља, који није морао да прихвати мишљења и ставове других државних тела (парламената, скупштина општих сталежа, министара, судова и других), с обзиром да су ови органи имали само саветодавну функцију и помагали су краљу у његовом раду⁴⁶.

Наравно, не можемо, а да овом месту не поменемо и учење немачког правника и калвинистичког политичког филозофа, Јоханеса Алтузијуса (1563-1638.), који је своја схватања изложио у свом најпознатијем делу "*Politica Methodicae Digesta*" из 1603. године. На овом месту ћемо се осврнути само на неколико његових најважнијих ставова који се тичу политичке организације друштва. Пре свега, посебан значај, по нашем мишљењу, има Алтузијусово схватање да "*оно што је бог у свему, то је закон у држави*", као и став да се удруживање (конфедерално) различитих облика организовања народа⁴⁷ врши путем уговора. У вези са овим његовим другим ставом је и трећа теза према којој монарх није изнад народа и закона, већ је он обавезан да поштује уговор који представља сагласност народа⁴⁸ и њега самог, тј. краљевска власт не би могла да постоји без чињенице да су све јединице тог конфедералног удруживања сагласне.

⁴⁶ Ова концентрација власти у рукама једног човека се може видети из чињенице да је краљ могао, у сваком тренутку, да распусти и реформише, без икаквог ограничења, друге државне органе и да не послуша њихове савете и препоруке.

⁴⁷ У ове облике спадају, на пример: провинције, корпорације, градови и друге.

⁴⁸ Ово, с тога што је народ носилац суверености.

Наведена теза Алтузијуса о значају бога и закона у свемиру, односно држави, представља клице успостављања правне државе⁴⁹.

2. Модерна размишљања о подели власти

У модерној држави је организација власти спроведена, углавном, према начелу поделе власти⁵⁰, а наведену концепцију о расподели власти у модерном смислу, први је формулисао Џон Лок (1632-1704.), енглески правни и политички филозоф у свом познатом делу "Две расправе о грађанској влади" (*Two Treatises on Government*, 1689-1690.). Политичка филозофија енглеског мислиоца Џона Лока, заснована је на доктрини природног права и темељним начелима либерализма и садржи у себи бројне идеје о ограничавању власти, које уствари представљају и најзначајнији део његовог учења. Најзначајнији Локов допринос стварању модерне државе и успостављању савремене представничке владе био је у томе што се он залагао за поделу власти на законодавну, извршну и "федеративну"⁵¹, при чему је прва од њих основна и највиша, друга је подређена првој, док је функција треће власти заштита државе од спољних непријатеља. Поред тога, овај енглески мислилац у свом најпознатијем делу даје анализу и објашњење улоге судске власти у држави, права и обавеза грађана, постојања приватне својине и слично. Суштина његове теорије се огледа у оправдавању успостављања такве владавине у којој би овлашћења краља била уставом ограничена (уставна монархија) и у којој би народ имао право да на силу одговори силом, односно да се, на такав начин, супротстави сваком насиљу оних у чијим рукама се налази власт.

Овај енглески мислилац је развио идеју за ограничену власт. То је, уствари, била идеја за владање, што је ограничено својом сврхом и својим методама. Исту ову концепцију даље је разрадио и унео дефинитивно у науку, француски политички мислилац и теоретичар Шарл Монтескје у свом чувеном делу "О духу закона" (*De l' esprit des lois*, 1748.). Монтескје је заступао тријалистичку теорију о државним функцијама, тј. властима (за разлику од дуалистичких и квадријалистичких) и остао је, до дана данашњег, најзначајнији представник

⁴⁹ Схватања Јоханеса Алтузијуса су детаљније и знатно шире анализирана у делу: Ђорђевић, Ј., *Политички систем*, Београд, 1977, стр. 270-273.

⁵⁰ О овоме видети шире у Јовановић, С., *Основи правне теорије о држави, Друго прерађено и проширено издање*, Геца Кон, Београд, 1914, стр. 191-192.

⁵¹ Ђукић-Вељовић, З., *Нав. дело*, стр. 35.

начела поделе власти. Наравно, овде је веома битно нагласити чињеницу да, као што смо у овом пасусу већ навели, елементе теорије о подели власти срећемо и раније од Монтеѕкјеа и то код Џона Лока, а пре њега, чак и код холандског правника, филозофа, писца и дипломате Хуга Гроцијуса, који је стварао у првој половини XVII века и који се сматра оснивачем науке међународног права и првим мислиоцем заступником идеје о природном праву. Међутим, иако се творцем теорије о подели власти, обично сматра Џон Лок, треба нагласити да се његов допринос састоји, пре свега, у постављању само неких основних идеја, које су се искристалисале у стварно начело поделе власти тек у напред наведеном делу "О духу закона", тако да се ово својство творца теорије о подели власти може са разлогом приписати Шарлу Монтеѕкјеу. У начелу, за Локов концепт принципа поделе власти, битни су следећи елементи: устав, као акт за утврђивање и разграничавање државних функција и народни суверенитет, као основа за успостављање ограниченог уставног владања.

За Монтеѕкјеа је питање расподеле власти представљало нужан услов и гаранцију "политичке слободе грађанина"⁵², а самим тим и средство за успешну борбу против деспотизма, јер је по његовом мишљењу, веома опасно да у истом лицу или телу које врши власт дође до сједињавања законодавне и извршне власти. Наиме, у таквом случају нема слободе, као ни ако судска власт није одвојена од претходне две, па је, отуда, потребна подела власти на више грана, тј. носилаца, како не би постала апсолутна и како би различити носиоци власти могли да контролишу једни друге и да тако одржавају равнотежу власти. Само тако је могуће спречити злоупотребу власти, јер се међусобним "обуздавањем" власти⁵³ обезбеђује слобода грађана и њихова заштита. Наведени трочлани модел поделе власти, чији је најпознатији представник, управо Шарл Монтеѕкје, доследније је изведен у његовој теорији, него што је то случај у формулацији Џона Лока⁵⁴. Због тога је допринос теорији о подели власти овог француског мислиоца веома велики, јер је ово начело везао за демократију и остваривање људских слобода, како би се спречила злоупотреба власти од стране њених носилаца.

⁵² Подгорац, Т., *Димитрије Давидовић, творац Сретењског устава*, 150 година од доношења Сретењског устава, Универзитет "Светозар Марковић", Крагујевац, 1985, стр. 188.

⁵³ О овоме је детаљно писао Монтеѕкје у свом наведеном делу "О духу закона", Том I, Филип Вишњић, Београд, 1989, стр. 173-176.

⁵⁴ За Монтеѕкјеа се слободно може рећи да је као заступник схватања енглеског конституционализма, настављач учења Џона Лока.

Значајан корак на путу ка развоју и ширењу корпуса људских права, њиховом гарантовању и ограничавању власти која је била у рукама једног човека или групе појединаца, представљало је доношење Америчке декларације независности 1776. године, у којој је изражена тзв. конституционализација власти (ова конституционализација је изражена и у чувеној Француској декларацији права човека и грађанина из 1789. године), која представља ограничавање власти у интересу слободе. Отуда се ова наведена америчка Декларација, која је у себи садржавала тзв. "очевидне истине"⁵⁵, заједно са Уставом америчке државе Вирџиније 1776. године, сматрају најважнијим документима у области развоја људских права. Такође, овај Устав Вирџиније се, веома често, назива и првим писаним уставом, јер је садржавао принцип поделе власти на законодавну, извршну и судску и прокламовао принцип да власт припада народу. Међутим, данас је, скоро, опште-усвојено схватање да првим писаним уставом треба сматрати онај који има дужу примену и већи значај, тј. Устав САД-а из 1787. године и који се сматра доајеном међу уставима. Наиме, овај Устав је установио федерални облик уређења државе, чврсту (ригидну) поделу власти, председнички систем власти и, уз накнадно усвојене амандмане (укупно 27 – првих 10 је донето 1791, а последњи је донет 1992. године) и у примени је остао све до данашњих дана. Усвајањем наведеног Устава САД-а из 1787. године започела је једна, слободно можемо рећи, нова ера у организацији власти, јер је овај, по опште-усвојеном схватању, први писани устав, организовао власт према принципу њене расподеле, а ово организационо начело представља принцип на коме почивају бројни савремени системи власти. Отуда је начело поделе власти данас високо развијено и примењено у многим земљама, што само потврђује чињеницу да је утицај Монтескјеовог учења на модерну уставност био и остао изузетно велики. Као што смо видели, ову теорију су прихватили, пре свега, "очеви оснивачи" америчке демократије, а затим и творци француских устава из 1791. и 1795. године. Све је то утицало да се ова доктрина, временом, све више сматрала универзалним критеријумом уставне државе.

Као што смо напред навели, Вирџинија је донела 1776. године први писани устав на америчком континенту, који је веома детаљно, јасно и прецизно у својим одредбама садржавао принцип поделе власти. Наиме, према овом Уставу, било је

⁵⁵ Ове очевидне истине су биле стављене ван домашаја сваке власти и гарантовале су, између осталог, да су сви људи створени једнаки, да сви имају права на живот, на слободу и стварање среће.

предвиђено да "леги­с­ла­тив­ни, е­г­зе­ку­тив­ни и суд­ски депар­т­ман бу­ду од­во­је­ни и раз­лич­и­ти", та­ко да ни један од њих не може да врши више од једне власти у исто време. Ова идеја расподеле власти врло брзо је прихваћена и у другим државама америчког континента, тако да је власт према овом принципу органи­зо­ва­на, на пример, у уставима Пенсилваније и Северне Каролине донетим 1776. године, затим у уставима Џорџије и Њу Хемпшира из 1777. године, у Уставу Масачусетса из 1780. године, као и у Уставу Вермонта из 1784. године.

Оно што је карактеристично за поделу власти у овом периоду (1776-1789.), јесте чињеница да организација власти према овом принципу није спровођена у правом смислу речи, јер није постојала никаква узајамна контрола, а самим тим и неопходна равнотежа између три власти – законодавне, извршне и судске, иако су оне биле поверене посебним органима. То је учињено у првом федералном уставу САД из 1787. године, који није само вербално признавао поделу власти, него је то учинио на један недвосмислен и јасно предочен начин (Уставотворна конвенција у Филадельфији је јула 1787. године усвојила Резолуцију којом се на изричит начин афирмисала доктрина о подели власти)⁵⁶. Отуда и не чуди податак да су, управо, прва три члана Устава САД-а посвећена законодавној, извршној и судској грани власти⁵⁷ и да су ове три гране власти биле независне и посебне. Тако прихваћен начин организације власти омогућио је настанак специфичног, председничког система у коме је народ носилац извршне власти и, отуда, он бира Председника, који је "шеф" ег­зе­ку­тиве и њен једини носилац, јер не постоји влада у класичном смислу речи (тзв. "моноцефална ег­зе­ку­тива"). Поред тога, главни допринос америчке уставности теорији о подели власти, састоји се у томе што је уведена и трећа грана власти – судство, што је довело до судске контроле уставности права, које нема без поделе власти⁵⁸. Управо је прихватање идеје "*checks and balances*" о тежама и противтежама, тј. о контролама и равнотежама, омогућила вршење судске контроле уставности права.

Због свог брзог "продора" и позитивних карактеристика које су уочене у примени, овај принцип поделе власти је прихваћен и у уставима Француске

⁵⁶ Наиме, значај, снагу и делотворност наведеном Уставу САД-а из 1787. године даје чињеница да је наведеном Резолуцијом било предвиђено да ће три департмана државне власти бити, уствари, три посебне и независне гране власти.

⁵⁷ Према овим члановима, Конгресу, тј. Представничком дому и Сенату припада сва законодавна (леги­с­ла­тив­на) власт, Председнику САД-а припада сва извршна власт, док судска власт припада судству.

⁵⁸ Подела власти је неопходан, нужан претходни услов наведене контроле, која је једна од најзначајнијих "карика" у спречавању неправилног вршења власти.

револуције и рестаурације. Наиме, само неколико године после доношења Устава САД-а, чија је ретификација трајала пуне три године (до 1790.), његове идеје су прихваћене и у Француској буржоаској револуцији, која је у својим актима применила одредбе теорије о подели власти. Тако је схватање о организацији власти, које је француски конституционалиста и теоретичар Шарл Монтескје развио у читаву теорију о подели власти читав један век раније, прихваћено у Уставу Француске из 1791. године. Монтескје је имао изузетно велики утицај на ток Француске револуције и револуционарне догађаје који су уследили, тако да је у том периоду било доста теоретичара који су врло радо прихватили овог значајног француског филозофа. Тако, на пример, Луј Антоан де Сен-Жист⁵⁹ говорио да је Француска спојила демократију, аристократију и монархију, док је Жан Жак Русо⁶⁰ у својим делима често истицао да "онај који заповеда људима, не треба да ствара законе, а онај ко ствара законе, не би требало да заповеда људима". Из овога се може видети да су Монтескјеове идеје о подели власти веома брзо нашле своје присталице, тако да је и Француска декларација о правима човека и грађанина из 1789. године утврдила да "ниједно друштво у којем обавеза права и деобе власти није одређена, није уставно друштво" (члан 16.)⁶¹, док је Француски устав из 1791. године (овај Устав је имао преко 300 чланова), својим одредбама предвидео да су за поделу власти најзначајнији они акти који одређују да се легислатива делегира у Националној скупштини, егзекутива Краљу, а судска власт судијама изабраним од стране народа на одређено време (оваква решења се могу наћи у члановима 3, 4. и 5. наведеног Устава).

Једна од највећих заслуга која се приписује овом Уставу из 1791. године, јесте чињеница да је он судску власт изједначио са законодавном и извршном влашћу, што је довело до тога да су постојала одређена негодовања од Скупштине и Краља. Тиме је судска власт постала независна, изворна и самостална, исто као што је то био случај са законодавном и извршном влашћу, а то својство је добила чињеницом да су судије биле биране од стране народа. Наведеним Уставом је била омогућена тзв. екстремна (стриктна, потпуна) подела власти, што је довело до тога

⁵⁹ Сен-Жист је био један од вођа Јакобинаца у Француској револуцији (на почетку револуционарних дешавања је припадао Монтањарима) и кључна личност током ових догађаја, а као такав је, постао значајна личност Јакобинске диктатуре, што је довело до његовог погубљења 1794. године.

⁶⁰ Русо је био швајцарско-француски филозоф, писац и политички теоретичар (1712-1778.), чије је прихватила Револуција у Француској.

⁶¹ Француска декларација о правима човека и грађанина из 1789. године, доступна на интернет адреси: <http://www.bastabalkana.com/2012/09/francuska-deklaracija-o-pravima-coveka-i-gradjanina-sloboda-jednakost-bratstvo-1789>, задњи пут посећено: 19.10.2016. године.

да није било могуће вршити судску контролу уставности права, као што је то био случај у САД-у, што им је омогућавао познати принцип *checks and balances*. Уставом Француске из 1791. године је било, напротив, предвиђено да "судови нису могли, нити да се мешају у вршење законодавне власти, нити су могли да суспендују извршење неког закона". Међутим, овај Устав, који је, слободно можемо рећи, био пример екстремне поделе власти, показао се тешко примењивим, тако да су уставни пројекти који су настали у овом кратком временском раздобљу, имали доста различит (супротан) однос према принципу поделе власти. То се може видети из чињенице да је он прихватио за свој интегрални део Декларацију права из 1789. године, док су истим Уставом укинута феудална привилегије, прокламована национална сувереност и уведен представнички систем⁶². Само две године касније (1793.), донет је нови Устав, тзв. Монтањарски, назван према левом крилу француске револуционарне буржоазије – Монтањарима, који није никада био практично примењиван и, као такав, је одбачен и замењен само две године касније, тзв. Уставом Директоријума из 1795. године. Овај Устав је био инспирисан идејама Русоа, тако да је, попут идеја садржаних у његовом познатом делу "Теорија друштвеног уговора", уведен републикански облик владавине и прокламован принцип народне суверености, док је у организацији власти напуштен принцип поделе власти (примењен је принцип демократског јединства власти, тј. скупштински систем).

Оно што је карактеристично за овај период француске уставности (последња деценија XVIII века), јесте чињеница да су уставни органи вршили организацију власти према различитим принципима. За време превласти Жирондинаца у Конвенту⁶³ израдио и у име Уставног комитета 15. фебруара 1793. године поднео целовит Предлог новог Француског устава, који је у уставној и политичкој историји познат под називом "Жирондински нацрт" (*Projekt girondin*) или "Жирондински устав" (*Constitution girondine*). Овај предлог је, упркос чињеници брзог и коначног политичког пораза жирондинске групације (2. јун 1793. године), постао уз незнатне и, углавном, небитне измене, први француски републикански устав. Овај Устав је проглашен 9. августа 1793. године и познат је под називом Јакобински или Монтањарски устав, али због угрожености револуције, никада није био

⁶² О овоме видети шире: Батављевић, Д., *Уставно право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2013, стр. 58-60.

⁶³ Уставотворна скупштина у Француској, која је усвојила предлог новог Француског устава из 1793. године.

примењен. Овде је веома интересантно навести податак да је напред наведени Жирондински устав предвиђао примену принципа поделе власти, док је Монтањарски устав (то је Устав левог крила француске револуционарне буржоазије - Монтањара) заступао теорију јединства власти. За овај период је веома карактеристична политичка мисао, коју је заступао Кондорсет (Antoine Nicolas de Caritat Condorcet, 1743-1794.) и који је покушао да обликује систем организације власти према Монтањарском уставу, који би се темељио на подређености егзекутиве легислативи. Он је, притом, критиковао и одбацивао начело поделе власти, па се, отуда, може сматрати једним од претеча свих савремених схватања начела јединства власти и скупштинског система⁶⁴. Основне поставке његове уставне и политичке доктрине могу се наћи у бројним делима, а суштина се састоји у томе да у постављању државне организације треба напустити принцип поделе власти (за разлику од Устава САД, донетог само неколико година раније), јер је овај принцип неспојив, тј. инкомпатибилан са начелом суверенитета⁶⁵. Он је, као водећи уставни теоретичар жирондинске политичке групације, покушао да осмисли компромисни модел о основама и организацији власти, који би се разликовао, како од чистог представничког система и оштре поделе власти по Уставу из 1791. године, тако и од леве јакобинске доктрине. Отуда је његов модел темеља, организације и функционисања државне власти (обликован у чланцима и говорима у периоду 1791-1793. године) представљао специфичну, делимично оригиналну и делимично компилативну комбинацију Русоове концепције непосредне демократије и система представничке владе. Наиме, Кондорсет је полазио од Русоових схватања о недељивости и неотуђивости народне суверености, схватајући законодавну функцију као њену основну особину, допуштајући да њено вршење може да буде делегирано од народа као целине његовим изабраним представницима. Овај појам делегације вршења законодавне власти је веома значајан, јер помоћу њега Кондорсет објашњава да народ може да одређује, у мањој или већој мери, доношење општих правила понашања, али се, притом, народ не лишава својих права и не отуђује ни један део или елеменат своје суверености.

⁶⁴ Видети шире: Сокол, С., Смердел, Б., *Организација власти – политичке идеје, уставни модели, збиље*, Народне новине, Загреб, 1988, стр. 34-52 и Сокол, С., *Condorcetova мисао о темељима и организацији власти*, Политичка мисао, Vol. XXIII, No. 2, 1986, стр. 3-22.

⁶⁵ Упореди: Фира, А., *Уставно право*, Привредни преглед, Београд, 1989, стр. 35.

Тако, по његовом схватању, народ приликом обављања уставне власти, треба да има непосредно право уставне иницијативе, као и апсолутно право да путем референдума прихвати или одбије устав. Што се тиче вршења законодавне власти у ужем смислу, народ треба да има могућност законодавне иницијативе и законодавног вета, јер само наведена комбинација непосредне и представничке владавине представља једини начин да се француском народу, у највећој могућој мери, сачувају његова суверена права.

Овај Устав из 1793. године, који је власт организовао према принципу јединства власти, појавио се између два Устава, који су власт организовали по другом принципу, тј. принципу поделе власти: први је Устав конституционалне монархије из 1791. године, а други Устав Директоријума из 1795. године. До примене Монтањарског устава није ни дошло, јер је Конвент објавио да ће се због ванредних прилика у земљи, владавина вршити револуционарним путем. Кондорсет је, прихватајући Русоову теорију, пошао од недељиве и неотуђиве националне суверености, па је стога био противник сваког система организације власти чија би основа била њена подела. Напротив, он је заступао схватање да извршна власт треба да буде подређена законодавној власти. Само две године после овог Устава који није стигао ни да буде примењен, донет је Устав Друге Републике, тј. Устав Директоријума из 1795. године, који је предвиђао организовање власти према начелу њене поделе, али је за разлику од Устава из 1791. године⁶⁶, он поставио нову трихотомију власти. Наиме, Устав из 1795. године је улогу краља доделио Директоријуму, тако да је то био други француски устав који је применио стриктну поделу власти.

Имајући у виду напред наведено, може се констатовати да су постојале околности које су погодиле развоју доктрине о подели власти крајем XVIII века, како у Француској, тако и у САД-у, а касније и у другим земљама света. Велики значај у прихватању овог учења имао је "доајен међу уставима" – Устав САД-а из 1787. године, који је прихватио тзв. чврсту (ригидну) поделу власти и принцип "кочница и равнотежа", а велики допринос је недвосмислено имала и француска Декларација о правима човека и грађанина из 1789. године. Монтескјеова теорија је временом била прихваћена и примењена у уставима многих земаља света, посебно у Европи где је принцип поделе власти нашао плодно тле за своју

⁶⁶ Овај Устав је донет у жељу пропасти апсолутне монархије и отворио је прелазни период између монархије и Прве Француске Републике.

примену. Тако је ово начело у великој мери утицало на уставну теорију Немачке, затим на формирање енглеских политичких институција, као и на Устав Белгије из 1831. године, који је изградио парламентарни систем власти на темељу начела поделе власти. Овај белгијски парламентаризам је, врло брзо, посебно током XIX века, постао узор многим другим земљама, што потврђује и чињеница да је у великој мери утицао на неке уставне текстове Кнежевине и Краљевине Србије, посебно на први Устав модерне Србије – Сретењски устав из 1835. године⁶⁷. Ово начело су утврдили, такође, Радикалски устав из 1878. године и Устав из 1903. године, као и први устав Прве југословенске државе – Видовдански устав из 1921. године. То значи да се највећи број устава током XIX и XX века, доношен од стране модерне буржоазије, већином одређивао за организовање власти у свим земљама применом начела поделе власти, јер су у овом принципу препозната најпогоднија средства за остваривање одређених политичких циљева. Поред тога, после слома социјализма у многим бившим социјалистичким земљама крајем XX века, дошло је до ренесансе, тј. враћања принципа поделе власти и напуштања принципа јединства власти. У свим земљама у транзицији, с променама до којих је дошло рушењем социјализма, уставни предвиђају организацију власти према начелу поделе власти.

3. Место и значај начела поделе власти у уставној организацији савремених држава

Теорија о подели власти на законодавну, извршну и судску је у непосредној вези са основном функцијом уставног права – обезбеђивање истовременог постојања државне власти и слобода и права грађана. Уз помоћ ове теорије уставно право проналази рационално решење за међусобно ограничавање и уравнотежавање власти и слобода. Наиме, поштовање начела поделе власти и организација државе према овом принципу омогућава ограничавање власти грађанским слободама, док се слободе грађана ограничавају са међусобно избалансираном државном влашћу. Наведена теорија се заснива на идеји за постизање ослабљене и ограничене државне власти, која значи прецизно дефинисану и строго разграничену власт од сфере људских слобода и права као

⁶⁷ Устав Белгије из 1831. године и парламентарни систем власти изграђен на основу овог Устава, посредно су утицали и на уставне текстове Југославије између два светска рата.

примарне уставне категорије. Суштина теорије о подели власти састоји се у неповерењу грађана у државну власт, независно од тога да ли та власт припада појединцу (монархија), групи људи (аристократији) или већини (демократија). Неповерење у власт произлази од раширене појаве злоупотребе државне власти у свим облицима владања. Стога, идеја за поделу власти, као средство за борбу против злоупотребе вршења власти је веома актуелна идеја у свим облицима владања, укључујући и демократију.

Принцип поделе власти представља камен темељац сваке савремене државе. Наиме, у организацији власти овај принцип означава, с једне стране, поделу функција државне власти на више државних органа и, с друге стране, међузависност тих органа у остваривању својих државних функција. Оба ова елемента су веома значајна за несметано функционисање сваке савремене државе, јер први од њих онемогућава концентрисање државне власти у рукама једног органа, док други елемент омогућава успостављање односа међусобног "заустављања" државних органа, тј. узајамне контроле и успостављања равнотеже. Управо, због тога, принцип поделе власти добија демократско значење, јер као што смо из напред наведеног видели, ово начело омогућава вршење власти од стране више органа и заустављање једне власти другом влашћу. Отуда, оно представља метод за расподелу државних функција и стално актуелизује питање броја и типова државних органа, преко којих се ове државне функције и остварују, тако да разликујемо дуалистичку, тријалистичку и квадријалистичку теорију. Прва од њих дели државне функције на законодавне и извршне, друга на законодавне, извршне и судске, а трећа на законодавне, извршно-управне, извршно-политичке и судске функције⁶⁸. Све ове теорије су имале и имају своје присталице, али се може рећи да у упоредном уставном праву најзначајније место заузима тријалистичка теорија, према којој се врши подела државних функција на законодавне, извршне и судске. Оно што овде треба нагласити, јесте чињеница да су законодавна и извршна власт "политичке" власти, за разлику од судске власти, која је "стручна" власт, због чега између њих постоје битне разлике, при чему треба посебно нагласити самосталност, независност и аутономност судске власти.

⁶⁸ Према квадријалистичкој теорији, извршно-управне функције се везују за управну власт, а извршно-политичке функције за владу (управни органи су органи управне власти, а влада је политичко-извршни орган).

Принцип поделе власти представља правно-техничко начело за организовање државне власти, али оно има, пре свега, политичко значење, које произилази из чињенице да ово начело представља генератор политичких слобода грађана. Наиме, принцип поделе власти омогућава непосредно ограничавање концентрисања државне власти и, самим тим, слабљење моћи државних органа, па се, отуда, може рећи да политичко значење овог принципа произлази из тога што се овом поделом омогућава заштита индивидуалних слобода од државне власти. У условима подељене и ограничене власти долази до објективног проширивања политичких слобода грађана, што не би било могуће у условима концентрисане и неограничене државне власти. Правно значење овог принципа се огледа у дефинисању правних механизма за међусобно ограничавање државних органа.

Оно што је карактеристично за теорију о подели власти јесте чињеница да она врши поделу државних функција на више органа, а не врши поделу државних власти на више власти, како то произилази из самог назива ове теорије, јер постоји више функција (области) државне власти (законодавна, извршна и судска), а не више државних власти. То, стога, што државна власт има само један извор у који спадају божија воља, народ или воља грађана, па је, отуда, правилније да се говори о подели државних функција, а не о подели власти⁶⁹, због чега се неки теоретичари опредељују за термин *расподела овлашћења* (на пример, професор Стефан Баламезов). Такође, постоји употреба и других термина од стране појединих теоретичара, као што је, на пример, *расподела правних функција*, који користи професор Павле Николић. Наравно, овде треба нагласити да ни наведени термини нису довољно прецизни појмови, са разлога што они покривају само једну димензију начела поделе власти (на пример, *расподела државних функција појединих државних органа*). Због тога се може рећи да се суштина овог начела најбоље може изразити термином *расподела државних функција и међузависност органа државне власти*.

Када је реч о **законодавној власти** (легислативи) указаћемо на то да она обухвата нормативне функције државе, као што су уставотворна, законодавна и подзаконска. Држава, са овим функцијама, ствара нормативни поредак, тј. правна правила за функционисање државне власти, а у креирању ових правила, најважнију

⁶⁹ Наиме, према речима професора С. Баламезова, термин поделе власти има три грешке: 1) државна власт је једна јединствена власт, иако се говори о њеној подели; 2) државна власт је недељива; 3) не прихвата се дискусија о подели државне власти, али се прихвата подела на поједине делове државне власти.

улогу има парламент, као уставотворни и законодавни орган. Устав се налази на врху хијерархијске лествице свих општих правних аката, он је најважнији, најопштији, најначелнији, најапстрактнији основни закон сваке државе. Као главне карактеристике сваког закона могу се навести три основна обележја, а то су: општост, апстрактност и конститутивност⁷⁰. **Извршна власт** (егзекутива) обухвата извршне функције државне власти, тј. функције државе везане са извршавањем закона. Оно што је битно навести на овом месту, јесте чињеница да се прави разлика између две групе функција, и то: 1) функције владе и 2) функције управе. Прва група одговара широким интересима друштва (влада доноси најзначајније одлуке у извршној сфери), док друга група одговара непосредном извршавању закона у конкретним случајевима (управа извршава свакодневне задатке државне власти). Отуда су најбитније карактеристике извршне власти, управо, непосредност и конкретност. Коначно, **судска власт** представља делатност државе у циљу одржавања и остваривања правног поретка у конкретним случајевима, а као трећа (специфична) власт има, такође, битне елементе, у које спадају: правна норма, човечно поступање и спор. За ову власт је спор од изузетног значаја, јер представља предмет судског решавања случаја кршења правне норме од стране субјекта права. Спор се решава судском пресудом, а судови за разлику од управних органа теже ка непристрасности, праведности и законитости у решавању насталих спорова. Законодавна власт је најзначајнија власт у друштву, а судска је везана за законе, тј. за ову врсту власти.

Оно што је битно за теорију поделе власти и што се може сматрати њеном најзначајнијом карактеристиком, јесте неприпадање (неконцентрисање) законодавне и извршне власти само једном органу, него напротив – ова теорија захтева да се државна власт подели одређеним органима између којих мора увек да постоји међусобно заустављање ("кочење"). Тако се обезбеђује да једна власт не постане "посебно острво" у односу на друге и то је решење које је прихваћено у највећем броју демократских земаља. Међутим, и поред тога, подела државне власти на законодавну, извршну и судску не представља општеприхваћено решење, тако да постоје и мишљења појединих теоретичара (међу њима је најпознатији француски књижевник и конституционалиста Бенжамен Констан,

⁷⁰ Што се тиче **општости** закона, треба рећи да се она огледа у томе што закони важе и односе се према великом броју субјеката, тј. делују *erga omnes*. **Апстрактност** закона се огледа у чињеници да се он примењује на неодређен број случајева. Коначно, **конститутивност** закона се огледа у његовом својству да ствара нова правна правила.

1767/8-1830.) да поред наведене три, постоји и четврта власт⁷¹. Наиме, Констан сматра да постоји и тзв. монархијска власт, коју врши монарх, а улога ове четврте (неутралне) власти се састоји у исправљању евентуалних грешака, које у свом раду могу да направе претходне три власти. Такође, овде треба указати и на то ко врши наведене власти, тако да је за прву власт (законодавну) карактеристично да њу врше представнички домови, извршну врше министри, судску судови, а монархију сам монарх, као неутрална власт. Наведена квадријалистичка теорија је постала посебно значајна и актуелна са појавом уставног судства, чије су "амбиције" исте као и код монархијске власти, а састоје се у решавању спорова између три власти.

Сама идеја о подели власти развијала се и сазрела у дугогодишњој историји политичке и правне мисли, као потпуно логична идеја која води крајње рационалним решењима. Отуда, начело поделе власти представља теоријски изазов за свако државно уређење, које тежи да уз помоћ владавине права обезбеди мирну коегзистенцију слобода и права човека и грађанина, с једне стране и власти, с друге стране (ове две појаве су међусобно супротне). У складу са тим, широко је позната поставка да једна власт може да буде заустављена само од стране друге власти и да државни апсолутизам може да буде заустављен само са јаком противтежом, тј. само са другом влашћу, а не сам од себе или са празним правним декларацијама. Отуда је теорија о подели власти настала из практичних, а не из спекулативних (чисто мисаоних) потреба, а то најбоље показује уставно уређење Енглеске из XVII века, које је за многе мислиоце (заступнике ове теорије), посебно за њеног најпознатијег представника Шарла Монтескјеа, имало изузетно велико, одлучујуће дејство⁷².

Енглеска је колевка парламентаризма и земља у којој су настали многи институти, који се и данас примењују, тако да је и начело поделе власти у овој земљи настало спонтано, као практичан одговор на краљевски деспотизам, а касније и као одговор на доминацију енглеског парламента (у циљу ограничавања ове доминације и разграничења извршне и законодавне власти, донет је и познати Кромвелов устав из 1653. године). Тако су се у енглеској уставној пракси оформили и први прототипови председничког и парламентарног модела поделе власти, што значи да се, историјски гледано, прво остварила крута, а после тога

⁷¹ Ово своје схватање Констан је изнео у свом познатом делу, које је објавио 1818/19. године, под називом "Предавања о уставној политици".

⁷² Неки пореде утицај уставног уређења Енглеске (XVII век) са утицајем Хомера на епску поезију!

флексибилна форма овог модела. То је видљиво од првих устава бивших енглеских колонија у Северној Америци (посебно у уставима Мериленда, Вирџиније и Њу Хемшира), као и у уставном развоју Француске, у којој се првих 100 година уставног развоја карактерише крутом поделом власти, док други Устав Француске из 1875. године уводи парламентаризам, као флексибилни облик поделе власти. На крају ове главе, треба рећи да су основни облици примене начела поделе власти – председнички, парламентарни и мешовити систем. Као противтежа овим облицима је скупштински систем који представља форму релативног јединства власти у чијим рукама доминира законодавна власт на штету самосталности и независности извршне и судске власти.

4. Критика начела поделе власти

Као што смо напред навели, Устав САД-а из 1787. године представља прави и један од првих примера организације власти према начелу поделе власти, јер оно чини основу овог Устава и специфичан елемент демократије. Према ставу (формулацији) Врховног суда САД-а, оно начело се састоји у томе да се, како у федерацији, тако и у појединим државама чланицама, власти деле на "три велика одсека: извршни, законодавни и судски"⁷³. То се чини са разлога да се функције, које су својствене свакој од ових грана, поверавају посебном телу службеника и да ови "одсеци" буду јасно раздвојени и утврђени, као и да лица којима се поверава одређена функција у било којој грани власти не буду под притиском од стране других, да представници једне власти не задиру у вршење других власти. Отуда, подела власти представља кључно начело политичке организације, које претпоставља да три наведене власти могу да буду утврђене тако да између њих постоје граничне линије које их одвајају. Међутим, треба нагласити да, колико год да постоји раздвојеност ових власти, немогуће је да се повиче једна гранична линија која потпуно одваја законодавну, извршну и судску функцију. Између њих, чак и у крутој (чврстој, строгој, ригидној) подели власти, као што је то случај у председничком систему, мора да постоји одређени узајамни утицај. То се посебно односи на две тзв. политичке власти – законодавну и извршну, које уствари представљају стварање и примену права. Зато је то утврђивање једне граничне

⁷³ Келзен, Х., *Опита теорија права и државе*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951, стр. 259.

линије, чија је сврха одвајање једне власти од друге, само релативно с обзиром да највећи број правних аката које доноси држава има двоструки карактер, јер су они истовремено и акти законодавне, и акти извршне власти. Отуда је та разлика између стварања и примене права скоро невидљива, јер се ове функције "мешају", па се зато и каже да у политичкој реалности скупштина (парламент), као орган законодавне власти, нема у својој искључивој надлежности доношење свих општих правних аката. Наиме, у доношењу закона, као општих правних норми, учествују и органи судске и извршне власти, с тим што је битно нагласити да приликом одвајања законодавне власти постоји примат законодавног органа, с обзиром да опште правне норме могу да буду створене, не само од тзв. законодавног органа, него и од стране других органа (извршних или судских), али само на основу овлашћења оног који у том процесу има примат, тј. законодавног органа. То значи да, у таквом случају, наведени законодавни орган преноси своју законодавну надлежност на друге органе и тако постаје "извор" општих правних норми.

Због тога се, од стране бројних аутора, указује на чињеницу да не постоји могућност потпуног одвајања једних власти од других, већ напротив, да се пре може рећи да између њих мора да постоји сарадња у стварању закона и из тог значајног процеса не могу да буду потпуно искључени извршни и судски органи. Отуда је оправдано мишљење већине теоретичара да је законодавна функција једна јединствена функција, која је само расподељена на неколико органа, с тим што је једном од њих дат назив "законодавни". Међутим, ту не постоји никакав монопол, који омогућава да само тај орган ствара опште правне норме већ, боље рећи, да он има само, у одређеном степену, повлашћен положај и има значајнију улогу у законодавном поступку. Тако, шеф егzekутиве (извршене власти), према одредбама оних устава који организацију државе заснивају на начелу поделе власти, има право да доноси опште правне норме и без неког посебног одобрења (овлашћења, преношења надлежности), али само у одређеним случајевима. То се може десити само у тачно одређеним случајевима, када наступе посебне (ванредне, специфичне) околности, за време ратног стања, оружаних (и других) побуна, економских криза, елементарних непогода и слично. Ту долази, значи, до преношења "законодавне надлежности" са легислативе на егzekутиву, тј. са скупштине на шефа извршне власти, али само дотле, док таква ванредна ситуација траје, тј. док редовни законодавни орган није у могућности да позитивно регулише одређене предмете. Такође, "законодавна функција" шефа извршне власти може се састојати и у

давању могућности да он поднесе иницијативу за доношење одређеног закона, да подноси законске предлоге овлашћеном органу (скупштини)⁷⁴. Коначно, и право шефа државе да спречи да одређени акти донети од стране скупштине постану закони (право суспензивног вета), представља део законодавне функције. Исти је случај и са његовим правом спречавања да правне норме донете у законодавном органу постану закони, уколико не постоји његова претходна сагласност.

Трећа власт је, за разлику од претходне две (законодавне и извршне), стручна и њена улога у остваривању законодавне функције је, такође, значајна. То је судска власт коју врше судови и они доприносе остваривању ове функције, тако што су овлашћени да поништавају законе који нису у складу са уставом (неуставни закони), прописе за које се претпоставља да су противни закону или изгледају "неразумни" и слично. Вршење законодавне функције од стране судова је посебно значајно и веома очигледно у тзв. *прецедентном праву*, којим се означавају извори права засновани на судским пресудама или одлукама одговарајућих органа, који представљају *преседан* за одлуке у сличним случајевима у будућности (нека одлука одређеног суда постане прецедент за одлуке у другим сличним случајевима). Овакво право се развило из обичајног права и представља најважнији извор права у англосаксонским државама. Супротно томе, у земљама са континенталном традицијом писани закони представљају најважнији извор права.

Међутим, и овде је потребно указати на чињеницу да, без обзира што су то, по свом карактеру и битним својствима, две различите власти (стручна и политичка), није могуће остварити потпуно (строго) одвајање судске од извршне власти, због тога што ове две делатности (функције) нису суштински различите. Наиме, и прва делатност (судство) представља, на неки начин, извршну делатност, јер се састоји од извршења општих норми, које треба применити у једном конкретном случају. Такође, судови својим одлукама "дају наредбу" да се примени једна конкретна санкција, с обзиром да се у судском поступку споре две стране, па се доношењем одговарајуће судске одлуке омогућава решавање таквог спора. Због тога, највећи број теоретичара заступа схватање да судови и органи извршне власти најчешће својим радом доприносе вршењу исте функције, без обзира што је управно право настало касније од грађанског и кривичног. Наиме, управно право се раније у Србији (пре стварања Краљевине СХС) и у неким државама називало

⁷⁴ Ово право подношења законске иницијативе и предлагања доношења одређених законских текстова, у неким случајевима могу да имају и чланови владе (сваки понаособ), као и влада у целини.

административно право и оно представља део једне шире целине, која уређује активности којима управа непосредно извршава свакодневне задатке и послове. Управно право се састоји од читавог система правних норми којима се уређује организација управе и јавних служби, тако да ове норме и бројни акти представљају основу за рад извршне власти (или, како многи кажу, државне администрације). И ово право (као део јавног права) настоји да утиче на понашање других људи, примењујући одговарајућу санкцију уколико до таквог понашања не дође од стране оних који су на то обавезни. Тако, на пример, једна од најважнијих обавеза сваког грађанина јесте да плаћа порез држави, тако да уколико он то не уради и избегне своју пореску обавезу (направи прекршај, деликт), према њему и његовој својини ће бити примењена одговарајућа санкција. Исто је и у кривичном и грађанском праву, где уколико дође до извршења неког кривичног дела, према учиниоцу ће се применити санкција у погледу лишења слободе или одузимања дела имовине. Према томе, функције извршних органа су исте као и функције судских органа (судова), јер и једни и други, имају могућност да користе монопол, тј. принуду према оним грађанима који не поштују законом прописана правила понашања. Због таквог карактера послова које врше судски и административни органи, врло често може доћи до уступања решавања одређених случајева од стране судова органима извршне власти, а то не би било могуће ако ове функције не би биле сличне.

Као што смо напред навели, принцип јединства власти је, у досадашњој историји, много мање примењиван него начело поделе власти. Међутим, треба рећи да је ово друго начело (подела власти) имало, а и данас има, доста критичара⁷⁵, без обзира што постоји, може се рећи, неподељен став теоретичара да се поделом власти обезбеђује владавина права и правна држава⁷⁶. Ова критика је резултат појаве тенденције да се успостави стварно јединство власти и то у корист социјалне групе која своју доминацију и положај не темељи на својини или продуктивности рада, него на управљању људима⁷⁷. Наиме, неспорна је чињеница да државну власт треба поделити различитим носиоцима, како не би дошло до њене концентрације и сједињавања у рукама једног лица или једног органа, а

⁷⁵ Најпознатија дела у којима се могу наћи ове критике су: Келзен, Х., *Опита теорија права и државе*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951; Русо, Ж.Ж., *Друштвени уговор*, Београд, 1949; Робеспјер-Сен Жист, *Одабрани говори*, Култура, Београд, 1953.

⁷⁶ О овоме видети шире: Јовановић, С., *О држави*, Геца Кон, Београд, 1922.

⁷⁷ О овој тенденцији су, још пре више од 150 година писали Карл Маркс и Фридрих Енгелс, затим Голунски, А.С. и Строгович у својој књизи *Теорија државе и права*, објављене 1946. године и други.

самим тим и до њене злоупотребе. Као таква, подела власти је одувек сматрана погодним средством за слабљење власти. Међутим, временом је дошло до промене односа појединих теоретичара према овом начелу, јер је еволуцијом државе и њеним развојем дошло и до еволуције самог схватања поделе власти, па су се појавили аутори који су аргументовано критиковали ово начело наводећи да оно није било у сагласности са друштвеном реалношћу времена у коме су живели, тј. да је било често пута контрадикторно⁷⁸. Тако су Монтескјеову теорију, најпотпуније формулисану у његовом познатом делу "О духу закона" (*De l'Esprit des Lois*) из 1748. године, оспорили већ после једног века многи немачки, француски и амерички аутори, а критике су настављене током прве половине XX века. Тако, на пример, иако је доктрина најдоследније изведена у САД-у, један од најпознатијих америчких председника, Томас Вудро Вилсон је још 1885. године критиковао ово начело наводећи да "америчка Савезна влада нема ни моћи, ни снаге, зато што су њене власти подељене, она нема ни брзине, јер су власти многоструке"⁷⁹. Пре њега, критику америчке формуле поделе власти дао је Френк Џонсон Гуднау још 1893. године, а ова критика је настављена и на тлу европског континента, почев од Жан Жак Русоа, Карла Маркса, Владимира Иљича Лењина и других, а протеже се све до данашњих дана. Наравно, о овој критици поделе власти би могло много да се говори, али због ограничености простора и обима овог рада, указаћемо само на најважније елементе ових критичких разматрања.

Када је реч о критици принципа поделе власти, треба рећи да се она може различито груписати, али најчешће наводимо тзв. троструку критику, и то: 1) традиционална, 2) новија грађанска и 3) критика поделе власти у српској теорији и теорији бивших југословенских земаља. Тако је Француска револуција прва одбацила овај принцип⁸⁰, сматрајући да он омогућава корупцију, бирократију и тиранију, па је тада, доношењем Монтањарског устава из 1793. године, прокламован конвентски (скупштински) систем, према схватањима познатог филозофа и политичког теоретичара Жан Жак Русоа. Наиме, његово учење је било темељ ове критике, а састојало се у томе што је он сматрао да је неопходно (боље рећи, нужно) да носиоци извршне власти буду подређени носиоцима законодавне

⁷⁸ И данас има теоретичара који указују на ову контрадикторност, односно на размимоилажење стварног и нормативног – једно пише у уставу и законима, а друго се дешава у пракси.

⁷⁹ Wilson, W., *Congressional Government – a Study in American Politics*, The University Press Cambridge, 1885, стр. 268.

⁸⁰ О овоме видети шире: Николић, П., *Скупштински систем*, Савремена администрација, Београд, 1973, стр. 105-107.

власти, јер се само тако може обезбедити народна сувереност. Представници ове доктрине, која је критиковала наведени принцип, сматрали су да подела власти, уствари, доводи до јаке извршне власти (егzekутиве), чиме се онемогућава остварење принципа народне суверености, а самим тим и до слабљења демократије. Да не би дошло до угрожавања владавине народа, потребно је да највиша власт у држави буде скупштина, коју чине народни представници, јер само тако народ може да власт врши непосредно и у пуном капацитету⁸¹. Супротно томе, према мишљењу ових критичара, подела власти омогућава превласт егzekутиве у односу на легислативу, јер јој овај принцип обезбеђује ширу уредбодавну надлежност, а самим тим, и један део (по некима, врло значајан) законодавне власти. Отуда, принцип народне суверености, тј. његови представници, с обзиром да је сувереност недељива, сматрају да је принцип поделе власти неприхватљив, јер је сувереност или народна (у потпуности) или то није (не може да буде дељива)⁸². Оно што је суштина критике поделе власти и, може се рећи, полазна основа бројних критичара, јесте схватање да у држави не треба (не сме) да постоји било који орган, који је независан у односу на скупштину, као народно представништво, јер може, на тај начин, да се супротстави вољи народа⁸³. Максимилијан Робеспјер, један од најпознатијих вођа Француске револуције (и њој потпуно посвећен, вођен идејама Жан-Жак Русоа) и Луј Антоан де Сен-Жист (један од вођа Јакобинаца и близак Робеспјеров пријатељ) били су против поделе власти, сматрајући да она омогућава јаку егzekутиву. Сен-Жист је, као најмлађи заступник у Конвенту, сматрао да егzekутиву не треба непосредно да бира народ (него скупштина), јер такав начин избора доводи до постепеног јачања извршне власти. Ова два револуционара су били поборници јаке легислативе и њене премоћи у односу на егzekутиву, јер законодавна власт произилази из народа и зато треба да буде изнад извршне власти, тј. њој надређена. Рајмон Каре де Малберг (Raymond Carré de Malberg, 1861-1935.), познати француски правник и један од општепризнатих класика правног позитивизма, који је живео и стварао после више од једног века од избијања Француске револуције, сматрао је да из

⁸¹ Исто, стр. 174.

⁸² Када је власт у једној држави организована према начелу поделе власти, онда се та власт дели између три органа који су (мање или више) међусобно независни, што значи да се извршна и судска функција власти обављају независно од законодавне власти, тј. изван ње.

⁸³ Као што смо већ напред напоменули, Кондорсет (Antoine Nicolas de Caritat Condorcet, 1743-1794.) је сматрао да "постоји само једна једина власт, национална власт, која почива у законодавном телу". Наведено према: Prélot, M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Revue internationale de droit comparé Année, Volume 9, Numéro 4, 1957 pp. 809-810.

самог Устава Француске произилази јединство власти и да власт у Француској није организована према начелу поделе власти. Зато је он сматрао да све власти треба да буду ограничене од стране законодавне власти и да је боље применити јединство, него поделу државне власти.

Критику поделе власти су наставили аутори који су били присталице марксистичке оријентације. Они су се, такође, залагали за демократско јединство власти и истицали да подела власти представља "један од трикова грађанске демократије"⁸⁴. Бројни представници класичне немачке уставно-правне доктрине за време трајања Немачког царства (1871-1918.) и почетком Вајмарске републике (1919-1933.) наставили су овај смер, подржавајући јединство власти, а критикујући поделу власти. Ови теоретичари су, попут Лабанда (Paul Laband, 1838-1918.), Јелинека (Georg Jellinek, 1851-1911.) и других, државу су схватили као једну јединствену целину, па су, отуда, сматрали да је и државна власт јединствена и недељива. С тога су се у њиховим делима могле наћи тврдње да власт не треба делити, јер би њена подела значила "распарчавање државе на више државних творевина"⁸⁵.

Свакако, за јединствену власт су се залагали и класици марксизма, као и настављачи њиховог учења, који су у својим делима и бројним расправама указивали на то да подела власти даје могућност за јачање егzekутиве и њено преовлађивање у односу на легислативу. Почев од Карла Маркса, Фридриха Енгелса и других марксиста, дата је најрадикалнија и научно најпотпунија критика поделе власти, а основа ове критике се може наћи у теорији демократије, коју је дао сам Маркс и његовој критичкој оцени начела поделе власти. Наиме, он је указивао, дајући наведену критику да би поштовање наведеног начела, уствари, довело до јачања егzekутиве и њене превласти, а самим тим и до јачања бирократије, која је најуже повезана са извршном влашћу и њеним јачањем. То би, по његовом схватању, даље довело до јачања буржоазије и учвршћивања њене владавине, што би за последицу имало претварање скупштине у "установу за дискусију"⁸⁶. Овакво оснаживање извршне власти, а слабљење законодавне власти, довело би, по схватању Маркса, представничко тело, чак, у положај да оно не

⁸⁴ Фира, А., *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, Том I, Уставно право Савезне Републике Југославије*, Агенција "МИР" и И.П. "Цветник", Нови Сад, 1993, стр. 138.

⁸⁵ О овоме је писао Јелинек у свом делу "Allgemeine Staatslehre", Berlin, 1914, стр. 496. Наведено према: Сокол, С., Смердел, Б., *Организација власти – политичке идеје, уставни модели збиља*, Народне новине, Загреб, 1988, стр. 67.

⁸⁶ Ђорђевић, Ј., *Политички систем*, Савремена администрација, Београд, 1988, стр. 582.

значи ништа више него орган у коме се воде "демагошки и празни ораторски монолози и вербални двобоји"⁸⁷. Управо, због тога, он се залагао за поштовање принципа јединства власти, који ће омогућити да скупштина постане носилац законодавне функције у правом смислу речи, да постане основна политичка институција, што ће јој омогућити да, независно од извршне власти, стварно одлучује и управља државом.

Залажући се за поштовање принципа јединства власти и организовање власти у држави према овом начелу, класици марксизма и настављачи њиховог учења су, уствари, прихватили познату Русоову теорију народног суверенитета, коју су још за време Француске револуције, изнели њени главни представници Робеспјер и Сен-Жист. Критичари поделе власти су, у својим расправама, истицали да треба поштовати начело народног суверенитета, с обзиром да власт у држави припада народу и из тог истог народа произилази. Зато, по њиховом схватању, парламент треба да буде највиши орган у држави, јер управо он представља то тело које народ бира, изражавајући недељиви народни суверенитет. Коначно, и вођа Октобарске револуције 1917. године у Русији, Владимир Иљич Лењин је био критичар поделе власти, указујући да организовање власти у држави према овом начелу, доводи до јаке и независне извршне власти, а самим тим и до снажне полиције, војске, бирократије и слично. По његовом схватању⁸⁸, неопходно је сједињавање свих власти у држави у рукама једног органа, парламента, па је он то и остварио доношењем Устава из 1918. године⁸⁹. Непуне две деценије касније, другим Уставом СССР-а из 1936. године (први Устав СССР-а је донет 1922. године) је уведено начело поделе власти уместо начела јединства власти, али је веома брзо дошло до реакције бројних политичких правних теоретичара, који су упутили критике подели власти, наводећи да оно, уствари, може да доведе до лакше владавине буржоазије. Зато су се заложили за поновно прихватање Лењинове критике поделе власти и његовог схватања јединства власти. Они су у сједињавању легислативе и егзекутиве у парламенту видели суштину совјетског система.

Коначно, нешто ћемо рећи и о критици начела поделе власти у Србији и бившим југословенским земљама. Та критика је била актуелна, како у Првој, тако

⁸⁷ Исто.

⁸⁸ О овоме видети шире: Лењин, И.В., *Држава и револуција*, Београд, 1947.

⁸⁹ Устав Руске Социјалистичке Федеративне Совјетске Републике, познатији као Устав РСФСР.

и у Другој југословенској држави, а као главни представници теорије која је прихватила основне ставове Карла Маркса и Владимира Лењина, могу се навести Јован Ђорђевић, Радомир Лукић, Иво Крбек, Никола Стјепановић, Павле Николић⁹⁰ и други. Та критика је трајала пуна два века код бројних теоретичара, тј. почев од Русоа и његовог дела "Друштвени уговор". Заступници принципа демократског јединства власти на простору бивших југословенских земаља су критиковали поделу власти, сматрајући да, као што су то истицали и њихови претходници у упоредној уставној теорији, дељење власти доводи до јачања егzekутиве, њене постепене превласти, а самим тим и до преовлађивања бирократије, која је тесно повезана са извршном влашћу. Они су указивали на чињеницу да је подела власти ближа демократији, јер онемогућава сједињавање власти у рукама једне личности или групе људи, неког тела и слично, али да истовремено ово начело никако не може да буде изведено из демократије, тј. из владавине народа. Наиме, сама ова реч, њена суштина, захтева да народ врши највишу власт у држави, а то може да се учини само ако најзначајније државне делатности буду сједињене у једном органу, тј. скупштини, која представља грађане и њихов суверенитет. О томе је посебно писао професор Јован Ђорђевић⁹¹, указујући да егzekутива мора да буде зависна од легислативе, да извршна функција представља само "логичну и стварну допуну законодавне функције"⁹² и да народ, као носилац суверенитета, може да врши пуну контролу извршне власти путем скупштине, чије чланове непосредно бира.

Један од доајена српске правне науке и оснивач бројних дисциплина, које се данас изучавају на правним факултетима широм Србије, академик Радомир Лукић, такође је у својим радовима указивао на недостатке начела поделе власти, а предности принципа јединства власти. Наиме, он је сматрао да скупштина, као представничко тело народа, има много мање бирократских елемената него управа и судство и да, због тога, овом органу (парламенту) треба дати предност у односу на друге две власти и да принцип јединства власти представља "средство

⁹⁰ Професор Павле Николић је један од најпознатијих професора уставног права и члан бројних међународних научних институција, а у мноштву његових научних радова, свакако, посебно место заузима проучавање скупштинског система, што је била и тема његове докторске дисертације, коју је одбрани 1961. године на Правном факултету у Београду.

⁹¹ Ђорђевић, Ј., *Уставно право и политички систем Југославије*, Савремена администрација, Београд, 1961. и Ђорђевић, Ј., *Уставно право ФНРЈ*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1953.

⁹² Ђорђевић, Ј., *Уставно право и политички систем Југославије*, стр. 433.

остварења пуније демократије"⁹³. По схватању професора Лукића, "буржоаска држава по својој организацији на основу поделе власти спада у ред бирократских држава"⁹⁴, а овој критици су се придруживали и други савременици овог правног теоретичара широм бивше Југославије. То је, свакако, и одраз времена у коме су они живели, стварали и писали, тј. после Другог светског рата, када је за организацију власти у Другој југословенској држави увек било примењивано јединство, а не подела власти (Устав ФНРЈ из 1946, Уставни закон из 1953, Устав СФРЈ из 1963. и Устав СФРЈ из 1974. године). Тако је и познати хрватски правник и политичар, академик Иво Крбек указивао на то да "начело диобе власти не одговара принципу народне суверености, него начело јединства власти"⁹⁵, као и да је "начело диобе власти... у свом каснијем развоју имало у буржоаским државама улогу одбрамбене линије"⁹⁶. Крбек је у подели власти видео равнотежу власти, али је указивао да је она изгубила свој првобитни политички резон (ограничавање власти феудалаца или владара), па је зато, по његовом мишљењу, начело јединства власти боље применити у организовању власти државе, јер више одговара принципу народне суверености.

Из критика наведених правних теоретичара (Р. Лукића и И. Крбека), као и других њихових савременика, може се видети да су они начелу поделе власти придавали одређен значај у почетним фазама своје примене и да је оно имало прогресиван карактер, али да је касније, временом, попримило одређене недемократске елементе и није доприносило својој основној сврси – ограничавању апсолутне монархије и самовоље група и појединаца, које су у својим рукама имале неограничену власт⁹⁷. У неким ситуацијама се ово начело претварало у своју супротност, тако да је буржоаска класа, управо у њему видела погодан инструмент, који је омогућавао да оствари превласт у друштву, тј. да мањина влада већином⁹⁸, што значи да се у системима који су примењивали начело поделе власти омогућавала заштита интереса владајуће класе. Због тога су и упућиване бројне

⁹³ О овоме видети више: Лукић, Р., *Начело јединства власти у Савезном уставном закону*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1-2, Београд, 1953.

⁹⁴ Лукић, Р., *Теорија државе и права*, Књига прва, Научна књига, Београд, 1958, стр. 352.

⁹⁵ Крбек, И., *Управно право ФНРЈ*, Књига прва, Савремена администрација, Београд, 1955, стр. 44.

⁹⁶ Крбек, И., *Јединство власти*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 7-12, Београд, 1946. Наведено према: Николић, П., *Скупштински систем*, Савремена администрација, Београд, 1973, стр. 113.

⁹⁷ О овоме видети више: Ђорђевић, Ј., *Политички систем*, Савремена администрација, Београд, 1988, стр. 446-448.

⁹⁸ О овоме видети шире: Матић, М., *Координативне, извршне и управне функције у друштвено-политичком систему Југославије*, у: Друштвено-политички систем СФРЈ, Београд, 1975, стр. 248.

замерке организовању власти у једној држави на основу расподеле власти, надлежности различитим органима и настојања да се омогући равнотежа између њих.

Међутим, треба рећи да у политици, као и у животу, уопште, ништа није идеално и да све до данас, није пронађен неки општеприхваћени принцип, који би омогућио потпуну демократију и заштиту слободе грађана. Зато, многи правни теоретичари, политичари и практичари, упућују озбиљне критике и принципу јединства власти, а ови приговори се тичу, пре свега, чињенице да држава која власт организује без њене поделе на различите органе (већ, сједињавањем власти у једном, представничком органу и давањем његове предности у односу на управу и судство), не може да буде правна, него само партијска⁹⁹. То је због тога што се ради о држави у којој је једна политичка странка владајућа (то је била комунистичка партија), па је, данас, без обзира на бројне приговоре и критике поделе власти, у највећем броју демократских земаља, власт организована управо према овом начелу. Наиме, иако су многи указивали на демократски карактер начела јединства власти и његове повезаности са народном сувереношћу, постоји изузетно велики број аутора који оваквом начину организовања власти упућују значајне критике. Ту, свакако, не смемо да заборавимо приговоре Ханса Келзена који се односе на партијску државу, јер владајућа странка у њој има аутократски карактер, с обзиром да су ту, како он каже, "слобода говора и штампе потпуно угашене"¹⁰⁰, да нема слободе грађана, јер државни, па чак и партијски органи, могу да се мешају у слободу грађана, што доводи и до угрожавања независности судства од стране владајуће политичке странке, а ради заштите њених интереса¹⁰¹. Поред њега, постоје и други страни аутори који су указивали на негативне стране организације државне власти према принципу јединства власти, као што је, на пример, Густав Радбрух (1878-1949.), немачки правни теоретичар и политичар, пре свега, у свом познатом делу "Филозофија права".

Поред наведених страних аутора, бројни домаћи аутори упућују критике принципу јединства власти (ту, пре свега, мислимо на професоре Драгана Стојановића, Данила Басту, Ратка Марковића и друге), који су у својим радовима

⁹⁹ Поповић, С., *Организација републичких органа и начело поделе власти*, у: Зборник радова "Управа у систему поделе власти", Крагујевац, 1992, стр. 191.

¹⁰⁰ Ову своју критику Келзен је дао у спису "Социјализам и држава" и књизи "Општа теорија државе и права". Наведено према: Поповић, С., *О положају управе у систему поделе власти*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3-4. Београд, 1990, стр. 538.

¹⁰¹ О овоме видети шире: Поповић, С., *Нав. дело*, стр. 539-540.

наглашавали да "ауторитарна, тоталитарна и партијска држава нису правне државе"¹⁰², као и да правна држава не може да буде она држава која има једнопартијски карактер. Зато се професор Баста залаже за организовање власти у држави, управо на начелу поделе власти, а не на начелу јединства власти, а оваквом схватању се придружује и В. Кутлешић и Б. Милосављевић, који указују на чињеницу да је јединство власти неуспешно примењено у скупштинском систему који је постојао у Другој југословенској држави. Отуда се, почев од Устава Републике Србије из 1990. године и Устава Савезне Републике Југославије из 1992. године, организација власти вршила према принципу поделе власти, јер је парламент, као представничко тело у скупштинском систему, имао у себи превише функција и био највиши орган власти у држави, тј. центар политичког живота. Међутим, како они кажу, скупштина је у СФРЈ била све време "демократска фасада и процедура за формално изгласавање већ донетих одлука"¹⁰³. Због тога су и Република Србија и Република Црна Гора (својим Уставима из 1990. и 1992. године), као и савезна држава (СРЈ) предвиделе организацију власти према начелу поделе власти.

Имајући у виду све наведене аргументе за и против једног или другог начела, у већини савремених демократских земаља је напуштен неуспешно примењени принцип скупштинског система заснован на јединству власти, а прихваћен председнички или парламентарни систем у веома различитим варијантама, заснован на доследнијој или мање доследно изведеној (еластичној, флексибилној) подели власти. Слободно се може рећи да је ово друго начело ефикасније и демократскије, да је то потврђено кроз досадашњи историјски развитак и упоредну уставну праксу и да Монтеѕкјеова теорија добија све више на значају од Русоове доктрине, тј. да начело поделе власти, данас, постаје "општеприхватљиво начело организације државне власти"¹⁰⁴. То значи да "представничка демократија показује већу рационалност и привлачност од директне демократије"¹⁰⁵, па ради избегавања могућности спајања владајуће политичке партије и државног апарата (до чега је долазило у скупштинском систему), пасивизације представничког тела и неконтролисаног јачања извршне

¹⁰² Стојановић, Д., *Правна држава*, Просвета, Ниш, 1989, стр. 51.

¹⁰³ Кутлешић, Б., Милосављевић, Б. (приређивачи), *Устав Републике Србије*, ИРО "Службени гласник РС", Београд, 1990, стр. 114.

¹⁰⁴ Шкарић, С., *Начело поделе власти и савремени парламентаризам*, Архив за правне и друштвене науке, број 1, Београд, 1992, стр. 211

¹⁰⁵ Шкарић, С., *Исто*.

власти, начело поделе власти добија све више на значају у уставној организацији модерних држава. То је случај са свим бившим југословенским републикама, као и бројним државама које су биле све до распада социјализма у свету (крај 80-их и почетак 90-их година XX века) социјалистичке и у којима је једна партија била владајућа. У овим земљама је прихваћен принцип поделе власти, као начин организовања власти у држави и услов без кога не може да се обезбеди демократија у једном друштву.

Глава 3. Главни системи власти

Пре него што нешто више кажемо о главним системима власти, указаћемо на чињеницу да су се у досадашњој уставној историји појавили бројни облици система власти, а најопштије речено "под системом власти се подразумева одређени механизам односа законодавне, извршне и судске власти"¹⁰⁶. За сваку државу је од изузетног значаја организовање власти и избор најоптималнијег решења, које треба да обезбеди несметано функционисање државе и такав однос између три власти (законодавне, извршне и судске), који ће спречити концентрацију моћи у рукама једне од њих на рачун друге две. Правни теоретичари, конституционалисти, филозофи и други мислиоци који су се бавили овом проблематиком, понудили су бројна решења, али су се искристалисала два основна. То су *систем поделе власти* и *систем јединства власти*, с тим што треба нагласити да се ови системи нигде до сада нису појавили у чистом облику. Наиме, до сада су се појавиле веома различите варијанте, како једног, тако и другог система, што је изазивало одређене неспоразуме приликом њихове употребе. Све до данас постоје расправе који је принцип погоднији за организацију власти у једној држави, па присталице одређеног начела за које се залажу, увек наводе позитивне карактеристике желећи да власт буде организована према њиховом учењу. Та дилема траје, слободно можемо рећи, одувек, што се може видети и из текста који претходи овом поглављу, у коме смо приказали историјски развој учења о организацији власти и указали на појаву клица (најранијих зачетака) начела поделе власти.

¹⁰⁶ Николић, П., *Уставно право*, III измењено издање, Службени лист СРЈ, Београд, 1994, стр. 243-281, наведено према: Батављевић, Д., *Начело поделе власти од античког полиса до модерних држава*, Задужбина Андрејевић, Београд, 1999, стр. 35.

1. Системи поделе власти

Пре него што се упустимо у дубљу анализу система поделе власти и појединих њихових варијанти, указаћемо на чињеницу да су од великог значаја и тзв. *теорије о функцијама државне власти*, које говоре о томе да су се у упоредној уставној историји искристалисале три најпознатије. Наиме, зависно од тога колики је број државних функција¹⁰⁷ (овај критеријум је најпогоднији када је у питању разликовање наведених теорија) разликујемо дуалистичке, тријалистичке и квадријалистичке теорије.

Према првим теоријама у држави постоје само две функције (власти) и то, законодавна која је највиша власт у држави, јер доноси опште правне акте и прописује правила понашања и извршна која је дужна да спроводи те правне акте, извршава законе и друге прописе и да се понаша по правилима донетим од стране законодавне власти¹⁰⁸. По схватању представника тријалистичких теорија¹⁰⁹ у држави постоје три најзначајније функције – законодавна, извршна и судска (код дуалистичких теорија, судство се третира само као врста извршавања закона). Коначно, постоје и квадријалистичке теорије, које признају постојање наведене три власти, али разликују и четврту, тзв. извршно-политичку власт (извршну власт у ужем смислу)¹¹⁰.

Значи, теорије о функцијама државне власти разликујемо према броју државних функција, док теорије о односима државних власти разликујемо према садржини делатности које држава врши. Имајући овај критеријум у виду, треба рећи да је за разликовање ових теорија од одлучујућег значаја један критеријум, а то је однос између законодавне и извршне власти као политичких власти, с обзиром да се њихови носиоци бирају према политичким критеријумима, за разлику од носилаца треће, тј. судске власти, који се бирају по стручним

¹⁰⁷ Под државном функцијом се подразумева "делатност државе усмерена на вршење државне власти". Наведено према: Батављевић, Д., *Уставно право*, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2013, стр. 84.

¹⁰⁸ Главни заступници ове теорије су, међу нашим теоретичарима Живојин Перић, а од страних мислилаца, можемо навести Џ. Лока, Х. Келзена, Ж.Ж. Русоа и друге.

¹⁰⁹ Код нас су то Слободан Јовановић и Радомир Лукић, а међу најпознатије европске заступнике ове теорије спадају Ш. Монтескје, Г. Јелинек, Л. Диги и други.

¹¹⁰ У нашој теорији је главни заступник ове теорије Јован Ђорђевић, а од страних аутора се, најчешће, наводе Б. Констан, М. Орију, О. Мајер и други.

мерилима¹¹¹. Поштујући наведени критеријум (садржину делатности који држава врши), разликују се две основне теорије о односима државних власти: 1) теорија о подели власти и 2) теорија о јединству власти. У оквиру прве разликујемо председнички и парламентарни систем, с тим што је председнички заснован на чврстој (крутој, ригидној) подели власти, а парламентарни на гипкој (еластичној) подели власти. У оквиру друге теорије, разликујемо скупштински (тзв. демократско јединство власти) и ауторитарни систем (тзв. недемократско јединство власти), с тим што треба указати на то да је скупштински заснован на јединству власти у корист легислативе, док је ауторитарни заснован на јединству власти у корист егzekутиве.

1.1. Председнички систем

Председнички систем се још назива и систем председничке владе, а за њега је карактеристично да је то такав систем организације власти у коме постоји ригидна (чврста, строга) подела власти на законодавну, извршну и судску, што омогућава да свака од ових власти буде самостална у оној области која јој је уставом поверена. За овај систем је карактеристично да је он успостављан уставом који се сматра доајеном међу уставима – Уставом САД из 1787. године. То је такав облик државне власти, у коме је обезбеђена максимална независност сваке од три гране власти, с тим што постоји неопходна сарадња (координација) државних органа у остваривању подељених државних функција. Ако временски посматрамо појављивање главних система власти у свету, онда треба нагласити да се, најпре, развио парламентарни систем у Енглеској, после њега се уобличио председнички систем у САД-у и, на крају, скупштински, тј. конвентски систем. Овај последњи се везује за Француску револуцију (1789-1799.), која је представљала изузетно важан део, не само француске и европске историје, него и читаве западне цивилизације¹¹².

¹¹¹ Управо, због тога, што је за судску власт најважнији критеријум стручност, њени носиоци ни у ком случају не треба да буду бирани по политичким мерилима, тј. припадности одређеним политичким партијама, а политичке власти морају да буду у потпуности искључене из поступка њиховог избора или да тај утицај буде сведен на најмању могућу меру. Управо је то и један од основних захтева за ревизију садашњег важећег Устава Републике Србије из 2006. године, где се по мишљењу конституционалиста и правних теоретичара појављује превелики утицај политике на избор чланова Високог савета судства, Државног већа тужилаца, Уставног суда, па чак и носилаца других правосудних функција.

¹¹² Међутим, овде треба указати на чињеницу да је скупштински систем доживео свој уставно-правни израз много касније и то, најпре у Швајцарској, а затим и у свим социјалистичким земљама (нарочито после

Као што смо напред навели, основна идеја председничког система се састоји у обезбеђивању независности сваке од три власти (законодавне, извршне и судске), као и у обезбеђивању равноправног положаја легислативе и егzekутиве са одређеним усклађивањем међусобних односа. Отуда се као најважније особине овог система могу навести неколико њих: 1) сједињавање свих функција извршне власти у рукама једног инокосног органа; 2) строга (чврста, чиста) подела државне власти на засебне државне органе; 3) равноправан положај законодавне и извршне власти; 4) формирање уставног механизма за узајамно контролисање и балансирање међусобних односа државних органа¹¹³. Притом треба нагласити да се ова ригидна подела власти манифестује тако што законодавну власт врши у целини парламент као представнички орган, извршну власт врши шеф државе, док судску власт врше судови, с тим што у таквом односу ниједан државни орган не може да се меша у надлежности другог органа¹¹⁴. Овде постоји, захваљујући познатом принципу "кочница и равнотежа" (енгл. "Checks and balances"), могућност да свака од ових институција власти може, у одређеној мери, да кочи и балансира, тј. контролише сваку другу и укупну власт. То, евентуално, "мешање" једног органа у надлежност другог, тј. једне власти у надлежност друге власти, може постојати само захваљујући праву извршне власти (председника државе) на суспензивно (одлажуће) вето на законе парламента. Међутим, то вето није апсолутно (оно је постојало у монархијама, када је монарх могао да, коначно, забрани неку одлуку коју изгласа парламент). С друге стране, парламент може да разреши председника државе, као шефа извршне власти, али само у случају постојања кривичног дела. Коначно, имамо сличну ситуацију и са судском влашћу, јер председник именује судије уз сагласност парламента (наравно, судије су потпуно независне у обављању своје судијске функције и имају трајан судијски мандат). Но, треба указати на чињеницу да наведена међузависност и сарадња нису тако јаке, као што је то случај у парламентарном и мешовитом систему, јер се оне у председничком систему огледају у координацији, сарадњи и међузависности државних органа (а не у интеграцији).

Другог светског рата), с тим што је после непуне полувековне примене и слома социјализма крајем осамдесетих година XX века, напуштен и замењен парламентарним или полупредседничким системом.

¹¹³ Државни органи заједнички координирају своје активности и сарађују, али немају могућност да прекораче уставне границе њихових надлежности.

¹¹⁴ Изузетно, поједини државни органи могу да предузимају привремене мере, али без права на мериторно одлучивање.

Од неколико најважнијих карактеристика председничког система, слободно се може рећи да сједињавање свих извршних функција у рукама једног човека (председника, као инокосног органа), представља његову кључну карактеристику, тако да је тзв. моноцефална ("једноглава") извршна власт његово основно обележје. У парламентарном и мешовитом систему поделе власти постоји, напротив, бицефална ("двоглава") извршна власт, коју чине председник државе и влада. Супротно томе, у председничком систему имамо карактеристичну ситуацију да је председник, истовремено, и шеф државе, и шеф владе (премијер), тако да он може да формира кабинет по својој вољи, који је најчешће састављен од његових пријатеља или људи од поверења. Отуда, он непосредно руководи радом кабинета, тј. њихових чланова, који за све своје активности одговарају непосредно председнику, а не парламенту, као што је то случај у парламентарном систему. Сагласно својим великим овлашћењима, председник као неприкосновени шеф администрације, може у свако време и без образложења да разреши дужности чланове свог кабинета, што само потврђује његов јак положај, обезбеђен моноцефалношћу извршне власти. Председник, његов потпредседник, као и чланови Кабинета могу да кривично одговарају због тешких злочина и кривичних дела, као што су издаја, подмићивање и слично. Они одговарају пред Конгресом, као народним представништвом и то путем посебне процедуре, тзв. *impeachment-a*.

Наиме, члан II став 4. Устава САД-а предвиђа ову могућност одстрањивања свих цивилних службеника Сједињених Америчких Држава у случају "високих злочина и прекршаја", мада овај институт до сада веома ретко примењивао (три пута су се водили процеси *impeachment-a* – 1868. против председника Е. Џонсона, 1974. против Р. Никсона и 1998/9. против Б. Клинтона). Овде ћемо само указати на то да чланови Представничког дома креирају *impeachment* резолуције и исте предају Правосудном комитету, чија се улога састоји у одлучивању да ли та резолуција, тј. оптужбе које се упућују председнику, треба да буду прослеђене Представничком дому, ради гласања о покретању формалне истраге. Овај дом одлучује гласањем својих чланова о томе да ли су те оптужбе таквог карактера да постоји основ за прослеђивање Сенату ради суђења, које се састоји у прикупљању свих релевантних доказа и давању завршне речи. Овај Дом спроводи нејавну расправу (иза затворених врата), с тим што се гласање врши на јавној седници, а да би председник био осуђен потребно је да за резолуцију гласа 2/3 сенатора, тј. 67. У том случају председник мора да напусти функцију пре истека мандата на

који је изабран, а на његово место долази потпредседник и ова одлука је коначна, без права на жалбу.

Устав САД-а из 1787. године, тј. политички систем настао на основу овог Устава је прототип председничког система, који се сматра "најчистијим" моделом поделе власти, у коме "легислатива припада дводомом Конгресу, егзекутива председнику САД-а, а судска власт Врховном суду"¹¹⁵. Отуда се за овај доајен међу уставима каже да он представља, како модел председничке републике, тако и модел председничког система у организацији државне власти. Због својих карактеристика, многе земље у свету примењују овај систем, тј. копирају га, али се слободно може рећи да он ефикасно функционише у изворној форми (наравно, са одређеним осцилацијама) само у Сједињеним Америчким Државама. Поставља се питање због чега је то тако и зашто у другим земљама најчешће долази до деформисања тог правог, изворног председничког система у различитим формама presidency-а. Одговор на то питање би се најкраће могао дати у следећем: "очеви" америчке уставности – Томас Џеферсон, Александер Хамилтон и Џејмс Медисон су осмислили и изградили председнички систем сагласно америчким условима, који су различити од економских, демографских, социјалних, историјских, географских и сличних услова у другим земљама света.

Наведени систем поделе власти се, кроз досадашњи историјски период, показао као веома успешан и стабилан и до сада је, за протеклих 230 година на овај Устав донето само 27 амандмана. Отуда се слободно може рећи да председнички систем у САД-у представља доста редак случај у упоредној уставној пракси и да представља теоријски модел универзалног значења, чија се трајност заснива на неколико значајних карактеристика, међу којима се три могу сматрати истинским "полугама". То су: 1) дводомни Конгрес (Представнички дом и Сенат), у коме је оличено репрезентативно представничко тело; 2) Председник САД-а у коме је изражена ефикасна извршна власт (моноцефална егзекутива оличена у инокосном органу); 3) Врховни суд, чија се улога састоји у ауторитативном чувању граница уставних овлашћења легислативе и егзекутиве. Наравно, незаобилазна је констатација у навођењу ових полуга власти се тиче положаја Председника САД-а, јер он представља прави стуб (ослонац, центар) извршне власти и отуда је номинални носилац свих извршних функција власти.

¹¹⁵ Фира, А., *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља*, Том I, Уставно право Савезне Републике Југославије, Агенција "МИР" и И.П. "Цветник", Нови Сад, 1993, стр. 139.

Што се тиче Председничког кабинета (*President's Cabinet*) или Кабинета Сједињених Држава (*United States Cabinet*), треба рећи да је он изузетно важан орган у федералној влади САД-а и да је састављен од стране највиших функционера извршне власти, које именује сам Председник. Оно што је карактеристично за Кабинет, јесте да његов број није сталан и да су у потпуности подређени првом човеку САД-а, који је неприкосновени шеф администрације. Тако, на пример, први Кабинет је састављен од стране Џорџа Вашингтона (1732-1799.), првог Председника САД-а, који је на том положају био од 1789. до 1797. године. Вашингтон је у свој Кабинет именовоа само четворицу својих најближих сарадника, који су обављали функције државног секретара, секретара за финансије, секретара за рат и врховног адвоката¹¹⁶. Ради потребе помагања Председнику у вршењу његове функције, број чланова Кабинета се временом повећавао, тако што су именовани нови функционери са статусом и надлежностима које имају министри у другим државама. Међутим, оно што је карактеристично за овај орган, чије су старешине Председникови најближи сарадници (то су његови истомишљеници, лични пријатељи, следбеници, људи од поверења и слично, а ређе стручњаци за управу или припадници појединих политичких струја Конгреса), јесте чињеница да је то неформални орган састављен од 14 управни ресора, тј. департмана, који више личи на неки "царски" или "султански" кабинет, него на енглески, француски или кабинет неког другог парламентарног система. О томе је писао и познати британски правник, историчар и либерални политичар Џејмс Брајс, упоређујући чланове Председничког кабинета са "министрима који су окруживали цара или султана или који су извршавали наређења римских императора, попут Константина или Јулијана"¹¹⁷, јер само формирање, функционисање и трајање мандата уопште не зависе од Конгреса, као представничког тела¹¹⁸, него од Председника. О свему томе, затим о промени броја секретара (*secretary*)¹¹⁹, као и о односима у Кабинету, најбоље говори изјава коју је својевремено дао Председник САД-а Абрахам Линколн (председничку функцију обављао од 1861, све до своје смрти 1865. године). Наиме, тада је његов Кабинет

¹¹⁶ У овај први Председнички кабинет су ушли Томас Џеферсон, Александер Хамилтон, Хенри Нокс и Едмунд Радолф.

¹¹⁷ Наведено према: Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник са П.О, Београд, 1997, стр. 220.

¹¹⁸ То је зато што чланове Кабинета не бира Парламент, него их директно именује председник, коме они током свог мандата одговарају за свој рад.

¹¹⁹ Једино се старешина Департмана правде зове *attorney general* – општи правозаступни, док најважнију улогу у Кабинету има Државни секретар, који уствари обавља функцију Министра спољних послова.

био дупло мањи од садашњег и бројао само 7 чланова, али је карактеристично да су се сви успротивили једном његовом предлогу. Међутим, он је на то само одговорио: "Седам је за НЕ, а један је за ДА; дакле, одлука је за ДА"¹²⁰.

Овако јаком положају Председника доприносе и одређени инструменти, којима он може, на неки начин, да утиче на рад законодавне и судске власти. Наиме, његово веома моћно средство према Конгресу, као законодавном телу, састоји се у томе што он може да уложи суспензивно вето, уколико сматра да је Парламент донео неки закон са којим се он не слаже, с тим што треба нагласити да разликујемо две врсте вета на изгласане, а необјављене законе: 1) суспензивни (одложни) вето и 2) џепни вето (*pocket veto*). Председничко право одлажућег вета на законе које доноси Конгрес, састоји се у томе што он има могућност да не потпише усвојени закон, уколико се са њим не саглашава, да упути своје примедбе и да такав закон врати Парламенту у року од 10 дана од дана када му је усвојени закон достављен на потпис. Међутим, тако непотписани закон од стране Председника, може да добије снагу закона, уколико га парламент поново изгласа и то, 2/3 већином, како у Сенату, тако и у Представничком дому. Оно што је карактеристично за наведени рок од 10 дана, јесте чињеница да усвојен, а непотписан закон, аутоматски постаје закон, иако Председник у овом року не да своју сагласност, нити стави вето., под условом да је Конгрес још увек у заседању. У супротном, ако Конгрес у том међувремену (остављеном року од 10 дана) закључи своје заседање, настаје ситуација која се назива "стављање закона у џеп" (отуда назив "џепни вето"), што има, практично, дејство апсолутног вета. У том случају, исти законски предлог иде од почетка (*ab initio*), али у следећем заседању Конгреса, што представља доста тежак посао. Такође, Председник има право и да се обраћа Конгресу, износећи своје поруке у којима излаже свој законодавни програм. Коначно, његов однос према судској власти се састоји у томе што именује судије Врховног суда САД-а.

Међутим, и Конгрес има одговарајући утицај на Председника. Наиме, најпознатији пример председничког система установљен Уставом САД-а из 1787. године, указује на неспорну чињеницу да је намера писаца овог Устава била да законодавна и извршна власт, тј. Конгрес и Председник буду у истом положају и да имају функције исте важности. Таква потпуна равноправност легислативе и

¹²⁰ Наведено према: Марковић, Р., *Нав. дело*, стр. 220.

егзекутиве и остваривање чисте поделе власти, до сада, у упоредној уставности, још нигде нису постигнути, јер би таква ситуација отежала нормално функционисање државе и довела до паралисања политичког живота. Због тога, и правни теоретичари, и практичари указују на то да између Конгреса и Председника, ипак постоје одређени односи (међусобни утицај), што се може видети анализом самог текста Устава, као и упоређивањем досадашње уставне праксе. Управо тако, теорија и пракса доказују да између све три функције државне власти постоји међузависност и да носиоци ових функција свој рад заснивају на *координацији*, а не на *интеграцији*, као што је то случај у парламентарном систему.

Тако, поред већ наведене могућности Конгреса да покрене оптужницу, тј. *impeachment* против Председника, уколико он изврши неку радњу која је противна уставу, највише представничко тело, као носилац законодавне власти, утиче на Председника, као носиоца извршне власти, тако што у његову надлежност спада доношење закона и изгласавање буџета. Поред тога, Сенат као горњи дом Конгреса има одговарајуће средство утицаја на председника, јер може да се не сложи, тј. да одбије именовања неких функционера која је учинио Председник. Наиме, без обзира што је једино он надлежан да именује те високе функционере, за њихово постављење је потребан пристанак парламентарног дома, тј. Сената. Овде, свакако, треба навести и веома карактеристичну установу, која постоји у Сједињеним Америчким Државама и која се назива "сенаторска предусретљивост" (*Senatorial Courtesy*). Њена суштина је у томе што Председник, да би именовао неко лице на неку савезну функцију, мора најпре да затражи "мишљење и пристанак сенатора који потичу из исте државе из које потиче лице које Председник намерава да именује"¹²¹. Уколико се деси да Председник не затражи мишљење од ових сенатора и њихов пристанак или уколико они буду против именовања које је учинио Председник, онда се може десити да се из разлога солидарности и други чланови Сената њима придруже и да тако Председнику ускрате именовање (постављење) неког лица. Коначно, доста велика овлашћења Горњег дома Конгреса према Председнику постоје и поводом његовог вођења спољне политике, с обзиром да је овај дом овлашћен да потврђује међународне уговоре (двотрећинском већином

¹²¹ Вукадиновић, Г., Картаг–Одри, А., *Америчка јуриспруденција XX века*, Новосадска асоцијација за теорију, етику и филозофију права, Нови Сад, 2006, стр. 242.

присутних сенатора) које Председник закључи са другим државама (ратификација).

Поред наведених овлашћења законодавне власти према извршној, постоји и, слободно можемо рећи, још једна "противмера" овлашћењима која Председник има према Конгресу. Она се састоји у овлашћењу законодавне власти да блокира одређена овлашћења извршне власти и то је тзв. "Конгресни вето". Отуда се овај институт назива још и "законодавни вето", а први пут је употребљен 1932. године, када је амерички Парламент изгласао резолуцију, којом је омогућено да тадашњи Председник САД-а Херберт Кларк Хувер (обављао председничку функцију у периоду 1929-1933.) реорганизује агенције које припадају извршној власти. У суштини, ова врста вета значи да Конгрес има право да саслуша или прегледа одређене измене које су учињене у неком закону од стране извршне власти. Конгресни вето може да користи већина чланова Председничког дома или Сената, али понекад то може да чини само Конгресни комитет у зависности од закона о коме је реч. Чињеница је да је ова врста вета ојачала моћ Конгреса у односу на извршну власт.

После напред наведене анализе односа између законодавне и извршне власти, од посебног је значаја за овај рад анализа положаја Врховног суда САД-а, чије судије именује Председник САД-а (потврђује их Сенат), уколико за то постоји потреба, ако је нечије место упражњено. Наиме, оно што је карактеристично за овај систем, јесте чињеница да у њему постоји међузависност носилаца власти и да се она остварује путем координације. Притом, веома важно место у овој међузависности заузима судска власт, коју врше судови сагласно начелу независности и самосталности (судије се бирају доживотно и мандат им може престати само ако то лично затраже или ако буду смењени). Захваљујући поштовању овог принципа, Врховни суд САД-а, као највиша инстанца судске власти у савезној држави, располаже правом да испитује (оцењује) уставност аката (пре свега, закона) које доноси Парламент. У случају да се утврди њихова несагласност са Уставом САД-а приликом решавања конкретних спорова, ови акти неће бити примењени, већ ће бити примењен непосредно Устав. То је тзв. екцепција неуставности и, на тај начин, Врховни суд штити супрематију федералног Устава и следствено томе, уставне надлежности трију власти и њихове међусобне односе. Овај Суд ретко делује као првостепени, много више као

жалбени, али је његова најважнија делатност да ставља ван снаге све акте законодавне и извршне власти, уколико их претходно прогласи противуставним.

Тако се успоставља однос међузависности носилаца трију власти и кроз наведену координацију неутралише се премоћ Конгреса у односу на извршну и судску власт. Треба нагласити да таква одлука Врховног суда важи само у спорном случају, али имајући у виду специфичну ситуацију да су нижи судови у САД-у обавезни да примењују правна правила која виши судови формулишу у својим одлукама (пресудама), те одлуке, уствари, имају опште дејство и, на тај начин, добијају законску снагу.

Незаобилазно питање које се поставља када је реч о председничком систему, првом и најтипичнијем, створеном Уставом САД-а из 1787. године, јесте оно које се тиче изборног система и вечите дилеме (посебно, приликом неколико задњих избора Председника САД-а) да ли је то нека савршена демократија или, напротив, систем који погодује интересним групама. Најпре, треба рећи да је овај систем доста компликован и тешко разумљив, с обзиром да га у таквом облику не срећемо ни у једној другој држави у свету. Наиме, свима је познато се у овој најпознатијој светској федерацији, главна "битка" води између две најјаче странке – Демократске и Републиканске и да, отуда, многи закључују да се ради о двостраначком систему. То, међутим, није случај, јер је у питању вишестраначки систем, који представља један од главних проблема и везан је за електоре. Може се навести много примера где један кандидат освоји знатан број гласова бирача, али остане без подршке одговарајућег броја електора или добије на изборима већи проценат бирачког тела у односу на противкандидата, али мањи број гласова електора и, самим тим, изгуби изборе¹²².

Због тога, последњих година постоје бројне примедбе упућене оваквом изборном систему, тако да многи конституционалисти и теоретичари права који се баве овом проблематиком, називају осмишљени изборни систем САД-а најлошијим на свету, сматрајући да он омогућава изборне преваре, грешке, неправде и слично (на пример, сва изборна правила у федерацији одређује победничка странка са претходних избора и прилагођава својим потребама и бирачима). Због тога ћемо,

¹²² Пример за ове случајеве имамо када је кандидат Рос Перот, који не припада ни Демократској, ни Републиканској странци (он је Либертаријанац), освојио 20% гласова грађана, али није добио подршку ни једног јединог електора. Такође, имамо и пример за други случај, приликом последњих избора одржаних у новембру 2016. године, када је Хилари Клинтон освојила скоро 200.000 више гласова у односу на свог противкандидата Доналда Трампа, али је он ипак победио јер је добио знатно више електорских гласова (од могућих 538).

на овом месту, указати само на нека основна правила избора у САД-у. Бирачи не бирају свог председника директно, него то чине преко електорског колеџа, тако што својим гласом поручују електорима своје државе (члановима колеџа) за кога да гласају, али та порука није обавезујућа, па се тако дешавало да један кандидат има већи број гласова од стране бирача, али да, ипак, у Белу кућу уђе противкандидат, који има већи број електорских гласова. За победу је потребно 50% + 1 глас, тј. 270 гласова електора, а у случају да ни један од кандидата не добије, подршку од 270 електора, Председника бира Конгрес, а потпредседника Сенат. Оно што је карактеристично за овакав начин избора у САД-у, јесте да ту постоји неколико важних датума и да грађани, најпре, излазе на своја биралишта (новембар), после чега се чланови електорског колеџа окупљају у Вашингтону и гласају за кандидате (децембар), док је званично проглашење резултата избора почетком јануара следеће године, после чега следи званична инаугурација Председника САД-а¹²³.

Поред овог изворног, оригинерног председничког система, који је формиран Уставом САД-а из 1787. године, постоји и његов деформисани облик – президентијализам, који не почива на чврстој (ригидној, крутој, строгој) подели и међусобној равнотежи власти. Наиме, за разлику од свог изворног модела, који се сматра демократским обликом, овај деформисани облик се сматра недемократским, јер води ка личној власти шефа државе. Самим тим, он се сматра извитопереним председничким системом и постоји у ауторитарном систему државне власти, а деформисање се врши на два основна начина: 1) постојање претеране доминације извршне власти у односу на законодавну и судску (*конзулски президентијализам*) и 2) задржавање појединих елемената председничког система са одређеним елементима парламентарног управљања (*парламентарни президентијализам*). На овом месту ћемо само указати на најзначајније елементе (особине) наведених форми деформисања председничког система: први се одликује личном влашћу шефа државе и непосредним учешћем војске у функционисању власти, што доводи до изузетно великих надлежности егzekутиве у односу на легислативу (латиноамеричка варијанта), док војска предузима честе интервенције и, на тај начин, прекида уставни континуитет.

¹²³ Када је реч о изборима за 45. Председника 2016. године (кандидати су били Доналд Трамп и Хилари Клинтон), 8. новембра су грађани дали свој глас, а 19. децембра електори; званично проглашење је било 5. јануара, а инаугурација 20. јануара 2017. године.

Законодавна власт је у овом облику президентијализма (конзулском) споредна и, као таква, формална¹²⁴. Она само озваничава жеље и погледе извршне власти, која је персонализована, с тим што треба указати на чињеницу да ова варијанта президентијализма функционише у вишестраначком систему, док афричка варијанта постоји у условима једностраначког система. Отуда се поједине афричке државе претварају у монархије у настојању да се створи власт која може да превазиђе бројне етничке поделе и лабаво национално јединство. У таквим државама се шефу државе установљавају надлежности које овај орган нема у САД-у, где се примењује прави (недеформисани, изворни) председнички систем (на пример, право распуштања скупштине, давање законодавне иницијативе, утврђивање дневног реда скупштине, доношење одлуке о буџету путем председничког декрета итд.). Други облик деформисања председничког система се назива парламентарним президентијализмом, а карактерише се тиме, што га срећемо у тзв. мешовитим системима (ови системи узимају одређена обележја председничког система, с тим што чувају парламентарне механизме власти)¹²⁵. За овај облик президентијализма се може рећи да постоји у Аустрији, Португалији и Финској, док се за садашњи француски систем власти може рећи да представља најбољи пример наведене варијанте, јер у себи обједињује обележја председничког и парламентарног система: први су у интересу извршне власти, а други у интересу владе.

Коначно, у овом делу рада, не можемо, а да не анализирамо и институционално устројство Француске, које представља прототип полупредседничког система. Наиме, ова европска држава је пре скоро шест деценија, тј. 1958. године, прихватила овај систем, кога карактерише бифуркална егzekутива, при чему је посебно значајан однос између главних носилаца извршне власти, тј. председника државе и председника владе. Прихватање овог облика устројства државе имало је за циљ да прилагоди најважније политичке институције новим политичким, економским, социјалним и другим условима. Такође, треба нагласити да је полупредседнички систем настао у Француској Петој Републици, али је по својим уставно-правним и политиколошким особинама био доста удаљен од изворног парламентаризма. Зато га многи правни теоретичари и

¹²⁴ За овај облик деформисања председничког система се каже да он представља "ауторитарни фалсификат председничког система". Према: Марковић, Р., *Нав. дело*, стр. 225.

¹²⁵ Вајмарски устав из 1919. године је представљао први пример парламентарног президентијализма, у коме је долазило до мешавине (позајмљивања) елемената председничког и парламентарног система.

конституционалисти сматрају посебним обликом система власти, који је преузет у бројним земљама и то, пре свега, у земљама Средње и Источне Европе, које су прошле кроз процес транзиције, после слома социјализма у претпоследњој и последњој деценији XX века. То је учињено са разлога што се сматрало да, управо, овај систем обезбеђује демократију, стабилност и ефикасност власти, па је, отуда, дато много дефиниција овог појма, али се најчешће примењује она дефиниција полупредседничког система коју је дао М. Дувергер. Наиме, према мишљењу овог теоретичара, полупредседнички систем карактерише постојање три најважнија елемента, у које спадају: 1) председник републике, који се бира на општим изборима; 2) доста велика овлашћења шефа државе и 3) постојање председника владе и министара са значајним овлашћењима¹²⁶. О овом систему, који се још назива *политичким системом семипрезиденцијализма* писали су и други аутори, али ћемо, поред наведеног, издвојити и схватање Ђ. Сарторија, по коме је у питању "систем дуалног вођства и бицефалне егзекутиве"¹²⁷. Међутим, треба нагласити да наведени систем у државама Средње и Источне Европе, које су прошле процес транзиције, није довео до демократизације и стабилности, него чак до смањивања демократије и, чак, претварања у суперпредседнички систем.

Као што је познато, Велика Британија је имала поступан, тј. еволутиван пут развоја парламентарног система, док је у Француској тај процес био сасвим другачији, тј. револуционарни. Наиме, развој парламентаризма у Француској су карактерисале многе револуције, међу којима је, свакако, најзначајнија Француска револуција из 1789. године и овај процес револуционарних промена се непрекидно одвијао, почев од доношења првог Устава Француске краљевине од 1791. године, па све до 1875. године, када је донет "Републикански устав", чиме је, коначно, конституисан републикански парламентаризам са јаким парламентом. Међутим, иако овај француски полупредседнички систем има особине парламентаризма, систем владавине у Француској је, посматрајући у целини, "превазишао" или, боље рећи, "напустио" стварни (изворни) парламентарни систем. Он је био прихваћен и у другим земљама, као што су, на пример, Португалија (од 1975. до 1982.), Пољска (од 1992. до 1997.) и друге земље, док је у Руској федерацији, као и у бившим земљама Совјетског Савеза, после 1990. године, долазило до успостављања тзв.

¹²⁶ О овоме видети шире: Duverger, M., у Lijphart, A. (уредник), *Parlamentarna ili predsjednička vlast*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb, 1998, стр. 135-136.

¹²⁷ Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, University Press, New York, 1994, p. 131-132.

суперпредседничког система. Овај систем се састојао у владавини декретима од стране неприкосновеног шефа државе.

На крају овог излагања о овом моделу система поделе власти, треба рећи да се полупредседнички систем још назива мешовити парламентарно-председнички систем, а примењује се, пре свега, као начин за стабиловање егзекutive, тј. владе. Он је најизразитији у Француској и уведен је 1958. године, Уставом V Републике за време владавине председника Шарла де Гола (отуда назив и Де Голов устав). Основна карактеристика овог мешовитог система се састоје у томе што он задржава основна својства парламентаризма, али га одликују и велика овлашћења председника Републике¹²⁸, тако да у њему има мешавине и парламентарног, и председничког система: с једне стране, то су одговорност владе пред парламентом и могућност распуштања парламента, а с друге стране, изузетно велика овлашћења целе егзекutive, односно председника (на пример, он има право суспензивног вета, право расписивања референдума, може да председава седницама владе и да доноси бројне акте иако нема премапотпис владе и слично).

1.2. Парламентарни систем

Када је реч о парламентарном систему, треба рећи да је то такав облик државне власти, који се, такође, заснива на начелу поделе власти између законодавне, извршне и судске, али је за разлику од председничког система, ова подела флексибилна. Наиме, за овај облик државне власти је карактеристична равнотежа и сарадња легислативе и егзекutive и то у много већој мери, него што је случај код председничког система државне власти. Због тога, многи аутори указују на постојање елемента фузије (мешања, сарадње) ове две власти, истичући да овај елемент представља најзначајније својство парламентаризма које га разликује од председничког система, чије је диференцирајуће својство строжије изведена подела власти. Када говоримо о парламентаризму, треба указати и на чињеницу да разликујемо два његова облика: у ширем и ужем смислу. За парламентаризам у ширем смислу се може рећи да је то такав систем у чијем се средишту налази скупштина (парламент, народно представништво), која представља скуп представника друштва или појединих друштвених слојева. У скупштини се воде

¹²⁸ Ова овлашћења у вези неких питања чак прелазе и надлежности председника у чистом председничком систему.

јавне и отворене расправе о најзначајнијим политичким питањима, после чега чланови овог тела доносе кључне одлуке о бројним државним пословима. Парламентаризам у ужем смислу представља посебан систем у коме долази до остваривања принципа поделе власти, али је то таква концепција у којој се успоставља равнотежа између законодавне и извршне власти, као и њихова међузависност. За нашу анализу је значајнији овај други облик, с обзиром да се може рећи да је то парламентаризам у правом смислу речи, јер у њему постоји еластична расподела власти, услед које долази до сарадње међу властима. Отуда, ту власти нису, као код председничког система, одвојене (изоловане) једне од других.

Имајући у виду напред наведено, може се рећи да најзначајнија особина парламентарног система представља тежња да се обезбеди равнотежа између скупштине и владе, као носилаца законодавне и извршне власти. Ту не постоји предност једног од ових органа у односу на други, тако да њихова равнотежа треба стално да буде под контролом јавног мњења, што представља најзначајнији чинилац парламентарног живота. Битна карактеристика овог система, поред гипке (еластичне, флексибилне) поделе власти, састоји се и у истовременом постојању области у којима делује више државних органа. Такође, у њему постоји више средстава за узајамно ограничавање и контролисање једне власти од друге, а његова веома значајна особина која представља и једну од главних разлика у односу на председнички систем, јесте постојање бицефалне егzekутиве, тј. "двоглаве" извршне власти, коју чине шеф државе и влада. За функционисање државне власти у овом систему је веома значајно међусобно поверење између скупштине и владе, па је и то један од значајних принципа на којима се заснива парламентаризам, с обзиром да влада може да опстане само на основу поверења парламента, јер се она и формира из парламентарне већине. Поред наведених особина парламентарног система, један од кључних принципа његовог постојања и функционисања јесте право извршне власти да може да распусти скупштину и да распише нове изборе. Та надлежност је дата шефу државе, који је, за разлику од владе, стабилан елемент извршне власти, с тим што треба нагласити да је он у монархији наследан, а у републици изборан. На крају прегледа ових најзначајнијих особина парламентарног система на којима он почива, треба рећи да се овај систем остварује у различитим облицима, али без обзира на то, издвајају се три принципа кључна његовог функционисања, и то: 1) равноправност легислативе и егzekутиве

(законодавне и извршне власти); 2) сарадња између наведених власти; 3) формирање одређених средстава за узајамни утицај легислативе и егзекутиве, с једне стране и бирачког тела, с друге стране.

У овом делу рада ћемо указати, само у најкраћим цртама, на наведене три кључне карактеристике парламентарног система и нешто више рећи о њиховом остваривању. Наиме, када је реч о равноправности законодавне и извршне власти, треба рећи да се она постиже на два начина: 1) први се састоји у томе што свака грана има свој обим овлашћења (надлежности); 2) обе власти имају једнаку моћ утицаја на међусобни опстанак. То се може објаснити чињеницом да скупштина поседује законодавну (доноси законе) и финансијску (усваја буџет и завршни рачун) власт, а влада извршава донете законе и усмерава рад државне администрације. С друге стране, законодавно тело је овлашћено (има право) да изгласа неповерење влади, тако да она, у том случају, престаје пре времена да постоји као политички орган. Међутим, треба рећи да и влада има, са своје стране, значајно овлашћење које се састоји у томе да може да предложи шефу државе да распусти скупштину и да распише нове изборе¹²⁹, тако да може доћи до распуштања законодавног тела пре истека његовог мандата на који је изабрано (влада узвраћа истом мером), а то је веома моћно средство у рукама владе. Боље рећи, распуштање скупштине представља камен темељац овог система, јер доводи до мобилизације бирачког тела из кога извире целокупна државна власт. Наиме, управо бирачко тело на новим парламентарним изборима решава спорна питања између скупштине и владе, а не сама скупштина или неки други државни орган. Наравно, треба рећи да то распуштање проузрокује и друге последице, пре свега, истовремени престанак и мандата владе на који је изабрана. Зато је коначни судија (крајњи арбитар) у решавању спорних питања између скупштине и владе бирачко тело, које на новим изборима даје свој глас.

Оно што је карактеристично за парламентарни систем јесте чињеница да у случају када на изборима победи странка (политичка партија) која је првобитно формирала владу, у том случају, као губитник се означава влада која је одлучила да се распусти скупштина. У обрнутом случају, када на изборима победу однесу нове странке (политичке партије), у таквом случају долази до формирања владе са новим изборним програмом. Имајући у виду чињеницу да овде влада произилази

¹²⁹ То значи да влада није остављена у целини на милост и немилост скупштини, већ да има и она значајна овлашћења.

из скупштине, распуштање законодавног органа од стране извршног органа може се симболички поредити, како то чине неки теоретичари, са убодом пчеле. Наиме, свима је познато да пчела угине после убода, тј. када избаци жаоку у нечије тело. Иста је ситуација и са владом, која се одлучи да распусти парламент, јер и она тада нестаје (престаје јој мандат пре времена). Отуда се поставља питање зашто влада то чини, када она "умире" заједно са парламентом. Одговор на ово питање се састоји у томе да влада жели, на тај начин, да сачува и заштити сопствено достојанство и избегне своју одговорност за стање у друштву и она ту одлуку доноси "тешка срца". Ово овлашћење владе, ни у ком случају не указује на њену велику моћ, већ она то чини само у изузетним ситуацијама, када не види друго решење за превазилажење настале ситуације.

Анализирајући однос између легислативе и егzekутиве, треба рећи да се између њих успоставља сарадња која се може окарактерисати као трајан дијалог између скупштине и њених радних тела, с једне стране и владе и њених чланова, с друге стране. Наиме, влада и њени чланови могу да учествују у раду скупштине и свих њених радних тела, а посебно треба нагласити да је влада овлашћени (и то, најзначајнији) предлагач закона и других прописа за чије је доношење надлежна скупштина. Такође, посебно је значајно указати и на чињеницу да влада "извире" из скупштинске већине и њени чланови се, зато, враћају у скупштинске редове уколико дође до престанка њихове министарске функције. Међутим, када је реч о скупштини (парламенту), може се рећи да и она има значајне надлежности, које се састоје, пре свега, у сталној контроли владе и њених чланова, постављање посланичких питања члановима владе (пре свега, министрима), постављање интерпелације за одговорност владе и слично.

Међусобни утицај легислативе и егzekутиве се остварује у њиховом равноправном односу, тј. у односима реципрочног утицаја два равноправна субјекта¹³⁰. Као најзначајнији инструмент за ово равноправно (реципрочно) деловање, јесте гласање о поверењу влади. Наиме, скупштина одлучује о поверењу влади у моменту њеног формирања прихватајући програм и састав владе, који је предложио мандатар, тј. премијер владе (први министар), али скупштина притом изгласава поверење влади, које се не односи за цео мандат скупштине. То је, уствари, "поверење са отказом", што значи да то поверење она може увек да

¹³⁰ Овај однос реципрочног деловања није видљив на први поглед.

повуче, уколико се за тако нешто, у међувремену, створи већинско расположење у скупштини. Када до тога дође, чланови скупштине (посланици) могу да дају предлог да се гласа о неповерењу влади, али с друге стране и влада има право да захтева од скупштине да се гласа о њеном поверењу, увек када се суочи са одређеним препрекама у скупштини. У таквом случају, влада има на располагању значајан институт, који се назива распуштање парламента, који може да својим актом изврши шеф државе¹³¹. Управо, овај механизам представља магичну формулу за успостављање динамичке равнотеже између скупштине и владе и утиче на развој парламентарног система.

Када говоримо о парламентарном систему, треба рећи да је за његово постојање у одређеној земљи неопходно да постоје одређени услови, од којих су два најзначајнија, тако да уколико један од ова два није испуњен, не постоји парламентарни систем у правом смислу речи. Пре свега, мора да постоји политичка одговорност владе пред скупштином, док се други услов састоји у постојању права извршне власти да распусти скупштину и решење потражи у бирачком телу, које на изборима даје свој глас и, на тај начин, се појављује као "врховни судија" (крајњи арбитар). Први услов се састоји у постојању заједничке (колективне, солидарне) одговорности владе скупштини за свој рад, која се остварује путем давања или ускраћивања поверења од стране скупштине, а уколико се вратимо у историју, можемо рећи да је таква одговорност први пут уочена, тј. она је дошла до изражаја 1782. године у Енглеској. Наиме, те године је Дом комуна изгласао неповерење целом кабинету лорда Норта, па се, отуда, ова година узима за годину увођења парламентарног система (претходно је уведен и институт распуштања парламента од стране извршне власти, што значи да је парламентарни систем настао пет година пре формирања председничког система у САД-у).

Други услов за постојање парламентаризма у једној земљи се састоји у праву владе да распусти скупштину и ово право, свакако, представља веома значајно средство које омогућава утицај владе на рад скупштине. Неспорно је да

¹³¹ Постоје бројна поређења, тј. примери који на симболичан начин (фигуративно) објашњавају овај узајамни (међусобни) утицај, који се састоји у реципрочном дејству и међусобном условљавању скупштине и владе, али сматрамо да то најсликовитије објашњава познати правни теоретичар Карл Левенштајн. Наиме, он ово међусобно условљавање упоређује са односом између клипа и цилиндра аутомобилског мотора – гласање о неповерењу влади од стране парламента и распуштање парламента од стране владе има за резултат да се сложен парламентарни систем стално креће напред, као што се точкови аутомобила крећу узајамним деловањем клипа и цилиндра. О овоме видети шире: Loewenstein, K., *Political Power and Governmental Process*, Chicago, 1957, p. 185-186.

ово средство представља противтежу првом услову, тј. заједничкој политичкој одговорности владе пред скупштином и, као такво, омогућава влади да буде значајан елемент државне власти. Тако се успоставља неопходна равнотежа између законодавне и извршне власти, јер ако дође до парламентарне кризе (неефикасност парламента, немогућност функционисања, нетрпељивост посланика, онемогућавање рада позиције од стране опозиције и слично) влада може да предложи распуштање скупштине. С друге стране, скупштина има право да изгласа неповерење политички неодговорној влади. Таква равнотежа се може остварити само у условима када је обезбеђена велика сарадња и узајамна повезаност легислативе и егzekутиве. Уколико то не би било остварено, дошло би до деформисања парламентарног система и настанка парламентарне тираније или благог "клизања" у скупштински систем¹³².

Овде треба нагласити да је парламентарни систем подједнако карактеристичан, и за монархије, и за републике, а као колевка парламентаризма, тј. чистог парламентарног система се наводи Енглеска у којој постоји парламентарни систем кабинетског типа. Због тога се аутентични парламентарни систем (истински парламентаризам) у упоредном уставном праву означава као парламентарно-кабинетски систем. Наиме, управо у овом систему, у Енглеској, постоји могућност да Доњи дом парламента, тј. Дом комуна, изабере владу, али и могућност да касније влада предложи распуштање Доњег дома, уколико јој се изгласа неповерење. Значи, када дође до ситуације да влади буде изгласано неповерење, она може да донесе одлуку да предложи да се распусти Доњи дом, уколико не жели да поднесе оставку, па се решење тражи у расписивању нових парламентарних избора. У таквом случају се од целокупног бирачког тела тражи коначно решење, тј. завршна реч¹³³.

Имајући у виду ограниченост простора у овом раду, на овом месту ћемо указати још само на најпознатије облике парламентарног система, где спадају: **дуалистички (орлеански)**¹³⁴, **монистички** и **рационализовани парламентаризам**. Дуалистички парламентаризам карактерише двојна одговорност владе, с

¹³² Због тога, и велики ауторитети из области уставног права, као што су Леон Диги, Слободан Јовановић и други, заступају становиште да наведено право владе да предложи (захтева) распуштање скупштине представља природно и нераздвојно средство, које омогућава постојање истинског парламентаризма.

¹³³ Овакав кабинетски систем владања, који је редак у свету, предвиђен је још и Уставом Јапана из 1946. године и Уставом Италије из 1948. године.

¹³⁴ Овај облик парламентаризма се примењивао за време Јулске револуције од 1830. године, када је на власт дошао Луј Филип, који је био припадник орлеанске гране бурбонске династије.

обзиром да она одговара монарху и скупштини, што значи да је неопходно да влада ужива поверење, и шефа државе, и парламентарне већине. Такав облик парламентаризма може да функционише само у условима када шеф државе и парламентарна већина долазе из исте политичке странке. За овај облик се може рећи да припада прошлости, јер није могао да се прилагоди новим условима функционисања државе и савременој епохи, тако да је дошло до његовог преласка у монистички парламентаризам. То се одиграло постепено у Великој Британији током Викторијанског доба (период владавине краљице Викторије од 1837. до 1901. године), док је у Француској тај прелазак био доста брз, као резултат кризе из 1877. године (трећи председник Француске републике Патрис Мак Маон је распустио Парламент). За монистички парламентаризам се може рећи да се његова основна особина састоји у слабљењу извршне власти, тако да се власт пребацује на парламент из кога она произлази. Ту се шеф државе потискује, тако да он врши, пре свега, симболичке функције или како је то фигуративно рекао Луј Адолф Тјер, француски државник и историчар, први председник Треће републике (1871-1873.), да "краљ влада, али не управља". У оваквом облику парламентаризма шеф државе влада, пре свега, својим личним утицајем, а мање доношењем декрета и наредби, па зато постоји могућност и опасност да се власт концентрише у скупштини и, самим тим, да се монистички парламентарни систем претвори у скупштински систем. Овај облик парламентаризма се назива монистички с разлога што је основни извор власти доњи дом парламента, коме искључиво одговара влада као носилац извршне власти. Срећемо га у монархијама (Белгија, Холандија, Канада), као и у републикама (на пример, у Индији).

Коначно, рационализовани парламентаризам је настао услед нестабилности владе, што је представљало значајну тешкоћу земаља у којима је постојао парламентаризам. Наиме, у највећем броју ових земаља нису постојали услови попут Велике Британије, у којој је настао тај истински (аутентични) парламентаризам. Због вишестраначког система ове земље нису могле да формирају стабилну парламентарну већину, па је тражено решење за стварање стабилне владе. Устави појединих земаља (на пример, устави Немачке, Шпаније, Мађарске, Пољске и других) су прихватили "рационализацију" парламентаризма, која се састојала у томе да се за покретање одговорности владе уведе квалификована већина. Сврха овог рационализовања је обезбеђивање стабилности владе, а избегавање несигурности и криза владе. Као најбољи (најтипичнији)

пример за овај облик парламентаризма, може се навести Немачка, а уведен је Уставом из 1949. године, који детаљно разрађује поступак за изгласавање неповерења Влади од стране Доњег дома парламента (Бундестага). С обзиром да је овај облик парламентаризма данас у примени и да обезбеђује стабилност владе у Савезној Републици Немачкој (канцеларски парламентаризам), о њему ће бити много више речи у тексту који следи (Уставом СРЈ из 1992. године је и код нас био предвиђен овај систем).

Имајући у виду да је парламентаризам у свом изворном облику (у Великој Британији) током протеклих векова показао велики број добрих особина, овај систем је прихваћен и у великом броју других земаља, али треба нагласити да он функционише са значајним разликама, ако се посматра однос између законодавне и извршне власти. Наиме, не поричући бројне позитивне особине и предности овог система у односу на друге, треба нагласити да једну од највећих тешкоћа у земљама које су прихватиле наведени систем, представља нестабилност владе. С обзиром да су у тим земљама, у којима је усвојен парламентаризам, постојале политичке прилике које су биле различите од оних у Великој Британији (пре свега, политички плурализам, тј. постојање више политичких партија), неке од ових земаља су прихватиле тзв. "рационализацију" парламентарног система. Ова рационализација се састоји у детаљном организовању односа између владе и парламента и примени одређених уставних института, ради омогућавања да систем остане у оквиру "матрице" парламентаризма¹³⁵. Наравно, треба рећи да је примена наведених института, с једне стране, омогућила *опстанак* и *останак* парламентаризма у прописаним границама, али с друге стране је њихово увођење довело до знатне измене конституционалних особина. Као најважнији представник овог система наводи се Савезна Република Немачка, у којој се овај систем званично примењује још од доношења Устава, тј. Основног закона из 1949. године (Grundgesetz).

Суштина наведене "рационализације" парламентаризма се састојала у тежњи да увођење специфичних средстава онемогући лако свргавање владе са власти, што је кроз историју доводило до њене нестабилности. Према томе, обезбеђивање стабилности владе је био један од главних циљева рационализовања

¹³⁵ Наведено према: Пилиповић, М., *Рационализовани парламентаризам – извршна власт у СР Немачкој*, Годишњак Правног факултета у Бањој Луци, Правни факултет, Бања Лука, Свеска 1, Број 35, 2013, стр. 141.

парламентарног система и прихватања у свој систем одређених правних средстава (инструмената), који су се, најчешће, односили на број посланика¹³⁶ потребан за изгласавање неповерења влади и на број дана који је потребан да протекне од момента подношења предлога, па све до гласања о поверењу влади. То се чини "да би се размислило" и да се тако важне одлуке по целу државу не доносе на брзину. Отуда, *конструктивно изгласавање неповерења* представља најважнији инструмент овог облика парламентаризма, а састоји се у томе што скупштина, тј. њен дом којем влада одговара за свој рад, може влади да изгласа неповерење (после чега она подноси оставку), с тим што се нови председник владе и влада у целини бирају при самом изгласавању неповерења претходној влади. То се чини ради обезбеђивања стабилности и континуитета рада владе, као главног носиоца извршне власти, што значи да се за једно од главних особина савременог парламентарног система узима јачање извршне власти. Зато се и каже да рационализовани парламентаризам представља, уствари, систем поремећене равнотеже у корист извршне власти¹³⁷ и он се употребљава у оним системима где је дошло до трансформисања класичног парламентаризма и превласти извршне власти над законодавном влашћу. С обзиром да је, данас, присутна тенденција јачања егzekутиве у односу на легислативу и да је овај процес настао, пре свега, у XX веку и наставио се све до данас, слободно можемо рећи да данас имамо на сцени, у највећем броју демократских земаља, управо рационализовани парламентаризам¹³⁸.

Са наведених разлога ово је облик савременог парламентаризма, који у себи има тачно одређене институте, а њихова основна улога се састоји у томе да парламентарни систем прилагођавају савременим процесима у којима је наглашена улога владе, тј. извршне власти. Такође, у рационализованом парламентаризму постоје и институти који се утврђују самим уставом и који омогућавају парламенту да, бар у одређеном степену задржи своју ранију улогу и да се не постане само гласачка машина странке која је на власти или коалиције странака у влади. Примера за то има много, али се најчешће наводи немачки начин гласања о поверењу влади у парламенту, који се сматра, уједно и најзначајнијом особином рационализованог парламентаризма. Парламентарни систем власти у Савезној

¹³⁶ Најчешће се предвиђа већина од укупног броја посланика, а не од броја присутних.

¹³⁷ О овоме видети шире: Сокол, С., Смердел, Б., *Уставно право*, Загреб, 1988, стр. 251-253.

¹³⁸ У овим земљама је био примењен парламентарни и полупредседнички систем.

Републици Немачкој, посебно, карактеришу следеће одлике: 1) избор председника Владе (Савезног канцелара) у Доњем дому¹³⁹; 2) могућност обарања Владе путем *конструктивног изгласавања неповерења*¹⁴⁰ (према Основном закону Бундестаг може изразити неповерење савезном канцелару, једино ако изабере његовог наследника већином својих гласова и ако затражи од савезног председника да опозове савезног канцелара. Савезни председник мора да удовољи том захтеву и да именује изабраног. Између захтева и избора мора да протекне 48 сати); 3) одговорност Савезне владе према Парламенту¹⁴¹; 4) учешће Доњег дома у управљању државом преко контролних и законских мера или преко једноставних одлука парламента; 5) Савезна влада је у систему поделе власти придодата извршној власти (као врх извршне власти).

Када је реч о Савезној влади, иста се састоји од савезног канцелара (председника Владе) и од савезних министара, што значи да је реч о колективном органу, чије се формирање одвија у две фазе: 1) избор савезног канцелара¹⁴² и 2) именовање савезних министара¹⁴³. Савезни канцелар и министри Савезне владе не смеју да обављају ниједну другу плаћену функцију, нити смеју да припадају руководству, а без сагласности Бундестага. Канцелар, који се налази на челу Савезне владе, одређује смернице државне политике и одговоран је за њу, а у оквиру тих смерница, сваки министар води своју област самостално и, такође, одговара за исту област. Уколико дође до разлика у мишљењу између министара, о томе одлучује Савезна влада, која доноси и пословник о свом раду. Савезни канцелар се бира од стране Доњег дома (Бундестага) без расправе на предлог председника СР Немачке, а изабрано је оно лице које добије гласове већине чланова Доњег дома. Изабраног именује Савезни председник¹⁴⁴, који такође, именује и опозива савезне министре на предлог председника Савезне владе (Савезног канцелара).

¹³⁹ Основни закон СР Немачке, члан 63.

¹⁴⁰ *Ibid*, члан 67.

¹⁴¹ *Ibid*, члан 65, а упореди и чл. 63, 67. и 68. Основног закона.

¹⁴² *Ibid*, члан 63.

¹⁴³ *Ibid*, члан 64.

¹⁴⁴ Уколико предложено лице не буде изабрано, Бундестаг може у року од 14 дана од тог изборног круга изабрати Савезног канцелара већином гласова својих чланова. Уколико у том року не дође до избора, обавезно се мора одржати нов изборни круг. У том, новом, изборном кругу биће изабрано оно лице које добије **највећи број** гласова чланова Бундестага. Уколико изабрано лице добије **већину** ових гласова, Савезни председник мора да га именује у року од седам дана од дана избора. Међутим, уколико изабрани није добио наведену већину гласова, Савезни председник може, у року од седам дана, или да га именује или да распусти Бундестаг.

За наведени институт изгласавања неповерења је карактеристично да Доњи дом Савезног парламента (Бундестаг) може да укаже неповерење Савезном канцелару, само под условом да већином својих чланова изабере његовог наследника, а смисао и сврха ових правила садржаних у члану 67. Основног закона се састоје у обезбеђивању стабилних односа у Савезној влади, осигуравању њене стабилности и деловању против стварања мањинских влада. Изгласавање неповерења је конструктивно, јер је пад старе Владе непосредно повезан и са избором новог канцелара - са апсолутном већином.

Према члану 65. Основног закона, за функционисање и организацију Савезне владе, карактеристична су три принципа, и то: 1) канцеларски принцип; 2) ресорски принцип и 3) принцип колегијалности. Наиме, према одредбама овог члана, Савезна влада је организована према *принципу канцелара, ресора*, као и према *принципу кабинета*, што значи да је она организована по једном мешовитом принципу. Наведени члан 65. Основног закона садржи три елемента овог канцеларског принципа: 1) надлежност у давању смерница (директива); 2) парламентарну одговорност и 3) овлашћење у вођењу послова. Надлежност у давању смерница даје могућност шефу Владе да одреди основне правце владине политике и онда су тако утврђени политички правци обавезни за сваког министра, пошто је он овлашћен да води свој ресор у оквиру тих праваца (члан 65. став 2. Основног закона). Поред надлежности у давању смерница, председник Владе поседује и овлашћење у вођењу послова (члан 65. став 4. Основног закона). Он у Влади мора да делује на начин како би обезбедио јединство у вођењу послова. Зато има право да обучава и упућује своје ministre. Канцелар, даље, поседује и моћ организације за делокруг Владе. Ова надлежност за утврђивање броја, врсте и обима ресора министара подлеже само незнатним ограничењима. Савезни канцелар одређује, како број министара, тако и особе према њиховом подручју рада. Принцип ресора се састоји у томе што сваки министар самостално управља својим ресором унутар политике која му је одређена, тј. унутар оквира који му је постављен од стране Савезног канцелара и сноси одговорност за то (члан 65. став 2. Основног закона). Министар је одговоран пред Савезним канцеларом, који преко својих политичких одредница утврђује оквир за ресорне активности (члан 65. Основног закона). Коначно, за рад Савезне владе је веома битан тзв. *кабинетски принцип (принцип колегијалности)*. Према томе, Савезна влада је, као колектив Савезног канцелара и савезних министара, веома значајан уставни орган извршне власти (егзекутиве),

који се одређује према Доњем дому. Савезна влада је колективни саветодавни и одлучујући орган. Она доноси одлуке већином гласова, а уколико постоји исти број гласова, онда одлучује глас председавајућег, који је, по правилу, Савезни канцелар, а у изузетним случајевима његов заменик или неки други савезни министар.

На основу наведеног се може закључити да рационализовани парламентаризам представља један вид (тип) парламентаризма и у њему је најважнији елемент, управо, конструктивно изгласавање неповерења влади. Наиме, овај облик парламентаризма је настао после Другог светског рата, с обзиром да класични парламентаризам није био у стању да у тако сложеним послератним временима, гарантује такав политички систем у коме би било обезбеђено нормално функционисање свих друштвених процеса¹⁴⁵. У том периоду, Немачка је настојала да осигура стабилност извршне власти (влaде), као и стабилност целокупног политичког система, али је поучена примером Хитлеровог доласка на власт, настојала да уведе одређена уставна решења која би омогућила спречавање концентрације власти у рукама једне личности. Послератна Немачка је нашла решење у посредном избору шефа државе и непосредном избору чланова Бундестага (Доњег дома), у чијој надлежности су били односи са извршном влашћу.

За Савезну Републику Немачку је карактеристично да председник Владе, тј. канцелар, има веома високу позицију у политичком систему са доста значајним овлашћењима. Због тога се овај модел назива и "канцеларским" парламентаризмом, јер председник Владе (канцелар) има много веће надлежности и јачи положај у односу на исте функционере у другим државама са парламентарним системом. Наиме, он овде није "први међу једнакима"¹⁴⁶, већ обавља функцију правог шефа владе и за свој рад (као и за рад целе савезне владе) одговара Бундестагу (Доњем дому парламента). Његова овлашћења су знатно већа од овлашћења премијера у другим парламентарним државама, јер управо он утврђује унутрашњу и спољну политику државе и брине о њеном спровођењу, тако да се слободно може рећи да Савезни канцелар представља одлучујући политички фактор, од кога зависе сви министри у Савезној влади. Посебно, треба нагласити

¹⁴⁵ Бонић, Т., *Полупредседнички сустав и рационализовани парламентаризам: примјери Француске и Немачке*, *Анали хрватског политиколошког друштва*, 1/ 2007, Загреб, 2007, стр. 96-97.

¹⁴⁶ Лат. *primus inter pares*.

чињеницу да они одговарају само њему, с обзиром да индивидуално не одговарају Бундестагу (њихова одговорност је пренета на канцелара).

Имајући у виду наведени однос између законодавне и извршне власти, треба рећи да законодавна власт може извршној власти да изгласа неповерење, али је сагласно члану 67. Основног закона, предвиђена наведена "рационализација" парламентарног система, која се састоји у конструктивном изгласавању неповерења. Овај посебан инструмент рационализације, који омогућује континуитет извршне власти, састоји се у томе што Доњи дом парламента може да изгласа неповерење председнику Савезне владе (Савезном канцелару) само под условом ако већином посланика овог Дома, изабере другог "шефа" Владе. Значи, да би се избегла криза извршне власти и обезбедило њено континуирано вршење, Бундестаг мора да има јединствен став и "спремљеног" кандидата за новог канцелара. У противном, иако су посланици Бундестага незадовољни радом канцелара, он ће, ипак, остати на својој функцији, јер парламентарци нису обезбедили његовог наследника. С друге стране, и канцелар има одговарајућа овлашћења према законодавној власти, тако што може да постави питање поверења, пре него што то учини Бундестаг (пре него што овај Дом покрене поступак изгласавања неповерења Савезној влади). У том случају постоје две могућности: 1) ако се од стране Бундестага не изгласа поверење, канцелар има могућност да у року од 21 дана тражи распуштање овог парламентарног дома од стране председника Републике, а Бундестаг може да се спаси распуштања, под условом да апсолутном већином својих чланова изабере новог председника Владе; 2) ако Бундестаг изгласа поверење канцелару, доћи ће до одлагања постављања питања одговорности извршне власти.

Подсећања ради, треба рећи да до примене одредаба члана 67, тј. до тражења одговорности Владе, као ни одредаба члана 68. Основног закона, тј. постављања питања поверења, није у пракси немачког парламентаризма долазило до све до 1972. године. Наиме, према тадашњем канцелару Вилију Бранту је први пут покренут захтев за изгласавање неповерења. Међутим, Влада на чијем је челу он био, ипак је опстала, јер је добио тесну већину у Бундестагу, што се није десило 10 година касније (1982.), када је овај механизам конструктивног изгласавања неповерења Влади примењен са успехом, према канцелару Хелмуту Шмиту. После њега, на ову функцију је дошао Хелмут Кол. Имајући наведено у виду, може се рећи да је циљ Основног закона из 1949. године, био да се, установљавањем

наведеног механизма, обезбеди стабилност Владе, а самим тим, и стабилност политичког система Савезне Републике Немачке¹⁴⁷. То је резултирало и малобројним парламентарним кризама, а значајан допринос постојаности извршне власти даје и стабилан партијски систем (поред наведених уставних решења о односима законодавне и извршне власти, тј. Бундестага и Савезне владе). Због тога се, слободно може рећи, да је конституисање наведених механизма (конструктивног изгласавања неповерења Савезној влади и непосредне, тј. индивидуалне одговорности министара канцелару) довело до стварања новог модела парламентаризма – *рационализованог парламентаризма*. С обзиром да је уставним решењима канцелару дата изузетно велика улога у функционисању немачког политичког система, за овај систем се најчешће користи израз "канцеларска демократија" (нем. *Kanzlerdemokratie*).

2. Системи јединства власти

Када је реч о начелу јединства власти, треба рећи да оно означава сједињавање свих правних функција државе (законодавне, извршне и судске) у рукама једног органа. Међутим, овде се прави разлика између степена, тј. "доследности" овог сједињавања, тако да постоји тзв. апсолутно јединство власти и релативно јединство власти. У првом случају, сједињавање функција је извршено веома доследно (оно је карактеристично, пре свега, за примитивне државе, у којима је постојао неразвијени правни поредак – робовласничке деспотије, средњовековне апсолутистичке монархије и слично), док је у другом случају то учињено у мањем степену (земље са сложеним и развијеним системом органа и бројним правним функцијама). Данас се, најчешће, прави разлика између система у коме се наведено јединство остварује у рукама извршне власти и система у коме се принцип јединства власти реализује у скупштини, тј. представничком телу. Први систем се још назива аутократским (недемократским) системом јединства, док се други назива скупштинским (демократским) системом јединства власти.

¹⁴⁷ О овоме видети шире: Веуме von, К, *Politički sustav Savezne Republike Njemačke*, Zagreb, 1999, str. 208-210.

2.1. Систем недемократског јединства власти

Указујући на основне карактеристике принципа јединства власти, морамо најпре нешто рећи о томе да је кроз данашњу историју било много примера организације власти, на такав начин, да се овај принцип остваривао у рукама једног органа, који је саставни део извршне власти. По правилу, то је инокосни орган (на пример, монарх, председник републике и слично), али било је много случајева када се ово јединство власти остваривало у рукама неког колегијалног органа (на пример, директоријум, председништво, президијум и слично). Један од карактеристичних примера за илустровање оваквог недемократског јединства власти, може се навести Устав Републике Пољске из 1935. године, који је предвиђао такав систем¹⁴⁸. Наиме, наведени Устав је својим одредбама установио надмоћ извршне власти, која је била оличена у председнику Републике. Он је, као инокосни орган, имао у својим рукама јединствену и недељиву моћ, а Устав му је омогућавао највишу власт у земљи (чл. 2.), тако да је он био одговоран "само пред Богом и историјом". На тај начин, председник је у својим рукама концентрисао целокупну извршну власт, имао је веома значајна и широка овлашћења у вршењу законодавне власти, а делимично и у судској власти. То је довело до тога да је извршна власт била централна и највиша институција у политичком животу земље, а председник Републике, као главни стожер и носилац извршне власти, није одговарао никоме за судбину сопствене државе.

Такође, као пример за наведено аутократско (недемократско) јединство власти, могу нам послужити и фашистички режими, као што су били системи власти у Немачкој за време Адолфа Хитлера, у Италији за време Бенита Мусолинија, у Мађарској за време адмирала Миклоша Хортија, у Шпанији током владавине Франциска Франка и у Португалији током владавине Антонија де Оливеиरे Салазара. Наиме, Хитлер је осигурао апсолутну политичку власт, иако није имао већинску подршку немачког бирачког тела, али је ватреним говорима и вештом медијском кампањом коју му је спроводио Јозеф Гебелс, задобио поверење немачког народа. Он их је уверио, користећи тешку економску ситуацију и велику економску кризу, која је започела падом берзе у САД-у октобра 1929. године (тзв.

¹⁴⁸ О овом Уставу видети шире: Guetézévitch Mirkine, B., *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Volume I Librairie Delegrave, Paris, 1938, стр. 40. и даље, наведено према: Николић, П., *Уставно право*, III измењено издање, Службени лист СРЈ, Београд, 1994, стр. 260.

"Велика депресија" је представљала глобални економски крах и започела је годину дана раније, тј. 1928. године), да је једини спаситељ Немачке и немачког народа од комуниста, Версајског уговора, јеврејског ширења и даљег економског пропадања. Зато је сјединио комплетну власт у својим рукама (уставотворну, законодавну и извршну), што је довело до тога да је Парламент (*Reichstag*) представљао само пуку формалност, квазидемократију и обичну фасаду иза које се крила неограниченост његове власти. Скупштина се, као представнички орган, окупљала само ради ратификовања и потврђивања најважнијих закона, које је управо доносио сам Хитлер, као вођа немачког народа. У таквој ситуацији, постојање парламента је представљало само пуки формализам, јер је од доласка Хитлера на власт 1933. године (председник Паул фон Хинденбург га је предложио за канцелара), Немачка постала тоталитарна држава, што је постало видљиво, нарочито од смрти председника Хинденбурга 1934. године. Тада је Хитлер задобио апсолутну власт и, уопште, није расписао изборе за новог председника државе, него је његов кабинет по хитном поступку изгласао закон о спајању функције председника и канцелара. Он је, тако, у својим рукама сјединио три најзначајније функције: 1) председник државе; 2) канцелар и 3) председник Национал-социјалистичке странке. Отуда је овај тоталитарни систем омогућио недемократско сједињавање власти у рукама егзекутиве, која је имала неограничену моћ, а самим тим, и прву и последњу реч у држави¹⁴⁹.

Слична ситуација је била и у другим фашистичким земљама тога времена. Тако је Мусолини, као носилац титуле "дуче" (вођа), председник Националне фашистичке странке и канцелар Италије, створио фашистичку државу користећи своју личну харизму, апсолутну контролу медија и бескрупулозни прогон политичких противника. Користећи своју тајну полицију и забрањујући радничке штрајкове, уништио је сву политичку опозицију, а доношењем бројних закона учврстио је своју огромну власт и државу претворио у једнопартијску диктатуру. Доласком на власт и избором за премијера 1922. године, концентрише најважније државне функције у својим рукама, организује страховит терор, спроводи империјалистичку политику и укида демократске слободе, тако да увођењем строге цензуре ликвидира све друге политичке странке (1925-1926.). Тако је

¹⁴⁹ На основу наведених примера, може се рећи да је недемократско јединство власти било карактеристично, не само за робовласничке и феудалне државе, него и за многе модерне државе у којима је успостављен диктаторски режим (републиканског или монархијског типа).

створио полицијску државу, у својим рукама сјединио је функције министра унутрашњих послова, министра спољних послова, вођење и управљање градским управама и колонијама, командовање војском и оружаним службама, контролисање јавних прихода, извођење јавних радова и слично. Његова свемоћна фашистичка странка и наоружана фашистичка милиција су омогућавали тоталитарну, недемократску и свеукупну власт, која је довела до практичног укидања парламентарног система. Скупштина, као представнички орган италијанског народа, није имала могућност да утиче на спровођење државне политике, већ је само беспоговорно прихватала и изгласавала, боље рећи, "аминувала" све предлоге извршне власти на челу са "вођом" италијанског народа, апсолутистом – Мусолинијем, као премијером.

Слична ситуација је била и у Мађарској, под вођством Хортија, као и у Португалији под вођством Салазара, али се на овом месту нећемо дуже задржавати, приказујући овај облик јединства власти. Нешто ћемо више рећи о примеру ауторитарног режима у Шпанији за време владавине генерала Франка, који је био диктатор и шеф шпанске државе (у неким деловима Шпаније од 1936, а на целој територији од 1939. године) све до своје смрти 1975. године. Оно што је карактеристично за такве недемократске системе јединства власти, јесте да су такве личности проглашавале себе за неприкосновене вође свога народа (у Немачкој је то био "Фирер", у Италији "Дуче", а у Шпанији "Вођа Шпаније по милости Божијој"). Франко је био на челу ауторитарне владе Шпаније, а власт је задржао и после Другог светског рата применом веома строгих мера, које су се састојале у сузбијању политичких противника увођењем цензуре, изрицањем затворских казни, отварањем концентрационих логора, упућивањем на принудни рад, прописивањем смртне казне и слично.

2.2. Систем демократског јединства власти

За овај систем демократског јединства власти је карактеристично да у њему постоји таква организација власти, у којој законодавну и извршну власт врше представнички органи, при чему је судска власт одвојена, с обзиром да су прве две политичке, а ова последња је стручна власт. У оваквом систему, који се још назива

и скупштински (конвентски) систем¹⁵⁰, скупштина образује извршну власт, која је дужна да извршава скупштинске одлуке и њене смернице и која се, отуда, налази под сталним надзором и скупштинском контролом. Ту се извршној власти поверавају одређени извршни послови, што значи да скупштина може да обавља и одређену извршну власт, а шеф државе (уколико је предвиђен уставом) више има репрезентативну функцију и нема нека значајнија овлашћења. Овде се, значи, јединство власти остварује у рукама скупштине (парламента), као једног демократског представничког тела. За овај систем се дуго сматрало да је најпогоднији за организовање власти, јер је "најдемократскији", али он, ипак, није општеприхваћен. Наиме, у овом систему скупштина има политичку превласт у односу на егzekутиву (извршну власт), а то јој је омогућено, како у теорији, тако и у пракси. Зато се овај доминантан положај представничког тела огледа у обиму и карактеру надлежности скупштине, која има веома активан положај и постиже га сједињавањем најважнијих функција, тако да скупштина, с једне стране и извршна власт, с друге стране, нису једнаке власти, ни правно, ни фактички.

На основу наведеног се може закључити да скупштински систем, заснован на демократском јединству власти, представља посебан тип организације власти у коме скупштина има изузетно јаку позицију, тако да обезбеђује и остваривање извршне функције. То значи да изван представничког тела не постоји посебна извршна функција, јер се у овом органу путем посебних мера, врши стално праћење извршавања политике. На тај начин се врши и политичка (као и друга) контрола над радом извршних органа, којима је поверено вршење само одређених послова од стране скупштине. Зато се и каже да скупштински систем, заснован на демократском јединству власти, не обезбеђује самосталност и независност извршних органа, јер они зависе од скупштине и за свој рад одговарају у потпуности њој. Ту се, управо, види да органи једне власти имају превласт над органима друге власти и таква организација власти је постојала у социјалистичкој Југославији, с обзиром да је скупштина имала најважнију (водећу) улогу у доношењу одлука у политичком животу земље. Зато су уставни Друге југословенске државе, у жељи да примене овај принцип у пракси и да власт у држави организују према његовим критеријумима, почев од одлука Другог заседања АВНОЈ-а,

¹⁵⁰ Конвент (лат. *conventus*) значи сабор, збор, скупштину, састанак и слично.

донетих 29. новембра 1943. године у Јајцу, па све до Устава СФРЈ из 1974. године, формулисали посебне облике скупштинске владавине.

О демократском јединству власти су писали бројни конституционалисти, теоретичари права и други аутори, али је, свакако, незаобилазна анализа професора Павла Николића, који је наведеном облику система власти посветио велики број својих радова. Тако, према његовом мишљењу, најзначајније карактеристике скупштинског система се састоје у "концентрисању нормативне функције у рукама скупштине, немогућности других органа да учествују упоредо са скупштином у вршењу нормативних функција, непостојању вета у рукама неког органа, немогућности укидања, поништавања и мењања акта који доноси скупштина, непостојању средстава фактичког утицаја других органа на скупштину уопште, а посебно у вршењу нормативне функције и друго"¹⁵¹. Поред тога, у овом систему не постоји право распуштања представничког тела (скупштине) од стране других органа, као ни право постављања питања поверења, скупштина је у сталном заседању и од ње зависе, како извршна, тако и судска власт. Оно што се може навести као посебна карактеристика јесте чињеница да се, на тај начин, обезбеђује реализација народног суверенитета¹⁵², па је отуда велики број аутора сматрао да је овај систем "*најдемократскији*"¹⁵³ и да он дели судбину демократије. Зато је скупштини, као демократском представничком телу, додељена улога највишег органа власти и централне политичке институције. Она, као таква, води политику земље, а сви други органи су, у мањој или већој мери, подређени скупштини и зависе од ње¹⁵⁴.

Значи, за овај систем је карактеристично да парламент (скупштина) има доминантан положај и ова политичка превласт законодавне власти над извршном влашћу је омогућена самим Уставом и остварује се у реалном животу, тј. у пракси¹⁵⁵. Овакав, активан положај скупштине се изражава већим обимом и карактером функција које она обавља, а постиже се тако што се врши

¹⁵¹ Николић, П., *Скупштински систем*, Савремена администрација, Београд, 1973, стр. 133-142 (систематизација урађена из глобалног текста аутора).

¹⁵² Николић, П., *Скупштински систем*, Мала политичка енциклопедија, Београд, 1966, стр. 119.

¹⁵³ О овоме видети шире: Јовичић, М., *Парламентарни систем насупрот председничком и скупштинском систему*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, број 1/1992, стр. 34.

¹⁵⁴ Ову идеју да је скупштина једини носилац суверенитета и да без поштовања овог начела не може да буде обезбеђена права демократија је анализирана у бројним делима и од стране различитих аутора, али је таква идеја први пут теоријски разрађена од стране швајцарско-француског филозофа, писца и политичког теоретичара Жан Жак Русоа (1712-1778), пре свега, у његовом познатом делу "Друштвени уговор".

¹⁵⁵ Фира, А., *Затписи о правном поретку*, НИЈ "Службени гласник", 1997, стр. 37-41.

концентрисање (или, боље рећи, сједињавање) најважнијих функција у рукама овог представничког тела. Наиме, управо се доношење најзначајнијих политичких и правних аката налази у рукама скупштине, што јој омогућава да она може, тј. има искључиво право да обавља најважније послове у држави и да доноси одлуке о кључним питањима, која се тичу остваривања власти. Поред тога, скупштина има на располагању одговарајућа средства путем којих остварује непосредан утицај на друге органе, што још више доприноси њеном доминантном положају у држави, с једне стране и подређеном (зависном) положају других органа који учествују у вршењу политичке власти. То значи да овај систем демократског јединства власти (познат у упоредној уставности као скупштински систем), доводи до неједнакости законодавне и извршне власти, тј. скупштине и свих других органа (не само извршних)¹⁵⁶. Оно што је битно указати приликом анализе наведеног система, јесте чињеница да он представља посебан тип организације власти, у коме парламент као носилац законодавне функције обезбеђује, поред осталог и остваривање извршне функције, тако да изван њега (парламента) нема посебне извршне функције. Наиме, извршавање политике се у скупштини стално прати, чиме се обезбеђује контрола над радом извршних органа, тако да они могу да врше само одређен број послова и то онај који им повери скупштина. То доводи до тога да су извршни органи зависни и нису самостални у остварењу своје извршне функције, већ напротив, зависе од скупштине и за свој рад одговарају њој.

На основу напред наведеног, може се закључити да је за остваривање овог начела од пресудног значаја постојање превласти једна власти у односу на друге власти, с једне стране и постојање потчињености ових (других) власти у односу на једну власт. Наведена превласт законодавне власти огледа се у томе што орган ове власти (скупштина) има право да оснива, поставља (именује), тј. бира органе других власти. Наравно, скупштина има и право да поништава и укида незаконите акте које доносе органи других власти. Овакав систем власти је карактеристичан за социјалистичке земље, тако да је то био случај и са Другом југословенском државом, која је скоро пола века од самог оснивања на Другом заседању АВНОЈ-а 1943. године, преко Уставног закона из 1953. године, Устава СФРЈ из 1963. године и Устава СФРЈ из 1974. године, све до краја осамдесетих година XX века, своју власт заснивала на начелу демократског јединства власти. Наша држава је у том

¹⁵⁶ Ови органи нису једнаки, како у правном, тако и у фактичком смислу.

периоду формулисала посебне облике скупштинске владавине¹⁵⁷, а наведено начело демократског јединства власти је у Другој југословенској држави прихваћено као принцип организације власти после завршетка Другог светског рата, управо због чињенице што се скупштински систем јавља у одређеним историјским периодима, када долази до радикалних промена. Ове промене се тичу успостављања продубљивања и даљег развијања демократије и усмерене су на рушење старих облика државне организације, а остваривање нових демократских форми организовања државе¹⁵⁸.

Због тога је скупштински систем, који се заснива на начелу демократској јединства власти, први пут у пракси примењен, тј. успостављен током Француске револуције и то, у облику тзв. "*конвентског система*", који је постојао у периоду 1792-1795. године. Овакав систем се ретко среће у пракси и увек је представљао изузетак, а Монтањарски устав који је донет 1793. године је био први Устав у свету којим је овај систем био предвиђен. Такође, оно што се мора рећи и што је веома карактеристично за овај систем, јесте чињеница да је он имао (иако је то, несумњиво, демократски начин организације власти) много мање успеха у односу на парламентарни и председнички систем. Наиме, према схватању професора Павла Николића¹⁵⁹ и професора Миодрага Јовичића "скупштина није у стању да буде онај прави центар власти, који ће сложене задатке управљања државом, који су и многобројни и захтевају стручност, обављати на најбољи начин"¹⁶⁰. Представничко тело је бројно, то је колективни орган састављен, најчешће, од неколико десетина или, чак, неколико стотина чланова по политичкој линији, тако да не може да надзире извршне управне органе, тј. егzekутиву, која је у савременим условима далеко оперативнија, мање бројна, стручнија (без обзира што је и то политички орган) и, као таква, заузима кључно место у политичком систему и вођењу државне политике¹⁶¹. Коначно, треба рећи да је скупштински систем имао мање успеха и да је знатно мање примењиван у односу на наведена два (парламентарни и председнички), са разлога што је често долазило до трансформисања неких основних постулата овог система, тако да су се те његове

¹⁵⁷ Срдић, М., *Уставно право*, Друго издање, Привредна академија Нови Сад, 2006, стр. 19-20.

¹⁵⁸ О овоме видети шире: Шпадијер, Б., *Скупштински систем*, Раднички универзитет "Ђуро Салај", Београд, Центар за идеолошко-политичко образовање, Београд, 1965, стр. 3.

¹⁵⁹ Видети дело: Николић, П., *Скупштински систем – искуства и перспективе примене*, у: Два века савремене уставности, САНУ, Београд, 1990, стр. 427. и даље.

¹⁶⁰ Јовичић, М., *Нав. дело*, стр. 34-35.

¹⁶¹ Јовичић, М., *Начело поделе власти и судство*, Правни живот, Београд, број 7-8, 1993, стр. 819.

главне поставке на којима је био заснован "претварале у *фасаду* иза које су се крили разни облици тоталитаризма или, у социјалистичким земљама, *култа личности*"¹⁶².

¹⁶² Шпадијер, Б., *Нав. дело*, стр. 3.

ДЕО ДРУГИ

НАЧЕЛО ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ У ТЕОРИЈИ И ПРАКСИ СРБИЈЕ

Када је реч о самом појму поделе власти, треба рећи да он представља једну од најчешће коришћених начела политичке организације државе, према коме се власт у држави организује тако да три власти (законодавна, извршна и судска) могу да буду тако установљене да представљају, уствари, три посебне функције државе, које су међусобно координисане. Такође, за постојање овог начела је нужна претпоставка да постоји могућност да се установе границе, тј. граничне линије које одвајају једну функцију од остале две. Међутим, оно што је овде битно нагласити, јесте чињеница да се овде не ради о три, него о две функције и то су: 1) стварање права и 2) примена, тј. вршење права. Отуда се, на основу дуализма две основне државне функције, разликују и две основне државне власти: законодавна и извршна. Када се прави ова подела, онда се извршна власт узима у најширем смислу, али треба рећи да је и то разликовање на стварање и примену права, ипак релативно, с обзиром да највећи број аката који се доносе у једној држави, тешко могу да буду сврстани тако лако у једну од ове две најзначајније власти. Наиме, проблем се састоји у томе што су то акти, истовремено и стварања, и примене права и зато је врло тешко да се направи једна искључива подела између ове две функције. То се може посебно видети и из чињенице да законодавство, на пример, не може да буде поверено искључиво једном органу, јер у овој одређеној врсти стварања права учествују и други органи, наравно, мање или више. Иста је ситуација и са извршном влашћу, која представља одређену врсту примене права. Због тога је у свим земљама, па тако и у Србији, овај проблем организације власти увек био евидентан, тако да ћемо у тексту који следи, покушати да, у најкраћим цртама, укажемо на ово разликовање и значај начела поделе власти у политичкој организацији Србије, почев од њеног средњовековног развоја, па све до данас.

Глава 1. Србија у Средњем веку

Пре него што се упустимо у анализу поделе власти у теорији и пракси Србије и трагање за првим клицама овог начела, указаћемо на чињеницу да је држава, од самог свог настанка, заокупљала људску мисао и била предмет

проучавања најумнијих људи свога времена. Зато се слободно може рећи да сва учења о држави и њеној политичкој организацији, избору најзначајнијих органа и расподели надлежности између њих вуку своје корене у далекој прошлости. Наравно, сва та сазнања нису могла одмах да буду саставни део неке посебне научне дисциплине, него су се најранија разматрања о држави и њеном уређењу, политичкој организацији и начину организовања државне власти могла, најпре, наћи у оквиру опште филозофије, пре свега филозофије друштва. Наиме, позната је чињеница да су ова питања представљала најзначајније теме којима су се бавили бројни филозофи у античкој Грчкој – ту мислимо, најпре на Сократа, Платона, Аристотела и друге. Софисти су дали значајан допринос изучавању ове проблематике, али је недвосмислено да Аристотел представља највиши домет у овој области, с обзиром да његово учење представља систематизацију сазнања до којих се дошло у периоду који је њему претходио. Због тога се он и сматра, на неки начин, претходником политичких наука, јер се у његовим делима могу наћи бројна размишљања о држави и њеној политичкој организацији, па у овом учењу налазимо, уствари и клице уставног права. Наравно и римска држава је створила бројне велике умове који су се бавили изучавањем ове најстарије проблематике, а идеје, постулати, изреке и мисли о држави и организовању власти у њој, остале су актуелне све до данашњих дана и нису изгубиле на свом значају, свежини и примени.

Но, без обзира на сва ова достигнућа у Античкој Грчкој и Старом Риму, током постојања робовласничке друштвено-економске формације, није се могло говорити о некој систематизованој уставно-правној науци. За феудализам се може рећи да, гледано уопште, није представљао напредак у свим областима људског сазнања, него да је у појединим областима представљао, чак, и назадовање. То се, посебно, односи на друштвене науке, јер је догматизам био веома заступљен, а потчињеност (свега у друштву) религији, цркви и црквеним представницима и, уопште, религијском погледу на сва дешавања и свету, била присутна на сваком кораку. Зато се највећи број аутора и правних теоретичара, приликом изучавања ове проблематике и проналажења клица државе и њене политичке организације, начина организације власти у њој, позива на Аристотела, који је у својим делима разликовао две врсте правила: 1) једна су била општа правила и на њима се заснивало целокупно државно и друштвено уређење (*politeia*) и 2) друга су имала карактер ауторитарних заповести државе, које су биле даље разрађиване од стране

одговарајућих институција и представљале саставни део начела државног уређења (*nomoi*). Као што смо напред навели, не само у Старој Грчкој, него и у Старом Риму, прављена је разлика између две највише власти: 1) једна је установљавала државу и 2) друга је доносила законе. Овај период развоја римске државе је значајан због тога што из њега потиче и сама реч *constitutio*¹⁶³, која означава устројство, тј. уређење, па је од овог израза настао и савремени термин *устав*.

Када је реч о развоју уставности у свету и настанку првих писаних докумената, треба рећи да средњевековна Србија ту заузима значајно место. До застоја у развоју Србије је дошло услед турских освајања и пада Србије у, скоро, петовековно ропство Отоманске империје. Међутим, чињеница је да је уставност у савременом смислу речи, а самим тим и ограничавање неограничене власти монарха (у чему се и налазе клице поделе власти), почела тек са распадањем феудализма. Но, и у том периоду се могу наћи бројна документа значајна за светску предисторију уставности, из чега се може видети да наша земља ни у чему није заостајала за Европом, него је, у многим областима, предњачила. Тако се, као један од најранијих докумената из којих је касније изведен устав у формалном смислу, може сматрати Велика повеља о слободама из 1215. године (*Magna Carta Libertatum*). То је по форми кратак, али по садржини изузетно значајан акт, који је настао као резултат борбе енглеских феудалаца са тадашњим апсолутним монархом (познатим под називом Џон "без земље"), ради добијања једног круга слобода и права за бароне (најнижи слој енглеског племства), заштите од злоупотребе краљеве власти и ограничавања судских прерогатива краља¹⁶⁴.

После ове Повеље, наступио је застој у доношењу неких значајнијих докумената, који су могли утицати на развој уставности и сматрати се њеним клицама. Први акт који се појавио после ове Повеље и који је имао изузетно велики значај у ограничавању монархове власти, гарантовању независности судија и настајању првих клипа поделе власти, може се сматрати, управо, акт донет на простору тадашње Србије и то 1349. године у Скопљу (данас у Македонији), допуњен 1354. године у Серу (данас у Грчкој). Овај акт средњевековне феудалне Србије је, уствари, био општи зборник права, тј. законик чије су одредбе имале уставно-правни карактер, а посебно су значајне одредбе чланова 171. и 172. Наиме,

¹⁶³ Овим изразом су се означавали акти (едикти) императора, а њихов значај је био у томе што су се њима уређивања најзначајнија правна и политичка питања у држави.

¹⁶⁴ Поред тога, *Magna Carta Libertatum* је прописала начело законитости у лишавању слободе, као и право на законито суђење.

веома је значајно указати на то да Србија у то време, пре више од шест и по векова, имала један такав документ, који је гарантовао непристрасност и независност судија, што се односило и на самог цара. Значај ових одредби се огледао у томе, што је један владар на врхунцу своје моћи (какав је био цар Душан), самог себе ставио под највиши законски акт тадашње Србије, прописујући да судије морају да суде само по закону, онако како је то написано у Законнику, а никако да не суде по страху од било кога, па чак ни од самог цара. Законским одредбама је било прописано да црква (хришћанство) има низ повластица и зато је држава била дужна да штити цркву у сваком погледу, док је црква утицајем на човека средњевековне Србије који је био доста религиозан, још више осигуравала послушност државној власти. Овај Законик је имао изузетно велику улогу у развоју, не само наше, него и светске уставности, јер је регулисао основне сталешке односе и одређивао карактер друштвеног и државног уређења, па се онда од стране многих аутора сматра да овај акт може условно да се назове уставом средњевековне Србије. Ако би неко помислио да је Душановим закоником из XIV века било обезбеђено савремено организовање државне власти према начелу поделе власти, свакако би био у заблуди, без обзира што је цар Душан, као један од највећих државника свог времена, самог себе овим актом ставио под закон и својевољно ограничио своју власт. У томе се налазе и клице поделе власти, јер уколико постоји неограничена власт владара¹⁶⁵, онда се не може говорити о постојању неке равнотеже, сарадње власти, њиховог међусобног утицаја и слично. Сви каснији акти донети на тлу данашње Србије, нису садржавали било какву одредбу о ограничавању монархове власти, давању одређених повластица народу, ослобађању од кулука, пореза и слично и на такав акт се чекало скоро равно пет векова. Тада се појавио чувени Сретењски устав (његов састављач је био Димитрије Давидовић) који је, без обзира што није дошло до спровођења у пракси одредаба о подели власти, имао изузетно велику улогу у развоју уставности, ограничавању до тада неограничених надлежности владара и, као такав, представљао је подстрек за читаво бујање устава на просторима других европских држава.

¹⁶⁵ Обезбеђује се на различите начине, на пример, путем застрашивања грађана, својевољног доношења најважнијих аката, употребом силе и слично.

Глава 2. Организација власти у Србији у XIX веку

Имајући у виду напред наведено, указаћемо на чињеницу да је Душанов законик представљао општи зборник феудалног права Србије, да је као такав представљао значајан акт светске предисторије уставности и да се у њему налазе клице уставности у савременом смислу речи, тј. значајне уставно-правне норме. Наравно, никако не смемо заборавити "Законоправило" Светог Саве или како се још овај зборник грађанских и црквених прописа звао – "Номоканон"¹⁶⁶. Наиме, слободно се може рећи да се сами корени српског конституционализма могу наћи већ на почетку XIII века (скоро век и по пре Душановог законика), јер је овај акт имао изузетно велики утицај за развој српске државно-правне мисли. Међутим, Бој на Косову, који се одиграо 1389. године, имао је за последицу потпуни застој у доношењу одређених државно-правних аката, а потпуна пропаст самосталне српске државе настала је после смрти деспота Ђурађа Бранковића (1456.) и његовог сина наследника Лазара Бранковића (1458.) и пада Смедерева (1459.). Ови догађаји су проузроковали вишевековни период потчињености Србије Отоманској империји, тако да је губитак самосталности и независности српске средњевековне државе довео до тога да је сваки покушај даљег развијања раније зачетих клица уставности био унапред осуђен на пропаст. О томе се није могло ни говорити, тако да је уставно питање у Србији постављено тек после подизања Првог српског устанка 1804. године у Орашцу, под вођством Карађорђа Петровића.

1. Уставни акти из 1808. и 1811. године

Већ после годину дана од започињања националне револуције, 1805. године је начињен први покушај да се реши уставно питање у Србији сачињавањем нацрта Уредбе о Правитељствујушчем Совјету, чији је аутор Божа Грујовић (докторирао је права у Пешти). Он је, као несуђени уставописац, написао *Слово о правди и слободи* и припремио *беседу* за скупштину у Боговађи, до које није дошло, али је скупштина одржана 1. септембра исте године у селу Борку, оснивањем Правитељствујушчег Совјета¹⁶⁷. Ни на овој скупштини наведена беседа није прочитана, али је она указивала на значај закона констатацијом да је он "воља

¹⁶⁶ Овај назив представља кованицу од грчких речи *nomos* – грађански закон и *kanon* – црквено правило.

¹⁶⁷ Совјет представља, уствари, претечу данашње Владе Републике Србије.

вилајетска", тј. народна и да, отуда, представља првог господара и судију у народу. Божа Грујовић је овом својом беседом поставио основе владавине права, тврдњом да је закон изнад свих у држави (то је средином XIV века урадио и цар Душан, стављајући самог себе испод Законика). По његовом схватању под једним, истим законом морају да буду "и господари, поглавари и Совјет Правитељствујушчи и свјештенство и војинство и сав народ". Међутим, Карађорђе није желео ни да саслуша ову припремљену беседу, а камоли да са неким дели власт! О томе је писао и Вук Караџић, наводећи да се овакав став врховног српског предводитеља најбоље може сагледати из његовог поступка 1805. године у Смедереву, када је одржана скупштина устаничких старешина са намером да се ту "потврди и призна Совјет као највећа власт у земљи". Тада је Карађорђева гарда опколила зграду Совјета, уперила пушке у посланике и спречила да се легализује врховна државна институција, уз оправдање да се Прота Матеја Ненадовић и учени Пречани (Срби из Прека)¹⁶⁸, "мешају у државне послове", стварајући законе и институције. Зато се он са ниподаштавањем односио према овим настојањима Срба Пречана да у устаничкој Србији организују правосуђе, дипломатију, просвету, економију, финансије и друге области.

После овог Грујовићевог "Слова"¹⁶⁹, које је представљало први покушај решавања уставног питања у Србији и **несуђену поделу власти**, на доношење првог српског устава чекало се пуне три деценије, све до 1835. године, али су овом значајном уставном документу у развоју српске уставности претходила два формална уставна акта. Ови акти су донети 1808. и 1811. године и они су били од значаја за Србију тога времена, с обзиром да је између Карађорђа и његових старешина постојала неслога око тога шта је устав представљао. Наиме, Карађорђе је као врховни вожд желео овим актом да озакони своју власт и да је пренесе на своје наследнике, а устаничке старешине су у уставу виделе могућност преношења дела власти на скупштине, као представнике народа. Иако се ни један од ових аката не може сматрати уставом у правом смислу речи, они су имали изузетно велики значај за уређивање односа између врховних органа власти и постављање темеља српске уставности. Несумњив је њихов допринос у каснијем доношењу

¹⁶⁸ Израз Пречани је почео да се користи у XIX веку, после оснивања Кнежевине Србије за Србе у Хабзбуршкој монархији, тј. за Србе који су живели преко Дрине, Саве и Дунава (изван северних и западних граница Србије – у данашњој Војводини, Хрватској и Босни и Херцеговини).

¹⁶⁹ Божидар Грујовић је, као доктор права, био професор на Универзитету у Харкову и, у жељи да постане први уставописац васкрсле државе, дошао је у Србију са Протом Матејом Ненадовићем.

првог "Устава Књажества Србије", тј. Сретењског устава из 1835. године и сазревању државотворне свести.

Када је реч о првом уставном акту донетом 1808. године, треба рећи да се ту не може говорити о некој подели власти, али с обзиром да је представљао заједнички акт Карађорђа и Правитељствујушег Совјета, вожд Карађорђе је прихватио обавезу да очински брине о народу и да призна Народни Совјет за врховни суд земље, док су се Совјет, кнезови, старешине и цео народ обавезали да Карађорђа признају за господара, као и његово законито потомство за "првог и верховног сербског предводитеља". Такође, овим актом је уређена врховна власт у тадашњој српској држави одредбом да ће Карађорђе издавати све заповести, не самостално, него само "преко Совјета народног и у договору са Совјетом народним"¹⁷⁰. Три године после оваквог уређивања врховне власти, 1811. године је донет још један значајан акт, који представља почетак уставности у Србији. Он је усвојен на скупштини устаничких старешина, који су, са своје стране, вожда Карађорђа признали за "јединог верховног вођу", док је Карађорђе положио заклетву да "ништа неће предузимати без споразума са Совјетом". Неспорно је чињеница да је овај акт био доста сличан са претходним, али је његов значај у томе што је његовим доношењем промењена улога Совјета (овај орган је постао неизборно тело и добио је доста сложеније надлежности), мада је и даље вожд остао најважнији орган власти.

2. Сретењски устав из 1835. године

Модерна државност Србије се рачуна од подизања Првог српског устанка 1804. године и она се стицала, не само храброшћу и оружјем на бојном пољу, него исто тако и тешком борбом за остваривање и заштиту слобода и права грађана, за владавину права и ограничавање апсолутне власти монарха. Зато се слободно може рећи да су Срби од 1804. до 1835. године извели и духовни преврат у борби да право надјача силу и у томе је огроман значај Сретењског устава, без обзира на његово изузетно кратко трајање. Треба нагласити да је, као резултат ове борбе, султан издао Хатишериф 1830. године, којим је потврђено да је Србија вазална

¹⁷⁰ Без обзира на постојање оваквих одредби, ово уређење је, према свом карактеру, представљало апсолутну, концентрисану монархију, док је према начину доношења наведеног акта, он представљао самовољни устав Карађорђа и његових старешина.

држава, а Милош Обреновић наследни књаз српског народа. Од Сретења 1804. године, када је подигнут Први српски устанак у Орашцу, па до Сретења 1835. године, када је усвојен први устав модерне Србије у Крагујевцу, вођена је мукотрпна борба између слободарско-демократских снага и ауторитарно-диктаторских тенденција. Наиме, људи који су тада били на власти, без обзира на ком нивоу (општинском - најнижем или државном - највишем), тежили су аутократији и сматрали да су они изнад закона и изван права. Слично Карађорђу, пре три деценије, ни Милош није имао разумевања за неопходност владавине закона и грађанских права, што је довело до великог негодовања српског живља. Њему је још Вук Карацић 1832. године послао писмо, које га је много разбеснело, упозоравајући га да би "ваљало дати народу праву или, као што се данас у Европи обично говори, конституцију: ... да се сваком човеку осигура живот, имање и чест... Јер, кад сваки човек у народу буде сигуран са својим животом, с имањем и с чешћу, онда ћете и Ви бити сигурни с вашим животом, с вашим имањем и чешћу... Данас у Србији правитељства у правој смислу ове речи нема никаквога, него сте цело правитељство Ви сами..."

Књаз Милош Обреновић није послушао ово Вуково упозорење, па је јануара месеца 1835. године избила позната кнез Милетина буна, јер није хтео да дели власт са Саветом народних вођа, успостављеним напред наведеним Хатишерифом из 1830. године¹⁷¹. Наиме, Милошеви политички неистомишљеници су, под вођством сердара Милете Радојковића¹⁷², истакли свој главни захтев да кнез изда "конституцију", што је он, не добровољно, него под претњом општенародног устанка¹⁷³ и прихватио. На Сретење, 15. фебруара 1835. године, Народна скупштина је донела (изгласала акламацијом под отвореним небом) први српски устав, који је написао Димитрије Давидовић, оснивач и уредник "Новина Сербских", отац српског новинарства. Овај акт је садржавао одредбе о подели власти и људским правима и у томе је његова највећа вредност.

Димитрије Давидовић се нерадо прихватио овог посла, јер му је Милош, с једне стране наредио да под хитно састави текст "конституције", а с друге стране запретио да нешто не погреша и да се онда "добро држи". Давидовић је овај

¹⁷¹ Имајући ову чињеницу у виду, неки српски конституционалисти сматрају да се, управо, овај акт може обележити као "*први српски устав*".

¹⁷² Ова буна је, уствари, избила крајем 1834. године и трајала током јануара 1835. године.

¹⁷³ Колико је било незадовољство грађана Милошевом апсолутистичком владавином, говори податак да се устаницима придружила и његова супруга Љубица, као и рођени брат Јеврем.

термин заменио речју "устав", управо због тога да би указао да тај правни акт треба да "устави" Милошеву ауторитарну и неограничену власт која је, у тадашњој Србији, била дубоко укореењена традицијом. Због тога се и придаје велики значај овом акту, јер је он представљао преломну тачку и почетак уставности (боље рећи, уставне монархије у Србији). Оно што је посебно значајно нагласити и што даје нарочиту вредност Сретењском уставу, јесте чињеница да су у њему унета нека европска искуства поделе власти на законодавну, извршну и судску, као и заштита људских права. Захваљујући томе, иако је Милош само после непуна два месеца суспендовао овај акт, Србија је из предуставног периода ушла у нови период уставног државног развоја, што је омогућило следећи велики помак у развоју идеје владавине права у Србији. Тај период је трајао од четрдесетих до шездесетих година XIX века и у њему је важну улогу имало неколико значајних појединаца, међу којима се посебно истичу Јован Стерија Поповић (писац, комедиограф и професор природног права на Лицеју у Крагујевцу) и Димитрије Матић (професор Правног факултета), који су заговарали потчињавање извршне власти законодавној и подржавали правну државу насупрот полицијској.

Циљ доношења Сретењског устава је био сузбијање Милошевог апсолутизма, а најважнији елементи начела уставности и законитости нашли су своје место у њему, па се то и наводи као његова највећа вредност. Значај овог Устава се састоји у томе што је Србија закорачила из уређења апсолутистичке монархије у систем владавине олигархије (била је предвиђена подела власти између кнеза и Државног савета, тј. владе, али она није била доследно примењена, већ је била успостављена конфузија власти између ова два органа)¹⁷⁴. Наиме, "члан 5. Устава је декларативно прокламовао начело поделе власти, разликујући, при томе, три државне функције: законодавну (законодатељна), извршну (законоизвршитељна) и судску (судејска)¹⁷⁵. Такође, овде је веома значајно навести и одредбу члана 6, којим је било предвиђено да се законодавна и извршна власт додељују кнезу и Државном савету, али имајући у виду да је за организацију власти према принципу поделе власти неопходно постојање, како органске, тако и функционалне одвојености носилаца законодавне и извршне власти, онда се лако може закључити да наведено начело није доследно спроведено у Сретењском

¹⁷⁴ Батављевић, Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, 2013, стр. 295.

¹⁷⁵ Симовић, Д., *Сретењски устав – "заразительна конституција"*, Зборник радова "Одједи Сретења – Србија у потрази за новим уставом", Град Крагујевац, Крагујевац, 2006, стр. 61.

уставу. Овоме треба додати и чињеницу да је уставним одредбама (члан 78.) било предвиђено и обављање судске функције од стране једног одељења Државног савета¹⁷⁶, тако да се на основу свега напред реченог може недвосмислено закључити да је "уместо прокламованог начела поделе власти, практично постојала конфузија власти"¹⁷⁷.

3. Турски устав из 1838. године

Имајући у виду либерални карактер Сретењског устава и широк спектар (за то време) његових веома слободоумних идеја (независност судства, грађанске слободе и права, неприкосновеност личности, слобода кретања и настањивања, гарантовање приватне својине, право на законито суђење, равноправност грађана без обзира на веру и националност, укидање кулука, ропства и феудалних односа и друго), веома брзо је дошло до праве буре у дипломатским круговима Европе. То је било карактеристично, пре свега, за тада највеће силе света – Турску, Русију и Аустрију, јер су оне саме биле апсолутистичке монархије, тако да је у овим земљама реч устав изазивала најгоре конотације. Аустрија и Русија су, на пример, у овом Уставу препознале неке неприхватљиве идеје велике Француске револуције, јер је за њих, у то време, било непојмљиво да прихвате бројне елементе начела уставности и законитости, да ограние неограничену власт монарха и организацију власти заснују према начелу поделе власти. За ове велике силе Сретењски устав је био револуционарни акт, који је угрожавао монархијски принцип, па су, уз подршку Турске, захтевале његово суспендовање, што је Милош веома радо дочекао и само после 55 дана његовог важења, 11. априла повукао први устав модерне српске државе.

После укидања Сретењског устава настао је тзв. уставни провизоријум, тј. привремено стање без важећег устава. Но, и после суспендовања овог изузетно значајног и вредног акта, настављена је борба српског народа за конституционализацију власти¹⁷⁸, која је резултирала доношењем Октроисаног устава у облику султановог Хатишерифа 1838. године (отуда назив "Турски устав",

¹⁷⁶ То је била трећестепена и последња судска инстанца.

¹⁷⁷ Симовић, Д., *Исто*.

¹⁷⁸ **Конституционализација власти** представља ограничење власти у интересу слободе. Она је најбоље изражена у Америчкој декларацији независности из 1776. и Француској декларацији права човека и грађанина из 1789. године

јер је он подарен од стране султана, а није га донело народно представништво). Упоређујући ова два устава, могу се уочити бројне разлике између њих, али је карактеристично то што је Сретењски устав, иако по својим идејама спада у најнапредније уставе модерне српске државе, трајао најкраће, док је Турски устав трајао најдуже (31 годину), иако је, и у формалном, и у материјалном смислу, био на најнижем нивоу (као најкраћи устав савремене српске државе од 66 чланова, био је знатно нижег номотехничког и правног квалитете од Сретењског устава, који је садржао 142 члана).

Организација власти је била предвиђена у само неколико и то тако што се султанским Хатишерифом житељима "Његове провинције Србије", везиру Јусуф Мухлис Паши и Књазу Народа Србског Милошу Обреновићу, овлашћења Књазу дају одредбама чланова 3-6, док је много више уставних одредаба посвећено Совјету (чланови 6-17), а судска власт је представљена у члановима 27-31. Овим Уставом Милош Обреновић је потврђен за српског кнеза са наследством у својој породици, био је главни заступник земље пред иностранством, али је законодавну власт делио са Совјетом. Совјет је био састављен од чланова које је постављао кнез, али су они били "непокретни"¹⁷⁹, што Милошу никако није одговарало, па је хтео да промени уставне одредбе које су му то онемогућавале. Међутим, он у томе није успео и многи конституционалисти и уставни историчари виде у томе његов пораз и ограничење његовог апсолутизма. Тако је Совјет постао стварни, тј. прави носилац државне власти, док је Милошу преостало само да се држи Устава и закона. Његова значајна надлежност је била предвиђена чланом 6, који му је омогућавао да образује и устроји Совјет састављен од 17 старешина и најважнијих људи међу Србима. Међутим, овим Уставом је установљен олигархијски режим Совјета, који је веома брзо своју позицију у законодавству учврстио посебним законом о свом устројству¹⁸⁰, чиме је још јаче истакнуто његово право законодавне иницијативе, а извршна власт скоро потпуно пренета у његове руке (дотле ју је вршио кнез преко попечитеља унутрашњих дела, финансија и правосуђа). То је омогућило спајање (концентрисање) законодавне и извршне власти у рукама Совјета, па у таквом систему није било места за Народну скупштину као представнички орган народа, јер га султанов Хатишериф није ни предвидео. То

¹⁷⁹ Одредбом члана 17. Устава, било је предвиђено да "Членови Совјета неће моћи бити збачени без узрока, докле не би било доказано код моје високе Порте, да су се они учинили повини због каквог преступленија, или због нарушенија закона и уредба земаљски".

¹⁸⁰ Године 1839. донет је Закон о Совјету (*Устроение Совета Кнежевства Србског*).

значи да се за време трајања Турског устава из 1838. године, о подели власти није могло говорити (ни теоријски, ни практично).

4. Намеснички устав из 1869. године

Пре него што нешто више кажемо о Уставу из 1869. године, указаћемо на чињеницу да је кнез Милош, само после годину дана од "подареног" Устава Србији у облику султановог Хатишерифа из 1838. године, с обзиром да није хтео да дели власт ни са ким, абдицирао 1839. године. На власт је дошао његов син Милан, који је био тешко болестан и убрзо умро, па је на његово место дошао други Милошев син Михаило и владао све до 1842. године, када је династија Обреновића протерана и Тома Вучић Перишић вратио у земљу династију Карађорђевић, на челу са кнезом Александром (Карађорђев син), који је владао све до 1858. године, тј. Светоандрејске скупштине, када је враћена династија Обреновића, поново на челу са остарелим Милошем Обреновићем. Он је владао све до своје смрти 1860. године (овај двогодишњи период карактерише игнорисање Устава из 1838. године), када га је наследио поново његов син Михаило, који је, такође, владао све до своје смрти 1868. године. Оно што је карактеристично за овај кратак период Михаилове владавине јесте доста бурно време српске политичке историје, које су обележили бројни сукоби и унутрашња превирања, а посебно је значајна чињеница постепеног стицања националне независности, па су, тако, 1867. године српске градове напустиле и последње посаде турске војске. Но, борба за власт међу Србима била је веома изражена, па су политичке борбе (како династичке, тако и страначке) кулминирале убиством кнеза Михаила Обреновића 1868. године. С обзиром да покојни кнез није имао мушких наследника, на власт су дошли намесници (Јован Ристић, Миливоје Петровић - Блазнавац и Јован Гавриловић), који су обављали власт уместо малолетног унука Јеврема Обреновића – Милана Обреновића. Убрзо после преласка кнежевске власти у руке Намесништва, донет је нови Устав 1869. године у Крагујевцу, на православни празник Св. Тројица (19. јуна), а проглашен на Петровдан, 29. јуна. Отуда и назив "Тројички устав", мада је он познат као "Намеснички" или као Устав из 1869. године.

Једна од главних особина овог Устава јесте да он дефинише Народну скупштину као законодавно тело, а у члану 1. проглашава Србију "наследном уставном монархијом с народним представништвом". Одредбом члана 3. уставног

текста, кнез је био одређен за поглавара државе, при чему је његова личност проглашена "неприкосновеном и неодговорном", што значи да је његов положај био уставно озваничен и обезбеђен. Оно што је за потребе нашег рада значајно, јесте чињеница да се у овом уставном акту уочавају назнаке организовања власти према принципу поделе власти, с тим што треба нагласити да, и поред тога, није дошло до настанка једног класичног парламентарног система. Ту треба посебно нагласити одредбу члана 110. став 1, која утврђује да "никаква државна власт, ни законодавна ни управна, не може вршити судске послове, нити опет судови могу вршити законодавну или управну власт", чиме су творци Устава, на одређени начин, уградили формулу о подели власти. Претходним чланом (109.) утврђена је судска независност, према којој су "при изрицању правде судови независни и не стоје ни под каквом влашћу осим закона", што се, међутим, није могло рећи и за судије, које су постале независне тек после 1881. године. Наиме, 9. фебруара 1881. године, донет је први посебни Закон о судијама (први пропис о судијској независности у Србији), који је гарантовао њихову независност, путем њихове делимичне изборности, сталности, непокретности и бољег материјалног положаја (оствареног повећањем судијских плата).

Међутим, иако од доношења тог Закона судије, као државни чиновници, нису били зависни од извршне власти, тј. од воље надлежног министра, ипак је постојала превласт извршне власти, која је била тако очигледна. Наиме, начело поделе власти је било формално усвојено и организација власти извршена према овом принципу, али је власт ипак била усредсређена и концентрисана у егzekутиви. То се најбоље види из одредаба садржаним у члану 76. став 1., према којима "књаз сазива, отвара, и закључује скупштину; он одређује време у години, кад ће се, и место, где ће се она сазвати", и члану 78. став 1, које дају могућност књазу да он "може скупштину и да распусти, па да нареди други избор посланика народних". На доминантну позицију књаза указује и члан 79, који утврђује да се посланици, без књажевог позива, "не могу скупити у седнице скупштинске, нити могу скупљени остати, и што радити, пошто су седнице закључене, одложене или скупштина распуштена". Такође, Скупштина није имала право да подноси законодавну иницијативу, док Влада није произлазила из Скупштине, нити јој је одговарала за свој рад.

Према томе, за овај Устав, који заједно са Сретењским и Турским уставом, спада у групу устава Кнежевине Србије, карактеристично је да се у Србији

законодавна власт први пут конституционализује у Народној скупштини, јер су у претходним уставима главни фактори ове власти (легислативе) били Књаз и Савет (Народна скупштина је има само право да пружи своје мишљење, које никога није обавезивало). Овим Уставом из 1869. године је доста промењена улога Народне скупштине, као и Савета: Скупштина је постала решавајући (битан) фактор легислативне власти (заједно са Књазом), док је Савету додељена консултативна, а не одлучујућа улога. Међутим, и поред тога, Намеснички устав није омогућио успостављање парламентаризма у Србији, јер је Влада и даље била директно везана за Књаза (он је министре постављао и смењивао и њему су одговарали за свој рад), док је Књаз задржао надмоћност и у односу на Скупштину (она је стављена у положај да само може да изрази жељу да се један закон донесе, с обзиром да је нацрт припремала Влада, а Књаз је у својим рукама имао директну законодавну иницијативу). Но, без обзира на све то, као и на изневерена очекивања у вези поделе власти (иако је у њему доследније примењена ова идеја, него што је то био случај у претходним уставима), овај Устав је имао изузетно велики значај, јер је донет као основни закон самосталне државе, представљао је камен темељац за процес демократизације Србије и развој уставности у њој, а омогућио је и оснивање првих политичких странака¹⁸¹.

5. Радикалски устав из 1888. године

Без обзира на недостатке које смо уочили у претходним уставима, слободно се може рећи да је њихово доношење у XIX веку (после подизања Првог и Другог српског устанка, а пре стицања независности Србије од Отоманске империје на Берлинском конгресу) било од изузетног значаја за национално ослобођење Срба и остваривање, скоро петовековне тежње за збацивање турске власти. Међу бројним описивањима овог периода, можда је то најбоље урадио један од познатих либерала, Милован Јанковић, који је овај контекст доношења устава назвао синтагмом "срицање слободе...: срицане су основне лекције либералне политичке демократије, које су, уствари, лекције модерне државе"¹⁸². Неспорна је чињеница да је у том "срицању слободе" посебну значајну улогу имао Устав из 1888. године,

¹⁸¹ Зато се овај период српске историје и назива доба уставности.

¹⁸² Тркуља, Ј., *Закон је народу исто што је и човеку храна*, Новости, доступно на: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:478505-Zakon-je-narodu-isto-sto-je-i-coveku-hrana>, задњи пут посећено: 6.2.2017. године.

познат под називом Радикалски устав (с обзиром да су Радикали тада имали већину у Скупштини), који је донет као најлибералнији од свих српских устава¹⁸³, а произашао је из реформе уставног поретка, који је формиран Уставом из 1869. године. Србија је доношењем овог акта постала модерна демократска држава тога времена, с обзиром да је он успоставио уставну и парламентарну монархију, утврђујући елементе парламентарног система заснованог на једној врсти доследније спроведене поделе власти. Систем установљен овим Уставом, поверио је законодавну власт монарху и Скупштини (Краљу и народном представништву). Извршна власт је била, такође у Краљевим рукама, јер је он ову власт вршио путем министара, које је лично он постављао и разрешавао. Доследнијој реализацији начела поделе власти допринело је увођење сталности судија, па је тако судство постало, у већој мери независно него раније.

Радикалски устав из 1888. године је разрадио основне напредне идеје тадашње уставности и, због тога је оправдано добио високу оцену, не само у уставној историји Србије, него и у упоредној уставности тадашње Европе. Пре свега, као његове основне карактеристике могу се навести знатна побољшања у сфери слобода и права грађана, ограничавањем Краљевих овлашћења да суспендује неко од права зајемчених Уставом, а то није могла да учини ни Народна скупштина (редовна законодавна власт), него само Уставотворна скупштина (уставотворна власт). Поред тога, измењен је положај Владе, обезбеђена је независност суда, уведен је систем сразмерног представништва, установљен је парламентаризам, државна власт је организована на принципу поделе власти, а Краљ је добио овлашћења која су својствена уставној монархији. Иако овај Устав није изричито наводио троеобу власти, тј. поделу на законодавну, извршну и судску, ове власти се помињу на различитим местима¹⁸⁴.

Начело поделе власти, утврђено овим модерним уставним актом, навело је, веома брзо (само пар месеци после његовог ступања на снагу), тј. крајем фебруара 1889. године, Краља Милана да абдицира у корист малолетног претендента на престо, свог сина Александра Обреновића. Александар је маја месеца 1894. укинуо Радикалски устав и вратио на снагу Намеснички устав из 1869. године, који је остао на снази све до 1901. године. Основна карактеристика владавине по овом

¹⁸³ Овај Устав је био и један од најдемократскијих устава тога доба у Европи, а донет је од стране Велике народне скупштине и потврђен од стране Краља.

¹⁸⁴ О законодавној власти се говори у члану 33, а о извршној у члану 38.

враћеном Уставу, била је конзервативност, а она се огледала у настојању да извршна власт буде изнад законодавне власти, тј. да Краљ добије превласт над Скупштином. То је све водило лажном парламентаризму и лажној уставности, као и слабљењу поделе власти.

Глава 3. Организација власти у Србији XX века

1. Октроисани (Априлски) устав из 1901. године

На основу напред наведеног, неспорно је да је Устав из 1888. године био од изузетно великог значаја у српској уставној историји, али је политичка нестабилност у Србији и даље постојала. Основ ове нестабилности чиниле су политичке борбе између новоформираних политичких странака¹⁸⁵, што је довело и до неопходних уставних промена. Наиме, краљ Милан Обреновић је, попут свог претка књаза Милоша Обреновића, не желећи да дели власт, такође, само годину дана после доношења Радикалног устава абдицирао у корист свог сина Александра, који је владао апсолутистички и у жељи да ојача уставну позицију своје власти, знатно је ограничио улогу Народне скупштине. То је довело до успостављања његовог личног режима и доношења тзв. Октроисаног устава из 1901. године (овај Устав се, по месецу у коме је донет, назива још и Априлски). Основна идеја сваког устава требало би да буде ограничавање власти и ширење корпуса грађанских права. Међутим, то се није десило са овим Уставом, већ су наведена права била доста ужа, него што је то био случај са Уставом из 1888. године, а бројни скандали на двору и у Србији, довели су до пада угледа династије Обреновић. Но, и поред тога, краљ Александар Обреновић је и даље наставио апсолутистичку владавину и континуирано кршење основних уставних постулата. Неспорно је да су му у томе помагале одредбе самог Устава из 1901. године, према којима је Краљ имао "сва права државне власти као неприкосновена личност".

Овај, изузетно снажан положај монарха, омогућавао му је сам Устав, према коме је он имао, како законодавну (вршио ју је заједно са народним представништвом, које су сачињавали Народна скупштина и Сенат), тако и извршну власт. Уставним одредбама су били изостављени изричито наводи који су

¹⁸⁵ Прва политичка странка у Србији је основана 1881. године под називом Српска напредна странка, чија се идеологија састојала у либерализму и конзервативизму.

гарантовали сталност судија која је, међутим, била предвиђена Радикалским уставом из 1888. године, тако да се може констатовати да Устав из 1901. године, ни једном једином одредбом није, на изричит начин, спомињао принцип поделе власти. Ово, кључно начело сваког демократског устава је, значи, било изостављено и само се, на појединим местима у Уставу, говорило о постојању три посебне државне власти – законодавне, извршне и судске. Тако се, на пример, каже да "Краљ има извршну власт" и да на основу ње може да поставља и разрешава ministre, као и да потврђује и проглашава законе, с тим што је главна карактеристика његовог уставног положаја неодговорност¹⁸⁶. Што се тиче законодавне власти, народно представништво је имало веома сужена (боље рећи, никаква) овлашћења, јер је, сходно одредбама члана 15. Устава, Краљ сазивао Скупштину, отварао, закључивао и одлагао њене седнице, распуштао Скупштину, указом наређивао нове изборе и сазивао новоизабрано народно представништво. У једном једином члану (чл. 87.) Устав говори о судској власти, али доста оскудно и, као што смо рекли, само узгред, наводећи да се "правда изриче по закону, а у име Краља" и да су "у изрицању пресуде судови независни", с тим што се ово "устројство судова по начелу судске независности и судијске непокретности" уређује посебним законом.

Овакав начин Александрове владавине, веома брзо је довео до немира у држави, сукоба и великих скандала, али он на то није обраћао пажњу, па је и даље наставио са владавином по апсолутистичким принципима, а врхунац таквог стања је учињен 24. марта 1903. године, спровођењем његове воље путем суспендовања, тада важећег Устава из 1901. године и "враћања на снагу" истог Устава, већ сутрадан, тј. 25. марта. Све је то урађено како би Краљ спровео у дело своје намере у вези распуштања Народне скупштине, смањивања Државног савета, постављања нових сенатора и државних саветника и слично.

2. Устав из 1903. године

Због великог незадовољства владавином краља Александра Обреновића, у војсци је формиран Центар за заверу против Александра, који би организовао убиство Краља и промену династије, што је и учињено у ноћи између 28. и 29. маја 1903. године. Овим чином, тј. Мајским превратом, угашена је династија

¹⁸⁶ Устав Србије из 1901. године, члан 11. став. 1.

Обреновића, а на престо је дошао краљ Петар Први Карађорђевић и он је, одмах по ступању на дужност, вратио на снагу Радикалски устав, сада под називом Устав Краљевине Србије из 1903. године¹⁸⁷, с тим што је дошло до одређених измена у новом Уставу, које су се односиле на појачање ограничења Краљеве власти. Овај нови Устав је извршио незнатне промене у уставном тексту и те промене су биле, пре свега, правно-техничке природе. Тако је чланом 57. став 1. било предвиђено да Србијом влада краљ Петар Први Карађорђевић, док је Краљевина Србија била дефинисана као уставна парламентарна монархија. За потребе нашег рада је веома интересантно утврдити како је била организована структура државне власти и на то се може дати једноставан одговор: структура власти је остала иста - законодавну власт је вршила Народна скупштина заједно са Краљем (члан 33.), који је постављао Владу, с тим што је она одговарала Народној скупштини. Уставном одредбом садржаном у члану 38. било је предвиђено да је извршну власт имао Краљ и вршио је преко својих одговорних министара (он их је постављао и разрешавао). Када је у питању његов положај, указаћемо на чињеницу да је члан 40. став 1. Устава гарантовао Краљеву неприкосновеност и неодговорност, тако да није могао бити тужен за било које дело. Што се тиче судске власти, треба рећи да су судови били независни и везани за начело уставности и законитости, што значи да су судије деловале самостално као једна посебна власт.

На основу претходно наведеног, може се закључити да је Устав Србије из 1903. године, који је, уствари, био нешто измењени, "повраћени" Радикалски устав из 1888. године, омогућио дефинитивно прихватање идеје поделе власти и организовање државне власти према овом начелу. То је довело до даље афирмације оваквог начина организације власти, с обзиром да је наведена идеја већ постала увелико "аксиом грађанске, политичке и правне теорије и основни принцип организације власти модерне државе тога времена"¹⁸⁸. Изгласавање Устава Краљевине Србије 1903. године, омогућило је успостављање правог парламентаризма (зато се период од 1903. до 1912. године назива *доба повраћене парламентарности*)¹⁸⁹, а нестало је монархов апсолутизам. Због тога се за Краља Петра Првог Карађорђевића говорило да он представља *прави прототип*

¹⁸⁷ То је био последњи Устав Краљевине Србије, напредан, али непримењив.

¹⁸⁸ Николић, П., *Идеја поделе власти у српским уставима*, у: Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века, Зборник радова, САНУ - Научна књига, Београд, стр. 111.

¹⁸⁹ Ово је, уствари, био период од повратка на чело Србије династије Карађорђевић, па све до почетка Првог балканског рата.

парламентарног владаоца на овим просторима, што је довело до општег напретка Србије у погледу економског развоја и развоја националног покрета. Оно што је за потребе нашег рада потребно посебно нагласити, јесте чињеница да је у Уставу постојала одредба по којој "никаква државна власт, ни законодавна, ни управна, не може вршити судску власт", што значи да су судије деловале самостално, као једна засебна власт. Таква уставна решења су довела до реafirмисања и поштовања начела поделе власти и уклањања из система свих оних елемената који су представљали нарушавање поделе власти и искривљавање оригиналног парламентарног система. Трајање овог Устава се везује за период од његовог доношења па све до 1918. године, јер је тада формирана Прва југословенска држава – Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца.

Анализом Устава из 1903. године може се закључити да је начело поделе власти имало кључну улогу у прописивању организације државне власти¹⁹⁰, што је довело до ширења корпуса личних и политичких права по угледу на уставност тадашњих европских земаља. Овај Устав нигде у свом тексту не каже изричито да се власт у Србији организује према начелу поделе власти, али се то може закључити одредаба Дела III (чл. 32-39.), који носи назив "Државне власти". Тако, према члану 33. "законодавну власт врше Краљ и Народно представништво заједнички", док је извршна власт била поверена Краљу, коју је он вршио преко министара, које је лично постављао и разрешавао и зато су му они одговарали за свој рад (члан 38). Коначно, судска власт је била поверена судовима, који су судили само на основу закона, а у име Краља (члан 39.). Интересантно је нагласити податак да је и Устав за Књажевину Црну Гору донет 1905. године по узору на Устав Књажества Србије из 1869. године. Дотле су у Црној Гори отворено подржавани самодржавље и апсолутна монархија, али је и црногорски Устав завео ограничену уставну монархију. То је утрло пут ограничавању апсолутистичке владавине књаза и каснијој расподели власти.

3. Видовдански устав из 1921. године

Као што смо напред навели, Србија је од поновног доласка династије Карађорђевић на њено чело, прошла кроз различите периоде, али су два најкарактеристичнија: један, узлазни, просперитетни, који је трајао до 1912.

¹⁹⁰ О овоме видети шире: Владисављевић, М., *Развој уставности у Србији*, Београд, 1938, стр. 61-63.

године и други, период ратних година, разарања, назадовања у сваком погледу и доживљавања биолошке катастрофе од које се Србија никада није опоравила. У свакој озбиљнијој анализи историјског развоја модерне српске државе, незаобилазна тема је Краљевина СХС, тј. Прва југословенска држава, створена 1. децембра 1918. године, без обзира на то како је историчари, правни теоретичари, конституционалисти, политичари и други аутори који се баве овом проблематиком третирају и какав јој значај дају. Наиме, тај прводецембарски чин регента Александра Карађорђевића, који је замењивао болесног оца, краља Петра Првог Карађорђевића, оставио је несагледиве последице све до данашњих дана. Србија је, као независна и међународно призната држава, унела зарад југословенства своју државност и независност (и Црна Гора је у прву заједничку државу ушла као независна држава)¹⁹¹.

Прва југословенска држава, тј. Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца је била унитарна држава, тако да Србија за време постојања ове творевине, није могла ни да донесе свој посебан устав, него је уставни развој Србије разматран у оквиру југословенске уставности, која је постојала између Првог и Другог светског рата (тачније, од 1. децембра 1918. године до 29. новембра 1945. године). Оно што је карактеристично за овај период, јесте чињеница да је уставни развој и конституисање новостворене државе био изузетно тежак посао, јер је од самог почетка њеног постојања постојала неслога између народа који су је основали. Зато се на доношење највишег општег правног акта (устава) ове државне творевине чекало две и по године, тако да је први устав Прве југословенске државе донет на православни празник Видовдан, 28. јуна 1921. године¹⁹², а у овом периоду без устава (тзв. уставном провизоријуму) доношена су одређена организациона решења, која су, у највећем броју случајева, била привремена и прелазна. То је довело до тога да Србија у таквој држави није имала никакву посебност.

Оно што за потребе овог рада најважније, јесте анализа организације власти ове новостворене државне творевине, с обзиром да се ова држава, од самог тренутка настајања, суочила са проблемом организације државне власти. Оно што посебно треба нагласити, јесте чињеница да су све југословенске земље које су

¹⁹¹ Уставноправни положај Србије у том периоду представљан је у делу Продановић, Ј., *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, Београд, 1936.

¹⁹² За овај Устав се говорило да је донет без неопходне демократске легитимности и да је усвојен захваљујући купљеним гласовима муслиманских представника (Устав је донет тесном већином и прегласавањем на националној основи).

ушле у њен састав, биле различитог уставно-правног положаја, али је једино Србија (поред Црне Горе) била независна држава и као таква је и ушла у новостворену државу. Ова нова творевина је била уставна, парламентарна и наследна монархија, док је по облику државног уређења била унитарна држава, јер се сматрало да ће тако најлакше решити бројне вишенационалне проблеме. Наиме, према Видовданском уставу, у овој монархијској парламентарној творевини Парламент је имао начелну превагу над Владом, док је централна власт била организована искључиво према начелу поделе власти. Но, како то обично бива, наведено начело је било врло брзо деформисано, тако да је то, уствари, био квази-парламентаризам, јер су најзначајнија обележја парламентаризма била негирана (у овој држави је парламентаризам био могућ, а не и гарантован).

Наравно, овде треба нагласити да Видовдански устав није био српски, јер је Србија мукотрпно стицану државност унела и поклонила заједничкој држави. Прва југословенска држава је била унитарна држава, без икаквих федералистичких елемената, у којој је начело поделе власти деформисано (боље рећи, "изиграно"), с обзиром да је извршна власт (краљ), добила пуну власт, док законодавна власт (парламент) није имала никаква права. Ову власт су заједнички вршили Краљ и Народна скупштина, с тим што је Краљ могао да распусти Скупштину у свако доба. Одредбама овог Устава је било предвиђено да Краљ није био одговоран, није му се могло судити, нити је могао бити оптужен за неко кривично дело. Он је био и врховни војни заповедник, за чија су дела одговарали војни министри, а не он. Као што смо напред навели, државна власт је у Краљевини СХС требало да буде организована према принципу поделе власти и овај принцип је, мада се у Уставу нигде није могла срести изричито формулисана одредба о подели власти, био главна водилја приликом организације власти. То се може видети из чињенице да је законодавна власт била у рукама Народне скупштине, као народног представништва и Краља, као монарха¹⁹³. Извршна власт је, према Видовданском уставу, била поверена Краљу, док је судска власт била поверена судовима. Међутим, судови нису били независни, јер је судије постављао Краљ и они су своје пресуде и решења изрицали у име Краља. Овим овлашћењима се, уствари, негира начело поделе власти, с обзиром да је Краљ био неприкосновена личност. Поред наведена два централна органа државне власти, постојао је и трећи – Министарски

¹⁹³ Овде је главну улогу играо Парламент, који је доносио законе, док је Краљ давао санкцију, тј. ускраћивао ову меру, кроз акт проглашења закона.

савет, чије је чланове именовано Краљ (као и председника Савета), што је у супротности са основним правима парламентаризма. У таквом режиму влада треба да произилази из парламентарне већине и да за свој рад одговара парламенту. На основу напред наведеног, може се закључити да је Устав за организацију власти предвидео примену начела поделе власти, које је, у реалности, врло брзо нарушено у корист монарха, с обзиром да је Краљ био шеф управне власти и да је имао неограничено право распуштања Скупштине. Отуда се такав парламентаризам, врло брзо претворио у апсолутизам и неодговорност, тако да није могло да дође до остварења и афирмације начела поделе власти. Истина је да је овим Уставом била предвиђена примена класичних и политичких права, али и нових социјално-економских права, према угледу на Вајмарски устав Немачке из 1919. године. Но, врло брзо је дошло до суспендовања ових права обичним законима, као што је, на пример, био Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави. Наиме, демократска легитимност је у овом Уставу била ускраћена и чињеницом да је он био оптерећен многим слабостима. Зато је Краљ Александар излаз из бројних тешкоћа и свеопште кризе и нефункционисања парламентаризма (ово се нарочито односило на период после атентата на групу од пет народних посланика Хрватске сељачке странке, када су смртно рањена три посланика), нашао у завођењу личне диктатуре. Он је то учинио путем посебног прогласа од 6. јануара 1929. године, увођењем тзв. Шестојануарске диктатуре. Том приликом је суспендован Устав, распуштена Народна скупштина, уведена забрана рада политичких странака и извршен државни удар, тако да је Прва југословенска држава, предвиђена као уставна монархија, врло брзо прерасла у апсолутну монархију¹⁹⁴, а Србија, као ни други делови ове унитарне државе, није имала посебност. Наиме, унитарно-централистичко државно уређење није дозвољавало било какав посебан национални самостални или аутономни ентитет. Због тога се слободно може рећи да је за време важења овог Устава била поремећена равнотежа силе, као *"услов без кога се не може"* ићи у остварење парламентаризма. Неприкривени апсолутизам Краља је био присутан, а *"одсуствовало"* је начело поделе власти.

¹⁹⁴ Краљ није био ограничен Уставом и имао је могућност да врши апсолутну власт у земљи.

4. Октроисани (Септембарски) устав из 1931. године

Устав из 1931. године, а нарочито Уредба о Бановини Хрватској из 1939. године, представљали су покушај превазилажења бројних конфликта са Хрватима, што међутим није било довољно, с обзиром да су екстремни елементи нашли потребну подршку у нацистичкој Немачкој. Отуда су отворено радили против тадашње Југославије, а у циљу њеног разбијања¹⁹⁵. Овај Устав има два назива: **Октроисани**, јер га је Краљ Александар Први Карађорђевић "даровао" свом народу, тј. није га донело народно представништво (монарх га је октроисао, с обзиром да је био апсолутно суверени носилац власти) и **Септембарски**, јер је "подарен" 3. септембра 1931. године.

Устав у члану 25. одређује да се државна власт врши по уставним одредбама, док законодавну власт врше Краљ и Народно представништво (састављено од Сената и Народне скупштине) заједнички (члан 26). Управна власт је била поверена Краљу, коју је он вршио преко одговорних министара (члан 27), док је вршење судске власти било поверено судовима, који су своје пресуде и решења изрицали у име Краља, на основу закона (члан 28). Анализом уставних одредаба које су посвећене организацији државне власти, може се недвосмислено закључити да је Краљ био доминантан чинилац, јер је као шеф државе, представљао државу, управљао оружаним снагама, као врховни заповедник целокупне војне силе, проглашавао и објављивао законе, имао право помиловања, оглашавао рат и закључивао мир, сазивао Народно представништво, отварао и закључивао његове седнице лично, давао ордење и одликовања, потврђивао и проглашавао законе, наређивао нове изборе, постављао државне чиновнике и друго. Из наведеног се може видети да је овај Устав, много више него раније, ојачао уставну позицију Краља (постао је доминантан чинилац у организацији свих власти).

Имајући наведено у виду, слободно се може рећи да Устав из 1931. године није, по свом садржају, представљао неку значајнију новину у развоју југословенске уставности, с обзиром да је у односу на Устав из 1921. године, представљао његово погоршано издање (ако се анализира текст његових

¹⁹⁵ Тек је Устав Републике Србије из 1990. године (значи, тек после 72 године), успео да врати Србију њеној уставној традицији и постепеном освајању демократије. Србија је, значи, скоро пуне три четвртине века чекала на реституцију своје посебности у оквиру Југославије.

најважнијих одредаба) и да је био скоро потпуна копија свог претходника (ако се посматра унутрашња систематизација). Како је уставним одредбама било предвиђено да је Краљ био неприкосновена личност, којој се ништа није могло ставити у одговорност, нити је могао за нешто бити тужен¹⁹⁶, овај Устав представља класичан пример ауторитарне уставности, јер су унитаризам и државни централизам били још детаљније спроведени. Што се тиче организације власти, треба рећи да је она промењена утолико, што је Краљева позиција још више ојачана, док је положај Парламента још више ослабљен. Све је то утицало да се за Октоисани (Септембарски) устав из 1931. године може рећи да је он само формално и само једним делом био инспирисан концепцијом ограничене монархије. За овај Устав се најчешће каже да је био близак привидном парламентаризму¹⁹⁷, у коме је подела власти постала пука формалност, а троеоба власти је постојала само на папиру, јер је та подела била још мање доследна, него што је то био случај са Видовданским уставом. Краљевина Југославија је била проглашена за уставну и наследну (не и за парламентарну) монархију. Овај Устав је, фактички, важио до августа 1939. године, када је донета Уредба о Бановини Хрватској, чиме је земља кренула у федерализацију, јер је Хрватској наведеном Уредбом пренето доста овлашћења са централне власти, а касније се показало да је то, уствари, био почетак краја Прве југословенске државе.

На крају анализе овог Устава из 1931. године, који је по својим одредбама представљао погоршано издање Устава из 1921. године (због тога је врло мало обрађиван и проучаван у литератури)¹⁹⁸, треба рећи да Краљевина СХС, односно Краљевина Југославија, наведеним уставима формално признала начело поделе власти, али у стварности до остварења овог начела није дошло. То значи да је постојао раскорак између нормативног и стварног (једно је писало у уставима, а друго се дешавало у стварности), па је овај период запамћен по превласти, а не по подели власти између уставних фактора. Отуда је сам уставни инструментариј Прве југословенске државе био, од 1918. до 1941. године, више формалан, а мање стваран, што свакако важи и за саму поделу власти.

¹⁹⁶ За све радње Краља одговарали су министри, односно Министарски савет.

¹⁹⁷ Овакав парламентаризам је у Пруској називан псеудо или лажним парламентаризмом (Пруско краљевство је било немачко краљевство, које је обухватало и делове данашње Пољске, Русије, Литваније, Данске и Чешке од 1701. до 1918. године).

¹⁹⁸ Када је реч о уставном систему изграђеном на Видовданском уставу, треба рећи да је његову потпуну обраду извршио доајен правне науке – Слободан Јовановић у свом познатом делу "Уставно право Краљевине СХС", Београд, 1924.

5. Устав Народне Републике Србије из 1947. године

Бомбардовањем Београда 6. априла 1941. године, формално је почео Други светски рат на просторима Југославије, који је трајао све до 1945. године. У том периоду су настале бројне промене, пре свега, у организацији власти, с обзиром да је дошло до револуционарних промена, које су започете већ новембра 1942. године на Првом заседању АВНОЈ-а у Бихаћу, настављене на Другом заседању АВНОЈ-а у Јајцу 1943. године, када су донете одлуке уставног карактера, а завршене на Трећем заседању у Београду августа 1945. године. Најважније промене су се односиле на укидање буржоаског система власти Прве југословенске државе и увођење нових принципа организовања власти, у које спада, пре свега, принцип демократског јединства власти, који се појавио 1943. године. Наиме, овај принцип је уведен на другом заседању АВНОЈ-а (Антифашистичко веће народног ослобођења Југославије), с тим што је први устав Друге југословенске државе, тј. Устав ФНРЈ из 1946. године прихватио ово начело приликом организације власти и оно је било примењивано током револуционарне изградње нове државе, још од самих почетака њеног успостављања током ратних година.

Као што смо напред навели, до покушаја примене овог начела демократског јединства власти, дошло је још током 1941. године, и то приликом стварања Народно ослободилачких одбора. НОО су били основни органи народне власти, који су се конституисали на основу начела јединства власти, с обзиром да је тада владало мишљење да у њима треба усредсредити и ујединити законодавну и извршну власт, а делом и судску власт. Ови одбори су до септембра 1942. године били конституисани, најпре као привремени органи власти, док су после септембра 1942. године, у њима били виђени органи будуће власти изграђени на наведеном начелу (у Дринићима су донети тзв. "Септембарски", "Дринићки" или "Краински" прописи). За конституисање нове власти током Другог светског рата у тадашњој Југославији, посебно су значајне одлуке које су биле донете на Другом заседању АВНОЈ-а, којима је АВНОЈ проглашен за "врховно, законодавно и извршно представничко тело Југославије као целине... и успостављен Национални комитет ослобођења Југославије, преко кога је АВНОЈ остваривао своју извршну

функцију"¹⁹⁹. Тиме је био, практично, ударен темељ демократског јединства власти, с обзиром да је АВНОЈ у својим рукама сјединио, како законодавну, тако и извршну власт, а притом одредио себи остале органе који су тада били успостављени: Председништво АВНОЈ-а и Национални комитет ослобођења Југославије (НКОЈ).

Оно што је битно рећи за Устав Народне Републике Србије из 1947. године, а самим тим и за уставни развој Србије после Другог светског рата, јесте чињеница да је од 1945. до 1990. године то био период тзв. "социјалистичке уставности", који се развијао под утицајем марксизма и самоуправног социјализма. Наиме, Србија је била чланица Друге југословенске државе, коју је карактерисала социјалистичка уставност. За ову уставност се везује начело демократског јединства власти, које је прихваћено уместо принципа поделе власти, затим делегатски систем уместо политичког представљања, а једнопартијска демократија уместо вишестраначког система. Очигледно да у таквом начину организације власти није могло бити места за владавину права, нити се могло говорити о парламентаризму, без обзира што је Влада произлазила из парламента и за свој рад одговарала, управо, њему. Према овом Уставу, није била обезбеђена парламентарна равнотежа власти, него је било примењено начело јединства власти кроз скупштински систем владавине, које је било прихваћено као једно од основних начела уређења Друге Југославије и свих њених република (Савезни устав, тј. Устав ФНРЈ из 1946. године је у члану 6, такође, пошао од овог начела, прихватајући концепцију јединства власти, која је била остварена у Уставу СССР-а из 1936. године).

6. Устав Социјалистичке Републике Србије из 1963. године

Имајући у виду да је Србија била чланица југословенске федерације, решења која су била прихваћена за организацију власти на савезном нивоу, директно су била остваривана и на републичком нивоу, што је у пуној мери одговарало тадашњим уставним потребама, тј. непосредно и снажно мешање државе. Међутим, треба рећи да, иако су савезни Устав из 1946. године и републички Устав из 1947. године конституционализовали начело демократског јединства власти, ово начело није било поштовано до краја, па је овај принцип

¹⁹⁹ О овоме видети шире: Декларација Друго заседања АВНОЈ-а, одељак други, тачка 1, "Службени лист ДФЈ", бр. 1, 1945.

дошао до јачег изражаја у Уставном закону из 1953. године. Наиме, овај Закон је донео значајне промене у организацији власти, са тенденцијом да се елиминишу сви елементи поделе власти, који су се могли уочити претходним уставним прописима, а да се још више истакне и знатно ојача принцип скупштинске владавине засноване на строжијем поштовању и примени демократског јединства власти.

Овај Уставни закон је, значи, успоставио систем који се очувао и после 1963. године, тј. после доношења Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије од 7. априла 1963. године и устава социјалистичких република. Овим уставним актима приступило се одређеним променама у организацији власти, тако да се може рећи да се њима тежило учвршћењу и јачању положаја скупштине као највишег органа власти, слабљењу Савезног извршног већа (СИВ-а) и јачању положаја и улоге председника Републике. Но, и поред наведених промена, слободно се може рећи да уставним променама из 1963. године, није дошло до генералне уставне ревизије, што важи и за Устав Социјалистичке Републике Србије донет исте године, који је велики део свог уставног текста "преузео" од Устава СФРЈ, тако да све оно што смо рекли за савезни Устав, важи и за републичке уставе.

Слабљењу улоге извршног већа, а јачању положаја скупштине (како на савезном, тако и на републичком нивоу), требало је да пренесу и касније донети уставни амандмани из 1967. и 1968. године. Реализација уставних аката донетих 1963. године се одвијала у доста сложеним условима, при чему се национализам може сматрати једним од највећих проблема. Посебно тешка ситуација је била у Републици Србији, с обзиром да су 1968. године били отворено изражени захтеви за отцепљењем наше јужне покрајине (САП Косово и Метохија) од матице Србије и стварање Републике Косово. Уставне промене извршене 1967, 1968. и 1971. године, указале су на то да је било неопходно доношење једног новог југословенског устава ради отклањања превазиђених одредби, тако да је, после 1946. и 1963. године, 21. фебруара 1974. године донет Устав СФРЈ, као трећи комплетан Устав Друге југословенске државе. То је значило да је и Социјалистичка Република Србија исте године добила свој трећи комплетан Устав после Другог светског рата и то само неколико дана после усвајања наведеног савезног Устава.

7. Устав Социјалистичке Републике Србије из 1974. године

Устав Социјалистичке Републике Србије из 1974. године²⁰⁰ је у најзначајнијим елементима био опредељен Уставом СФРЈ донетим исте године. Оба ова устава, као и уставни преосталих пет република, промењена су у оквиру опште уставне ревизије, с тим што треба нагласити да је исте године, овом ревизијом обухваћено и доношење првих устава социјалистичких аутономних покрајина. Ово доношење устава аутономних покрајина довело је до стварања новог положаја наведених јединица, тако да је Србија доведена у различиту (неравноправну) ситуацију у односу на остале републике, док је, слободно можемо рећи, савезни Устав довео до деформације југословенског федерализма, тако да је центар моћи (и одлучивања) са федерације прешао на републике и аутономне покрајине. Републике су добиле одлучујућу улогу, јер им је Устав СФРЈ из 1974. године признавао сва својства државности, јер је извршна функција, готово у целини, била препуштена републикама, док је за СР Србију била карактеристична специфичност, која се састојала у томе, што се при одлучивању републичког парламента о промени устава, одлука увек доносила уз сагласност парламената аутономних покрајина. Према одредбама Устава СФРЈ из 1974. године, као и по Уставу СРС донетом исте године, аутономне покрајине су добиле изузетно велику власт, тако да су поред законодавне, имале и уставотворну власт, чиме је само била потврђена тенденција потпуног изједначавања уставног положаја република и аутономних покрајина.

Извршно веће Скупштине СР Србије је било најважнији носилац извршне функције и овде треба нагласити да је овај орган био сличан Извршном већу формираном по Уставу из 1963. године. Оно што овде треба нагласити јесте чињеница да су сви послератни југословенски уставни (од 1946. до 1974. године) прихватили начело јединства власти, јер су сматрали да је то једно од основних начела уређења Југославије. Од самог почетка, у реал-социјалистичким земљама није било поделе власти, с обзиром да у њима "једна власт није обуздавала, већ појачавала другу..."²⁰¹ Наиме, у овом Уставу, иако су извршене одређене промене већ постојећег скупштинског система (уведен је делегатски систем, као

²⁰⁰ Ово је трећи комплетан устав Србије донет после Другог светског рата.

²⁰¹ Трукуља, Ј., *Право под туторством политике*, Центар за марксизам Универзитета у Београду, 1999, стр. 36.

универзални принцип функционисања друштвено-политичког система и конституисано је Председништво СФРЈ, као колективни шеф државе), али оне нису битније промениле основну концепцију скупштинске владавине, с обзиром да су према одредбама Устава скупштине дефинисане као "највиши органи власти и друштвеног управљања у оквиру права и дужности друштвено-политичке заједнице"²⁰². То значи да су сви органи државне власти, на овај или онај начин, више или мање, били подређени скупштини као представничком органу²⁰³.

Међутим, треба свакако нагласити да је уставно конституисање Председништва СФРЈ представљало веома контроверзну новину уведена у уставни систем тадашње федерације, што је изазивало бројне полемике међу правним теоретичарима, конституционалистима и другим посленицима правне науке. Тако, на пример, прву и најпотпунију критику увођења овог органа дао је професор Павле Николић још 1971. године, када је истакао да "институција Председништва није у складу са концепцијом скупштинског система". Такође, у бројним дискусијама, научним скуповима и разговорима, било је истакнуто да је постојање ове институције представљало главни разлог деформисања традиционалног модела скупштинског система, као и самог принципа демократског принципа власти. Ово деформисање се огледало у неколико тачака, од којих су најважнији самосталност Председништва СФРЈ и доста апстрактан начин прописивања одговорности чланова овог органа²⁰⁴. То је био један од главних разлога што се говорило да је овај највиши орган државне власти водио тзв. дисперзији (расипању) власти. Када је реч о хоризонталној организацији државне власти (расподели функција државне власти између различитих органа, који се образују на истом нивоу – подела на законодавну, извршну и судску), треба рећи да било мишљења бројних теоретичара да су у односима између органа који су били носиоци ових власти, били унети елементи поделе власти. Тако је, на пример, било указивано на то да је "моћ Председништва СФРЈ у односу на Скупштину СФРЈ таква да се ради о подели власти у врло деликатним и важним питањима"²⁰⁵. Таква ситуација је била и на републичком нивоу, а посебна специфичност је била у Републици Србији, с обзиром да су аутономне покрајине,

²⁰² Устав СФРЈ из 1974. године, члан 132. став 1.

²⁰³ Детаљну анализу овог система вршио је у својим делима професор Павле Николић, од којих је најпознатије дело под називом "Скупштински систем", Савремена администрација, Београд, 1973.

²⁰⁴ Чланови Председништва су бирани независно од Скупштине СФРЈ и није било конкретизовано и прецизно одређено утврђивање њихове одговорности.

²⁰⁵ На то указују одредбе Устава СФРЈ из 1974. године, члан 318. став 1. и чл 319.

поред законодавне, имале и уставотворну власт. Отуда су, веома брзо, после Савезног и републичких устава, донети и покрајински устави.

8. Устав Републике Србије из 1990. године

Када је реч о Уставу Републике Србије који је донет 1990. године (значи, још увек у време важења Устава СФРЈ из 1974. године и постојања Друге југословенске државе), треба рећи да он представља, на неки начин, праву прекретницу у уставно-правном развоју наше земље. Наиме, управо због тога је овај Устав био тема расправе на бројним скуповима, округлим столовима, семинарима и слично и о њему се доста писало (посебно због начина доношења овог Устава, дужине његовог важења, особина које је имао и последица које је изазвао). То је и разумљиво, с разлога што је Република Србија била прва земља са простора бивше Југославије, која је донела свој устав²⁰⁶ и он се доста разликовао од Савезног устава. Тако, на пример, овим републичким Уставом начело поделе власти је било прихваћено (одређено) као основно начело организовања државне власти, док је Уставом СФРЈ за то био предвиђен принцип јединства власти.

Овај Устав је засновао такав систем власти, који је представљао окосницу читавог политичког система, а истовремено је био одређен и као систем власти демократске државе "свих грађана који у њој живе"²⁰⁷. Наиме, у оквиру ФНРЈ и СФРЈ су сви устави Републике Србије власт организовали према начелу јединства власти, али је са том праксом прекинуо Устав Републике Србије из 1990. године, који је прихватио систем поделе власти. Подела државне власти на легислативу, егzekутиву и јурисдикцију, представљала је основу начела поделе власти, што је Устав детаљно разрадио. Тако, на пример, у члану 9. Основних одредби било је предвиђено да "Народној скупштини припада уставотворна и законодавна власт", док председник Републике представља Србију и њено државно јединство. Истим чланом је било предвиђено да "извршна власт припада Влади, судска власт припада судовима", док "заштита уставности, као и заштита законитости припада Уставном суду". Разрађујући ближе одредбе овог члана и анализирајући њихову суштину, може се лако закључити да је носилац законодавне власти била Скупштина, при чему је њена надлежност (скоро у целини) била одређена Уставом. Народна скупштина је, као представнички орган грађана, имала бројне

²⁰⁶ Овај Устав је донет 28. септембра 1990. године.

²⁰⁷ Устав Републике Србије, члан 44. став 1.

надлежности које су се могле сврстати у неколико група. Прва група се може назвати **нормативном**, друга се може назвати **политичком**, а трећа **контролном**: прву групу надлежности су чиниле активности доношења устава, закона и других општих аката – буџета, просторног плана, завршног рачуна, плана развоја, резолуција, декларација, препорука, одлука и слично; другу групу су чиниле тзв. политичке надлежности, као што су одлучивање о границама, одлучивање о рату и миру, задуживању Републике, јавном зајму и републичком референдуму; коначно, трећу групу надлежности су чиниле активности и контроле над радом Владе и органа који су одговорни Народној скупштини.

Када је реч о извршној власти, треба рећи да је Основним одредбама Устава утврђено да је она припадала Председнику Републике и Влади, што значи да су они делили извршну власт. Квалификација Председника Републике као државног органа који је део извршне власти, одређује и карактер његових овлашћења. То је био парламентарни систем власти у коме је кандидата за председника Владе (мандатара) предлагао Народној скупштини Председник Републике, пошто саслуша мишљење већине представника у Народној скупштини. Председник се бирао путем непосредних избора, на мандатни период од пет година тајним гласањем, при чему је исто лице могло да буде изабрано за Председника Републике највише два пута. Кандидат за председника Владе је износио пред Скупштином свој програм и предлагао састав Владе, а по завршетку претреса о предлогу за председника и чланове Владе, посланици су одлучивали у целини тајним гласањем (изузев, уколико Народна скупштина не одлучи супротно, тј. да се не гласа јавно) и за избор Владе је била потребна већина од укупног броја народних посланика (значи, 126).

Што се тиче треће гране власти, треба рећи да је Устав Републике Србије из 1990. године, прописивање организације, надлежности и састава судова препустио закону, што је случај и са судским поступком. Сам Устав је у својим одредбама утврдио да је Врховни суд највиши суд Републике Србије (члан 102. став 2), док је тада важећи Закон о судовима прописао да у Србији постоје судови опште надлежности (општински и окружни судови, као и Врховни суд Србије) и специјализовани судови. Коначно, у правосудни систем Републике Србије спадало је и јавно тужилаштво, као самостални државни орган који гони учиниоце кривичних дела и улаже правна средства за заштиту уставности и законитости (члан 103. став 1).

ДЕО ТРЕЋИ
ПОДЕЛА ВЛАСТИ У УСТАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
ИЗ 2006. ГОДИНЕ

Пре него што пређемо на анализу важећег Устава Републике Србије који је донет 8. новембра 2006. године, у најкраћим цртама ћемо указати на чињеницу да су између наведена два последња републичка устава (1990. и 2006. године) усвојена и два "савезна" устава, тј. Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године и Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора из 2003. године. Овај атрибут "савезна" стављамо под знацима навода, зато што, иако је СР Југославија, после распада Друге југословенске државе и осамостаљивања бивших југословенских република, конституисана као савезна држава састављена од две чланице (Србија и Црна Гора), она је, уствари, од самог почетка функционисала као савез држава, тј. као конфедерација, а не као федерација. То је било још израженије код формирања државне заједнице Србија и Црна Гора, што је било видљиво из њених надлежности и начина рада њених институција, тако да се за ову државну творевину, слободно може рећи, да је више припадала конфедералном, него федералном типу.

Као што је познато, Друга југословенска држава се суочавала са веома великим бројем проблема, још од свог оснивања. Поред настојања да се несугласице између република реше доношењем нових устава, проблеми функционисања тадашње федерације су се само гомилали и умножавали, а свему томе је доста допринео и Устав СФРЈ из 1974. године, који је у својим одредбама садржавао нека неспроводива, потпуно нова и у упоредној уставној пракси непозната решења. За овај Устав се говорило да је он "гробар Друге Југославије", што је делимично тачно, али не и потпуно исправно, јер су пре 1974. године доношени и други уставни савезног и републичког нивоа (као и веома велики број закона и подзаконских аката заснованих на уставу), који су доста "допринели" неразумевању између република и њихових руководства и нефункционисању савезне државе. Оно што је било посебно трагично и што ни у ком случају не смемо заборавити, јесте чињеница да се ова држава распала на један непримерен начин, после ратних дејстава на простору Словеније, Хрватске и Босне и Херцеговине. "Резултат" (последнице) ових вишегодишњих ратова била су разорена и опустошена домаћинства, преко 1.000.000 избеглица и око 100.000 жртава, које не смеју бити заборављене, као ни жртве из Другог светског рата.

Дајући осврт на Устав СРЈ, чије су чланице биле Република Србија и Република Црна Гора, треба рећи да је систем власти у новој држави био организован према принципу поделе власти и политичког плурализма, који је значио и формално успостављање парламентарног система у нашој земљи. Слична је ситуација била и на републичком нивоу. Наиме, једине две републике које су остале чланице Југославије, после сецесије одцепљених република, прихватиле су поделу власти, као основни принцип организације власти на својој територији. Када је реч о савезној држави, тј. Трећој југословенској држави, треба рећи да се и у њој власт организовала према наведеном принципу, да је носилац законодавне и уставотворне власти била Савезна скупштина (састављена од два дома – Већа грађана и Већа република), извршна власт је била бицефална и њу су вршили председник СРЈ (шеф државе) и Савезна влада, док је судска власт на савезном нивоу имала веома скромне надлежности, с обзиром да су Савезни суд и Савезни државни тужилац, углавном, решавали спорове који су настајали применом савезних закона и других савезних прописа.

Међутим, од самог почетка свог важења, овом Уставу су упућиване бројне примедбе и то, најпре, због уношења конфедералних елемената²⁰⁸, затим због ограниченог међународно-правног субјективитета држава чланица, избора посланика у Веће грађана, везаног мандата посланика у Већу република и другог. Од стране теоретичара и уставних правника указивано је на чињеницу да је, самим доношењем овог Устава, успостављено једно хибридно "федеративно-конфедеративно" уређење, које није могло да доведе до истинског уједињења две преостале (бивше) југословенске републике, па су многи од њих ову творевину осуђивали унапред на пропаст²⁰⁹, што се, нажалост, убрзо (после само 11 година) и десило, када је дошло до усвајања Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, 4. фебруара 2003. године, чиме је формирана нова државна творевина. Овом Повељом је створен само савез Србије и Црне Горе, који је наследио бившу савезну државу из 1992. године, која је, уствари, то више била само на папиру, а не и у стварности. Имајући у виду главну тему нашег рада, рећи ћемо само да Уставна повеља није садржавала општу прокламацију прихватања система поделе власти, мада је ово начело, ипак, било прихваћено као елемент демократског политичког система. Наиме, анализом релевантних одредаба

²⁰⁸ То је било противно и самом Уставу СРЈ, којим је званично било прокламовано федерално уређење, због чега су бројни теоретичари и конституционалисти оспоравали уставну (званичну) квалификацију тадашњег државног уређења као федеративног.

²⁰⁹ Последњих година формалног важења Устава СРЈ из 1992. године, Србија и Црна Гора су више функционисале као стварно самосталне и независне државе, него као чланице једне савезне државе.

институционалне структуре, лако се могла доказати прихваћеност овог начела, али су правни проблеми спровођења Уставне повеље били веома изражени. Наиме, носилац законодавне власти је била Скупштина Србије и Црне Горе, Савет министара је био орган који је вршио највећи део извршне власт, утврђивао је и спроводио политику Србије и Црне Горе, док је председник државне заједнице имао надлежности утврђене чланом 26. Уставне повеље, које су се састојале, пре свега, у представљању заједнице у земљи и иностранству, доношењу указа о постављању и опозиву шефова дипломатско-конзуларних представништава Србије и Црне Горе, примању акредитивних и опозивних писама страних дипломатских представника, додељивању одликовања и других почести, проглашавању закона и прописа, расписивање избора за Скупштину Србије и Црне Горе и другим пословима утврђеним Повељом. Када је реч о судској власти, треба рећи да су, на доста уопштен начин, одредбама Уставне повеље (одељак 4. главе VI, чланови 46-50.) одређени надлежност, састав и избор, одлуке и рад Суда Србије и Црне Горе, као и његова организација, функционисање и начин одлучивања. Теоријски посматрано, највећи број надлежности овог суда је припадао групи уставно-судских спорова, који је, у ранијим фазама нашег уставног развоја, био додељиван Уставном суду, као посебном органу.

Међутим, иако је Уставна повеља доста детаљно прописивала формирање овог Суда, његову надлежност, састав и избор, седиште (Подгорица), рад, организацију, функционисање и начин одлучивања, до његовог формирања (конституисања) никада није дошло, а сама Уставна повеља је, од тренутка свог доношења, изазивала бројне недоумице, расправе и спорове. Тзв. "Београдским споразумом", био је установљен прелазни период од три године, у коме није ниједна потписница споразума могла да покрене поступак за иступање из државне заједнице, која је, ипак, званично престала да постоји 3. јуна 2006. године, када је Парламент Републике Црне Горе прогласио независност, после референдума одржаног 21. маја 2006. године, на коме су грађани Црне Горе већином одлучили (изгласали) независност. Тиме су све бивше југословенске републике постале независне и самосталне државе.

Глава 1. О начелу поделе власти у Републици Србији

Пре него што се упустимо у ширу анализу начела поделе власти у Републици Србији указаћемо, најпре, на чињеницу да се у сваком уставу установљавају органи

државне власти, којима се додељују одређена овлашћења, али да се према садржају и начину расподеле ових овлашћења између установљених органа државне власти, разликују две основне врсте поделе власти: хоризонтална и вертикална. Питање организације власти у једној држави је од изузетног значаја за функционисање политичког система, па се зато овим проблемом баве политичка теорија и уставно право. Када је реч о *хоризонталној подели власти*, треба рећи да она представља такву расподелу функција власти између различитих органа који се образују на истом нивоу и ту подразумевамо поделу на законодавну, извршну и судску власт (неки теоретичари и конституционалисти сматрају да постоји и четврта, тј. управна власт). За разлику од хоризонталне, *вертикална подела власти* подразумева расподелу овлашћења између централних и нецентралних органа власти (у унитарним државама), односно расподелу овлашћења између федерације и федералних јединица (у сложеним државама).

Анализирајући хоризонталну поделу власти, указаћемо на чињеницу да је за такву поделу неопходно да односи између законодавних, извршних и судских органа буду установљени на бази међусобне независности, како организацијске, тако и функционалне. То значи да орган једне власти нема право да се меша у обављање послова друге власти и да ниједна грана власти не поседује таква овлашћења, која би довела надмоћи (супрематиче) једне у односу на другу. Овде се захтева постојање одређене равнотеже између различитих грана власти, што наравно не значи да неће доћи до одређене премоћи неке од њих (до тога може доћи, посебно, у фактичким односима). У систему демократског јединства власти је надмоћ једног органа (представничког), тј. скупштине, очигледна и тај систем се у послератној Југославији, а самим тим и у Републици Србији, примењивао пола века. Међутим, крајем осамдесетих година прошлог века дошло је до отворених захтева за сецесијом (противуставном) појединих југословенских република, што је довело до тога да је дошло до распада Друге југословенске државе и формирања независних држава у оквирима граница установљених на Другом заседању АВНОЈ-а. Трећу југословенску државу су чиниле само две републике чланице – Република Србија и Република Црна Гора, и ова федерација је формирана Уставом СРЈ из 1992. године, с тим што је Република Србија две године раније донела свој Устав и организацију власти извршила према принципу поделе власти. То је учињено са разлога што је, у овом периоду, дошло до великих промена на простору бивше Југославије, коју је, за доста кратко време, погодио,

слободно можемо рећи, "политички земљотрес"²¹⁰. Последице таквих наглих политичких промена имале су далекосежне последице на правне и политичке институције, чему су посебно допринеле бројне друштвено-политичке промене у свету. Ту, свакако, спадају слом социјалистичке уставности, нестанак реал-социјализма, рушење Берлинског зида, нестанак Варшавског пакта и губљење равнотеже на светској политичкој сцени, улазак многих земаља у транзиционе процесе, захтев великих сила за глобализацијом и изазивање ратних сукоба широм света (мањих или већих размера) и други значајни догађаји. Да би се могао очекивати излазак из велике кризе која је, у то време, захватила СФР Југославију, чијем избијању су, недвосмислено, допринеле трансформације на простору читаве Европе, било је неопходно да се обезбеди "бар релативно стабилан правни поредак и таква организација власти, која обезбеђује успешно и доследно спровођење демократски утврђене политике"²¹¹.

Према томе, правни систем, како на савезном, тако и на републичком нивоу, запао је у велику кризу и стално су истицани захтеви да се успостави правна држава и њено несметано функционисање, што је, међутим, било веома тешко (боље рећи, немогуће) учинити без промене начела организације државне власти. То значи да је, уместо јединства власти, требало извршити расподелу власти, тј. државну власт организовати према принципу поделе власти, тако да је ово прихватање другог принципа организације власти извршено, како на савезном, тако и на републичком нивоу. Устав Републике Србије је прихватио и применио овај други принцип, тј. принцип поделе власти на законодавну, извршну и судску (класичну трихотомију власти је прихватио и Устав СРЈ из 1992. године), с тим што је ту била присутна једна тенденција (која је, иначе, опште присутна) јачања извршне власти на рачун других врста власти.

На републичком нивоу је у важности био Устав Републике Србије из 1990. године, али је после петоктобарских демонстрација из 2000. године (многи овај догађај називају петоктобарском револуцијом) доведено у питање поштовање овог Устава. Наиме, велики број правних теоретичара и конституционалиста је отворено одговорио овим догађајима, њиховом карактеру и последицама, наводећи да је овде било веома значајно питање легитимитета, као и легалности власти. Такође, тадашњим

²¹⁰ Батављевић, Д., *Дилеме поделе власти у СРЈ*, Библиотека Dissertatio, Задужбина Андрејевић, Београд, 1996, стр. 47.

²¹¹ Наведено према: Пашић, Н., *Предговор* у: Фира, А., Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, Том први – Уставно право Савезне Републике Југославије, Агенција "МИР" и И.П. "Цветник", Нови Сад, 1993, стр. 11.

властима су упућиване бројне критике због недостатка јавне расправе, као и чињеница да су нови Устав из 2006. године донеле без широке јавне расправе (Устав из 2006. године је донет само кроз договор тада најјачих парламентарних странака – Демократске странке, Демократске странке Србије и Српске радикалне странке). На неки начин, устав је био донет "под велом тајне", о коме је морала да буде вођена јавна расправа, док се највеће и најутемељеније примедбе тичу његовог усвајања. Овај Устав је, наиме, донет на брзину, по хитном поступку, "на пречац", у једном "целовечерњем термину", тако да посланици, практично, нису били ни упознати или су били недовољно упознати са његовом садржином. Устав Републике Србије из 2006. године је ступио на снагу 8. новембра, после одржаног референдума о његовом потврђивању, 28. и 29. октобра 2006. године.

На овом Уставу се заснивао читав политички систем, а његову окосницу је уставно-правно представљао систем власти, који је опредељен као систем власти демократске државе "српског народа и свих грађана који у њој живе, заснованој на владавини права и социјалној правди"²¹². Политички систем Републике Србије је био уставно-правно постављен као систем представничке демократије, с тим што је имао и традиционална обележја (елементе непосредне демократије). Економско уређење је почивало на тржишној привреди, слободи предузетништва, отвореном тржишту, самосталности привредних субјеката, равноправности приватних и других облика својине и слично. Оно што је посебно значајно за наш рад јесу начела уставног права Републике Србије, међу којима је потребно објаснити, пре свега, начело поделе власти, о чему ће бити речи у тексту који следи.

У уставном регулисању друштвеног уређења и политичког система Републике Србије, крајем осамдесетих година прошлог века настале су бројне промене, што је довело и до промене система власти. Наиме, Србија је била република унутар Друге југословенске државе и то, најпре као чланица ФНРЈ према Уставу из 1946. године, а затим као чланица СФРЈ према Уставима из 1963. и 1974. године. С обзиром да је на савезном нивоу власт организована према начелу јединства власти, сви уставни Републике Србије у том, скоро полувековном, периоду (све до 1990. године) су прихватили и спроводили систем јединства власти у постављању система власти. То се и могло очекивати, имајући у виду владајућу идеологију у Југославији тога доба, као и ставове званичног марксизма и решења првих устава социјалистичке оријентације.

²¹² Устав Републике Србије из 2006. године, члан 1.

Наиме, модел совјетске уставности, који је утврдио сам Устав СССР-а из 1936. године, био је прихваћан од југословенских устава, скоро без икаквих изузетака, што је настављено и после Другог светског рата, тако да је у Србији, у периоду који је трајао више од четири деценије, у организацији власти било прихваћано и примењивано начело демократског јединства власти.

Међутим, Уставом Републике Србије из 1990. године извршене су промене, тако да је прихваћено и примењено начело поделе власти, што је учињено и важећим Уставом из 2006. године. Тако је одредбама овог највишег општег правног акта у нашој земљи утврђено да је Народна скупштина Републике Србије носилац уставотворне и законодавне власти (члан 98.), док је Влада предвиђена као носилац извршне власти (члан 122.). Председник Републике у таквом систему поделе власти има више протоколарна овлашћења и функцију представљања Србије у земљи и иностранству. Трећа власт у Републици Србији, тј. судска власт, поверена је судовима опште и посебне надлежности (члан 143. став 1.), а заштита уставности и законитости и људских и мањинских права и слобода, поверена је Уставном суду Републике Србије.

Глава 2. Однос између различитих нивоа власти

Као што смо напред навели, разликујемо две основне поделе власти: вертикалну и хоризонталну. О хоризонталној ће бити рећи у наредним главама, а ову главу ћемо посветити анализи вертикалне поделе власти, тј. подели надлежности између централних, покрајинских и локалних органа у Републици Србији. Наиме, ова подела надлежности се врши ради ограничења власти и то је облик ограничења који важећи Устав Републике Србије из 2006. године, начелно утврђује у својим основним одредбама, а даље врши његову конкретизацију у одредбама уставног текста који је посвећен територијалној организацији. Према Уставу, право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу представља изворно право грађана, путем кога се врши ограничавање државне власти. Притом, треба нагласити да начело уставности и законитости поставља границе остваривања овог права грађана, јер оно подлеже контроли уставности и законитости.

Територијално уређење је регулисано одредбама чланова 176-194. Устава Републике Србије из 2006. године, тако што је уставна материја систематизирана у три тачке, од којих се прва односи на опште одредбе које подједнако регулишу

питања уставног статуса аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе²¹³, друга се односи на статус аутономне покрајине, а трећа искључиво на статус јединица локалне самоуправе. Такође, наведени део Устава одређује, не само појмове покрајинске аутономије и локалне самоуправе (члан 176.), него и питања као што су: 1) разграничење надлежности (члан 177.); 2) поверавање надлежности (члан 178.); 3) право на самостално уређивање органа у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе (члан 179.); 4) скупштина аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (члан 180.) и 5) сарадња аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе (члан 181.). Анализи појма и оснивања аутономне покрајине, њених надлежности, финансијској аутономији, правним актима, надзору над њеним радом и заштити покрајинске аутономије, посвећени су чланови од 182. до 187, док су појму и положају јединица локалне самоуправе, надлежности, правним актима, органима и надзору над радом општине, као и заштити локалне самоуправе, посвећени чланови од 188. до 193.

Анализирајући однос између различитих нивоа власти, указаћемо на чињеницу да је Република Србија административно-територијално, тако да према важећем Закону о територијалној организацији Републике Србије²¹⁴, њу чине "општине, градови и град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије" (члан 2.). Одредбама Устава Републике Србије из 2006. године, предвиђено је да је Република Србија јединствена и недељива (проста или унитарна) држава, а оно што је карактеристично за њу јесте снажна централизација. Отуда, постоје велики захтеви за њеном децентрализацијом и смањивањем зависности нижих нивоа власти од Републике, тако да ће то сигурно бити једна од главних тема предстојеће уставне реформе, па се са разлогом очекује и решавање овог изузетно значајног питања. Организациона и финансијска децентрализација представља један од главних услова будуће демократизације Републике Србије, што је посебно значајно у тренутку отварања појединих поглавља на путу ка чланству у Европској унији. Поред тога, децентрализација је неопходна и због актуелног процеса хармонизације нашег законодавства са правом Европске уније и усклађивања прописа са великим бројем докумената међународног права (ту мислимо, пре свега, на Европску повељу о локалној

²¹³ Ова прва тачка се односи на уставни статус општине, града и града Београда, као јединица локалне самоуправе.

²¹⁴ "Службени гласник РС", бр. 129/2007, 18/2016.

самоуправи, затим Европску повељу о регионалној самоуправи, Декларацију која је усвојена од Скупштине европских регија и многе друге).

На овом месту морамо да укажемо и на разлику између државе чланице у савезној држави и аутономије. Ту, на првом месту, истичемо формални критеријум, јер се њен статус одређује уставом, као вишим правним актом, а највиши општи правни акт у аутономији може да буде статут. Међутим, у највећем броју случајева постоји разлика и у организацији власти²¹⁵, мада је доста приметнија разлика у броју надлежности, јер држава има много шира овлашћења него аутономија. Када је реч о уклапању у федерацију, ту је разлика доста уочљива, јер се држава чланица, као федерална јединица, уклапа непосредно, док се аутономија уклапа у федерацију преко федералне јединице и у оквиру ње. Најзначајнија разлика између државе и аутономије се састоји у томе што аутономија нема суверену државну власт, која представља један од битних елемената државности и ту, поред постојања одређених контроверзних мишљења, у теорији и пракси постоје ставови да федерација и федералне јединице (државе чланице) могу да се сматрају носиоцима државне суверености (њеног одређеног дела), док се за аутономију то не може рећи²¹⁶.

Међутим, када је у питању Република Србија и аутономија у оквиру ње, ситуација је сасвим другачија и ту се раније, као ни сада, не поштују ови опште-усвојени критеријуми. Тако, на пример, у бившој Југославији, само су у оквиру Србије формиране две аутономне покрајине, иако је за то имало могућности, шансе, прилике и потребе да се формира и у другим југословенским републикама (пре свега, у Хрватској, Босни и Херцеговини и другим). Аутономна Косовско-метохијска област је основана 1945. године, али је статус аутономне покрајине добила Уставом из 1963. године, под званичним називом Аутономна Покрајина Косово и Метохија, док је 1968. године преименована у Социјалистичку Аутономну Покрајину (САП). Почетком деведесетих година XX века променила је назив у Аутономна Покрајина Косово и Метохија, а 2008. године, противно важећем Уставу Републике Србије, једнострано је проглашена Република Косово, као држава на територији Републике Србије²¹⁷, што представља, по међународном праву, једнострано отцепљење дела српске суверене територије. Што се тиче Аутономне Покрајине Војводина, треба рећи да је она, према важећем Уставу, у

²¹⁵ Међутим, треба нагласити да ова разлика, у неким случајевима, може бити незнатна, а понекад се и не може уочити.

²¹⁶ Поред тога, аутономија, за разлику од федерације и федералне јединице, нема држављанство, државне симболе, као ни неке друге спољне елементе државе.

²¹⁷ Међутим, познатом Резолуцијом 1244 је предвиђено да је цела територија Косова и Метохије (правно гледано) у саставу Србије и да такво стање остаје све док се не постигне коначно решење.

саставу Републике Србије. Такође, треба рећи да име потиче из 1848. године, када се овај простор звао Српска Војводина до 1849. године и Војводство Србија од 1849. до 1860. године. То је, значи, територија којом је управљао војвода, а назив Војводина је у службеној употреби од 1945. године.

Међутим, овде треба нагласити да су после Другог светског рата стварани нови односи у југословенском федерализму, који су, у посебно сложен положај стављали, управо, Републику Србију. Тако је Устав СФРЈ из 1974. године, развијајући концепцију аутономних покрајина, која је била садржана у амандманима на Устав СФРЈ из 1963. године (ови амандмани су усвојени 1968. и 1971. године), допринео даљем јачању аутономија. Ту, пре свега, мислимо на уставно одређивање аутономија (САП Војводине и САП Косова и Метохија), као конститутивног елемента југословенског федерализма, што је имало несагледиве последице за даље функционисање федерације. Наиме, покрајинама су, на тај начин, дати елементи државности (оне су имале своје уставе, своја председништва, скупштине, извршна већа, академије наука и слично). Тако је у колективном шефу државе, тј. Председништву СФРЈ, свака република и свака аутономна покрајина била заступљена са по једним делегатом, затим када је у питању расподела компетенција у федерације, републике и аутономне покрајине су, углавном, имале подједнак број овлашћења и биле потпуно равноправне, што је био случај и са Саветом гувернера Народне банке Југославије, који је био сачињен од гувернера република и аутономних покрајина. Из овога се може закључити да је уставним одредбама, аутономним покрајинама у оквиру федерације дат самосталан положај, јер је и сам Устав СФРЈ, иако је аутономну покрајину дефинисао као део СР Србије, великим бројем својих одредаба, утврдио самосталан положај покрајина у федерацији.

Због свега наведеног, данас се за овај савезни Устав говори да је био "гробар Друге Југославије", док у савременој литератури, најчешће срећемо негативне оцене Устава СР Србије из 1974. године. Наиме, наведени самостални положај аутономних покрајина, утврђен овим Уставом, а посебно давање покрајинама могућности да буду конститутивни елемент федерације Уставом СФРЈ, највећи број аутора сматра једним од главних узрока дезинтеграције Републике Србије. У овим њиховим оценама има доста истине (иако, наведена уставна реформа из 1974. године није била први и једини разлог нестанка Друге југословенске државе), с обзиром да су аутономне покрајине, поред законодавне, имале и уставотворну власт. Оне су, убрзо после доношења савезног и републичког устава, донеле и своје покрајинске уставе, што је довело до потпуног изједначавања покрајина са републиком.

Пре него што се упустимо у даљу анализу односа између различитих нивоа власти утврђену важећим Уставом из 2006. године, указаћемо на чињеницу да је по одредбама Устава Социјалистичке Републике Србије из 1974. године, Скупштина Социјалистичке Републике Србије донела 1990. године нови Устав, под називом Устав Републике Србије (из назива, као што се види, изостављен атрибут "Социјалистичка"). Овај акт је главну пажњу посветио односу између различитих нивоа власти, односу између грађана и власти, као и конституисању и организацији власти у ужем смислу речи. Оно што је карактеристично за овај Устав јесте да је он донет, по први пут после Другог светског рата, у условима партијског плурализма, с обзиром да до 1988. године, како у савезној држави, тако и у републикама чланицама, није постојао вишепартијски систем. Додуше, овај Устав у свом тексту (ни у Преамбули, ни у Основним одредбама) није дао неко посебно изјашњавање о увођењу вишепартијског система, осим што је таквом плурализму политичких странака дао уставну основу гарантовањем слободе синдикалног, политичког и другог организовања и деловања без одобрења, уз упис у регистар код надлежног органа (члан 44.). На основу ове слободе, установљен је, најпре, синдикални плурализам.

Што се тиче вертикалне организације власти, одредбама Устава је утврђено да је Република Србија по свом државном уређењу била јединствена, тј. унитарна држава, с тим што су у њој постојале две аутономне покрајине – Аутономна Покрајина Војводина и Аутономна Покрајина Косово и Метохија (члан 6.). Покрајине су представљале облике територијалне аутономије, а сагласно члану 108. Устава, оне су образоване у складу са "посебним националним, историјским, културним и другим својствима њихових подручја". Оно што је карактеристично за овај Устав и што је представљало једну од најзначајнијих и најкрупнијих промена у односу на Устав из 1974. године, јесте одузимање аутономним покрајинама законодавне и уставотворне власти, правосудне аутономије²¹⁸, док је највиши општи правни акт аутономне покрајине, уместо ранијег устава, сада постао статут (члан 110.).

На доношење новог Устава Републике Србије, с обзиром да су истицани бројни разлози за уставну реформу (посебно после масовних демонстрација 2000. године, које су кулминирале 5. октобра исте године), чекало се 16 година. Наравно, треба нагласити да су промене устава у нашој земљи доста честе и неуобичајене у упоредној уставној пракси, с обзиром да у неким земљама уставни са малим изменама (амандманима) важе

²¹⁸ По овом Уставу нису постојали правосудни органи на нивоу аутономне покрајине.

по неколико деценија (на пример, Основни закон СР Немачке из 1949. године) или, чак, неколико векова (на пример, Устав САД-а из 1787. године, допуњен са 27 амандмана). Међутим, с обзиром да се у нашој земљи дешавају честе промене и да смо, још увек, земља у транзицији, веома тешко је донети неки дуготрајнији уставни акт, као програмско-декларативни (то је једно од његових основних неправних својстава), који треба да важи за будућност и да се не мења често. Предлог новог Устава је усвојен једногласно од стране посланика Народне скупштине на посебној седници 30. септембра 2006. године, сутрадан 1. октобра је председник републичког Парламента расписао референдум по потврђивању овог највишег општег правног акта и исти заказао за 28-29. октобар, док су посланици овог парламента 8. новембра 2006. године, на свечаној седници прогласили нови Устав Републике Србије.

Текст важећег Устава почиње Преамбулом у којој се наглашава да је "Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа, да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима". Поред кратке Преамбуле, Устав има укупно 206 чланова (спада у групу краћих устава), док се за систематику уставне материје може рећи да је једноставна и да су сви чланови груписани у 10 делова, који су означени и посебно насловљени. За потребе овог рада анализираћемо седми део, који је посвећен територијалном уређењу, односно покрајинској аутономији и локалној самоуправи, у коме се наводи да грађани имају право на покрајинску аутономију²¹⁹ и локалну самоуправу²²⁰, коју остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника.

Наведено гарантовање грађанима права на покрајинску аутономију и локалну самоуправу Уставом Републике Србије из 2006. године је, уствари, облик остваривања права грађана којим се ограничава државна власт. Ово изворно право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, сходно одредбама члана 12. Устава, подлеже само надзору уставности и законитости, а грађани могу то своје право да остварују, било непосредно, било посредно. Први начин остваривања се врши без икаквих представника грађана, док се други начин остварује преко представника које грађани слободно бирају. Оно што је посебно значајно овде нагласити, а што се подједнако тиче и уставног статуса аутономне покрајине, и уставног статуса локалне

²¹⁹ Устав Републике Србије, члан 176-187.

²²⁰ Исто, члан 188-193.

самоуправе, јесте чињеница да се овде поштује *принцип супсидијарности*, чији је циљ осигурање ефикасног доношења одлука на нивоу који је ближи грађанима. Наиме, овај принцип је због свог значаја дефинисан и у самом Уговору о Европској заједници и, отуда је наведени принцип прихваћен у бројним европским земљама као основни критеријум разграничења надлежности између различитих нивоа територијалне организације власти. Ако анализирамо важећи Устав Републике Србије, уочићемо да је он извршио разграничење надлежности између државне власти, аутономних покрајина и локалне самоуправе. Тако, према одредбама става 1. члана 177. Устава, јединице локалне самоуправе, тј. град и општина су надлежне у питањима која се на сврсисходан начин могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе. Такође, аутономне покрајине су надлежне у питањима, која се на сврсисходан начин могу остваривати унутар аутономне покрајине, али у којима није надлежна Република Србија, док је ставом 2. наведеног члана предвиђено да закон одреди која су то питања од републичког, покрајинског или локалног значаја.

Оно што је посебно значајно за анализу наведеног односа различитих нивоа власти (тзв. вертикална подела власти), јесте чињеница да је уставним одредбама предвиђено (ове одредбе су посвећене уставном положају аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе). Важећи Устав предвиђа велику надлежност Републике Србије (17 тачака), тако да Република може законом да повери вршење неких својих надлежности нижим нивоима власти, али само у сврху *целисходности* и *ефикасности*, тако да ти послови остају и даље у надлежности централне власти (Републике). Ту се само оперативно обављање надлежности централне власти пребацује на нижи ниво одлучивања, тј. са републичког на покрајински, односно градски или општински ниво, док се уставним одредбама члана 179. предвиђа самосталност прописивања уређења и надлежности органа и јавних служби на наведеним нивоима власти. Свакако, веома је значајна одредба којом се предвиђа право на самостално уређивање органа од стране аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе (члан 180. прописује формирање скупштине на свим нивоима власти). Такође, веома је специфична одредба члана 181. Устава, који гарантује аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (општинама, граду и граду Београду) право на сарадњу са одговарајућим територијалним заједницама других држава, с тим што нижи нивои власти могу ову сарадњу да остварују само у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање њеног правног поретка, као и територијалног јединства.

Као што смо напред навели, важећи Устав дефинише покрајинску аутономију као изворно право грађана и као један од облика ограничења државне власти. Притом је битно нагласити да наведени највиши општи правни акт наше земље зајемчује аутономним покрајинама право на *самоорганизовање*, тј. аутономне покрајине могу самостално (али, у складу са Уставом и својим статутом) да се старају о остваривању људских и мањинских права у складу са законом, да утврђују симболе покрајине и начине њиховог коришћења, да управљају покрајинском имовином и да доносе свој буџет и завршни рачун. С обзиром да им је гарантовано и поседовање изворних прихода у складу са Уставом и законом, може се закључити да се ту ради о постојању финансијске аутономије на страни аутономних покрајина. Сагласно принципу супсидијарности, Устав предвиђа да део надлежности аутономних покрајина оквирно регулише он сам, али и да Република Србија може одговарајућим законом да повери аутономним покрајинама вршење појединих питања за која је она овлашћена, док аутономна покрајина може својом одлуком да повери јединицама локалне самоуправе вршење одређених питања из своје надлежности. Подразумева се да је за вршење ових поверених послова (питања) потребно обезбеђивање одређених средстава и за то обезбеђивање су задужени Република Србија и аутономна покрајина, што зависи од тога ко је поверио вршење одређених послова из своје надлежности.

Имајући у виду да је уставним одредбама предвиђено да "Република Србија има Аутономну Покрајину Војводину и Аутономну Покрајину Косово и Метохију", неопходно је указати на овај вид организовања и нивоа вршења власти. Настојећи да правним путем заштите територију Републике Србије, уставописци су у Преамбули Устава из 2006. године, навели да је "Покрајина Косово и Метохија саставни део Републике Србије и да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије". Међутим, Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација број 1244, која је донета 10. јуна 1999. године, предвиђено је да се ова јужна српска покрајина налази под привременом цивилном и војном управом Уједињених нација, а односи између Београда и Приштине се налазе на "стакленим ногама", јер је 17. фебруара 2008. године, на ванредној седници Скупштине Републике Косово, усвојена Декларација независности. Ово једнострано проглашење независности претходило је доношењу Устава Републике Косово, који је ступио на снагу 15. априла 2008. године. Да би се послови из утврђених надлежности вршили у складу са Уставом и законом, предвиђено је да један стручан орган врши надзор над радом органа аутономне покрајине. Вршење тог надзора је поверено Влади, која може да покрене пред Уставним судом поступак за

оцену уставности или законитости неке одлуке аутономне покрајине (пре њеног ступања на снагу). Притом је покрајинској аутономији обезбеђена и одговарајућа заштита од стране Уставног суда, коме се путем жалбе може обратити сваки орган аутономне покрајине, уколико неко онемогућава вршење њене надлежности. Коначно, код Уставног суда може да буде покренут поступак за оцену уставности и законитости неког закона или другог општег акта Републике Србије, тј. општег акта јединице локалне самоуправе (општине или града), уколико је покрајинска аутономија повређена таквим законом или неким другим општим актом Републике Србије. Поред овог вида заштите покрајинске аутономије, Уставни суд обезбеђује и спровођење поступка одлучивања о сукобу надлежности између републичких и покрајинских органа, покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе и органа различитих аутономних покрајина (члан 167. став 2. тачка 2. и 4.).

Поред тога што је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију, она је, сагласно члану 12. Устава ограничена и правом грађана на локалну самоуправу, а ова права подлежу само надзору уставности и законитости. Наиме, као што смо напред навели, за разлику од хоризонталне поделе власти, вертикална подела власти као подела надлежности између централних, покрајинских и локалних органа, представља такав облик ограничења државне власти који је предвиђен у основним одредбама (значи, уопштено, тј. начелно), док се његова конкретизација врши у одредбама које регулишу територијалну организацију. Оба ова права представљају изворна права грађана, путем којих се врши ограничење власти, а границе њиховог остваривања одређује принцип уставности и законитости. Зато се грађанима највишим општим правним актом, тј. уставом, гарантује заштита ових права пред уставним судом, што је конкретно у случају Републике Србије регулисано чланом 187. и чланом 193. важећег Устава из 2006. године. Наиме, уколико настане таква ситуација да је неким појединачним актом или радњом државног органа, тј. органа јединице локалне самоуправе, онемогућено вршење надлежности аутономне покрајине, орган који је одређен статутом аутономне покрајине има право да уложи жалбу Уставном суду. Такође, уколико се неким законом или другим општим актом Републике Србије, тј. општим актом јединице локалне самоуправе, повређује право на покрајинску аутономију, орган који је одређен статутом аутономне покрајине, може да покрене поступак за оцену уставности или законитости таквог закона или другог општег акта

Републике Србије тј. општег акта јединице локалне самоуправе²²¹. На сличан начин је предвиђена и заштита локалне самоуправе и то тако што у ситуацији када се вршење надлежности општине онемогућава појединачним актом или радњом државног органа, тј. органа јединице локалне самоуправе, орган који је одређен статутом општине, може да поднесе жалбу Уставном суду. Поред тога, уколико је право на локалну самоуправу повређено неким законом и другим општим актом Републике Србије или аутономне покрајине, орган који је одређен статутом општине има могућност (право) да покрене поступак за оцену уставности или законитости таквог закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине.

Због свог значаја за грађане локалних заједница, право на локалну самоуправу се гарантује Европском повељом о локалној самоуправи из 1989. године, Уставом Републике Србије из 2006. и Законом о локалној самоуправи из 2007. године, а оно што је битно овде нагласити, јесте чињеница да је веома значајно разграничити питања за чије су решавање надлежне локалне јединице, покрајине или Република. Зато, јединице локалне самоуправе као правна лица имају надлежност да решавају питања која могу да се на сврсисходан начин остваре унутар њих самих, тј. унутар локалних јединица, док су аутономне покрајине надлежне у оним питањима која могу да се остваре (на сврсисходан начин) унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија. Наравно, никако не смемо да заборавимо да укажемо на значај начела супсидијарности, због тога што је ово начело садржано и гарантовано у најважнијим европским документима о регионима. Наиме, основни критеријум за разграничење надлежности између различитих нивоа територијалне организације власти представља, управо, ово начело, које Устав промовише (одређује) као генералну одредбу, а овај Устав регулише принцип расподеле надлежности између централних власти, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.

Када је реч о наведеним критеријумима, треба рећи да их има више, али да постоје два основна система: према првом систему, сматра се да је однос државе према локалној самоуправи кључно обележје, тако да прихватајући овај критеријум, можемо да разликујемо два основна система – Енглески и Француски. У првом систему, који се среће и примењује у Енглеској и Велсу, локална самоуправа је одвојена од централне власти, док је у другом систему, који се примењује у Француској, локална самоуправа

²²¹ Оно што је битно овде навести, јесте критичко мишљење чланова Венецијанске комисије, према коме наш Устав не зајемчује право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу него, напротив, преноси Народној скупштини право да регулише то питање (ово мишљење је усвојено у Венецији, 17-18.3.2007. године под бројем 405/2006).

само обична креација државе и њој потпуно подређена. Отуда, у Француској скоро и да не постоји локална самоуправа. Ту се државно уређење заснива на хијерархији и централизацији, док локалне власти имају изузетно мали степен самоуправе.

Имајући све напред наведено у виду, недвосмислено се може закључити да локална самоуправа (локална власт) представља такав облик одлучивања и управљања локалним заједницама *на ужој територији*, у коме се одлучивање и управљање локалним заједницама врши непосредно (које они непосредно бирају) и других локалних органа. Локална самоуправа има статус уставне материје и њена самосталност се гарантује уставом, јер се њоме остварује политичко право грађана на самоодлучивање о локалним властима, па зато свака држава треба да призна право грађанима на вршење локалне самоуправе. Тако, локална самоуправа има дугу историју у Србији и она се може срести још у време отоманске владавине, када је јединица локалне самоуправе било село. Данас су јединице локалне самоуправе према одредбама Устава: општине, градови и град Београд, док се територија и седиште јединице локалне самоуправе одређују законом. Највиши правни акт града је статус и њиме се уређују послови из надлежности града. Ове послове врше градске општине, а њихово постојање и број се предвиђају статутом града. Међутим, град Београд као главни град Републике Србије има посебан статус, који је уређен Законом о главном граду и Статутом града Београда.

Посебно важно питање на које треба указати, јесте вршење надзора над функционисањем локалне самоуправе, а тај надзор врши Влада Републике Србије, односно надлежно министарство за локалну самоуправу. Влада Републике Србије, као овлашћени државни орган, остварује овај надзор у два облика. Први се састоји у надзору над поштовањем уставности и законитости, док се други тиче надзора над радом самих органа локалне самоуправе. Веома значајна чињеница коју морамо да нагласимо, састоји се у томе што Република Србија може да повери аутономним покрајина и јединицама локалне самоуправе вршење појединих питања из своје надлежности. Законом се уређују овлашћења Републике Србије и аутономних покрајина о надзору над вршењем поверених надлежности, а надзору подлеже обављање свих поверених послова. Наиме, зависно од тога ко је поверио обављање неких послова, врши се и надзор од стране Републике, односно аутономних покрајина.

Конечно, треба нагласити и то да без обзира колика је разлика између аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, ова два облика организовања сарађују са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалних

самоуправа других држава. Наравно, то могу чинити само у оквиру усвојене спољне политике Републике Србије и уз поштовање територијалног јединства и правног поретка наше земље. То право сарадње имају аутономне покрајине, општине, градови и град Београд, а оно је гарантовано самим Уставом.

Глава 3. Законодавна власт – легислатива

Пре него што нешто више кажемо о законодавној власти Републике Србије, указаћемо на неке најважније особине ове власти уопште. Наиме, парламент (скупштина, народно представништво) представља законодавно тело, чија се најважнија функција састоји, управо, у доношењу закона, а да би закон био донет и да би могао да траје, тј. да важи за будућност, потребна је расправа, разговор, сучељавање мишљења и слично. Зато се и каже да парламент представља политичку институцију чији назив потиче од латинске речи *parlare* (говорити), што значи да се у њему одвија разговор, тј. организована дискусија. Управо, због тога, велики број правних теоретичара, конституционалиста и практичара сматра да је за ову институцију адекватнији назив *сабор* (тако се зове у Хрватској), *збор* (назив који се користи у Словенији) или *собрање* (у Македонији), а не *скупштина*, као што је код нас и у многим другим државама²²².

За овај орган је веома карактеристично да, управо он, може да доноси законе и то онакве какве унапред предвиђена већина посланика то жели. Оваква могућност искључивог доношења закона указује на чињеницу да наведени орган поседује тзв. *парламентарну супрематију*²²³, јер само он може да буде носилац најважнијих функција државне власти (уставотворне и законодавне). Међутим, имајући у виду наведено, може се рећи да парламент, као представнички орган није носилац суверености и не налази се изнад устава, већ испод устава. То је подуставни орган и тако треба и да буде, тј. да се креће у границама које су утврђене уставом. Само народ у једној демократској држави може да буде носилац суверености, док је уставотворна власт једина власт која је правно суверена, слободна и невезана правом. Због тога се и

²²² Управо, због свих ових различитих назива за представничко тело, још увек не постоји општеприхваћен назив за њега, али је неспорна чињеница да се у овој политичкој институцији до одлука долази путем процедурално уређене дискусије, расправе, критике, претресања, разговора, убеђивања, предлагања и слично.

²²³ Уставом САД-а из 1787. године је први пут установљена ова супрематија, односно законодавна функција парламента је тада била уставно уобличена, мада је народно представништво добило право да формално учествује у законодавном поступку много раније (на почетку XIV века, а већ у XV веку је постао главни законодавни чинилац).

каже да парламент представља тзв. "жилу куцавицу" политичког процеса и одвијања политичког живота у једној земљи²²⁴, коме је поверено обављање бројних функција, од којих су најважније уставотворна, законодавна, изборна, контролна, буџетска, репрезентативна (представничка), а у неким системима и квазисудска, истражна, анкетна и слично.

Имајући у виду да је устав најважнији, најопштији, најапстрактнији..., једном речју основни закон сваке земље, постоји правило да је доношење устава (уставотворна функција) у надлежности парламента (потпуно или делимично) и да парламент увек учествује у вршењу ове уставотворне функције²²⁵. Када је реч о законодавној функцији, онда треба рећи да је то својствена надлежност парламента и да он даје последњу реч о закону, као "орган који доноси изворне прописе, који оригинерно регулишу друштвене односе у свим областима"²²⁶. Међутим, у законодавну функцију парламента не спада само доношење закона, него и доношење буџета (буџет је, такође, закон и то специфичан, финансијски), као и завршног рачуна²²⁷, затим потврђивање, тј. ратификација међународних уговора закључених од стране шефа државе, владе или представника извршне власти. Наведена буџетска функција парламента је изузетно значајна за представничко тело, с обзиром да, на тај начин, може да контролише владу (одлучује о њеним расходима). Поред тога, парламент има веома важну функцију која се тиче бирања представника извршне власти (обавезно бира владу, а у већини система, и шефа државе, тј. председника републике), носилаца судске власти (судије редовних судова, као и једног дела судија уставног суда), омбудсмана (у неким земљама се овај орган зове заштитник грађана, народни адвокат, народни правобранилац, заштитник људских права и слобода и слично) и других функционера. Оно што овде треба нагласити јесте чињеница да ова изборна функција парламента долази до изражаја, пре свега, у парламентарном и скупштинском систему, док је у председничком систему улога представничког тела у избору носилаца појединих функција много мања. С обзиром да парламент, као што смо у овом пасусу навели, има значајну изборну функцију, он има и контролну функцију у парламентарном и скупштинском систему власти, јер контролише рад носилаца одређених функција, који су изабрани од стране

²²⁴ Батавељић, Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, 2013, стр. 136.

²²⁵ Од наведеног правила постоји изузетак само у случају када су у питању октроисани (подарени) уставни, с обзиром да у њиховом доношењу ово правило не важи – ту парламент није обавезан учесник поступка доношења устава.

²²⁶ Батавељић, Д., *Нав. дело*, стр. 137.

²²⁷ Ово је тзв. *буџетска функција парламента*.

парламента. Ту, свакако, као моћна и трајна средства контроле парламента над радом владе спадају сталне комисије парламента, а у повремена средства, анкетна комисија (то је тзв. анкетна и истражна функција парламента, коју он остварује путем анкете и вршењем истраге), интерпелација и посланичко питање, као и предлог за гласање неповерења влади. Коначно, анализирајући на овом месту све надлежности парламента, не можемо а да не споменемо и његове тзв. квазисудске функције, које се састоје у суђењу највишим носиоцима извршне власти (председнику републике, министрима и члановима владе)²²⁸, амнестији²²⁹ за кривична дела у форми закона

Имајући у виду да је Република Србија самостална, независна и унитарна држава и да је организација власти у њој извршена према начелу поделе власти, у нашој земљи постоји подела између законодавне, извршне и судске власти. Уколико је политички систем заснован на основама демократије уз поштовање најважнијих демократских принципа, законодавна власт има одлучујућу улогу и не само што је законодавна, него је, истовремено, и уставна, и политички усмеравајућа власт. С друге стране, егзекутива мора да буде снабдевена средствима ефикасности и контроле и за свој рад одговара парламенту, као представничком телу, с тим што је ова власт одговорна и пред Уставом и пред јавношћу. Трећа (судска) власт представља гарант законитости и постојања правне државе, јер без њих не може да се обезбеди функционална и демократска држава.

У парламентарном систему Републике Србије Народна скупштина је носилац законодавне власти, што значи да се легислатива највећим и најважнијим делом налази у републичком Парламенту, док се само као уставно-правни изузетак она појављује и у надлежностима других органа. Ова Скупштина није орган који утврђује и води политику Републике Србије, мада у корпусу својих надлежности има и неке значајне елементе из тог делокруга. Наиме, један од чинилаца који, слободно можемо рећи, има одлучујући утицај на положај и улогу парламента у уставном систему једне државе, представља обим надлежности парламента, као и природа ових надлежности. Отуда је сасвим природно закључити да, уколико представничко тело једне државе има већи обим надлежности (сједињује у својим рукама шира и важнија овлашћења), утолико је његов положај у систему чвршћи и утицајнији, а улога далеко значајнија. И, обрнуто!

²²⁸ Ова, најпознатија, квазисудска функција парламента, позната је под називом *импичмент* (енгл. *impeachment*), који је настао још у другој половини XIV века у Енглеској, али је, до данас, задржан само у САД-у за амерички парламент, тј. Конгрес.

²²⁹ Амнестија је такав акт, којим надлежни орган даје одређеном лицу или одређеном броју више лица ослобођење од гоњења, одређује се брисање особе или се укидају правне последице особе.

Свакако је опредељење Републике Србије да организује власт према начелу поделе власти и тежња да се извршној власти дају шира овлашћења, утицало на утврђивање обима и природе надлежности републичког Парламента. Наиме, Народна скупштина Републике Србије врши неколико најважнијих надлежности, а то су: 1) нормативна (уставотворна и законодавна); 2) буџетска; 3) изборна; 4) контролна; 5) надлежност за давање амнестије и 6) надлежност повезана са државним субјективитетом Републике Србије.

Надлежност републичког Парламента је, скоро у целини, прописана важећим Уставом Републике Србије из 2006. године (члан 99.)²³⁰, тако да остаје дилема, да ли поред послова који су наведени у овом члану, има и других послова које Народна скупштина Републике Србије може да врши. Међутим, оно што је неспорно, јесте чињеница да нормативна делатност Народне скупштине представља прву и најважнију групу послова које она обавља у оквиру своје надлежности, јер ова њена функција представља, уствари, стварање права (стварање општих правних норми, правно нормирање) и то је изузетно значајан вид законодавне делатности, тј. један динамичан друштвени процес, у коме је веома битно одлучивање о интересима у друштву кроз општу правну норму и стварање реалног права²³¹. Због тога је однос нормативног и стварног, тј. однос права и стварности, изузетно значајан и често навођен као суштинско питање стварања права, које је поверено Народној скупштини. Због тога је веома битно да се створи такво право, које произлази из наше стварности и које повратно утиче на ту стварност. У својству носиоца уставотворне и законодавне власти, тј. вршења нормативне делатности, Скупштина усваја Устав и одлучује о његовој промени, усваја законе и друге опште акте, ратификује међународне уговоре²³². У нормативну делатност Народне скупштине спада и усвајање плана развоја, стратегије одбране, статута аутономне покрајине и давање претходне сагласности на овај највиши правни акт аутономне покрајине, прописивање мера одступања од људских и мањинских права за време ванредног стања и друго.

У оквиру нормативне делатности Народне скупштине, разликујемо њену уставотворну и законодавну функцију, тј. она је носилац уставотворне и законодавне

²³⁰ Ово кажемо, у целини, са разлога што наведени члан 99. на самом крају, у ставу 2. тачка 6, каже да Народна скупштина, у оквиру својих изборних права "бира и разрешава и друге функционере одређене законом... и врши друге послове одређене Уставом и законом".

²³¹ Ово, тзв. реално право, представља такво право, које се може применити и остварити у конкретном друштву.

²³² Потврђивањем међународних уговора (кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања), које је у име Републике Србије закључио председник државе, Влада или неки други носилац извршне власти, они постају саставни део унутрашњег правног поретка.

власти, с тим што прву дели са грађанима, јер је не врши самостално (о усвајању и промени Устава не одлучују само посланици, него и грађани на каснијем референдуму)²³³, док другу остварује самостално или заједно са грађанима. Народна скупштина Републике Србије остварује законодавну власт заједно са грађанима, уколико на предлог овлашћених предлагача, одлучи да закон изнесе на референдум. Међутим, овде треба указати и на чињеницу да неки закони сагласно одредбама чл. 108. став 2. Устава да "предмет референдума не могу бити обавезе које произлазе из међународних уговора, закони који се односе на људска и мањинска права и слободе, порески и други финансијски закони, буџет и завршни рачун, увођење ванредног стања и амнестија, као ни питања која се тичу изборних надлежности Народне скупштине". Када је реч о расписивању републичког референдума у вези питања из надлежности Републике Србије, треба рећи да наведена активност спада у надлежност Народне скупштине.

Вршећи анализу појединих надлежности Народне скупштине Републике Србије, указаћемо и на чињеницу да одлучивање о рату и миру, као и проглашење ванредног стања, спада у надлежност нашег републичког Парламента. Наиме, имајући у виду да је Народна скупштина једно гломазно тело, састављено од превеликог броја народних посланика, те да због тога у ванредним приликама није у могућности да се састане, одлучивање о проглашењу ванредног стања или рата прелази на друге субјекте. Тако, на пример, уколико постоји оправдана потреба да се прогласи ванредно стање (Народна скупштина није у могућности да се састане), тада одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина. Такође, сагласно члану 201, ратно стање проглашава Народна скупштина, али уколико она није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ратног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина. Међутим, овде треба нагласити да одлука о проглашењу ванредног стања подлеже потврди од стране Народне скупштине у року од 48 сати, што је регулисано чланом 200. став 8. Устава.

Народна скупштина Републике Србије се, као носилац законодавне власти, налази у сталном заседању и у њеном раду разликујемо две врсте заседања: редовна и

²³³ Овај накнадни и уставни референдум је обавезан уколико су предмет уставне реформе одредбе за које Устав изричито прописује референдумску потврду која је обавезна. С друге стране, такав референдум је факултативан, уколико су предмет ревизије промене других уставних одредаба (члан 203. став 7. Устава Републике Србије).

ванредна. Први начин рада се одржава два пута годишње (пролећно и јесење)²³⁴, с тим што ова редовна заседања могу да трају највише 90 дана. Поред тога, постоји и други начин рада на ванредним заседањима, која се одржавају уколико постоји захтев најмање 1/3 укупног броја народних посланика (значи, најмање 84 народна представника) или на захтев Владе Републике Србије. Коначно, републички Парламент се може састати и без позива, сагласно члану 106. став 4. Устава, уколико дође до проглашења ратног или ванредног стања. Што се тиче састава Народне скупштине Републике Србије, треба рећи да овај орган сачињава 250 посланика који су чланови једног јединог дома²³⁵, а бирају се тајним гласањем свих носилаца бирачког права, на непосредним изборима, што значи да бирачи бирају своје представнике непосредно у сва представничка тела. Ради објективности избора, Устав изричито гарантује тајно гласање, при чему је обезбеђена потпуна равноправности полова и њихова заступљеност, што се односи и на представнике националних мањина.

Као што смо напред навели, уставотворна надлежност Народне скупштине је традиционална надлежност већине парламената у свету, а само се у мањем броју случајева, у таквој улози појављује посебна уставотворна скупштина, тзв. конституанта или уставотворна конвенција. То је назив за скупштину, тј. представничко тело, које је сазвано (или састављено) искључиво ради доношења устава, као најважнијег правног документа једне државе, њеног највишег општег правног акта, који се налази изнад свих других закона. Наиме, устав је основни закон и његово доношење, у неким случајевима (када је држава тек основана, када је у питању постреволуционарни период, када је нека држава тек стекла независност и слично), не може да буде поверено редовном законодавном органу. Значи, уставотворна скупштина се оснива из практичних разлога, када је држава прошла бурне друштвене промене и она траје кратко, тј. бира се на краћи рок, који је потребан да би се донео устав и, по његовим одредбама, изабрали или поставили нови органи. Наравно, није редак случај и да таква скупштина после усвајања устава, прерасте у редовну скупштину и настави нормалан рад. Кроз досадашњу уставну историју могу да се наведу бројне конституанте, али су међу њима најпознатије Филадельфиска конвенција из 1787. године (делегати тадашњих америчких држава су донели Устав САД-а који и данас важи), Национална

²³⁴ Пролећно заседање је прво редовно у години и почиње првог радног дана у марту, док јесење заседање представља друго редовно и почиње првог радног дана у месецу октобру.

²³⁵ Раније, према Уставу Социјалистичке Републике Србије из 1974. године, Народна скупштина је била састављена из три дома, тј. већа: 1) Већа општина, 2) Већа удруженог рада и 3) Друштвено-политичког већа.

уставотворна скупштина Француске из периода 1789-1791. (деловала је за време Француске револуције), Вајмарска национална скупштина из периода 1919-1920. (донела је Вајмарски устав 1919. године у Немачкој), Уставотворна скупштина Краљевине СХС из периода 1920-1921. (донела је Видовдански устав из 1921. године), Уставотворна скупштина изабрана новембра 1945. године, која је деловала у периоду до 31. јануара 1946. године, када је усвојен Устав ФНРЈ.

Када је реч о Србији, треба рећи да је, такође, изузетак да уставотворна скупштина (конституанта) доноси устав, али је, као што је то био случај и са савезним уставом после завршетка Другог светског рата из 1946. године, Устав Народне Републике Србије из 1947. године, донела, такође, Уставотворна скупштина. Важећи Устав Републике Србије из 2006. године усвојен је у Народној скупштини Републике Србије од стране посланика Скупштине, на свечаној седници дана 8. новембра 2006. године, који су тек два дана касније усвојили предлог Уставног закона за спровођење Устава (то је изузетак и правило је да се устав и уставни закон за његово спровођење доносе истовремено). То је, слободно можемо рећи, била прва повреда Устава, коју је учинила Народна скупштина Републике Србије, јер је Устав из 2006. године донет по процедури предвиђеној Уставом из 1990, а овај Устав је прописивао да се за спровођење промене Устава (у овом случају, за доношење новог Устава) доноси Уставни закон (члан 134. став 4.). Што се тиче промене важећег Устава из 2006. године, треба рећи да је поступак његове промене уређен чланом 203. Устава, према чијим одредбама су овлашћени предлагачи најмање 1/3 од укупног броја народних посланика, председник Републике, Влада и најмање 150.000 бирача. То значи да Народна скупштина Републике Србије, као највише представничко тело грађана, има искључиву надлежност да одлучује о промени Устава, с тим што предлог за његову промену мора да буде усвојен са најмање 2/3 од укупног броја народних посланика. Такође, овај орган може (значи, не мора) да одлучи да акт о промени Устава потврде грађани на републичком референдуму и тада се они изјашњавају најкасније 60 дана од дана усвајања акта о промени Устава. Промена је усвојена ако на референдуму гласа већина од изашлих бирача.

Законодавна надлежност републичког Парламента, која се још назива и легислативом у ужем смислу речи, спада доношење републичких закона и других прописа и општих аката. Према одредбама Устава Републике Србије из 2006. године, само републичка Скупштина може да доноси законе, тако да не постоји делегирано законодавство. Народна скупштина Републике Србије доноси законе путем поступка

који има карактеристике једног уобичајеног, класичног поступка. Законодавац утврђује положај, функцију и надлежности правосудних органа, што значи да је законодавчева воља одлучујућа за функцију извршних и судских органа, с обзиром да сва дејства извршних и судских органа имају основу у законодавним актима (ови акти су обавезни за све органе у остваривању њихових функција).

Глава 4. Извршна власт - егзекутива

Пре него што се упустимо у дубљу анализу извршне власти, указаћемо на чињеницу да она има задатак да спроводи законе које је донела законодавна власт, а интерпретирала судска власт. Уопштено гледано, извршну власт чини влада, а зависно од политичког система на челу владе може да буде *премијер* (парламентаризам у Уједињеном Краљевству), *канцелар* (канцеларски парламентаризам у СР Немачкој) или *председник* (председнички систем у САД-у). Када је реч о носиоцима, тј. органима извршне власти, треба рећи да су у већини позитивно-правних система то шеф државе и влада, при чему је, пре свега у парламентарном систему, један од њих непроменљив, сталан и стабилан (шеф државе), док је други променљив и нестабилан (влада). Међутим, треба рећи да поред овакве поделе органа извршне власти, постоје многе друге, од којих је најпознатија она која разликује тзв. пролазну или политичку извршну власт (*temporary or political executive*) и тзв. сталну извршну власт (*permanent executive*): прву чине шеф државе и влада, а другу десетине и стотине државних службеника.

Оно што је битно рећи на овом месту, јесте чињеница да је извршна власт, уствари, прави (стварни) творац политике и закона. Наиме, све чешће се дешава да извршна власт (егзекутива) има све већег удела у доношењу закона, што доводи до њеног јачања. На ову појаву јачања извршне власти упозоравали су бројни уставно-правни теоретичари²³⁶, истичући да је то општа тенденција која води ка превласти егзекутиве. Наведена тенденција се огледа у томе што се у новије време шире овлашћења извршне власти добијена организацијом власти према начелу поделе власти, док се, с друге стране, преузимају и одређена овлашћења парламента. Отуда је све већа улога егзекутиве у стварању права²³⁷, с обзиром да органи егзекутиве доносе

²³⁶ Тако је, на пример, амерички правник и политичар, Џејмс Брајс, написао познато дело "Сумрак законодавних тела", док је једну главу овог дела посветио тзв. патологији представничких тела и испитао разлоге због којих долази до опадања њихове моћи у односу на извршну власт.

²³⁷ О овоме видети шире: Јовичић, М., *Парламентарни систем наспрот председничком и скупштинском систему*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, бр. 1/92, стр. 31-35.

велики број сопствених прописа, док с друге стране, егзекутива добија улогу монополисте у предлагању закона парламенту²³⁸.

Извршна власт у Републици Србији је бифедална и њу чине председник Републике и републичка Влада, а сагласно прихваћеном парламентарном принципу поделе власти и моделу бифедалне егзекутиве, уставни положај председника је такав да му не омогућава нека велика овлашћења. Према одредбама Устава, које регулишу уставни положај, надлежности, избор и начин рада председника, може се рећи да он представља део извршне власти са слабијим положајем шефа државе. Наиме, као шеф државе у парламентарном моделу поделе власти, има сва овлашћења која су карактеристична за шефа државе у демократским политичким системима, али није фактор креирања државне политике. Он не утиче на политику државе директно, већ само индиректно путем предлагања личности које ће ту политику да воде, а лишен је и уставотворне и законодавне иницијативе. Такав положај председника Републике је условљен, пре свега, ограниченошћу његових компетенција и чињеницом да не постоје нека битнија овлашћења према Народној скупштини и Влади Републике Србије (на пример, предлаже кандидата за председника Владе). Одредбе члана 111. Устава посвећене су положају шефа државе и указују на чињеницу да он "изражава државно јединство" и да заједно са Владом Републике Србије, врши значајан део извршне власти. Имајући то у виду, може се рећи да сходно одредбама члана 112. важећег Устава, председник Републике представља државу у земљи и иностранству, проглашава законе, предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, као и носиоце других функција, поставља и опозива амбасадоре Републике Србије, командује војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије и врши друге послове одређене Уставом.

Према томе, на основу изложених овлашћења председника Републике у претходном пасусу, можемо закључити да његове надлежности обухватају две основне групе послова, и то: прву групу ових послова сачињавају надлежности репрезентовања и ове послове, у парламентарним системима, традиционално обавља шеф државе; другу групу послова сачињавају надлежности шефа државе у председничким или

²³⁸ Наведено јачање егзекутиве у односу на легислативу је, данас, карактеристично за сва три облика државне власти: скупштински, председнички и парламентарни систем. У првом систему, иако заснованом на начелу демократског јединства власти, егзекутива полако добија превласт. Када је реч о председничком систему (пре свега, у САД-у), председник располаже огромним овлашћењима, тако да он у оквиру тзв. новог президентизма, концентрише у својим рукама све већу моћ, док се у парламентарном систему врши померање тежишта власти ка егзекутиви, што се огледа у јачем положају владе и отежавању њеног обарања у парламенту – тзв. рационализовани парламентаризам.

полупредседничким системима, с тим што по садржају обухвата и део послова извршне власти. У традиционалне надлежности председника Републике Србије спадају представљање републике у земљи и иностранству, проглашење закона²³⁹, предлагање мандатара за састав Владе, као и обављање других надлежности које излазе из оквира традиционалних овлашћења шефа државе, у које спадају: формулисање и вођење спољне политике, у којој учествују Народна скупштина, Влада и председник Републике, свако у складу са својим овлашћењима и у оквиру њих. Спољна политика је надлежност републике и органа централне власти, а чине је међународни положај, односи са другим државама и међудржавним организацијама и слично. Такође, у ову групу овлашћења спадају и послови везани за област одбране земље, који укључују командовање Војском, постављање, унапређивање и разрешавање официра Војске Србије и слично, као и права везана за уставотворну и законодавну делатност, која су инструмент путем којег председник Републике учествује у остваривању ове власти (уставотворне и законодавне) и има могућност да изврши утицај на остваривање и ток уставотворног, тј. законодавног процеса. Ту спада, на пример, његово право да поднесе предлог за ревизију устава, право да уложи суспензивно законодавно одложно вето, као и права и послови везани за изборе и именована, о чему ће бити речи касније.

Оно што је карактеристично и што овде треба нагласити, јесте чињеница да председник Републике, према важећем Уставу, нема право да предлаже законе (није овлашћен предлагач), али има одређена права у законодавном поступку, која одговарају облику парламентарног система, у коме шеф државе изражава национално јединство. Његова значајна функција се састоји у томе што после усвајања закона, он доноси свој указ о проглашењу закона у року који одређује Устав. Овај указ о проглашењу закона је акт декларативне природе, што значи да он представља одређену објаву, изјаву, изјашњење и слично. Такође, чињеница да у Републици Србији нема премапотписа и права законодавног вета, говоре да права председника Републике у законодавном поступку нису само протоколарне природе. Међутим, шеф државе у уставном систему Републике Србије има једно веома значајно (слободно се може рећи, једно од најважнијих) право, које се састоји у могућности улагања суспензивног вета, које представља инструмент путем којег он може да непосредно утиче на законодавну делатност и учествује у вршењу законодавне власти.

²³⁹ Председник Републике Србије је дужан да донесе указ о проглашењу закона или да закон врати Народној скупштини (уз писмено образложење) на поновно одлучивање.

Слично овој чињеници да шеф државе у Републици Србији нема право законодавног, али има право суспензивног вета, он нема право да предлаже законе, али има право да предложи промену Устава²⁴⁰, управо у складу са концепцијом читавог Устава. Наиме, Устав Републике Србије је у целини писан као устав самосталне државе. На основу свега наведеног, може се закључити да се надлежности председника Републике Србије могу разврстати у три групе, а основни критеријум за ово разврставање јесу садржина и значај наведених аката. Тако, према овим критеријумима разликујемо надлежности које имају изричито политички карактер (представљање Републике, обављање послова из области међународних односа, предлагачке надлежности и слично), надлежности које су везане за ванредно и ратно стање (када Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе) и надлежности, тј. послови који традиционално припадају шефу државе (промулгација закона, давање помиловања, одликовања и признања).

За положај председника републике (уопште), треба рећи да је за његов статус у уставном систему и корпус права који му се додељује, од великог значаја начин његовог избора (непосредан или посредан, јавним или тајним гласањем и слично). Зато, уколико се председник бира од стране грађана на непосредним изборима (као што је случај у Републици Србији), онда се може закључити да он има већи демократски легитимитет, него да је биран посредним путем, у народном представништву (скупштини), па самим тим, има и већи број овлашћења, која нису само протоколарне и декларативне природе. Изборе за председника Републике расписује председник Народне скупштине, 90 дана пре истека мандата председника Републике и они се морају окончати у наредних 60 дана, а да би све протекло у најбољем реду, овим изборима је посвећен посебан Закон о избору председника Републике. Овај Закон предвиђа тзв. двокружни већински систем, што значи да постоје два круга, али тако да је за први круг потребно да изађе најмање 50% бирача, док се за други круг ова излазност не тражи. Изабрани председник заклетву полаже пред Народном скупштином, која није део изборног процеса, али је ипак услов да он поче да врши своју дужност у мандатном периоду који је изричито утврђен на време од пет година од дана полагања заклетве пред Народном скупштином.

²⁴⁰ Устав Републике Србије, члан 203. став 1.

Због изузетно великог значаја и висине функције коју обавља, председник Републике не може да обавља другу јавну функцију или професионалну делатност и ова неспојивост функција, тј. инкомпатибилност, представља забрану за председника Републике, али и друге функционере, као и посланике, да кумулирају своје функције са положајима које су имали пре избора. Основни разлог ове неспојивости функција налази се у тешкоћама, као и физичкој немогућности, да се истовремено једна особа посвети извршавању две функције. Међутим, овде треба правити разлику између инкомпатибилитета и неподобности за избор (реизбор), где је разлика сасвим јасна. Наиме, у првом случају, код инкомпатибилности не постоји сметња за ваљан избор, јер изабрано лице може да уђе у Парламент или да ступи на одговарајућу функцију. Међутим, код неподобности за избор постоји правна сметња и чини кандидата немогућим за избор. На завршетку излагања које је посвећено анализи положаја и улоге председника Републике Србије, треба рећи да је његова функција врло одговорна и предвиђена самим Уставом (члан 118.). Зато, шеф државе у Републици Србији може да буде разрешен, уколико одлука о његовом разрешењу буде усвојена гласовима најмање 2/3 народних посланика (квалификована већина), што значи да председник Републике не одговара онима који су га бирали, него да га једни бирају, а да другима одговара.

Други део извршне власти чини Влада Републике Србије, тако да су послови ове власти подељени између председника Републике и Владе, која припада типу парламентарне владе. Чланове ове Владе, на предлог мандатара, бира Народна скупштина, а у уставном систему постоје инструменти парламентарне контроле ове Владе. За Владу Републике Србије се каже да је парламентарна, јер њене чланове (председника, једног или више потпредседника и министре) бира Парламент. Имајући у виду да је данас актуелна тенденција јачања извршне власти у односу на законодавну, као и чињеницу да је Влада "претежнији" део егзекутиве у односу на председника Републике, корпус овлашћења Владе садржан у члану 123. Устава је већи и састоји се у утврђивању и вођењу политике, извршавању закона и других општих аката Народне скупштине, предлагању Народној скупштини закона и других општих аката, усмеравању и усклађивању рада органа државне управе и вршењу надзора над њиховим радом, доношењу уредби и других општих аката и слично.

Из напред наведеног се може видети да су поједине надлежности републичке Владе везане за вођење политике утврђене у Народној скупштини и извршавање закона и других прописа. Као орган извршне власти, Влада има право да предложи промену

Устава, да предложи доношење одређених закона и да даје своје мишљење о сваком законском предлогу који потиче од других овлашћених предлагача. Важећи Устав је својим одредбама предвидео да кандидата за председника Владе Републике Србије предлаже Народној скупштини председник Републике Србије, али тек пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа, тј. политичких странака које су постале парламентарне и које имају своје посланике у Скупштини. После ових неопходних консултација, мандатар, тј. кандидат за председника Владе, износи посланицима свој програм и предлаже кандидате (министре) за састав Владе, која је изабрана само ако је за њен избор гласала већина од укупног броја народних посланика (апсолутна већина).

Када је реч о саставу Владе Републике Србије, треба рећи да њу сачињавају председник Владе, један или више потпредседника и министри. Због чињенице да Влада обавља претежнији део извршне власти, Уставом је предвиђена њена одговорност пред парламентом, као и министарска одговорност. Наиме, ова два појма представљају најзначајнија питања парламентарног система. Када говоримо о парламентарном систему, треба рећи да Влада Републике Србије припада групи парламентарних влада. То значи да се њена основна особина састоји у парламентарној контроли и специфичним међусобним односима између Владе и Парламента, који почивају на начелу поделе власти и међусобног ограничења. Грађанима Републике Србије је важећим Уставом из 2006. године (члан 124.) омогућено да контролишу рад Владе и органа државне управе, преко својих слободно изабраних представника у Народној скупштини Републике Србије. Министри су за свој рад и за рад ресора на чијем се челу налазе одговорни председнику Владе, Влади и Народној скупштини (члан 125.), што значи да министарска одговорност обухвата политичку, кривичну и материјалну одговорност²⁴¹. Сам Устав Републике Србије уређује политичку одговорност министара пред Скупштином, док се материјална и кривична одговорност остварује пред судовима. Такође, као што посланици, сходно члану 134. Устава уживају имунитетску заштиту, ту заштиту уживају и министри. Исто тако, председник Владе и министри не одговарају за мишљење које изнесу на седници Владе или Народне скупштине, док имунитетска заштита не обухвата заштиту од политичке одговорности Владе пред Народном скупштином.

²⁴¹ Када је реч о министарској одговорности, треба рећи да је она од пресудног значаја за несметано функционисање Владе Републике Србије и независност чланова Владе (министара).

Када је реч о положају Владе и министара, треба рећи да Влада у целини и сваки министар посебно, могу да поднесу оставку, с тим што оставка "првог министра", премијера, тј. председника Владе, има за последицу оставку целе владе, с обзиром да је он добио мандат од председника Републике Србије за њен састав²⁴². Такође, и члан Владе може да поднесе оставку премијеру, која се само констатује на првој наредној седници Народне скупштине, а ова оставка има за последицу престанак мандата том министру и тај престанак наступа оног дана када се оставка констатује (члан 133. Устава). Међутим, овде треба разликовати ситуацију када је министар, као члан Владе, разрешен дужности, јер му тада мандат на који је изабран престаје оног дана када се донесе одлука о разрешењу²⁴³.

На крају ове анализе извршне власти у Републици Србији, треба нешто више рећи и о органима државне управе²⁴⁴. Државна управа у Републици Србији је састављена од министарстава и органа управе у њиховом саставу, као и посебних организација, тј. органа државне управе (Закон о државној управи, члан 1. став 2.). У нашој земљи је, према наведеном Закону, претпоставка надлежности направљена у корист министарстава, тако да су они централни органи управе, што указује да код нас, још увек, постоји доста висок степен централизације, односно тежње ка њој. То је, слободно можемо рећи, општи тренд у Републици Србији, који тренутно одликује целокупну државну структуру. У раду органа државне управе постоје одређена начела која су унапред предвиђена и која се морају поштовати. Тако је контрола над законитошћу рада свих нижих органа управе поверена републичким органима државне управе, а за рад свих ових органа утврђена су одређена начела и то: 1) стручност, непристрасност и политичка неутралност; 2) самосталност, законитост и одговорност; 3) сразмерност и поштовање странака и 4) делотворност у остваривању права странака²⁴⁵.

²⁴² Председник Владе Републике Србије оставку подноси Народној скупштини и, истовремено, обавештава председника Републике.

²⁴³ Уколико дође до престанка мандата неког министра, било због његовог подношења оставке или због разрешења, председник Владе је обавезан да покрене поступак за избор новог члана Владе.

²⁴⁴ Положај ових органа, њихова структура, надлежности и друго, регулисани су посебним Законом о државној управи, који је донет 2005. године и објављен у Службеном гласнику РС, бр. 79/2005, 101/2007 и 95/2010.

²⁴⁵ О овоме видети шире: Батавељић, Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, 2013, стр. 447-449.

Глава 5. Судска власт – јудикатива

Трећи стожер власти, поред законодавне и извршне, представља судска власт, која има за основну функцију решавање спорова, тј. насталих конфликта о праву. Оно што је посебно значајно нагласити, јесте чињеница да је то, за разлику од друге две, стручна власт, у којој политика треба да буде што више искључена. Без високообразованих, искусних, квалитетних и независних носилаца судских функција у једној држави, не може да се обезбеди демократија, јер "у једном демократском друштву и правној држави, судство треба да буде кичма права"²⁴⁶. Зато, уколико судска власт не представља истинско оличење једне државе и њено право огледало, онда нема ни слободе. По схватању Монтеѕкјеа, најпознатијег представника идеје о подели власти и творца ове теорије, слободе нема ни када судска власт није одвојена од законодавне и извршне власти.

Када је реч о правосудном систему Републике Србије, треба рећи да њега чине бројне правосудне институције и да је једна од главних особина овог система узајамни однос наведених институција и различитих државних власти. Као што смо напред навели, за несметано функционисање правосуђа, од прворазредног значаја је обезбеђивање независног и ефикасног судства, као и гаранција самосталности и независности носилаца правосудних функција. За успостављање оваквог судства је од пресудног значаја Устав, као највиши општи правни акт, тако да је важећи Устав Републике Србије од 2006. године (тзв. Митровдански устав), направио крупан корак у обезбеђивању таквог судства. Наиме, члан 1. овог Устава прокламује да је Република Србија заснована на владавини права, начелима грађанске демократије и припадности европским принципима и вредностима. Ова уставна одредба одређује карактер наше земље уз навођење основних принципа на којима се базира Република Србија као уставна држава, међу којима, свакако, кључно место заузима владавина права, тј. принцип који грађанима гарантује формирање државне власти у границама права и њену организацију према принципу поделе власти. Такође, наша држава се заснива и на начелима грађанске демократије, која обезбеђују сувереност грађана, слободне изборе и политички плурализам. Коначно, трећи најважнији принцип на коме почива Република Србија, јесте припадност европским принципима и вредностима, тј. спремност да се прихвате, уваже и поштују усвојени европски стандарди, као вредности које гарантују

²⁴⁶ Тадић, Ј., *Однос наше државе према праву*, Правни живот, бр. 7-8/93, стр. 812.

европску перспективу, а то је, пре свега, независност и одговорност правосуђа, које представља један од три стуба на којима почива Европска унија²⁴⁷.

Без владавине права нема ни суверености, било које, па тако и наше државе, а колико је народна, тј. грађанска сувереност значајна за нашу државу, говори и чињеница да је овај принцип суверенитета регулисан основним начелима важећег Устава. Зато се слободно може рећи да је сувереност грађана једна од темељних вредности сваког уставног поретка, што је случај и са нашим поретком. Због тога, Устав Републике Србије из 2006. године изричито штити ову вредност, тако што забрањује државним органима, политичким партијама и појединцима да, на било који начин, присвајају сувереност грађана или да успостављају власт мимо слободно изражене воље грађана²⁴⁸. Идеја владавине права се директно супротставља свакој арбитрарној неограниченој државној власти, самовољи и злоупотреби власти, као и дискреционој власти²⁴⁹, што уствари значи да све власти треба да се потчине правном поретку у коме владају закони, а не људи. Отуда се, данас, често ставља знак једнакости између владавине права и правне државе, што сматрамо да, и поред бројних присталица овог мишљења, ипак, није у потпуности тачно и да владавина права представља шири појам у односу на правну државу. Наиме, од бројних дефиниција владавине права (правне државе), навешћемо ону према којој је државна власт, а нарочито извршна власт, ограничена правом (Уставом и законима), на начин који зајемчује неприкосновеност основних слобода и права. Због тога, треба нагласити да владавина права значи и правно ограничење самовоље власти путем поузданих законских гаранција људске слободе, што се, најчешће, постиже независним и непристрасним судством.

Према уставним одредбама важећег Устава Републике Србије, владавина права представља основну претпоставку Устава и почива на неутуђивим људским правима и остварује се слободним и непосредним изборима, уставним јемствима, поделом власти, **независном судском влашћу**. Отуда, Устав утврђује да је принцип владавине права основна његова претпоставка, а да су неутуђива људска права основа на којој почива владавина права, чије принципе, правила и процедуре, институције и инструменте

²⁴⁷ Прецизније речено, велика европска породица, као највећа регионална организација састављена, тренутно, од 28 држава (неке државе желе да иступе, а неке да приступе овој Унији), почива на европским заједницама, заједничкој спољној и безбедносној политици и сарадњи у области правосуђа и унутрашњих послова.

²⁴⁸ Устав Републике Србије, члан 2. став 2.

²⁴⁹ О овоме видети шире: Батављевић, Д., *Дилеме поделе власти у СРЈ*, Библиотека Dissertatio, Задужбина Андрејевић, Београд, 1996, стр. 69-73.

регулише, управо, овај највиши општи правни акт у нашој земљи, који дефинишући остваривање начела владавине права, као најважнија издваја, пре свега, она подручја која су стубови правне државе. Ту спадају, најпре, слободни и непосредни избори (начин конституисања власти и извор њеног легитимитета), затим подела власти, као инструмент којим се ограничава државна власт, **независност судства**, тј. **правна сигурност и заштита права**²⁵⁰ и, коначно, обезбеђивање и гарантовање постојања власти у границама права. То је, тзв. повиновање власти Уставу, које представља један од три стуба правне државе. Отуда се у делима појединих конституционалиста налази мисао да је смисао владавине права и правне државе²⁵¹ у "афирмацији правне сигурности грађана, а затим и у једнакости пред законом, као и у заштити свих права и слобода што, између осталог, нарочито претпоставља независност судства²⁵².

Устав Републике Србије из 2006. године наводи да је владавина права, као темељни уставни принцип, његова основна претпоставка и да почива на неутуђивим људским правима. Зато, према схватању проф. др Ратка Марковића, "највиша воља у држави је апстрактна воља објективног права, што искључује субјективну вољу и самовољу владајућих, тј. носилаца власти"²⁵³. Управо, сагласно овом начелу, и сам Устав утврђује да закони морају да буду сагласни са њим, а да су извршна и судска власт везане законима, што укључује и независност судства. Република Србија је током протеклог века, најпре као чланица Прве, Друге и Треће југословенске државе и државне заједнице Србија и Црна Гора, као и самостална држава од 2006. године, доживела бројне промене у скоро свим областима живота. Она се крајем осамдесетих година XX века нашла у групи држава које су биле чланице тзв. социјалистичког блока и које су наглим распадом социјализма у свету постале земље транзиционог процеса. Међутим, за разлику од других земаља, овај процес транзиције, промена, прилагођавања и усаглашавања, траје још увек и ако се у целини посматра, Србија још

²⁵⁰ Ова независност представља основни гарант правне сигурности и заштите права грађана.

²⁵¹ Овде ћемо указати само на чињеницу да је "владавина права" (*rule of law*), уствари, енглески израз који је настао почетком XIII века, тј. 1215. године, када је донета позната Велика повеља о слободама (*Magna charta libertatum*), која је представљала прво ограничење самовоље свеколике власти (како законодавне, тако извршне и судске власти). Такође, треба рећи да је "правна држава" (*Rechtsstaat*) немачки израз који је настао у XIX веку и који значи само ограничење самовоље извршне власти.

²⁵² О овоме видети шире: Николић, П., *Уставно право*, III измењено издање, Службени лист СРЈ, Београд, 1994, стр. 284-285.

²⁵³ Марковић, Р., *Уставно преуређење Југославије и стабилност економског поретка*, Правни живот, Београд, бр. 5-6/92, стр. 591.

увек није постала правна држава, која може да води ка владавини права²⁵⁴. Бројни су разлози за то и, због ограничености простора, нећемо их овде понаособ анализирати, али ћемо указати на један од најважнијих разлога предугог трајања транзиције у Србији и њеног заостајања на путу који води ка поштовању принципа владавине права. То су, пре свега, "морална необузданост" и "правно безакоње"²⁵⁵, као и несанкционисање незаконите праксе. Поред тога, у нашем уставном систему постоји једна појава која, такође, знатно отежава пут наше државе ка остварењу идеала владавине објективног права, поштовања принципа владавине права и функционисања правне државе, а то је несагласност између нормативног и стварног, тј. онога што је утврђено Уставом, законима и подзаконским актима, с једне стране, и онога што се дешава у реалном животу. Зато је неопходно стално развијање и континуирано јачање механизма заштите уставности и законитости, како би се отклониле и убудуће избегле наведене разлике између нормативног и стварног.

Због значаја овог принципа, важећи Устав, већ на самом почетку (члан 3. став 2), утврђује да се владавина права остварује "слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону". Ово су, уствари, начела и институције владавине права, која представља идеал правне и политичке филозофије, још из античког периода, па све до данас. Основни циљ владавине права јесте да се ограничи власт, тј. њени носиоци и да се онемогући свака врста личне недемократске и апсолутне владавине. Због тога, утврђена су одређена начела²⁵⁶, за која се слободно може рећи да у својој основи имају највише људске, етичке, филозофске и друге вредности. Да би се остварила идеја о владавини права, односно да бисмо један позитивно-правни поредак могли да означимо као поредак владавине права, потребно је да буду испуњени напред наведени захтеви, прецизније речено, потребно је да тај позитивно-правни поредак садржи наведена начела и институције.

Схватајући суштину и значај владавине права, важећи Устав Републике Србије је овај принцип означио као основну претпоставку Устава, док неотуђива људска права представљају темељ на коме се заснива владавина права. За ова права је веома битно

²⁵⁴ У вези процеса преображаја идеолошке државе у правну државу, видети шире: Тадић, Љ., *Метаморфоза "правне државе"* у: Васиљевић, В. (уредник), *Правна држава*, Зборник радова, Београд, 1991.

²⁵⁵ Становчић, В., *Владавина права и демократске установе*, Архив..., бр. 2/94, Београд, 241.

²⁵⁶ Неки теоретичари ова начела (принципе) називају "правилима игре"

обезбедити одговарајуће уставне гаранције, тј. јемства за њихово остваривање²⁵⁷, јер само на тај начин зајемчена људска и грађанска права могу да буду ограничавајући фактор државне власти и средство њене контроле. Наиме, као што и сам Устав каже, ова права су неотуђива и она су вечна, непроменљива, неповредива и природна, припадају сваком човеку самим рођењем. Због тога је неопходно установљавање непосредног остваривања и заштите људских и грађанских права, коју пружају редовни и уставни судови²⁵⁸. Принципи, правила, процедуре, инструменти и институције владавине права, регулисане су самим Уставом, због чега се сасвим поуздано може рећи да Устав представља важну претпоставку владавине права.

Напред наведеним чланом 3. став 2, Устав Републике Србије је утврдио да је за остваривање владавине права, неопходно одржавање и обезбеђивање слободних и непосредних избора, као начина конституисања власти, основа и извора њеног легитимитета, тј. легитимности. Наиме, легитимитет (легитимност) власти је, такође, један од веома важних услова који мора да буде испуњен, да би се уопште могло говорити о постојању поретка владавине права. Зато је неопходно да државна власт (као и сви њени органи који је чине) мора да демократски установљена, што значи да мора да изражава стварну вољу грађана и њихов пристанак на ту власт.

Међутим, оно што је од посебног значаја и што представља централно питање нашег рада, јесте обезбеђивање поделе власти, као принципа за организовање власти у нашој земљи. Наиме, остваривањем поделе власти се онемогућава концентрација (сједињавање, концентрисање) власти у рукама једног лица или органа, спречава се мешање власти и то се постиже равномерним распоређивањем власти на више носилаца. Отуда се за термин "подела власти" прихвата дефиниција по којој он означава такву хоризонталну организацију власти, у којој се све три функције власти (законодавна, извршна и судска) налазе у равнотежи. Само тако могу да се спрече појаве да једна власт буде изнад друге, него се, напротив, омогућава њихова међусобна контрола. Због тога, важећи Устав о подели власти говори на самом почетку уставног текста (члан 4.), констатујући да је правни поредак јединствен. Та јединственост правног поретка представља један од елемената садржаја владавине права, на шта

²⁵⁷ Неопходност гарантовања и заштите људских и грађанских права представљају смисао и разлог доношења Устава.

²⁵⁸ Уставни судови обезбеђују наведену заштиту природних, неотуђивих права сваком човеку на два начина: непосредно и посредно (непосредно, путем уставне жалбе и посредно, путем оцене уставности и законитости општих правних аката).

указује и одредба Устава при самом крају уставног текста, посвећена уставности и законитости²⁵⁹.

У најужој вези са начелом поделе власти јесте независност судства, с обзиром да законодавна и извршна власт (као политичке власти), не могу и не смеју да се мешају у рад судске власти (као стручне власти), која одлучује о појединим судским предметима. Наравно, када кажемо да је за обезбеђивање поштовања начела поделе власти потребно независно судство, ту мислимо и на независност судија, као носилаца правосудних функција. Та њихова независност се обезбеђује, пре свега, системом избора и обезбеђивањем њихове сталности, тј. за избор једини критеријум треба да буде њихова стручност, рад и резултати рада, остваривање потребне норме и слично, као и онемогућавање политичког утицаја на њихов избор.

Да би се обезбедила независност, ефикасност и одговорност судства, Устав Републике Србије из 2006. године је усвојио начело поделе власти и исту организовао тако да разликује законодавну, извршну и судску власт прописујући, истовремено, да судска власт припада судовима, чије се оснивање, организација, надлежност и састав уређују законом. Важећи Устав је одредбе о правосудном систему Републике Србије груписао у петом делу, под називом "Уређење власти", који има укупно 9 тачака, с тим што је тачка 7. посвећена целокупном раду судова²⁶⁰, тачка 8. регулише рад Високог савета судства²⁶¹, док тачка 9. садржи одредбе о јавном тужилаштву²⁶². С обзиром да је владавина права основна претпоставка овог Устава, она се остварује, између осталог, независном судском влашћу и таквим односом три основне гране власти (законодавне, извршне и судске), који се заснива на равнотежи и међусобној контроли, јер владавина права претпоставља узајамно ограничавање све три власти. Међутим, оно што је за судску власт и правосудни систем (како у свету, тако и код нас) најважније истаћи, јесте чињеница да су знање и стручност носилаца правосудних функција, најважнији гаранти независности њиховог позива. Само такве судије, тужиоци и њихови заменици,

²⁵⁹ Устав Републике Србије, члан 194. став 1.

²⁶⁰ Ова тачка обухвата начела судства, класификовање судова, избор судија, престанак судске функције и друго.

²⁶¹ У овој тачки се говори о положају, саставу и избору и надлежностима Високог савета судства, као и о правном леку против одлуке овог органа, тј. могућности да се уложи жалба Уставном суду, у случајевима прописаним законом.

²⁶² Наведена тачка регулише положај, надлежност, оснивање и организацију јавног тужилаштва у Републици Србији, одговорност Републичког јавног тужиоца, јавних тужилаца и њихових заменика, престанак тужилачке функције, гарантује имунитет јавним тужиоцима и њиховим заменицима и утврђује неспојивост тужилачке функције са политичким деловањем јавних тужилаца и њихових заменика, као и са другим пословима, приватним интересима или функцијама. Такође, веома детаљно је у овој тачки утврђена надлежност Државног већа тужилаца, као и Републичког јавног тужиоца.

чланови Високог савета судства, Државног већа тужилаца и других правосудних органа, могу бити сигурни у себе и на њих нико не може да утиче са стране. Независност носилаца правосудних функција не сме да буде угрожена, а она ће бити обезбеђена само ако су ови носиоци материјално осигурани, високо образовани, стручно оспособљени и етички принципијелни. Зато се приликом избора судија и тужилаца морају поштовати критеријуми стручности и здраве конкуренције, а приликом избора, предност давати свршеним студентима, који су у току студија имали висок просек, показали знање и искуство, опредељеност за бављење правосуђем и жељу за континуираним усавршавањем. Само такви носиоци правосудних функција који су високо образовани, материјално осигурани са доживотном функцијом и сигурном пензијом, могу да буду потпуно независни и самостални, на које ниједна друга власт (законодавна или извршна, односно њихови представници) не може и не сме да утиче у било ком погледу.

Из напред наведеног се може закључити да је начело поделе власти од одлучујућег значаја за обезбеђивање поштовања основних начела судства. Ту мислимо, пре свега, на начело независности судова и судија, начело непреместивости судија и сталност судијске функције, начело самосталности судова и судијског имунитета, неспојивост судијске функције (сукоб интереса), као и избор и престанак ове функције. Када је реч о независности судова, треба рећи да је то основно начело демократије и владавине права, које подразумева независност судова од сваког утицаја са стране, тј. њихову слободу у доношењу својих одлука. Само се тако може обезбедити правично и законито суђење²⁶³, јер судови морају да буду почињени само објективном²⁶⁴ праву, што представља *услов без кога се не може*²⁶⁵ обезбедити поштовање начела легалитета. Ради обезбеђивања независности судова, донет је велики број међународних докумената, са којима је усаглашен и важећи Устав Републике Србије из 2006. године, који такође прокламује начело да су судови независни и да у свом раду суде само на основу Устава, закона и других општих правних аката. Такође, наши судови суде и у свом раду примењују општеприхваћена правила међународног права и ратификоване међународне уговоре. Међутим, да би се обезбедило правично суђење, неопходно је поштовање начела независности судија, што је Уставом Републике Србије и учињено, тако што члан 149. став 1. каже да је "судија у вршењу судијске функције независан и

²⁶³ Ово право је предвиђено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије.

²⁶⁴ Објективно право је, за разлику од субјективног, унапред прописано право.

²⁶⁵ Латински *conditio sine qua non*.

потчињен само Уставу и закону", док став 2. истог члана утврђује да је "сваки утицај на судију у вршењу судијске функције забрањен". Овде мало збуњује уставна одредба члана 142. став 2. (односи се на независност судства) и 149. став 1. (односи се на независност судија), јер између њих постоји значајна разлика. Наиме, када је реч о независности судства, истиче се да је суд везан, не само Уставом и законом, него и потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународног права, као и другим општим правним актима (ако је то предвиђено законом), док у случају обезбеђивања независности судија то није предвиђено. Коначно, Устав Републике Србије, у намери да заштити независност судије, на изричит начин (недвосмислено) забрањује било какав утицај на судију, приликом обављања судијске функције, с тим што не прописује санкцију за кршење овог уставног правила²⁶⁶. За обезбеђивање поштовања начела независности судија, неопходно је обезбедити такав избор носилаца правосудних функција, који омогућава њихову непреместивост, сталност и неспојивост са политиком, тј. политичким утицајем и политичким деловањем (што је, морамо признати, данас то веома тешко обезбедити)²⁶⁷. На крају ове анализе начела независности судија, треба рећи да је за обезбеђивање његовог поштовања неопходан тзв. финансијски моменат, који се огледа у захтеву да сваки носилац правосудне функције буде адекватно награђен за свој рад, који одговара достојанству његове професије и обиму његове одговорности. Једино се у таквом случају може очекивати да судије, тужиоци и њихови заменици, као и други учесници у судском поступку буду независни и непристрасни, тј. заштићени од могућих притисака са стране.

Наведеном начелу независности судова и судија посветили смо, у претходном излагању, због њиховог значаја, више простора у овом раду, него што ће то бити случај са другим начелима, што свакако, не умањује њихов значај. Тако, једно од најзначајнијих начела судијске независности, јесте *непреместивост судија*, која се састоји у праву сваког носиоца правосудне функције да врши своју функцију у суду за који је изабран, а не да буде премештан или упућиван у други суд. Ово је тзв. *непокретност судија*, која је гарантована изричитом одредбом важећег Устава. Међутим, до премештања судије у други суд без његове воље, може доћи само ако се

²⁶⁶ Уколико то Устав не пропише, нити упуту на закон који би наведени проблем решио, овај највиши општи правни акт у нашој земљи, мора да забрани било какав утицај на судију у вршењу његовог судијског посла.

²⁶⁷ Наравно, не сме се изгубити из вида да је за обезбеђивање независности судија потребно искључивање било какве наклоности, предубеђења, предрасуда по било ком основу (рођењу, политичком или другом уверењу, култури и језику, старости, инвалидитету и слично).

укине суд за који је изабран или ако дође до укидања претежног дела надлежности таквог суда. Поред ових начела, за обезбеђивање независности судске власти уопште (спречавање било каквог утицаја извршне и законодавне власти), неопходна је *сталност судијске функције*, која се састоји у томе да судија буде растерећен могућности од његовог поновног избора (реизбора). Наведено начело, уколико се поштује, омогућава да судија буде независан и да му функција може да престане само када наступе разлози утврђени самим Уставом. Због значаја овог начела за обезбеђивање независности судства уопште, важећи Устав Републике Србије је заштитио положај судија увођењем у уставни систем наше земље начела сталности судијске функције и непреместивости судије, тј. његове непокретности, с тим што ово начело има свој изузетак, јер се не односи на лице које се први пут бира за судију (такво лице се бира на три године). Отуда, конституционалисти и правни теоретичари, у својим усменим излагањима и писаним прилозима, указују на чињеницу да је, по том питању, претходни Устав из 1990. године, имао боље решење, јер је гарантовао сталност судијске функције и није предвиђао тзв. "пробни рад"²⁶⁸.

Да би се власт у једној држави организовала према принципу поделе власти, неопходно је да буде испоштовано и начело самосталности судова, које се састоји у захтеву да ови органи буду самостални у свом раду и да, као посебна врста државних органа, буду организационо одвојени од других, као и да за њих важе посебна организациона правила. Због тога је и важећи Устав Републике Србије, ради обезбеђивања самосталности судова у односу на друге две власти (законодавну и извршну), утврдио посебан судски буџет за обезбеђивање средстава потребних за рад судова. Овај буџет предлаже Влада Републике Србије, а коначну одлуку доноси Народна скупштина. Међутим, с обзиром да, као што видимо, о средствима за функционисање судске власти одлучују друге две власти, које су политичке (законодавна и извршна), то може да доведе до угрожавања судске независности, јер материјално стање судова и носилаца правосудних функција зависи, пре свега, од носилаца политичких функција.

Независност судова и носилаца правосудних функција, као и њихова самосталност у раду, не могу да се обезбеде уколико судије не уживају имунитет у вршењу своје функције. Због тога, Устав Републике Србије гарантује судијски

²⁶⁸ На овом месту треба указати на чињеницу да је таква ситуација генерална, када је у питању уставни положај судије и да је његов уставни положај по Уставу из 2006. године, погоршан у односу на решења која је предвиђао Устав из 1990. године.

имунитет одредбом да судија не може да буде позван на одговорност за изражено мишљење или гласање приликом доношења судске одлуке (од овог правила постоји изузетак само у случају када је реч о кривичном делу кршења закона које учини судија)²⁶⁹. Устав, такође, прописује садржај и обим ових имунитетских права која уживају судије, гарантујући им, како материјални, тако и процесни имунитет. Први облик имунитета омогућава судији да не буде позван на одговорност, без обзира какво је његово мишљење или гласање приликом доношења судске одлуке (значи, не и за мишљење изнето у току целог судског поступка). Други облик имунитета је значајан за обезбеђивање независности и самосталности судије (а, самим тим и суда), јер онемогућава лишавање слободе судије у поступку који је покренут против њега због кривичног дела које је учињено у вршењу судијске дужности²⁷⁰. Ако настане такав случај, да би дошло до покретања поступка против судије, неопходно је да одобрење да Високи савет судства²⁷¹. У тесној вези са имунитетом и имунитетским правима носилаца правосудних функција, стоји начело неспојивости судијске функције, тј. сукоб интереса, са другим службама (државним, јавним, професионалним и сл.)²⁷², као и са политичким странкама или синдикатима. На тај начин се штити независност судске власти, зајемчена уставном одредбом садржаном у члану 4. став 4, као и принцип забране сукоба интереса, према којој нико не може да врши државну или јавну функцију, уколико је она у сукобу са неким његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима²⁷³. Управо се оваквом општом забраном сукоба интереса, која се односи на сваку особу приликом обављања неке државне или јавне функције, доприноси подели власти, јер наведена забрана представља значајан инструмент поштовања начела (персоналне) поделе власти и владавине права. Уставни положај суда у Републици Србији се заснива на овој забрани, јер неспојивост судијске функције штити независност и самосталност судске власти у целини.

Конечно, када је реч о обезбеђивању независности судске власти, треба рећи да је од изузетно велике важности начин избора и престанка судијске функције. Наиме, избори за носиоце правосудних функција су од изузетног значаја за самосталност судија и тужилаца у вршењу својих надлежности, јер на овако висока и одговорна места, треба да дођу само стручне особе са одговарајућим искуством и другим

²⁶⁹ Члан 151. став 1. важећег Устава Републике Србије.

²⁷⁰ Исто, став 2.

²⁷¹ Само овај орган може да донесе одлуку о имунитету судије и о скидању такве заштите.

²⁷² Закон уређује које су то друге функције, послови или приватни интереси неспојиви са судијском функцијом.

²⁷³ Устав Републике Србије, члан 6. став 1.

квалитетима, изабраним на основу објективно постављених и унапред познатих критеријума. Због тога, избор носилаца правосудних функција треба да буде поверен органима састављеним од представника највиших судских органа, а не од представника законодавне и извршне власти, тј. политичких органа (уколико је њихово присуство неопходно, онда њихов број треба свести на најмању могућу меру). Када је реч о уставним решењима у нашој држави, треба рећи да Устав прописује начин избора судија и, притом, разликује два поступка, зависно од тога који је избор у питању, тј. да ли се ради о првом избору за судијску функцију или је у питању избор за трајно обављање овог позива. У првом случају, законодавно тело тј. Народна скупштина Републике Србије бира судије на мандат од три године и то на предлог Високог савета судства. У другом случају (када протекне овај мандат од три године), судија може да буде биран за трајно обављање судијске функције, а избор је поверен Високом савету судства. С обзиром да је регулисање престанка мандата и разрешења судија највећим делом поверено Закону о судијама, ова изузетно важна и осетљива питања, која се тичу статуса судија (као и статуса суда), нису добила статус уставне материје у уставном систему Републике Србије.

Поред начина избора, за положај судија и њихову независност, од изузетне важности је и начин престанка судијске функције. Наиме, да би се отклониле неке мањкавости ранијих уставних решења, а у циљу побољшања положаја судија и јачање њихове независности, важећи Устав Републике Србије из 2006. године, предвидео је сталност судијске функције, тако да она траје непрекидно, од првог избора за судију (тада се бира на три године и то је тзв. пробни рад), односно од другог избора, када се бира за стално. Уставом је предвиђено (члан 148. став 1.) да судији може да престане судијска функција из четири основна разлога, и то: 1) уколико престанак судијске функције лично затражи судија; 2) уколико наступе законом предвиђени услови (на пример, испуњење услова за пензионисање); 3) разрешењем из законом предвиђених разлога; 4) неизбором за сталну судијску функцију. Важећи Устав Републике Србије је питање регулисања престанка мандата и разрешење судија, највећим делом препустио Закону о судијама²⁷⁴, према коме судија може да буде разрешен своје дужности, уколико буде осуђен за кривично дело на безусловну казну закона у трајању од шест месеци или за кажњиво дело, које га чини недостојним судијске функције. Такође,

²⁷⁴ "Службени гласник РС", бр. 116/2008, 58/2009 - одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - одлука УС, 121/2012, 124/2012 - одлука УС, 101/2013, 111/2014 - одлука УС, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - одлука УС, 106/2015 и 63/2016 - одлука УС.

према одредбама овог Закона, до разрешења судије може доћи уколико он нестручно врши своју функцију или уколико учини тежак дисциплински прекршај. Притом је веома значајно да се утврди ко је надлежан да покрене овај поступак, тако да можемо рећи да иницијативу за разрешење судија може да поднесе свако лице, док поступак за разрешење може да покрене својим предлогом председник суда, председник непосредно вишег суда, председник Врховног касационог суда, органи за вредновање рада судије и дисциплинска комисија. Одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства. Радни век судији не може бити продужен. Против ове одлуке судија има право жалбе Уставном суду. Изјављена жалба искључује право на подношење Уставне жалбе. Поступак, основи и разлози за престанак судијске функције, као и разлози за разрешење од дужности председника суда, уређују се законом.

Такође, овде је важно указати и на чињеницу да Устав Републике Србије разликује престанак судијске функције од разрешења судије од дужности. Наиме, престанак судијске функције наступа на основу Устава - *ex constitutionem*, док одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства. Сматрамо да је напред наведено решење, по коме избор и разрешење судија у целости спада у надлежност Високог савета судства, у интересу носилаца правосудних функција, јер представља снажну гаранцију њихове независности, с обзиром да се њихов избор и престанак функције на најбољи начин штити од утицаја политичких партија. Наравно, то се посебно може односити на нашу земљу, јер се она, још увек, налази у процесу транзиције (који, нажалост, сувише дуго траје), у коме је политичка сцена доста нестабилна, док су нивои политичке и правне културе прилично ниски. Ако се осврнемо на досадашњи период и искуство које је иза нас, веома лако можемо да закључимо да је утицај политичких партија и политике уопште приликом избора носилаца правосудних функција судија, као и приликом престанка њихових функција, био врло снажан. Веома је забрињавајуће што таква тенденција постоји и данас, али се надамо да ће предстојећим уставним променама и најављеном ревизијом Устава из 2006. године ови недостаци бити отклоњени, што ће довести до отклањања овог утицаја (или, бар, његовог свођења на минимум и разумну меру).

Када је реч о надлежности и саставу судова у Републици Србији, треба рећи да важећи Устав из 2006. године, својим одредбама није прописао организацију ових судова (као и судски поступак), већ је то препустио закону. Судска власт, као стручна власт (за разлику од законодавне и извршне, које су политичке власти) је изузетно

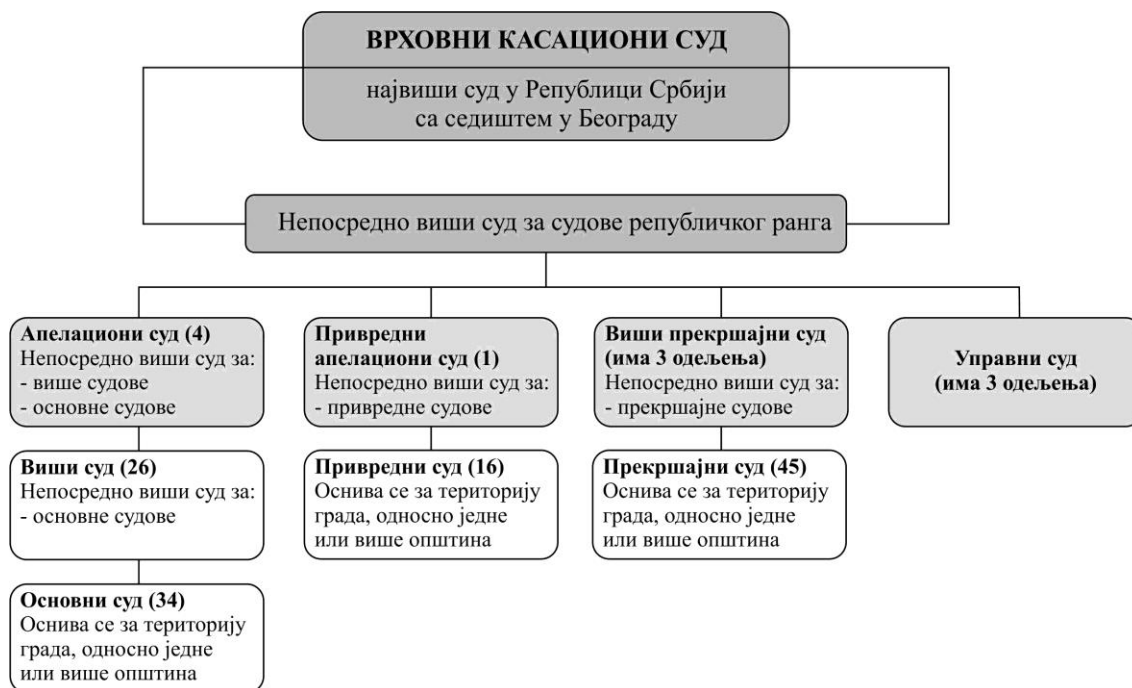
значајна у свакој савременој држави, тако да се судови сматрају општим и једнаким за све грађане. Када је реч о подели (класификацији) судова, треба рећи да се она врши према различитим критеријумима, али је најприхватљивија подела према стварној и функционалној надлежности. Тако, према њиховој **стварној надлежности** разликујемо *опште* и *специјалне (посебне) судове*, с тим што се *општи судови* деле на: 1) грађанске (у њима се пресуде доносе по приватно-правним парницама) и 2) кривичне (у њима се изричу пресуде по кривичним делима), док се *специјални (посебни) судови* деле на: 1) трговинске; 2) привредне; 3) војне; 4) управне; 5) радне; 6) социјалне; 7) царинске; 8) пореске; 9) аграрне; 10) малолетничке; 11) полицијске; 12) брачно-статусне; 13) верске и друге. Према **функционалној надлежности**, тј. са становишта послова које обављају, судови се могу поделити на *првостепене*, *апелационе* и *касационе*. У *првостепене судове* спадају они судови чије одлуке у појединим судским предметима нису коначне, док су *апелациони судови* другостепени судови, који одлучују по жалбама, с тим што за "крупније" спорове они могу да буду и првостепени судови. Коначно, када је реч о *касационом суду*, треба рећи да он само одлучује о законитости пресуде са правом да пресуду коју сматра незаконитом, поништи и врати на поновно суђење. То значи да овај суд не одлучује о меритуму спора, тј. не решава спорно питање.

Имајући у виду напред наведено, треба рећи да је важећим Уставом Републике Србије из 2006. године предвиђено да судска власт у нашој земљи, припада судовима опште и посебне надлежности, чије се оснивање, организација, надлежност, уређење и састав уређују законом. Посебно је значајно нагласити да се не могу оснивати привремени, преки или ванредни судови. *Судови опште надлежности* су општински судови (оснивају се за територију једне или више општина), окружни судови (оснивају се за територију више општина)²⁷⁵, апелациони судови (оснивају се за подручје више окружних судова) и Врховни суд Србије, који је највиши суд у Републици Србији (Уставом од 2006. године је прописано да је Врховни касациони суд највиши суд у Републици Србији са седиштем у Београду)²⁷⁶. *Посебни судови* су: 1) трговински, који

²⁷⁵ Законом је утврђено постојање 30 окружних судова у Републици Србији. Број подручја општинских судова у оквиру подручја једног окружног суда је различит. Овај број се креће од подручја 2 општинска суда (на пример, Окружни суд у Прокупљу, обухвата подручја општинских судова у Прокупљу и у Куршумлији) до подручја 10 општинских судова (на пример, Окружни суд у Ужицу обухвата подручја општинских судова у Ариљу, Бајиној Башти, Ивањици, Косјерићу, Новој Вароши, Пожеги, Прибоју, Пријеполу, Ужицу и Чајетини).

²⁷⁶ Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, проглашен 10. новембра 2006. године у чл. 6. став 2. прописује да судови који нису почели са радом до дана ступања на снагу овог Закона, почеће

се оснивају за територију више општина; 2) Виши трговински суд и Управни суд, који се оснивају за територију Републике Србије са седиштем у Београду; 3) прекршајни судови, који се оснивају за територију једне или више општина и 4) Виши прекршајни суд, који се оснива за територију Републике Србије, са седиштем у Београду.



Графички приказ правосудних органа у Републици Србији²⁷⁷

Неспорна је чињеница да изузетно велику улогу у систему поделе власти има **уставно судство** (то се односи, пре свега, на демократске земље, у којима је уставно судство, пре или касније, формирано), које је независно и самостално, а коме су поверене функције контроле уставности и законитости и непосредна уставно-судска заштита људских и мањинских права. До сада су се у историјској пракси искристалисали најпознатији системи ове контроле, и то: 1) систем самоконтроле законодавца; 2) систем контроле коју врше посебни политички органи; 3) систем судске контроле (њу врше редовни судови) и 4) систем уставно-судске контроле. Стварање уставног судства је последица тежње да се што потпуније оствари заштита уставности и законитости у једном демократском друштву, а суштину овог судства чини судска контрола уставности права, док је у европским правним системима то судска контрола

се радом у роковима одређеним законима, којима се њихова организација и надлежност усклађује са Уставом.

²⁷⁷ Графички приказ правосудних органа у Републици Србији преузет са интернет сајта Врховног касационог суда: <http://www.vk.sud.rs/sr-lat/%C5%A1ematski-prikaz-organizacije-sudova>, задњи пут посеђено: 12.5.2017. године.

уставности закона. Отуда је за уставне судове карактеристично да они не доносе норму, већ само утврђују сагласност донетих норми са уставом, односно законом, испитујући њихову уставност и законитост. То значи да ови судови примењују (боље рећи, тумаче, интерпретирају) устав и законе, али их не пишу, па се, због тога, за њихову функцију каже да она није ни нормативна (не представља доношење норми), нити представља типичну судску примену већ донетих норми. Оно што је за њихов положај карактеристично, јесте самосталност у пуној мери приликом остваривања своје функције. Отуда се за уставне судове може рећи да су то самостални уставни органи са основним задатком да контролишу, тј. заштите уставност и законитост.

О значају уставног судства и његовом формирању, као и о могућности његовог постојања у систему поделе власти, мишљења су била подељена, тако да је недвосмислено утврђено да је ово судство неспојиво са принципом демократског јединства власти. Због тога, уставне судове нисмо могли да сретнемо у таквим системима, а када је у питању наша земља, треба рећи да се и ту дуго чекало на формирање једног овако значајног органа. Наиме, од свих земаља које су припадале тзв. социјалистичком блоку и у којима је организација власти била заснована на јединству власти, у бившој СФРЈ, а онда и у свим републикама чланицама, формиран је уставни суд 1963. године. Међутим, треба рећи да се судска контрола уставности права дуго времена оспоравала од стране бројних теоретичара, посебно правника и филозофа и то, како са становишта поделе, тако и са становишта јединства власти. То досадашња пракса и потврђује, јер се суштина начела расподеле власти састоји у постизању равнотеже између законодавне и извршне власти, тако да се делатношћу и радом уставних судова обезбеђује "уставом утврђена расподела законодавне и извршне функције, односно утврђени однос између легислативе и егзекутиве, што се у крајњој линији испољава у равнотежи ових власти"²⁷⁸, тј. у остваривању наведеног принципа поделе власти. Уставно судство се третира као интегрални део судске власти, тако да судска контрола права постоји, и у системима парламентарне демократије (парламентаризам у ужем смислу), и у председничком систему поделе власти²⁷⁹. За његово постојање је потребна дисперзија власти (као изузетно значајан елемент њеног ограничавања), тако да је ова контрола прихваћена и постоји у оним системима у

²⁷⁸ Николић, П., *Уставно право*, III измењено издање, Службени лист СРЈ, Београд, 1994, стр. 303.

²⁷⁹ Уставно судство и судска контрола уставности закона су дуго били одбацивани у системима који су своју организацију власти заснивали на принципу јединства власти, што се објашњавало положајем скупштине (парламента), као врховног представничког тела. Међутим, ова примедба не може да се прихвати, јер уставно судство уопште не доводи до нарушавања положаја представничког тела, нити има за последицу узурпирање законодавних овлашћења овог тела од стране уставног суда.

којима је прихваћен принцип владавине права. Отуда, ово судство раније нисмо могли да сретнемо у уставним системима социјалистичких земаља, јер се по једном старом гледишту оно противи начелу јединства власти.

За систем контроле и заштите уставности и законитости је карактеристично да он мора да буде поверен неком неутралном органу, који ће бити његов чувар и који није учествовао у законодавном процесу²⁸⁰. Само се тако може обезбедити независност, самосталност и објективност тог органа, коме треба да буде поверена наведена контрола, тј. заштита. То је уставни суд и он има специфичан однос у односу на законодавно тело – не сме да буде под његовим утицајем, нити да буде продужена рука законодавне власти, а то се може остварити само његовим неучествовањем у законодавном процесу и дистанцирањем од законодавне власти. Његова основна улога треба да буде оцењивање да ли је један општи акт у складу са уставом или не, при чему је и сам законодавац "стављен" под устав, јер уставни суд "чува" устав и уставност од свакога, па и од самог доносиоца овог највишег општег правног акта.

Оно што је важно нагласити, јесте чињеница да је постојање уставног суда у складу са принципом поделе власти и да он укида или поништава закон у погледу којег је установио да је противуставан. Раније полазиште у СФРЈ, као и свих бивших југословенских земаља (чланица федерације) се састојало у схватању да је скупштина врховни орган целокупне власти и да ниједан орган не може да буде изнад ње, па самим тим, ни уставни суд. Сматрало се да, уколико овај орган касира закон, онда се он ставља изнад највишег представничког тела. Данас је обрнута ситуација и уставни суд, сагласно принципу поделе власти, приликом контроле уставности закона, има јачи положај у односу на сам парламент и, отуда, може да касира његов закон. Наравно, овде треба указати на чињеницу да се не ради ни о каквој "супремацији" уставног суда над осталим органима, што је указивао у својим радовима и познати немачки теоретичар уставног права, Клаус Штерн²⁸¹. Притом, морамо знати да је уставно судство новијег датума, да се његови први облици срећу у Сједињеним Америчким Државама и да се творцем ове врсте судства сматра Џон Маршал²⁸². Због значаја установљавања овакве могућности суда, многи конституционалисти су судску

²⁸⁰ О овоме видети шире: Стојановић, Д., *Уставносудска интерпретација начела демократије и правне државе*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1/94, Београд, стр. 20.

²⁸¹ Stern, K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, München, 1980.

²⁸² Маршал је, као председник Врховног суда САД-а, доносио одлуку "Marbury v. Madison" 1803. године, поставио темеље уставном судству. Наиме, ово је био један од најзначајнијих случајева у историји Врховног суда САД-а, јер је први пут у историји судства установљена могућност да суд тумачи одредбе закона и да их доводи у склад са уставом.

контролу уставности (пре свега, наведени амерички модел) сматрали највећим доприносом развоју владавине права и поштовању људских слобода после енглеског парламентаризма²⁸³. Ова институција контроле уставности, представља контролу над најважнијом државном функцијом – законодавном функцијом, с тим што је за формирање уставног судства потребно установити хијерархију између правних норми и прогласити људска и грађанска права. То су два услова неопходна за формирање наведене институције, при чему се први услов може сматрати техничким, а други политичким. Без обзира на различитост органа који врше наведену контролу уставности, треба рећи да је смисао његовог постојања и најважнији циљ њиховог деловања исти – заштита устава, као и обезбеђивање грађанима заштите од свемоћне државне власти. Отуда је, без обзира на различите ставове, бројне примедбе, замерке и слично, несумњив закључак да је историјски допринос Врховног суда САД-а позитиван, што се исто може рећи и за институцију судске контроле уставности уопште.

Због ограничености простора и потреба овог рада, у наредној анализи ћемо пажњу посветити положају, организацији, саставу и покретању поступка пред Уставним судом Републике Србије, при чему ћемо дати један осврт и на његов однос према Врховном касационом суду, који је део нашег правосудног система и који је Уставом Републике Србије из 2006. године²⁸⁴ и Законом о уређењу судова²⁸⁵ одређен као највиши суд у нашој земљи са седиштем у Београду. Однос Уставног суда Србије и Врховног касационог суда је веома интересантан за анализу, јер су бројне надлежности оба ова органа важећим Уставом, односно наведеним Законом знатно измењене.

Заштита уставности и законитости и људских и мањинских слобода и права, поверена је Уставном суду, као самосталном и независном државном органу, чије су одлуке коначне, извршне и општеобавезујуће (члан 166. Устава из 2006. године). Битна промена у положају Уставног суда је у томе што је то једини орган таквог карактера у Републици и, као такав, претпостављени носилац заштите уставности, а у одређеном обиму и законитости, на читавој њеној територији. Та промена је непосредан резултат измене карактера аутономних покрајина до које је дошло знатно раније, тј. доношењем Устава Републике Србије из 1990. године. По свом новом уставном положају,

²⁸³ Ту мислимо, пре свега, на Марсела Прелоа, познатог француског политичара и професора уставног права, бившег ректора Академије у Стразбуру.

²⁸⁴ "Службени гласник РС", бр. 98/2006

²⁸⁵ "Службени гласник РС", бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016 и 108/2016.

аутономне покрајине немају сопствену уставотворну ни законодавну делатност, па је последица тога и укидање њихових уставних судова. То је, даље, довело до изостајања оних одредаба из поглавља о Уставном суду које су посебно уређивале односе према покрајинским уставима и законима, као и према покрајинским уставним судовима.

Такође, из опште концепције Устава проистекла је још једна промена која само наизглед може имати формалан карактер. Наиме, у Уставу из 1974. године аналогни орган изричито се назива Уставни суд Србије, док Устави Републике Србије из 1990. и 2006. године, употребљавају само назив Уставни суд. То је учињено и са свим другим републичким органима. Тачније, нигде се у овим Уставима, не додаје да су то органи Републике Србије, како је то, *mutatis mutandi*, чињено Уставом Србије из 1974. године. Наиме, реч је о томе да су Устави Републике Србије из 1990. и 2006. године писани као заокружени уставни документи самосталне државе, док је Устав из 1974. године, у много већем степену, био постављен као устав федералне јединице у оквиру СФРЈ, мада је и она имала карактер државе.

Анализом важећих уставних одредаба о Уставном суду можемо доћи до закључка да је овај Суд самостални уставни орган Републике и претпостављени носилац заштите уставности и да га такав његов положај ставља ван класичног поимања правосуђа, иако нема сумње да у његовом раду има елемената типичних за правосуђе, као и да његове одлуке имају дејство "негативног законодавца". Отуда се може рећи да је Уставни суд орган који се налази ван схеме традиционалне трихотомије власти, што се, уосталом, види и из чињенице да је институционализација уставног судства уопште оспоравана у светској литератури, како од стране аутора који су заступали поделу, тако и од оних који су се залагали за јединство власти. Оно што је посебно значајно, како за правосуђе уопште, тако и за Уставни суд, јесте чињеница да политички фактор треба да буде у свим фазама рада одстрањен или, бар, сведен на минимум. Наиме, Уставни суд у систему политичког плурализма, с обзиром на своју надлежност у оцењивању делатности политичких партија, требало би да буде у положају фактора који је ван односа тренутних политичких снага. Најједноставније би било ако би се инкомпатибилност судијске функције проширила и на чланство, односно активност у политичким партијама. Поред тога, не треба заборавити да проширење надлежности Уставног суда на забрану политичких партија и суђење у изборним споровима захтева доста промена у начину рада и у поступку пред Уставним судом.

Пре него што кажемо нешто више о надлежности Уставног суда указаћемо на чињеницу да у Уставу Републике Србије нема комплетне уставне дефиниције овог

Суда, али су, као што је то био случај и раније, наведени сви елементи за њено конституисање. Зато је логично до ње доћи анализом свих битних својстава уставне регулативе која се односи на Устави суд, а први такав елемент јесте надлежност, која је, у целини, уређена Уставом. Овом Суду је поверена заштита уставности и законитости, а његове надлежности су прецизиране уставним одредбама (чл. 167.), тако да он одлучује о сагласности: 1) закона и других општих аката са Уставом, опште-прихваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима; 2) потврђених међународних уговора са Уставом; 3) других општих аката са законом; 4) статута и општих аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са Уставом и законом; 5) општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора са Уставом и законом. Ако се упореди ранија надлежност овог Суда, може се закључити да је садашња шира, јер обухвата целокупну оцену уставности и законитости свих општих нормативних аката, укључујући и оне у аутономним покрајинама, мада је много већа промена у карактеру одлука о уставности закона. Поред тога, Уставни суд решава и бројне сукобе надлежности, и то између: 1) судова и других државних органа; 2) републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе; 3) покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе; 4) органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе и слично²⁸⁶. Такође, он одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова и врши друге послове одређене Уставом и законом.

Ново проширење надлежности Уставног суда, како према Уставу из 1990, тако и према Уставу из 2006. године (због увођења партијског плурализма), представља одлучивање о забрани рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или друге политичке организације, као и обављање других послова предвиђених Уставом²⁸⁷. Међутим, из надлежности овог Суда нестала је раније постојећа надлежност праћења појава од интереса за остваривање уставности и законитости и давања мишљења и предлога закона и других мера републичкој скупштини, предвиђена Уставом из 1974. године. Такође, нема више ни обавезног

²⁸⁶ Одлучивање о "сукобу надлежности између судова и других органа" се, у досадашњој уставно-судској пракси, појављивало крајње ретко. Исто решење постојало је и у Уставу 1974. године, али сада нема једне надлежности која је тада постојала, а састојала се у решавању спорова о правима и дужностима између друштвено-политичких заједница. Таквих спорова није у уставно-судској пракси ни било, а и категорија друштвено-политичке заједнице нестала је из територијалне организације Републике и из републичког устава.

²⁸⁷ Упоредни примери за такве надлежности срећу се у уставном судству Савезне Републике Немачке и Аустрије.

обавештавања републичке скупштине о пропуштању надлежног органа да донесе пропис на чије је доношење био обавезан ради извршавања Устава, закона или других прописа Републике. Најзад, у Уставу Републике Србије из 2006. године (као и у Уставу из 1990. године), нема више ни одредбе према којој је Уставни суд могао, привремено да обустави извршење појединачног акта или радње предузете на основу прописа, чија се уставност или законитост оспорава²⁸⁸.

Указујући на знатне измене у организацији, односно, још више, у положају и статусу председника и судија Уставног суда, навешћемо чињеницу да овај Суд сада има 15 судија, док је раније, према Уставу Републике Србије из 1990. године, имао 9 судија. Функција судије Уставног суда је раније била стална и престајала је у случају његове оставке, испуњења услова за старосну пензију, осуде због извршења кривичног дела на безусловну казну затвора или губљење способности за обављање функције. Поред повећања укупног броја судија, битном новином треба сматрати опредељење за ограничени мандат на 9 година, с тим, што једно лице може бити бирано или именовано за судију Уставног суда највише два пута. Судија Уставног суда ужива имунитет, као и народни посланик, о чему одлучује Уставни суд. Такође, постоје знатне промене и у погледу избора и разрешења. Према претходном уставу, председника и судије Уставног суда предлагао је председник Републике, а избор је вршила Народна скупштина, док је функције судије била стална, време трајања мандата председника било је ограничено на пет година, а после протеча тог рока, постојала је потпуна забрана реизборности. Према сада важећем Уставу, пет судија Уставног суда бира Народна скупштина, пет именује председник Републике, а пет општа седница Врховног касационог суда Србије. Народна скупштина бира пет судија Уставног суда између 10 кандидата које предложи председник Републике, председник Републике именује пет судија Уставног суда између 10 кандидата које предложи Народна скупштина, а општа седница Врховног касационог суда именује пет судија између 10 кандидата које на заједничкој седници предложи Високи савет судства и Државно веће тужилаца²⁸⁹.

Упоређујући покретање поступка пред Уставним судом са ранијим решењима, указаћемо на чињеницу да је то, начелно, уређено на исти начин, па је ово право

²⁸⁸ Анализирајући надлежност Уставног суда Републике Србије, треба рећи да су из уставног текста изостављене иницијаторско-предлагачке надлежности, што се може повезати са општим ставом Устава према моделу поделе власти, па тиме и са напуштањем тезе према којој се уставно судство сматрало делом скупштинског система.

²⁸⁹ Према члану 172. Устава Републике Србије из 2006. године, са сваке од предложених листа кандидата један од изабраних кандидата мора да буде са територије аутономних покрајина, а судија се бира и именује међу истакнутим правницима са најмање 40 година живота и 15 година искуства у правној струци.

признато државним органима и самом Суду, док остали органи и организације могу да покрену поступак, када оцене да су им права и интереси непосредно повређени актом, чија се уставност и законитост оспорава. Наиме, према новом Уставу, поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, најмање 25 народних посланика, као и сам Уставни суд. Такође, свако правно или физичко лице има право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости. Закон или други општи акт који није сагласан Уставу или закону престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу, с тим што овај Суд може, до доношења коначне одлуке и под условима одређеним законом, да обустави извршење појединачног акта или радње предузете на основу закона или другог општег акта, чију уставност или законитост оцењује.

Имајући у виду да у овом делу нашег рада желимо да укажемо, пре свега, на новине унете важећим Уставом из 2006. године (упоређивањем са ранијим решењима у Уставима из 1974. и 1990. године), остаје нам да нешто више кажемо о једном изузетно значајном институту – уставној жалби. Наиме, ова значајна новина, тј. могућност покретања уставне жалбе, реално даје наду да се може очекивати да Уставни суд постане врховни јемац Уставом гарантованих људских и грађанских слобода и права у Републици Србији. То су слободе и права која су загарантована (утврђена, зајамчена) Уставом и Суд одлучује о уставној жалби у случају када је неком лицу "повређено или ускраћено неко Уставом зајамчено људско или мањинско право" (дакле, не и Уставом зајамчене "слободе"), из чега јасно произилази да је уставна жалба опредељена као супсидијарно правно средство заштите Уставом гарантованих права и слобода. Оно што треба нагласити јесте да ова жалба мора да буде јасно и прецизно опредељена као реално правно средство установљено у интересу грађана, ради заштите њихових основних људских права и слобода, али и строго формално правно средство. То захтева да наш уставотворац, а потом и законодавац, прецизно одреде домаћај уставне жалбе, која није уобичајен правни лек, већ правно средство који се подноси искључиво и једино ради заштите уставом утврђених слобода и права, а не било којих права (значи ни права која неком лицу припадају по закону или другом правном акту). Уставна жалба "није средство за изражавање обичних животних недаћа, већ ванредни правни лек који има за циљ да заштити само најдрагоценије људске слободе"²⁹⁰.

²⁹⁰ Марковић, Р., *Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године*, Анали Правног факултета у Београду – часопис за правне и друштвене науке, број 2, Београд, 2007, стр. 36.

Анализирајући даље уставну жалбу, треба рећи да Устав и закон морају јасно да одреде њен предмет, као и услове за њено подношење. Такође, мора прецизно да буде одређена легитимација за њено подношење, као и садржина и рок подношења. Коначно, треба предвидети ток поступка по уставној жалби, затим њено правно дејство и извршење одлука које Уставни суд донесе по уставној жалби. Уколико се тако не поступи, грађани ће искористити своје право подношења уставне жалбе за "све и свашта" и Уставни суд би, у том случају, био буквално "затрпан" превеликим бројем захтева грађана за заштиту својих уставних слобода и права. То би довело до тога да овај Суд изгуби свој ауторитет и углед, јер не би могао да обезбеди заштиту (контролу) уставности и законитости и непосредну уставно-судску заштиту људских и мањинских слобода и права. Он би постао, у том случају, нека врста "уског грла" и не би могао да буде ефикасан, тј. не би био у стању да решава спорове у којима се тражи заштита наведених права и слобода у разумним роковима, када су она угрожена од стране органа јавне власти. Поред тога, треба нагласити да одлучивање Уставног суда о уставној жалби, не може (не сме) да доведе овај суд у позицију највишег суда у земљи у односу на редовне судове и друге државне органе, тј. у позицију органа државне супервизије. Наиме, уставна жалба у нашој земљи је супсидијарно средство, што значи да је грађани могу користити само у случају када је она "крајње, ванредно правно средство", а никако се не може "прескакати" редовни пут правне заштите права и интереса грађана (прописан Уставом и законом) пред судовима и другим надлежним органима. Она се улаже само ради заштите најважнијих људских права и слобода које су зајемчене Уставом Републике Србије, као њеним највишим (основним) законом.

Уставна жалба је установљена као индивидуално правно средство и оно стоји на располагању сваком лицу (по правилу физичком), које је носилац уставног права "да може да покрене спор пред Уставним судом", уколико сматра да је неко његово право повређено. Наравно, ово средство могу да користе не само појединци, него и поједини колективитети, а уставна решења која проистекну као резултат подношења уставне жалбе, морају да буду у складу са потребама простора и времена у коме живимо и да, на тај начин, да осигурају да овај суд обезбеди, у што већој мери, заштиту људских права. То је потребно из више разлога, а један од главних је да се избегне обраћање грађана Републике Србије, који су незадовољни правном заштитом својих слобода и права пред домаћим институцијама, међународним судовима или другим међународним институцијама.

Овде је веома интересантно указати и на међусобни однос Уставног суда и Врховног касационог суда, као највишег суда у Републици Србији, који је почео са својим радом 1. јануара 2010. године. С обзиром да је важећим Уставом из 2006. године дошло до битних измена у саставу, избору и именовању судија Уставног суда, треба рећи да је и улога Врховног касационог суда, тј. његове опште седнице, веома значајна. Наиме, општа седница овог Суда именује 5 судија између 10 кандидата које на заједничкој седници предложи Високи савет судства и Државно веће тужилаца. Такође, на основу напред изложеног може се закључити да и сам Врховни касациони суд има право на иницијативу да покрене поступак за оцену уставности и законитости, јер то право припада сваком физичком и правном лицу. Даље, што се тиче њиховог односа (Уставног суда и Врховног касационог суда), треба рећи да је Уставни суд надлежан да одлучује о сагласности аката овог Врховног касационог суда са Уставом, законом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима. Уставни суд је овлашћен и да решава сукоб надлежности између свих судова у Републици Србији и других државних органа, тако да и у овој надлежности Уставног суда можемо наћи одређену узајамну везу између њега и Врховног касационог суда. На крају, треба рећи да се може претпоставити, мада је то остала до сада неразјашњена недоумица, да и Врховни касациони суд, тј. његова Општа седница или Надзорни одбор могу предложити, тј. дати иницијативу за покретање поступка за разрешење судије Уставног суда²⁹¹.

Глава 6. Однос између законодавне, извршне и судске власти

Када је реч о односу између различитих грана власти, треба рећи да је парламентарни систем такав систем у коме се тежи обезбеђивању постојања равнотеже власти, пре свега, законодавне и извршне. Међутим, ова равнотежа не може да се

²⁹¹ Овде треба рећи да је, када је у питању претходна реформа правосуђа, тј. избор судија од стране Високог савета судства, Уставни суд донео Решење 9. јула 2009. године, којим је одбачена иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба чл. 99. ст. 1, чл. 100. и чл. 101. ст. 1. Закона о судијама, којима се иначе налаже реизбор свих затечених судија, који је доживео неуспех. Парламентарна већина у Народној скупштини Републике Србије је усвојила измене и допуне закона којима је установила да Уставни суд није био надлежан да решава о жалбама неизабраних судија, па је поверила Високом савету судства да о њима решава као о приговорима, иако ниједан од неизабраних судија није изјавио приговор него жалбу. То значи да је орган истог степена, Високи савет судства, требало да "преиспитује одлуке првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности". Очигледно, ово је била политичка одлука и сматрамо да, управо, Уставни суд има искључиву надлежност за испитивање уставности и законитости и да је једино он био надлежан да решава о жалбама не(ре)изабраних судија, што се односи и на судије Врховног касационог суда.

обезбеди уколико самим уставом нису предвиђени механизми који омогућавају успостављање такве равнотеже. Наравно, потребно је да ови механизми функционишу у пракси, јер без тога није могуће да се обезбеди наведена равнотежа. Према схватању професора Ратка Марковића "с гледишта односа између законодавне и извршне власти, могу се разликовати две варијанте парламентарног режима... прва постоји у Великој Британији, друга у Француској"²⁹². У првој варијанти, законодавна и извршна власт нису међусобно раздвојене (подељене), него су спојене, тј. срасле једна са другом. У другој варијанти, обе власти су сачувале своју самосталност и ту имамо ситуацију да постоји одређен степен ривалитета између њих²⁹³. Оно што је посебно значајно да се укаже на овом месту, јесте чињеница да су за постојање парламентаризма неопходна два услова, и то: 1) политичка одговорност егзекутиве пред легислативом и 2) могућност егзекутиве да распусти легислативу.

Значај расподеле надлежности између законодавне, извршне и судске власти је изузетно велики у свакој држави и то, како у теоријском, тако и у уставно-правном смислу. Наиме, ова расподела представља једно од најважнијих и најсложенијих питања у држави, пре свега због чињенице да то није једна статичка категорија, нити једном заувек дата и успостављена. Напротив, расподела овлашћења између различитих грана власти, представља предмет сталних трансформација и промена прилагођавања и преиспитивања. Зато, многи конституционалисти ово питање третирају као једно од централних питања у организацији власти сваке државе, наводећи да таква расподела не сме да наруши принцип самосталности појединих грана власти и обезбеђивања вршења одговарајућих функција од стране њихових органа без притисака са стране (уколико је неопходно да одређен утицај у вршењу појединих функција постоји, онда тај утицај треба да буде што мањи).

Када је реч о политичкој одговорности извршне власти, треба рећи да се она састоји у томе што влада мора да се повуче са свог положаја уколико изгуби поверење већине посланика у парламенту. То је политичка одговорност, с обзиром да, у таквом случају, на страни владе не постоји никаква кривица (незаконитост у раду). Ради се, једноставно, о неповерењу парламентарне већине, па се, отуда, санкција ове одговорности састоји у разрешењу владе²⁹⁴. У таквом случају имамо политичку, за

²⁹² Марковић, Р., *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, 1980, стр. 207-208.

²⁹³ Barthélemy, J., *Le gouvernement de la France*, Paris, 1919, str. 113.

²⁹⁴ Исто.

разлику од судске одговорности²⁹⁵. Међутим, уколико настане нерешив сукоб између законодавне и извршне власти, тј. између парламента и владе, влада распушта парламент. Тада имамо ситуацију у којој је такав сукоб треба да реши народ на изборима, формирањем новог парламента и иницирањем избора нове владе. Наведено право које има извршна власт према законодавној власти, тј. право владе да распусти парламент, не може да се сматра одговарајућим противсредством према одговорности коју влада има пред парламентом. Наиме, ова одговорност владе је стална, непрекидна, па у циљу њеног обезбеђења у односу на парламент, тј. обезбеђења од "страначких савеза у парламенту, направљених само у циљу збацивања владе изгласавањем неповерења", долази до тзв. рационализације парламентаризма. Ова рационализација се, у појединим земљама, врши ради стварања стабилне владе и обезбеђивања њеног несметаног функционисања, а решење се налазило у захтеву да се за покретање одговорности владе тражила квалификована већина²⁹⁶.

У Републици Србији, према важећем Уставу односи између Народне скупштине и Владе Републике Србије, у целини посматрано, одговарају принципу парламентарне равнотеже власти, с обзиром да републички парламент бира и разрешава премијера, кога мандатара за састав Владе предлаже председник Републике. Мандатар је дужан да пред посланицима републичког парламента изложи свој програм и да предложи састав Владе, а то је дужан да учини пре извршног избора. Уколико кандидат за председника Владе не добије потребну већину, читав поступак предлагања кандидата се понавља.

Наравно, Скупштина Републике Србије има политички утицај на састав републичке Владе, што се може закључити на основу чињенице да мандатар за састав Владе (значи, кандидат за премијера) излаже Скупштини свој програм и састав Владе коју предлаже. Наведени утицај законодавне власти према извршној се састоји у томе што посланици Народне скупштине имају могућност да не изаберу за председника Владе кандидата који је понудио листу министара, уколико такав састав не ужива политичко поверење народног представништва. Такође, овај утицај се огледа и у томе што председник Владе има утврђену уставну обавезу да обавештава републички парламент о свим променама које наступе у саставу Владе на чијем се челу он налази. Међутим, треба нагласити да уставне одредбе не дају

²⁹⁵ Спекторски, Е., *Држава и њен живот*, Београд, 1933, стр. 111.

²⁹⁶ Квалификована већина је она која је квалификована да доноси одређене одлуке. Тако, на пример, у парламенту је квалификована већина за мењање закона апсолутна већина посланика, док је за мењање устава, квалификована већина двотрећинска већина посланика.

право Народној скупштини да директно одлучује о именовању, тј. разрешењу појединог министра, с обзиром да такво право припада, искључиво, председнику Владе. Наравно, ни у ком случају се не сме изгубити из вида чињеница да премијер и његови министри могу да буду разрешени од стране Скупштине, уколико у њој буде покренут поступак за ускраћивање поверења Влади.

Системи који су засновани на принципу поделе, односно јединства власти се међу собом доста разликују, али је ту разлику, можда, најбоље објаснити анализом учешћа легислативе и егзекутиве у вршењу нормативне функције. Када је реч о првом систему, тј. о подели власти, треба рећи да у њему нормативну функцију врше, како законодавна, тако и извршна власт, док у другом систему, тј. у систему заснованом на принципу јединства власти то није случај, јер је нормативна функција у рукама законодавне власти. Наравно, треба нагласити да ова правила важе за редовне услове и прилике, тј. услове у којима правни и политички систем функционише нормално. Напротив, у ванредним условима и приликама (тзв. изузетно стање) долази до јачања извршне власти, с обзиром да је она једина у стању да буде ефикасна и делотворна. Управо, због тога, све више долази до преношења тежишта са законодавне на извршну власти, тј. са парламента на владу. Тенденција јачања улоге владе је, данас, све већа, с обзиром да је она тај орган који је све активнији у вођењу политике једне земље, што је случај и код нас. Наиме, најзначајнија улога скупштине се састоји у обезбеђивању и вођењу свеопште дискусије о сваком законодавном или административном проблему, да сагледа одговарајуће законске предлоге са свих аспеката и да, коначно, дâ свој пристанак на законске предлоге, који потичу од овлашћених предлагача. То само потврђује ставове бројних конституционалиста, који су указивали на чињеницу да се преласком са јединства на поделу власти, односно напуштањем скупштинског система и прихватањем парламентарног система, однос између законодавне и извршне власти мења и да улога егзекутиве постаје све значајнија и активнија, док легислатива (скупштина, парламент) постаје орган за дискусију, разговор, причање, расправљање и слично (скупштина потиче од глагола *скупљати*, а означава место на коме се скупљају представници народа; лат. *parlare* - говорити, расправљати).

Отуда се слободно може рећи да *нормативна делатност* представља прву (и, уједно, најважнију) групу послова које обавља Народна скупштина у оквиру своје надлежности. С обзиром да је она носилац уставотворне и законодавне

власти, стварање права је њена најважнија делатност, тако да је Скупштини поверено усвајање Устава, као и одлучивање о његовој промени, усвајање закона и других општих аката (на пример, буџета, завршног рачуна и слично), затим потврђивање међународних уговора, усвајање плана развоја, усвајање стратегије одбране и слично. Када је реч о уставотворној власти, треба рећи да републички Парламент ову власт дели заједно са грађанима, уколико су предмет уставне промене одредбе за које је изричито прописана обавезна потврда на референдуму. У таквом случају, уставни референдум је обавезан, тако да о освајању устава не одлучују само посланици, већ и грађани. Народна скупштина врши самостално или заједно са грађанима законодавну власт (овај други начин остваривања законодавне власти Скупштина остварује ако овлашћени предлагачи поднесу предлог и републички Парламент одлучи да закон изнесе на референдум)²⁹⁷.

Веома је значајно ближе објаснити однос Народне скупштине и Владе, када је реч о одлучивању о рату и миру, као и о проглашењу ванредног стања. Наиме, према одредбама важећег Устава (члан 99. став 1. тачка 5), Народна скупштина Републике Србије одлучује о рату и миру и проглашава ванредно стање, с тим што слична одредба постоји и у члану 200. став 1, којом је одређено да републички Парламент проглашава ванредно стање када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, док члан 201. Устава у ставу 1. утврђује да ратно стање проглашава Народна скупштина. То је тако у редовним ситуацијама и стању када Скупштина може да се састане. Међутим, када републички Парламент, због угрожености опстанка државе или грађана, није у могућности да се састане, "одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе"²⁹⁸. Иста је ситуација и са случајем када због немогућности Народне скупштине да се састане, доношење одлуке о проглашењу ратног стања прелази на друге субјекте, тј. такође на наведена три председника, који то одлучивање спроводе заједно²⁹⁹. Ова одлука о проглашењу ванредног стања мора да буде потврђена од стране републичког

²⁹⁷ Овде треба указати на чињеницу да важећи Устав Републике Србије садржи изричиту уставну одредбу, према којој неки закони не могу да буду предмет одлучивања на референдуму, као што су, на пример, закони који се односе на људска и мањинска права и слободе, порески и други финансијски закони, буџет и завршни рачун, увођење ванредног стања и амнестија, као ни питања која се тичу изборних надлежности Народне скупштине (члан 108. став 2. Устава).

²⁹⁸ Устав Републике Србије, члан 200. став 5. (ова три председника доносе одлуку о проглашењу ванредног стања, под истим условима, као и Народна скупштина).

²⁹⁹ То је тзв. алтернативна процедура и она се примењује само када Народна скупштина не може да се састане.

Парламента у року од 48 сати од њеног доношења, а уколико није у могућности да се састане у овом року, онда чим се стекну услови за то. Но, може се десити да Народна скупштина не потврди наведену одлуку и, у том случају, Устав предвиђа као последицу (прописује одређену консеквенцу) престанак важења такве одлуке на основу самих уставних одредаба. Међутим, мало збуњује чињеница да ова обавеза потврђивања одлуке о проглашењу ратног стања не постоји, тј. нема изричите одредбе која би могла да наложи да и таква одлука буде поднета на потврду Народној скупштини³⁰⁰.

Такође, за анализу је веома интересантна ситуација када Народна скупштина није у могућности да се састане, као и мере којима се одступа од људских и мањинских права које може да пропише Влада (уредбом), уз супотпис председника Републике. Наиме, Уставом је прописана и алтернативна процедура усвајања мера са којима се регулише овај режим одступања од људских и мањинских права и у том случају, на основу самог Устава, овлашћења за прописивање наведених мера одступања прелазе на органе извршне власти, тј. Владу и председника Републике. У таквом случају Влада добија овлашћења на основу уставних одредаба да својом уредбом пропише мере одступања од људских и мањинских права, али да би та уредба била пуноважна, потребно је да буде потписана и од стране председника Републике (потребан је његов супотпис). Међутим, с обзиром да је Уставом прописан кратак рок у коме је Влада обавезна да ову уредбу о одступању од људских и мањинских права поднесе на потврду Народној скупштини (тај рок износи само 48 сати од усвајања уредбе), уколико Скупштина није у могућности да се састане, Влада наведену уредбу подноси на потврду чим Скупштина буде у могућности да се састане и настави свој рад.

Што се тиче надлежности Народне скупштине Републике Србије, треба рећи да њој као носиоцу законодавне власти припадају две веома значајне надлежности, а то су: *избори* и *разрешења*. Један део ових надлежности се односи на избор других органа власти који су на нивоу државе, тј. Републике Србије, а други део се односи на изборе унутар саме Скупштине. Тако, према важећем Уставу Републике Србије из 2006. године, Народна скупштина је овлашћена да бира и разрешава

³⁰⁰ Устав само констатује да све мере које су прописане у овом периоду, тј. у периоду ратног стања, морају да буду поднете Народној скупштини на потврду, када она буде у могућности да се састане (члан 201. став 5.).

председника Владе и њене министре³⁰¹, судије Уставног суда³⁰², председника Врховног касационог суда, председнике судова, судије, републичког јавног тужиоца³⁰³, јавне тужиоце³⁰⁴, заменике јавног тужиоца³⁰⁵, гувернера Народне банке Србије и Савет гувернера³⁰⁶, Заштитника грађана (омбудсмана)³⁰⁷, као и друге функционере који су одређени законом³⁰⁸. О изборима ових органа, Народна скупштина одлучује надполовичном већином укупног броја посланика (апсолутна већина), што према садашњем броју посланика, који је сталан и не мења се у зависности од броја становништва, односно броја бирача (*numerus clausus*) износи 126. Такође, оваква већина (а не квалификована)³⁰⁹, потребна и у још неким случајевима, као што су, на пример: прихватање предлога за изгласавање неповерења Влади или њеном члану³¹⁰, прихватање предлога за изгласавање поверења Влади³¹¹, разрешење члана Владе³¹² и друго. Поред напред наведених надлежности које се односе на избор и разрешења ван саме Скупштине, овај највиши законодавни орган у држави поседује и изборна овлашћења, која се односе на њега самог. Наиме, према члану 104. Устава, председник и потпредседници Народне скупштине (један или више) се бирају већином гласова свих народних посланика, док је Пословником о раду Народне скупштине регулисан избор њеног секретара, председника, чланова радних тела и слично.

Када је у питању однос између законодавне и извршне власти, треба рећи да председник Републике нема право да предлаже законе, али је, ипак, према уставним одредбама, учесник у законодавном поступку, али тек после усвајања закона у народном представништву. Наиме, он је дужан да донесе указ о проглашењу закона (најкасније) у року 15 дана од дана изгласавања закона, ако је закон донет у редовном поступку, тј. (најкасније) у року од 7 дана, ако је закон донет по хитном поступку. Уколико председник Републике својим указом (то је врста подзаконског акта) не прогласи неки закон (или неколико закона) и исти

³⁰¹ Исто, члан 99. став 2. тачка 1, затим члан 105. став 1. тачка 9. и члан 127.

³⁰² Исто, члан 99. став 2. тачка 2, члан 105. став 1. тачка 11. и члан 172. став 2. и 3.

³⁰³ Исто, члан 99. став 2. тачка 3, члан 105. став 1. тачка 12. и члан 144. став 1.

³⁰⁴ Исто, члан 99. став 2. тачка 3, члан 105. став 1. тачка 12. и члан 159. став 2.

³⁰⁵ Исто, члан 99. став 2. тачка 3. и члан 159. став 9.

³⁰⁶ Исто, члан 105. став 1. тачка 14.

³⁰⁷ Исто, члан 99. став 2. тачка 5, члан 105. став 1. тачка 14. и члан 138. став 3.

³⁰⁸ Исто, члан 99. став 2. тачка 6.

³⁰⁹ Устав изричито наводи која су то питања из надлежности Народне скупштине о којима она одлучује квалификованом већином.

³¹⁰ Устав Републике Србије, члан 130. став 3.

³¹¹ Исто, члан 131. став 3.

³¹² Исто, члан 131. став 5.

врати Народној скупштини на поновно одлучивање, она није у обавези да поново гласа о том закону, али уколико одлучи да поново гласа о таквом закону добијеном натраг од извршне власти, тј, од председника Републике, закон се изгласава већином од укупног броја посланика (апсолутна већина - члан 113. став 2.). Међутим, уколико Народна скупштина Републике Србије поново изгласа тај закон, председник Републике је дужан да га прогласи, а уколико он то не учини у Уставом предвиђеном року, указ о проглашењу закона доноси председник Народне скупштине (значи, то је само изузетно). Овде треба нагласити и чињеницу да уставни систем Републике Србије не предвиђа премапотпис и право законодавног вета, из чега се може закључити да председник Републике има одређена права у законодавном поступку, која нису само протоколарног карактера³¹³. Оно што треба рећи јесте да један од носилаца извршне власти, тј. председник Републике Србије има према носиоцу законодавне власти, тј. Народној скупштини, право суспензивног вета и оно представља једно од његових најзначајнијих права. Наиме, оно представља инструмент путем којег председник може да утиче непосредно на законодавну власт, тј. на њену делатност и да учествује у вршењу функције ове власти.

Такође, поред напред наведеног односа између Народне скупштине и председника Републике, који се тиче законодавног поступка, између ове две политичке институције постоји и однос приликом избора председника. Наиме, он се бира на непосредним изборима, тајним гласањем, али изборе за ову функцију расписује председник Народне скупштине и то 90 дана пре истека мандата председника Републике, с тим што расписани избори за ову највишу државну функцију морају да буду окончани 60 дана од дана расписивања (члан 114. став 2. Устава). Уставом је, такође, предвиђено да председник Републике приликом ступања на дужност полаже заклетву пред Народном скупштином и то је веома значајан моменат (правно релевантан), с обзиром да од тада почиње да тече мандат председника Републике, сагласно уставним одредбама предвиђеним чланом 116. став 1. Устава Републике Србије. Међутим, у свему томе се не исцрпљује однос између ова два државна органа, с обзиром да председник Републике, уколико поднесе оставку, о томе обавештава јавност, али и председника Народне

³¹³ Међутим, председник Републике има право суспензивног вета, које спада у једно од најзначајнијих права, а служи као инструмент помоћу кога председник Републике као носилац законодавне власти, има могућност да непосредно утиче на Народну скупштину, тј. на њену законодавну делатност. На тај начин, он учествује у вршењу законодавне власти.

скупштине. Овде постоји једна недоумица на коју су често указивали поједини конституционалисти, а која се тиче уставних правила за подношење оставке, која су контрадикторна. Наиме, према члану 116. став 5. Устава "председник Републике подноси оставку председнику Народне скупштине", док према одредбама члана 117. став 1. овог акта "кад председник Републике поднесе оставку, он о томе обавештава јавност и председника Народне скупштине". Отуда се не зна да ли он подноси оставку председнику републичког Парламента или га, пак, само обавештава о томе да је поднео оставку, јер уколико га само обавештава, оправдано се поставља питање (које остаје отворено), коме он подноси оставку.

Поред тога, Устав је регулисао и њихов међусобни однос приликом разрешења, које може да наступи због повреде Устава, одлуком Народне скупштине, гласовима најмање 2/3 народних посланика³¹⁴. Наиме, у поступку одлучивања о повреди Устава од стране председника Републике учествују, како Народна скупштина, тако и Уставни суд Републике Србије. Сам поступак одлучивања о наведеној повреди Устава започиње подношењем предлога за покретање поступка и то, најмање од стране 1/3 народних посланика (члан 118. став 2. Устава), с тим што Народна скупштина одлучује о томе да ли ће покренути поступак за утврђивање одговорности председника Републике или не. Такву одлуку о евентуалном покретању поступка у Народној скупштини, усваја се већином гласова присутних посланика, под условом да на тој седници присуствује већина народних посланика. Међутим, утврђивање постојања повреде Устава спада у надлежност Уставног суда, који најкасније у року од 45 дана има обавезу да по покренутом поступку за разрешење председника Републике донесе одлуку о томе да ли је он повредио Устав. Такву одлуку Суд доноси већином гласова свих судија и дужан је да је достави Народној скупштини, која доноси коначну одлуку о разрешењу (уколико се утврди да повреда Устава постоји). Да би председник Републике, у таквом случају, био разрешен своје дужности, неопходно је да Скупштина донесе одлуку гласовима најмање 2/3 народних посланика.

Овде се, међутим, поставља једно питање од стране бројних конституционалиста и оно је, до дана данашњег, остало отворено, а тиче се, управо, напред наведене надлежности Народне скупштине Републике Србије (у претходном пасусу) да она може да доноси одлуку после одлуке Уставног суда.

³¹⁴ Устав Републике Србије, члан 118. став 1.

Највероватније је то учињено због тога што је Уставни суд орган који је стручан и који, као такав, има уставну обавезу да штити уставност и законитост, док је Скупштина представнички (политички) орган, који није стручан и нема ту надлежност да утврђује да ли је председник Републике повредио Устав. Међутим, то оставља даљу дилему, да ли је могуће да један политички орган гласа о одлуци стручног органа (у овом случају Уставног суда), која је према самом Уставу "коначна, извршна и обавезујућа", тј. против ње није допуштена жалба или неки други правни лек, примењује се непосредно и односи се на све субјекте у друштву (како на физичка, тако и на правна лица – укључујући и републички Парламент) обавезујући их да се понашају по њој³¹⁵. Уколико би се строго поштовала ова одредба, ниједан други орган или политичка институција (па, чак, ни Народна скупштина) не би могао да доноси мериторну одлуку о одлуци Уставног суда.

Такође, треба рећи да се однос између председника Републике, као једног од носиоца извршне власти и Народне скупштине, као носиоца законодавне власти, не исцрпљује у свему што смо до сада навели и да тај однос постоји и по питању имунитета шефа државе. Наиме, он ужива имунитет и ту заштиту у вршењу његових надлежности омогућује му сам Устав (члан 119. став 1), али о имунитету председника Републике, који је по обиму, садржају и квалитету имунитетских права идентичан оном који је обезбеђен и народним посланицима³¹⁶, одлучује Народна скупштина.

С обзиром да према нашем важећем Уставу из 2006. године, не постоји функција потпредседника Републике, у случају када је шеф државе спречен да обавља своју дужност или када му мандат престане пре истека времена на које је изабран (пет година), замењује га председник Народне скупштине. Први човек републичког Парламента замењује шефа државе и у случају ако је он привремено спречен да обавља своје председничке дужности (члан 120. став 1.) и то замењивање може да траје најдуже три месеца. Због тога је председник Народне скупштине дужан да распише председничке изборе, али тако да се они одрже најкасније три месеца од настанка спречености председника Републике, тј. од

³¹⁵ Устав Републике Србије из 2006. године, члан 166. став 2.

³¹⁶ Овај имунитет је гарантован председнику Републике и он може бити материјални и процесни. Прва врста имунитета штити шефа државе од позивања на кривичну или неку другу одговорност, уколико изрази своје мишљење или донесе одлуку у вршењу своје функције. Друга врста имунитета штити његову личну слободу, тако да ако се позове на имунитет, не може да буде притворен, нити против њега може да се води кривични и други поступак у коме се може изрећи казна затвора, без одобрења Народне скупштине (оваква имунитетска заштита обезбеђена је сваком народном посланику, па се може применити и на председника Републике - члан 113. Устава).

престанка мандата на који је биран. Ово замењивање је регулисано чланом 120. Устава, али се у три кратка става овог члана не одређују надлежности председника Народне скупштине приликом замењивања председника Републике, нити се прописују нека ограничења. Можда се ту може приговорити одређеној недоречености уставописаца, јер не постоји ни једна одредба у наведеном или неком другом члану, која ближе говори о томе да ли је могуће да председник Парламента истовремено обавља и функцију председника државе, с обзиром да су то две најважније функције. С друге стране, у одредбама које регулишу положај председника Републике, недвосмислено је прописано да "председник Републике не може да обавља другу јавну функцију или професионалну делатност" (члан 115. Устава), јер у супротном долази до повреде уставног правила о забрани сукоба интереса. Наиме, члан 6. Устава у ставу 1. недвосмислено утврђује да "нико не може вршити државну или јавну функцију, која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима". Управо је ова одредба, која представља забрану сукоба интереса, од изузетног значаја за поштовање принципа поделе власти, јер је општа и односи се на свако лице које врши неку државну или јавну функцију³¹⁷. Отуда, ако би се поштовале наведене одредбе које налажу поделу власти у Републици Србији и немешање законодавне и извршне власти, председник Народне скупштине Републике Србије не би могао, истовремено, да обавља и функцију председника Републике Србије.

Наиме, према уставним одредбама које смо овде навели, те две функције су неспојиве и долази до сукоба интереса, мада се нигде конкретно не говори о томе да председник републичког Парламента не може, истовремено, да обавља и функцију шефа државе. Надамо се да ће у предстојећим уставним реформама ово питање да буде детаљније регулисано и да неће изазивати недоумице, како у теорији, тако и у пракси, с обзиром да је у првом делу важећег Устава Републике Србије који носи назив "Начела устава", на самом почетку, у члану 4. предвиђена организација власти према принципу поделе власти. Став 2. наведеног члана недвосмислено утврђује да "уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску".

³¹⁷ Овде се може навести још једна дилема око употребе термина, што ствара одређене коментаре и неслагања правних теоретичара, јер се у неким члановима користи термин "неспојивост функција", а у неким другим одредбама "сукоб интереса". На пример, први термин се користи у члановима 115, 126, 152. и другим, док се термин "сукоб интереса" наводи у члановима 6, 173. и другим.

Коначно, однос председника Републике и Народне скупштине Републике Србије, огледа се и у доношењу Закона о председнику Републике, с обзиром да Устав изричито прописује (члан 121.) да се о председнику Републике доноси закон³¹⁸, ради ближег регулисања његовог рада, организације послова и остваривања његових надлежности прописаних највишим општим правним актом. Зато бисмо овде могли нешто рећи о овом Закону који, на неки начин, исправља наведену недореченост Устава, када је у питању замењивање председника Републике од стране председника Народне скупштине. Према члану 17. став 2. овог Закона, председник републичког Парламента, док замењује шефа државе, овлашћен је да представља нашу земљу унутар и ван ње, да распише изборе за Народну скупштину и да јој предложи кандидата за председника Владе, да прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника, као и да командује Војском Србије. Међутим, он је дужан и да распусти Народну скупштину у свим случајевима у којима је то уставна дужност председника Републике и да сваки изгласани закон прогласи указом (став 3).

Поред напред детаљно анализираног односа између законодавне и извршне власти, тј. између Народне скупштине, с једне стране и Владе и председника Републике Србије, с друге стране, веома је интересно и неопходно указати на специфичности односа између законодавне и судске власти. Тај однос може да буде вишеструк, али се, пре свега, тиче избора и разрешења, који се налазе у надлежности републичког Парламента. Ту, најпре, мислимо на избор судија, који је регулисан чланом 99. став 2. тачка 3, чланом 105. став 1. тачка 13. и члана 147. став 1. Устава. Тако, према наведеним уставним одредбама, Народна скупштина бира судије и заменике јавних тужилаца и то тако што на предлог Високог савета судства, бира за судију лице које се први пут бира на судијску функцију. Скупштина одлуку о овом избору доноси већином гласова свих народних посланика Народне скупштине. Таквом лицу мандат траје три године, а након протека овог мандата, судија може да буде биран за трајно обављање свог позива и у таквом случају, мандат за који се бира није временски ограничен, али уместо Народне скупштине, избор врши Високи савет судства, што је регулисано чланом 147. став 3. Устава. Такође, наведеном Савету је поверено и одлучивање о избору судија који су на сталној судијској функцији у други или виши суд.

³¹⁸ Закон о председнику Републике ("Службени гласник РС", бр. 111/2007).

Народној скупштини је поверен и избор јавних тужилаца и њихових заменика, с тим што она одлучује и о престанку функције јавних тужилаца. Наиме, Уставом је прописано да одлуку о наведеном престанку функције Скупштина доноси већином гласова народних посланика, а уколико је у питању доношење одлуке о разрешењу, таква одлука се доноси на предлог Владе. За разлику од престанка функције јавног тужиоца, када је у питању престанак функције његовог заменика, одлуку доноси Државно веће тужилаца. Против таквих одлука, и јавни тужилац, и његов заменик, имају право жалбе Уставном суду, која уколико се поднесе, искључује право подношења уставне жалбе. Такође, републичком Парламенту је поверено и бирање и разрешење републичког јавног тужиоца. Избор на ову високу функцију Народна скупштина врши на предлог Владе, а по прибављеном мишљењу свог надлежног одбора, док одлуку о престанку ове функције Скупштина, такође, доноси на предлог Владе. Овим изборима и разрешењима није исцрпљена надлежност законодавне власти према судској власти, јер Народна скупштина бира и председнике судова и одлучује о престанку њихове функције.

Посебно је интересантна улога законодавне власти у избору судија Уставног суда, као и њихов међусобни однос. Према одредбама члана 105. став 1. тачка 11. Устава, Народна скупштина бира судије Уставног суда и одлучује о њиховом разрешењу и престанку мандата. Наиме, доношењем новог Устава је промењена структура, начин рада и обим надлежности Уставног суда, који према важећим прописима има 15 судија, који се бирају и именују на девет година. Од овог броја судија, пет судија бира Народна скупштина између 10 кандидата које предложи председник Републике, док председник Републике именује пет судија Уставног суда између 10 кандидата које предложи Народна скупштина. Ту је, очигледно, присуство политичког момента, јер 2/3 од укупног броја судија Уставног суда бирају две политичке институције. Тек трећу трећину, тј. преосталих пет судија, именује општа седница Врховног касационог суда између 10 кандидата, које на заједничкој седници предложе Високи савет судства и Државно веће тужилаца.

Наведену материју, која је посвећена саставу Уставног суда, као и избору и именовању његових судија, регулише сам Устав Републике Србије, управо због значаја ове материје и обезбеђивања независног положаја Уставног суда и независности његових чланова. Ту мислимо, пре свега, на начин избора судија овог суда и дужину њиховог мандата, затим на судску имунитетску заштиту и

неспојивост обављања ове изузетно значајне, сложене и одговорне функције са неком другом јавном функцијом, као и на разлоге за престанак судијског мандата. Управо, начин избора чланова једног органа обезбеђује њихову независност и самосталност, а то је посебно значајно обезбедити када су у питању судије Уставног суда. Зато, Устав као највиши општи правни акт у нашој земљи, утврђује основна правила према којима једно лице може да се кандидује за судију Уставног суда, као и правила њиховог избора. Као што смо напред навели, прописани начин предлагања, избора и именовања судија овог суда је до сада показао своје добре и лоше стране, тако да ће о томе бити сигурно доста речи у актуелној јавној расправи о промени важећег Устава, која је започела још 2016. године.

У претходном делу рада смо највише пажње посветили односу законодавне и извршне власти међусобно, као и утицају ових власти на састав, избор и именовање носилаца правосудних функција. Такође, у последњем пасусу смо указали на чињеницу да је, због обезбеђивања независности и самосталности судија Уставног суда, самим Уставом утврђен састав, избор и именовање његових чланова. Међутим, да бисмо створили комплетнију слику овог односа, веома је значајно да укажемо и на основну функцију уставног судства уопште, па тако и нашег Уставног суда, која се састоји у контроли уставности и законитости свих прописа и општих аката које доносе законодавна и извршна власт. Наиме, ово је веома значајна надлежност, чија се основна сврха састоји у очувању уставности и законитости. Отуда, она укључује у себи и право на укидање неуставне законске одредбе (закона), уредбе извршне власти (влaде), прописа органа државне управе, као и других прописа и општих аката. Због тога се слободно може рећи да је уставно судство прави чувар уставног начела поделе власти и, као такво, представља истинску брану неуставном и незаконитом понашању законодавне и извршне власти³¹⁹. Имајући то у виду, одлуке уставних судова имају неколико значајних особина, од којих су две посебно значајне, а то су: 1) општеобавезност и 2) извршност. Уколико је потребно, извршна власт оличена у влади обезбеђује њихово извршавање.

Када је реч о уставној пракси у Републици Србији, треба рећи да и наш Уставни суд, као самосталан и независан државни орган "штити уставност и

³¹⁹ Међутим, овде треба указати на чињеницу да су уставна улога и пракса уставних судова, нажалост, у великом раскораку.

законитост и људска и мањинска права и слободe"³²⁰, а његове су одлуке коначне, извршне и општеобавезујуће. Ова контрола уставности и законитости и непосредна уставно-судска заштита наведених права и слобода, од посебног су значаја за положај Уставног суда, при чему треба посебно нагласити какво је дејство његових одлука. Наиме, на самом почетку овог пасуса смо навели да су одлуке овог Суда *општеобавезујуће*, јер се односе на све субјекте у друштву (а не само на оне које су у спору) и то, како на физичка, тако и на правна лица. Такође, према одредбама важећег Устава³²¹, одлуке наведеног Суда су *извршне*, јер се непосредно примењују, али и *коначне*, јер против њих не може да се изјави жалба или поднесе неки други правни лек. Наравно, на овом месту, где говоримо о дејству одлука Уставног суда, треба рећи да је њихово дејство различито и да зависи од природе правног акта који је био предмет расправљања пред Уставним судом, тј. чија су уставност и законитост биле оспорене. Тако, могуће је разликовати две ситуације које се тичу дејства одлука Уставног суда. Прву ситуацију имамо у поступку у коме је закон проглашен пре него што је Уставни суд донео одлуку о његовој уставности. Другу ситуацију имамо у случају када је Уставни суд донео одлуку о оцени уставности закона и пре него што је закон проглашен?!

Имајући у виду ограниченост простора у овом раду и тежњу да исти буде што конкретнији у анализи појединих појмова и института, указаћемо на чињеницу да, када је реч о првом случају, тј. када је закон проглашен пре доношења одлуке о његовој уставности од стране Уставног суда, овај Суд наставља одлучивање о уставности у редовном поступку оцене уставности. Такође, сматрамо да је, управо ово место на коме треба да нешто више кажемо о судској власти на територији Републике Србије. Наиме, према одредбама самог Устава, судска власт у нашој земљи је јединствена на целој територији Републике Србије, док су судови самостални и независни у свом раду и суде само на основу Устава, закона и других општих аката. Међутим, и поред ових уставних одредаба (члан 142. став 2.), законодавна, а нарочито извршна власт, остварују снажан утицај на рад судова и то, почев од избора судија, њиховог разрешења, материјалног положаја и друго. Примера за то има доста, али ћемо указати само на неколико најважнијих, као што

³²⁰ Устав Републике Србије, члан 166. став 1.

³²¹ Устав Републике Србије из 2006. године регулише дејство одлука Уставног суда, само када су у питању одлуке које овај Суд доноси у поступку којим се врши оцена уставности и законитости.

је случај са чињеницом да шеф државе може да врши накнадни утицај на правоснажне судске одлуке путем свог уставног права – помиловања, док то исто чини и скупштина путем амнестије. На тај начин, као што видимо, извршна и законодавна власт директно утичу на судске пресуде које су правоснажне и тако их мењају или стављају ван снаге.

Овде је веома значајно указати на утицај министарства правде на организацију и рад судова. Наиме, уставно гледано, утицај овог органа државне управе је доста споран, јер постоји мишљење да је он пренаглашен. То се односи, пре свега, на избор и разрешење судија о материјални положај судова, што одступа од основних правила принципа поделе власти, при чему је посебно неспојива чињеница са овим принципом да наведено министарство, као један од ресора Владе Републике Србије (управни орган), доноси судски пословник. Ово напомињемо са разлога што се, на тај начин, у знатној мери, доводи у питање самосталност и независност судства, што је у супротности са самим Уставом Републике Србије из 2006. године, који је својим одредбама прописао да су судови "самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката" (члан 142. став 2). Ово је нормативно (теоријски) утврђено и оваква уставна гаранција поделе власти треба да се реализује и у стварности, путем институција које ову поделу омогућавају. Међутим, често се дешава да се стварно и нормативно не подударају и да једно пише у Уставу, закону или неком другом општем акту, а да се у реалности (стварном животу) дешава нешто сасвим друго. Отуда се често могу уочити односи између носилаца појединих власти, које нису увек логичне и које се, управо, косе са неким основним постулатима, на којима се заснива начело поделе власти.

Данас, највећи број савремених демократских држава организује власт према наведеном начелу, тако да је принцип јединства власти, који се раније доста примењивао (посебно у земљама реал-социјализма), постао изузетак. Свака држава, тј. њен правни систем, представља један "живи организам" и зато, као главни циљ поставља доношење сопственог устава (највишег општег правног акта), који овлашћује друштво да организује власт према сопственом нахођењу. Показало се кроз историју да је, управо, напред наведено начело поделе власти, најбољи начин за успостављање одговарајућих односа између појединих власти (законодавне, извршне и судске), њихову међусобну контролу, утицај и узајамно балансирање. После револуционарних дешавања, ратних сукоба и других

ванредних околности, када је држава исцрпљена, разорена и када настоји да изађе из друштвене и економске кризе, када настоји да обнови разорене капацитете и створи једно ново, напредније друштво, најчешће се примењује принцип демократског јединства власти за организацију власти у таквој држави. Наша држава је, нажалост, прошла један тежак постреволуционарни период после завршеног Другог светског рата, који се заснивао на централизованом управљању привредом, недостатку демократских односа и институција и строгом планском економском развоју, у коме није било много места за самосталност и независност и развој демократских институција. Власт је деценијама (скоро пола века) била организована према начелу демократског јединства власти (скупштински систем), да би тек после пропасти социјализма у свету и код нас, Уставом Републике Србије из 1990. године, нормативно била прокламована подела власти, али изгледа само ради "козметике", јер у стварном политичком животу тадашње Србије није било много примеса овог начела. Тек је важећим Уставом Републике Србије из 2006. године (тзв. Митровданским уставом) наступило раздобље када је начело поделе власти, и формално правно проглашено, и реално примењено у пракси, иако је од самог ступања на снагу овог Устава било доста примедби на поједина уставно-правна решења, па чак и на расподелу власти у нашој земљи. Због тога је неопходно у наредном периоду приступити обнови и изградњи низа институција демократског јавног мњења и цивилног друштва, омогућити већу независност медијима и пуно поштовање људских слобода и права. Наравно, треба указати на чињеницу да се то може остварити само у једном економски далеко развијенијем друштву, политички и социјално знатно стабилнијем. Наша држава се налази у процесу европских интеграција и неопходно је да постане саставни део европских и других међународних асоцијација, Само се тако може обезбедити да економски и правни систем Републике Србије буду компатибилни са општеприхваћеним европским и, уопште, међународним стандардима и праксом.

Глава 7. Посебан положај самосталних регулаторних и независних тела у правном систему Републике Србије

У систему поделе власти успостављеном Уставом Републике Србије из 2006. године, посебно место заузимају самостални републички органи и независна тела тако да се иста могу сматрати *sui generis* носиоцима јавних овлашћења. Наиме,

овде треба нагласити да Република Србија, због низа историјских опште-познатих околности, прилично касни у односу на већину европских држава у позиционирању ових органа у систему поделе власти. Историјски гледано, обимна и дуготрајна искуства и пракса држава чланица Европске уније и САД-а, настала је као резултат потребе да се одређени државни послови обављају независно од политичке контроле владе, као представника извршне власти. Циљ таквог обављања одређених државних послова је био омогућавање што успешније либерализације тржишта и тада вршених приватизација дојучерашњих државних предузећа. Ова предузећа су пословала у, до тада, доминантном кејнзијанском моделу³²², чија је карактеристика била да, управо, држава води највећа и најзначајнија предузећа, која су обављала послове од општег друштвеног интереса и због тога, скоро по правилу, имала и монополистички положај. У том смислу, држава је имала намеру да се из наведених предузећа повлачи као власник и као управљач, али је и даље остала потреба да наведену област регулише, у овом случају као регулатор преко независних и самосталних органа. Овакав процес је био инициран одлукама Маргарет Тачер, која је примером Велике Британије инспирисала и остале државе да започну сличне процесе.

Самостална регулаторна тела представљају такве институције, које су својствене држава у којима се примењује англосаксонско право, мада се њихово оснивање и организација прихватају последњих неколико деценија и у државама у којима се примењује европско континентално право, док се последњих десетак година, ова тела прихватају и у тзв. транзиционим земљама³²³, у које спада и Република Србија, која доста касни са оснивањем ових независних регулаторних тела у поређењу са већином преосталих транзиционих држава Централне и Источне Европе. Наиме, у нашој земљи се са оснивањем и радом наведених тела започело тек крајем 2000. године, тј. после познатих петооктобарских промена, које су имале за циљ политичке и економске реформе. Како је реформа државне

³²² Џон Мејнард Кејнс (1883-1946.), енглески економиста, оснивач модерне макроекономије. Он је био главни заступник државног интервенционисања у економији, које представља једну од мера владине политике. По овом моделу, који је он предлагао, влада може да користи одређене мере фискалног и монетарног карактера, ради смањивања последица економских криза, као што су рецесија, депресија и друге. Кејнс је предлагао стварање "мешане привреде", тј. такве привреде у којој доминира приватни сектор, с тим што у њој значајну улогу имају влада и јавни сектор.

³²³ За неку земљу се може рећи да се налази у процесу транзиције, у случају када своју планску привреду (социјализам) мења у привреду која се заснива на слободном тржишту (капитализам). За такву привреду је карактеристично да тржиште формира цене, а не држава (слободна, а не диригована привреда). За тај процес економске либерализације карактеристично је уклањање организационих и трговинских баријера, у циљу лакшег кретања приватног капитала.

управе у оквиру овог реформског програма имала централно место, увођење самосталних регулаторних тела се, у оквиру наведене реформе, поставило као веома значајно питање. Наиме, ова тела су представљала нови статусно-правни и организациони облик у оквиру постојећих државних органа Републике Србије, а њихово увођење је било потребно ради модернизације и развоја државне администрације.

Устав Републике Србије наводи поједине самосталне републичке органе и независна тела у својим одредбама, као што су, на пример, Народна банка Србије (члан 95.), Државна ревизорска институција (члан 96.), Заштитник грађана (члан 138.), с тим што поред ових органа постоји и низ других самосталних, независних регулаторних тела, која су у међувремену формирана, захваљујући развоју правног система Републике Србије, захтевима Европске комисије у процесу придруживања Србије Европској унији, потребама регулисања одређених области и другим разлозима, а који самим тим, нису могли бити поменути у Уставу Републике Србије, јер су настали и формирали се након доношења Устава, што никако не би смело доводити у питање њихов значај и кредибилитет.

Посебно треба нагласити чињеницу да је аутор ове дисертације и лично допринео јачању позиција самосталних, независних регулаторних тела у односу на извршну власт, оличену у Влади, као последњи председник Републичке комисије за заштиту права понуђача у поступцима јавних набавки, кога је именovala Влада Републике Србије и први председник Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, кога је по први пут бирала Народна скупштина Републике Србије. Да је ово регулативно тело на најбољи начин одговорило својој улози државног органа, потврђује и чињеница да је за свој рад добило одличне оцене и позитивне критике од стране Европске комисије и SIGMA-е (*Support for Improvement in Governance and Management*)³²⁴, што је значајно допринело да једно од првих поглавља која су отворена у поступку придруживања Европској унији, буде и Поглавље 5. под називом "Јавне набавке"³²⁵, која је у протеклом периоду до

³²⁴ **Подршка за побољшање владавине и управљања** - заједничка је иницијатива Организације за економску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Co-operation and Development* - ОЕЦД) и Европске уније, која је покренута 1992. године, ради подршке пет земаља Средње и Источне Европе приликом реформе њихових државних управа.

³²⁵ Јавне набавке представљају веома битан део и значајну карику у функционисању привреде сваке државе. Због тога је неопходно да се обезбеди такав систем јавних набавки, који је делотворан и који може да доведе до постизања циљева слободног тржишта. Притом је, посебно битно обезбедити поштовање правне тековине ЕУ о јавним набавкама, које се заснивају на принципима, као што су видљивост, равноправан третман, слободна конкуренција и недискриминација.

формирања ове Комисије, од стране Народне скупштине Републике Србије, била лоше оцењивана.

Стварање, развијање и функционисање ових самосталних регулаторних и независних тела, тј. недржавних субјеката управе, услед процеса модернизације система, довело је до тога да се на њих преносе одређени послови који су у надлежности органа државне управе. То се чини због тога што су регулаторне и друге агенције у стању да брже, квалитетније и уз мањи утросак новчаних средстава обаве поверене послове изван органа државне управе. Због тога већина држава чланица Европске уније, у том погледу има велико искуство и дуготрајну праксу. То је од вишеструке користи јер, с једне стране омогућава да органи државне управе буду растерећени, док с друге стране, обезбеђује независну регулацију и управљање без утицаја владе и њених министарстава(наравно, подразумева се да су у питању краткорочне политичке претензије, а не дугорочна политичка усмерења, нити правци дугорочног развоја земље).

Управо, због напред наведених разлога, бројне државе у свету су основале таква тела, односно агенције – енгл. *Independent regulatory agencies* (на пример, САД, Француска, Велика Британија и друге). Тако, ове агенције у САД-у имају изузетно велику самосталност, с обзиром да не припадају било ком управном ресору, па се, отуда, и не налазе под контролом неког ресорног старешине. Такође, ни председник државе нема могућност да врши директну контролу над овим телима. Због тога се може рећи да је за ова тела (агенције) карактеристично да се на њиховом челу не налази један старешина, него група руководилаца, да чланови овог колективног органа управљања могу да буду разрешени својих функција, само ако постоје јасни разлози, иако их председник државе поставља непосредно на тачно одређен мандатни период³²⁶ (то није случај са већином других службеника, који се налазе унутар извршне власти и које председник може врло лако, уколико то жели, да разреши њихових функција). Што се тиче Француске, треба рећи да су ова тела почела да се оснивају и да раде током седамдесетих година прошлог века и да представљају "регулаторне организације које раде у име државе, имају јавна овлашћења, али не зависе од владе"³²⁷. Наведена регулаторна

³²⁶ Наравно, овде треба нагласити да председник то чини тек после добијеног мишљења Сената и уз његово одобрење.

³²⁷ Шупут, Д., *Самостална регулаторна тела у правном систему Републике Србије*, у: Телекомуникације – Научни часопис Републичке агенције за електронске комуникације, број 3, доступно на:

тела су, значи, саставни део државног апарата али су, ипак, самостална и независна у свом раду, јер не подлежу хијерархији органа који чине извршну власт, без обзира што њихове руководиоце, у највећем броју случајева, именује председник Републике својим декретом³²⁸. Коначно, потреба обављања одређених државних послова независно од владе и без њене директне контроле, условила је настанак самосталних регулаторних тела и у Великој Британији, где она спадају у групу тзв. не-департаментских јавних тела. Иако их оснива влада (зато њој и одговарају за свој рад), ова тела имају своје независне буџете, сопствено особље и слично. Но, и поред тога, присутне су критике о политизацији и недостатку одговорности у раду ових тела.

Са оснивањем самосталних регулаторних и независних тела у Србији почело се 2002. године и до сада је направљен крупан корак у погледу доношења закона, путем којих се ова тела оснивају. Међутим, треба нагласити да је у овој области, посебно значајан напредак направљен 2006. године, када је донет нови (још увек важећи) Устав Републике Србије, мада је са оснивањем појединих агенција и комисија започето доста раније, тј. још док је важио Устав Републике Србије из 1990. године³²⁹. Устав Републике Србије из 2006. године је у петом делу, чији је назив "Уређење власти", у одељку четири, под називом "Државна управа", регулисао положај и статус ових тела. Прецизније речено, одредбе члана 136. су посвећене регулисању положаја државне управе, док члан 137. регулише поверавање јавних овлашћења и јавне службе. Ту је, посебно, карактеристично навести одредбу садржану у ставу 3. овог члана, који предвиђа да се "јавна овлашћења могу законом поверити и посебним органима, преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима".

Пре него што се детаљније упустимо у анализу положаја државне управе, указаћемо на одредбе Закона о државној управи³³⁰, које у члану 1. став 2. прописују да "државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације (заједнички назив за сва ова тела јесте "органи државне управе"). Рад свих ових органа државне управе, према одредбама

http://www.telekomunikacije.rs/arhiva_brojeva/treci_broj/mr_dejan_suput:_samostalna_regulatorna_tela__u_pravnom_sistemu_republike_srbije_.165.html, задњи пут приступљено: 24.4.2017. године.

³²⁸ Карактеристично је навести да су ова тела у Француској политички самостална, а организационо независна. То је учињено да би она била стручна и легитимна. Због тога је њихов број у овој држави све већи, као и број области у којима ова тела делују.

³²⁹ Шупут, Д., *Нав. дело*.

³³⁰ "Службени гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014.

члана 3. наведеног Закона, подлеже надзору Владе Републике Србије. Поред тога, веома је значајно анализирати организационе облике предвиђене Законом о државној управи, па тако према члану 4. овог Закона "поједини послови државне управе законом се могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (заједнички назив за сва ова тела јесте "имаоци јавних овлашћења)".

Када је реч о положају државне управе, треба рећи да је он одређен самим Уставом Републике Србије из 2006. године и да је, према одредбама члана 136. став 1. овог Устава "државна управа самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади". Међутим, овде треба рећи и то да послове државне управе обављају министарства и други органи и да постоји неколико утврђених уставних принципа на којима почива цео положај државне управе. У те принципе спадају: 1) начело самосталности државне управе; 2) начело везаности државне управе и 3) начело одговорности државне управе за свој рад. Ови принципи се примењују у раду републичких органа управе, који се образују на нивоу Републике, као и у раду покрајинских, градских и општинских органа управе, који се формирају на нивоу покрајине, града и општине. Министарства се образују за поједине ресоре (области), као што су унутрашњи послови, спољни послови, војска, финансије, правда, просвета, наука, здравство, енергетика и друго, а послови државне управе и број ових министарстава се одређује законом. Притом, треба рећи да Влада Републике Србије прописује унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе³³¹.

Посебно су значајне одредбе члана 137. Устава, које регулишу поверавање јавних овлашћења и јавне службе. Ово поверавање се врши у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавање њихових потреба., а поверавање се може извршити из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, као и предузећима, установама, организацијама или појединцима (став 2). Ова овлашћења могу законом да буду поверена и посебним органима, преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. Уставом је

³³¹ Као органи управе могу да се наведу и посебне организације, у које спадају секретаријати, заводи и дирекције. Примера за то има доста, али ћемо овде навести само неколико најважнијих, као што су: Секретаријат за законодавство, Завод за статистику, Хидро-метереолошки завод и Дирекција за имовину Републике Србије.

предвиђено и постојање Заштитника грађана (члан 138), који представља независан државни орган и чија је основна надлежност заштита права грађана. Ово је нова институција у уставном систему Републике Србије, а сам Устав уређује њен статус, избор и разрешење, као и имунитетску заштиту коју ужива. За положај Заштитника је карактеристично навести да почива на начелу независности, који се гарантује и штити (овај положај) строжијом већином гласова (на пример, апсолутна већина, двотрећинска, трочетвртинска и слично). Ову, строжију, већину Устав предвиђа када се одлучује о избору Заштитника грађана, тј. о његовом разрешењу, као и о имунитетској заштити, а због значаја овог органа централне власти, наш Устав прописује да се о њему доноси посебна закон (став 6).

Тренутно у Републици Србији постоји 22 самостална републичка органа и независна тела која регулишу различите области јавних овлашћења, у које спадају:

1. Агенција за борбу против корупције;
2. Агенција за енергетику Републике Србије;
3. Агенција за осигурање депозита;
4. Високи савет судства;
5. Државна ревизорска институција;
6. Државно веће тужилаца;
7. Државно правобранилаштво;
8. Заштитник грађана;
9. Здравствени савет Србије;
10. Комисија за заштиту конкуренције;
11. Комисија за хартије од вредности;
12. Народна банка Србије;
13. Национални просветни савет;
14. Национални савет за високо образовање;
15. Национални савет за културу;
16. Повереник за заштиту равноправности;
17. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности;
18. Регулаторно тело за електронске медије;
19. Републичка агенција за електронске комуникације и поштанске услуге;
20. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки;
21. Социјално-економски савет Републике Србије;

22. Фискални савет.

Свим овим органима заједничко је то да их бира Народна скупштина Републике Србије, што би формално требало да им обезбеди независност у њиховом раду, с тим што су они дужни да овој Скупштини подносе извештај о свом раду. Треба указати на чињеницу да се стиче општи утисак да постоји несклад између формалне и суштинске позиције ових органа, који би, на основу законске регулативе и праксе у њиховом деловању, морали да буду самостални и независни у свом раду. Међутим, често се дешава да је ситуација у пракси другачија. Најочигледнији пример дерогирања основног атрибута њихове самосталности и независности, јесте утицај извршне власти Републике Србије, који се може видети из случајева Народне банке Србије и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, у којима је извршна власт иницирала промену закона и мењајући законске одредбе које се односе на ове органе, бирала нови састав истих. Тиме је, супротно пракси ЕУ, ускраћен мандат овим органима, јер су они били изабрани од стране Народне скупштине Републике Србије. Наиме, у појединим земљама Европске уније (попут Словеније, на пример), када је долазило до промене закона, у завршним и прелазним одредбама је било наглашено да наведени органи обављају свој посао до истека мандата, чиме се штитила њихова позиција у односу на извршну власт. То, међутим, у Србији није био случај и поред негативне оцене европских званичника поводом тога. У случају Закона о јавним набавкама, формални предлагач овог Закона, чак, није била Влада, тј. ресорно Министарство финансија, већ посланичка група већинске партије у Народној скупштини Републике Србије, да би се избегла критика да је извршна власт нарушила самосталност и независност Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки.

Такође, до неуважавања принципа независности у функционисању ових регулаторних тела, долази и у земљама које се налазе у нашем окружењу. Регулаторна реформа је, данас, постала значајан чинилац политике у целом свету, јер сама регулација означава бољу транспарентност, јачу стабилност и већу предвидљивост технолошког развоја, како правног система у целини, тако и државе и локалне заједнице. Поставља се питање откуд толико захтева за регулацијом последњих неколико деценија и који су њени најважнији циљеви? У одговору на ово питање, рећи ћемо да се сама регулација спроводи, ради

успостављања одговарајућег институционалних оквира, либерализације индустрије и отварања тржишта за инвестиције и заступања и спровођења политике конкуренције и заштите крајњих корисника. Такође, убрзани технолошки развој довео је у питање улогу регулатора у спровођењу у дело стратегије уједињеног пружања услуга, с обзиром да се конкуренција последњих деценија нагло развила. Отуда је улога тела за регулацију конкуренције у области комуникације веома порасла. Један од најважнијих изазова, притом, представља осигуравање мера за заштиту корисника услуга, као и конкурената од нелојалне конкуренције.

Наиме, да би се обезбедила што ефикаснија регулација, регулатор мора да има способност да се прилагоди окружењу које је подложно сталним променама, а он, притом, мора да користи одговарајуће механизме, који могу да омогуће ефикасно реализовање постављених задатака, као и да створи потребне услове, који могу да доведу до позитивних тржишних кретања. Због тога је и у развијеним, и у неразвијеним земљама потребно спровести тзв. регулаторну реформу, која мора да има потпуно јасне, свеобухватне и повезане регулаторне механизме. Отуда, треба нагласити да и сама Европска унија захтева од свих њених чланица да образују регулаторна тела која располажу одговарајућим механизмима за спровођење процеса либерализације³³². Директива 2002/21/ЕС, у свом параграфу 11 садржи одредбу да ће "земље чланице гарантовати независност регулаторним телима у циљу непристрасног доношења одлука", а друге директиве Европске уније обавезују регулаторна тела да у обављању својих надлежности поступају "потпуно непристрасно и транспарентно", с тим што морају да располажу потребним ефикасним извршним мерама.

Према томе, када се образују регулаторна тела, законодавац има веома важну улогу, која се састоји у успостављању таквих механизма, који могу да регулатору гарантују пуну независност у односу на законодавну, извршну и судску власт. Зато се најбоље може схватити однос независног регулатора и нивоа власти када се графички прикаже њихов однос из чега се може видети да законодавна, извршна и судска власт, преко независних регулаторних тела, доводи до либерализовања сектора комуникација, спречавања конфликта интереса и стварања стабилног регулаторног окружења. Да би се одредио степен независности регулаторних тела, неопходно је утврдити показатеље који објашњавају њихову

³³² Овакав приступ који смо навели у овом пасусу је први пут уведен у оквиру Директиве 90/387/ЕС, тј. Отворене мреже регулаторних одредаба.

везу са носиоцима законодавне и извршне власти³³³, затим начин именовања руководећих кадрова и могућност да самостално управљају додељеним финансијским средствима и материјалним ресурсима. Ова независност регулатора је неопходна из бројних разлога, а један од њих је и транспарентна примена секторских политика, које доводе до либерализације комуникација и стварања стабилног, правног регулаторног окружења. Ми смо у тексту који претходи овој анализи, указали на чињеницу да пример у Србији доста забрињава, с обзиром да су се, пре неколико година, Министарство за телекомуникације и информатичко друштво, директно умешали у надлежност Републичке агенције за телекомуникације (РАТЕЛ). Наиме, ово министарство је 12. јуна 2008. године, донело решење којим је суспендована загарантова самосталност РАТЕЛ-а и то, Законом о телекомуникацијама, чиме је извршни орган власти стављен изнад законодавне власти.

На крају, треба рећи да многа од горе наведених самосталних републичких органа и независних тела нису остварила основне предуслове за успешан рад, попут обезбеђења одређеног канцеларијског простора, потребног нивоа техничке опремљености, кадровских капацитета и слично. Поред тога, ова тела у правном систему Републике Србије, све до данас нису добила довољно развијен организациони и статусно-правни облик, као имаоци јавних овлашћења. Наиме, самостална регулаторна тела, приликом обављања својих надлежности, суочавају се са многим тешкоћама, при чему, управо, наведени парцијално и непрецизно уређен правни статус представља један од главних узрока за појаву таквих тешкоћа (проблема). С друге стране, чињеница да политичари, који су носиоци појединих функција извршне власти, са неповерењем и подозрењем гледају на рад ових стручних, самосталних и независних вршилаца јавних овлашћења. Тако, на пример, самостална регулаторна тела у нашој земљи се суочавају са чињеницом да избор органа управљања тих тела често касни, пропуштајући и не поштујући рокове који су прописани одговарајућим законима. С друге стране, ова тела у неким државама у којима она постоје, немају одговарајуће (често, ни основне) техничке и материјалне услове за рад, који треба да буде независан и самосталан. Коначно, наведена тела имају својство правног лица у јавном праву и она су, отуда, потпуно независна (како у функционалном, тако и у финансијском смислу)

³³³ Ту се мисли, пре свега, на скупштину, владу и министарства.

од свих државних органа. Управо, због тога, потребно је да правни положај ових самосталних регулаторних тела буде доста боље и детаљније уређен новим законским прописима. Наравно, притом треба бити стручан, мудар и обазрив и изабрати најоптималнија решења, која могу да буду пренета у одређени закон. Посебно је значајно нагласити да приликом коришћења искустава развијених земаља Европе или земаља у транзицији, треба направити критички избор земље, тј. изабрати већи број земаља, како бисмо приликом измене важећих прописа или доношења нових, боље уредили рад самосталних регулаторних тела. У наредном периоду може се очекивати **јачање положаја ових органа у систему поделе власти**, а у том циљу било би неопходно да се и Уставом Републике Србије њихов положај и улога на квалитетнији начин и прецизније регулишу.

Глава 8. Подела власти у аутономној покрајини и локалној самоуправи

Устав Републике Србије из 2006. године у својим одредбама одређује појмове покрајинске аутономије и локалне самоуправе, али регулише и бројна друга питања, као што су, на пример, разграничење њихове надлежности, поверавање појединих питања из сопствене надлежности, као и право на самостално уређивање органа у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Такође, уставним одредбама је предвиђена и сарадња аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Важећи Устав Републике Србије из 2006. године, за разлику од Статута Аутономне Покрајине Војводина, утврђује да уређивање власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос између ове три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли и да је судска власт независна (члан 4). Принцип поделе власти, значи, постоји на републичком, а не постоји на покрајинском нивоу (бар, формално, то тако изгледа). Према уставним одредбама, Република Србија је јединствена држава³³⁴, тј. проста или унитарна држава, самостална и независна, што значи да није чланица неког вишег нивоа организовања (на пример, федерације, као што је то био случај према Уставу ФНРЈ

³³⁴ Правни поредак је јединствен (члан 4. став 1).

из 1946, Уставима СФРЈ из 1963. и 1974. и Уставу СРЈ из 1992.)³³⁵. Постојање аутономних покрајина се помиње у Уставу и њима је посвећено неколико чланова уставног текста (чланови 182-188).

Не можемо, а да на овом месту не укажемо на чињеницу да је једно од основних обележја по коме се аутономна покрајина разликује од суверене државе, тј. од федералне јединице у федерацији, управо, непостојање својства суверенитета (суверене државне власти), као атрибута аутономности. Наиме, то се огледа, по правилу, у томе што аутономије немају *уставотворну власт*, па према томе, ни устав. Оне су, наиме, "креација државног устава", у чијим оквирима могу да имају одређене нормативне функције, али не и суверено и неограничено "уставно право на стварање објективног права". Наравно, ово ни у ком случају не треба да буде нека препрека за сарадњу аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе. Међутим, треба рећи да аутономије поседују изворну *законодавну власт* и то, уосталом, и одговара изворном значењу речи аутономија. Наиме, ова реч представља кованицу од грчких речи *autos* (сам) и *nomos* (закон, правило), тако да у дословном значењу упућују на колективитет који има одређену самосталност приликом одређивања унутрашњих односа у сопственој средини³³⁶.

Ако је реч о федерацији, онда треба рећи да је учешће аутономије посредно и да се оно остварује преко федералне јединице, чији је саставни део та аутономија. Наиме, аутономија није и не може да буде држава, али с друге стране, треба рећи да она не може да буде сведена ни на локалну јединицу, јер је правни и политички субјективитет локалне власти мањи од обима правног и политичког субјективитета аутономне јединице. Међутим, када је реч о односу аутономне јединице и централних органа сложених држава, онда треба рећи да се такво њено учешће не признаје. Упоредивањем аутономије и локалне самоуправе, лако се може закључити да између њих постоји велика разлика, како у погледу аутономности (она је знатно ужа код локалних јединица), тако и у погледу правне снаге нормативних аката који се доносе у овим облицима организовања (у

³³⁵ Према Уставној повељи државне заједнице Србија и Црна Гора из 2003. године, Република Србија је била чланица ове заједнице, која је, уствари, од самог почетка свог конституисања, више личила на конфедерацију, него на федерацију.

³³⁶ Матић, М., *Аутономија*, у: Енциклопедија политичке културе, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 68.

аутономним покрајинама се доносе акти више правне снаге и значаја, док се на нивоу локалне самоуправе доносе одлуке и правни акти нижег ранга)³³⁷.

Када је реч о важећем Уставу Републике Србије из 2006. године, треба рећи да је он својим одредбама прописао да аутономне покрајине, у складу са Уставом и њиховим статутима, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби (члан 179). Такође, највишим општим правним актом наше земље је утврђено да је скупштина највиши орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе³³⁸, при чему прву чине посланици, а другу одборници, који се бирају на мандатни период од четири године. Међутим, оно што треба нагласити и што је веома интересантно за наш рад, јесте чињеница да сам Устав дефинише скупштину као "највиши орган", а не као "најшире представничко тело и орган којег непосредно бирају грађани"³³⁹. Имајући ово у виду, можемо рећи да се власт на нивоу аутономне покрајине, општине и града организује према демократском јединству власти, односно скупштинском систему, како је то било предвиђено и Уставом Републике Србије из 1990. године³⁴⁰.

Ближе упознавање са актуелном организацијом власти на нивоу Аутономне покрајине Војводине, може нам пружити анализа њеног Статута донетог 22. маја 2014. године³⁴¹. Према одредбама овог највишег правног акта АП Војводине, Скупштина је највиши орган који врши нормативне и друге функције, у складу са Уставом, законом и Статутом (члан 30), док је Покрајинска влада извршни орган АП Војводине (члан 44. став 1), која је за свој рад одговорна Скупштини и чији рад, такође, усмерава Скупштина (члан 44. став 2. и 3). Ако упоредимо организацију власти покрајине предвиђену актуелним Уставом Републике Србије из 2006. године и претходним Уставом из 1990. године, уочићемо да постоје, како разлике, тако и сличности. Разлике су више формалне природе, а сличности садржинске. Наиме, претходни Устав је, одређујући организацију покрајине,

³³⁷ О овоме видети шире: Фира, А., *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, Том II, Уставно право Републике Србије и Републике Црне Горе*, универзитетски уџбеник, Агенција "МИР" и ИП "Цветник", Нови Сад, 1993, стр. 255-258.

³³⁸ У ове јединице спадају општина, град и град Београд.

³³⁹ Тако би требало ако се организација власти на нивоу аутономне покрајине врши по принципу поделе власти.

³⁴⁰ Овај Устав је, у великој мери, задржао обележја система који је био предвиђен и Уставом Социјалистичке Републике Србије из 1974. године, који је, такође, власт организовао према скупштинском моделу организације власти.

³⁴¹ "Службени лист АП Војводине", бр. 20/2014.

својим одредбама прописао да су органи аутономне покрајине "скупштина, извршно веће и органи управе" (члан 111. став 1), док важећи Устав ни на једном месту у својим одредбама не употребљава појам "органи аутономне покрајине", него само у члану 179, који носи назив "Право на самостално уређивање органа", утврђује да аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (у складу са одговарајућим највишим општим правним актима) самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби. Следећи члан Устава (члан 180.) у свом првом ставу, само утврђује да је скупштина највиши орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, не помињући ни у једној одредби друге органе власти. Само у члану 126. став 1, који говори о неспојивости функција, Устав прописује да "члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини, посланик у скупштини аутономне покрајине и одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, нити члан извршног већа аутономне покрајине или извршног органа јединице локалне самоуправе (подвукао Б. Галић)". Међутим, анализом одредаба Статута АП Војводине из 2014. године, утврђује се да, поред Скупштине Аутономне покрајине, постоји и Покрајинска влада (не Извршно веће).

Ближом анализом овлашћења Покрајинске владе, чији рад усмерава Покрајинска скупштина, лако се може уочити основна разлика између владе у Аутономној покрајини и владе у Републици, с обзиром да је, сходно члану 122. Устава Републике Србије који регулише положај Владе, недвосмислено утврђено да је Влада носилац извршне власти у Републици Србији и да, као таква "утврђује и води политику", што је регулисано чланом 123. тачка 1. Устава. Међутим, Статутом Аутономне покрајине Војводина то није утврђено, већ се у члану 45, који прописује надлежност Покрајинске владе, само указује да она извршава покрајинске скупштинске одлуке и законе (ако је за то овлашћена). Додуше, у истом члану Статут утврђује да ова Влада "доноси покрајинске уредбе и друге опште акте ради извршавања закона и покрајинских скупштинских одлука, за које је овлашћена законом или покрајинском скупштинском одлуком", али ови акти немају неку значајнију улогу.

Наиме, приликом дефинисања аутономије и њеног карактера, одлучујући је обим надлежности који она поседује, тако да се сва овлашћења аутономије могу поделити, аналогно подели овлашћења у Републици, у три групе делатности, и то: 1) нормативну, 2) извршну и 3) судску. Као што смо из напред наведених, тј. цитираних одредби Устава Републике Србије и Статута Аутономне покрајине

Војводина могли да закључимо, област нормативне делатности аутономије је доста ограничена, јер она нема, ни уставотворну, ни законодавну власт (изузев могућности доношења покрајинских скупштинских одлука и других општих аката, којима се уређују питања од покрајинског значаја). То се може уочити и из чињенице што у положају Аутономне покрајине, нема никаквог облика правосудне аутономије (такав случај је био и са Уставом Републике Србије из 1990. године). У односу на ранији Устав, отклоњен је недостатак, који је омогућавао једно, слободно можемо рећи, нелогично овлашћење Скупштине Аутономне покрајине да може да одлучује о сагласности одлуке и општих аката са Статутом³⁴², јер је ова надлежност карактеристична за уставно судство. Зато је важећим Уставом из 2006. године, предвиђено да Уставни суд одлучује о сагласности Статута и општих аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са Уставом и законом.

Као што смо у једном од претходних пасуса навели, надлежност Покрајинске владе и Владе Републике Србије се разликује, пре свега, у погледу вођења политике на одговарајућем нивоу. Сагласно принципу поделе власти, који представља критеријум за организацију власти у Републици Србији, републичка Влада је овлашћена да води политику и да буде њен носилац, док се за Покрајинску владу то, уопште, не може рећи. Такође, анализом односа између Скупштине Аутономне покрајине Војводине и Покрајинске владе, лако се може уочити одступање од начела поделе власти³⁴³. Тако, на пример, Покрајинска влада не може да поднесе предлог за распуштање Покрајинске скупштине, што Влада Републике Србије може да учини и да председник Републике Србије, на образложени предлог Владе, донесе одлуку о распуштању Народне скупштине Републике Србије. Непостојање наведене могућности на покрајинском нивоу се, донекле може оправдати, јер не постоји председник аутономне покрајине или орган који би био неки пандан њему, а што је и логично. Једино што је у вези превременог престанка мандата Покрајинске скупштине предвиђено, а везано је за Покрајинску владу, јесте чињеница да "одлуку о превременом престанку мандата Скупштине доноси председник Скупштине ако се у року од 90 дана од дана конституисања Скупштине не изабере Покрајинска влада" (члан 40. став 4. Статута АП Војводине). Према томе, на основу напред наведеног можемо закључити да је

³⁴² Ово овлашћење је било предвиђено тада важећим Статутом Аутономне покрајине Војводине, члан 21. тачка 8.

³⁴³ То одступање се, посебно, односи на парламентарни модел принципа поделе власти, који је Уставом предвиђен на нивоу Републике Србије.

власт на нивоу аутономије организована према начелу демократског јединства власти, а не према принципу поделе власти, што значи да ту имамо скупштински модел владавине, а не парламентарни.

Према одредбама важећег Устава Републике Србије³⁴⁴ значајан део највишег општег правног акта наше земље посвећен је регулисању територијалног уређења. Отуда, слободно можемо рећи да Устав из 2006. године на доста детаљнији начин уређује питање локалне самоуправе у односу на Устав из 1990. године, што се може закључити, пре свега, из одговарајућих уставних одредби, које гарантују право грађана на локалну самоуправу³⁴⁵ и које утврђују да је државна власт ограничена правом грађана на локалну самоуправу. Такође, важећим Уставним одредбама је утврђено и да ово право грађана на локалну самоуправу подлеже само контроли уставности и законитости³⁴⁶.

Пре него што се упустимо у анализу организације власти на нивоу локалне самоуправе у Републици Србији и утврдимо да ли је и у којој мери у овој организацији примењен принцип поделе власти, указаћемо на чињеницу да важећи Устав Републике Србије групише све уставне одредбе посвећене територијалном организовању наше земље у три целине: 1) прва целина обухвата чланове 176-181. и носи назив "Покрајинска аутономија и локална самоуправа"; 2) друга целина обухвата чланове 182-187. и регулише статус аутономне покрајине; 3) трећа целина обухвата уставне одредбе садржане у члановима 188-193. и односи се на регулисање статуса јединица локалне самоуправе. Према важећем Закону о територијалној организацији Републике Србије из децембра 2007. године, наша држава има 150 општина у којима се остварује локална самоуправа, с тим што треба нагласити да Србија има 6.155 насеља, распоређених у 29 управних округа. Такође, према одредбама наведеног Закона, Србија има 23 града, међу којима град Београд има посебан статус. Међутим, и поред тога што је самим Уставом

³⁴⁴ Овде ћемо указати на чињеницу да је од самог доношења нашег актуелног Устава, било доста примедби на његова поједина решења, тако да су се појавили предлози за његову реформу (делимичну или потпуну), чак, пре навршетка једне деценије његовог постојања. О овој реформи и евентуалним променама највишег општег правног акта у Републици Србији води се јавна расправа широм наше земље од почетка јула 2015. године. Наиме, само неколико година после његовог доношења, почеле су озбиљне критике појединих његових одредби, што није ни чудо, ако се има у виду на који начин и под којим условима је он донет, тј. без спроведене јавне расправе и неопходног упознавања посланика са садржином уставних одредаба. Народна Скупштина Републике Србије је са неочекивано великим бројем позитивног изјашњавања својих посланика (много више од неопходне двотрећинске већине), усвојила 30. септембра 2006. године текст предложеног Устава Републике Србије.

³⁴⁵ Устав Републике Србије из 2006. године, члан 176.

³⁴⁶ Исто, члан 12.

предвиђено да уређење власти у нашој земљи почива на подели власти, морамо констатовати да ово начело није до краја спроведено и да, посебно када је реч о локалној самоуправи, постоји јака централизација, и то у различитим областима (пре свега, у организационом и финансијском погледу). Због тога, постоје бројни захтеви за реформом локалне самоуправе, како би се извршила децентрализација, дерегулација и деетатизација, што би довело до веће самосталности и аутономије локалне самоуправе. На ове недостатке се указивало од самог доношења важећег Устава, а посебно током последњих неколико година, тј. током спровођења јавне дискусије у вези евентуалне промене овог највишег општег правног акта Републике Србије.

Имајући у виду тесну везу између аутономије и локалне самоуправе, на овом месту морамо нагласити на то да се веома често, како од бројних теоретичара, тако и од појединих практичара, указује на то да постоји тзв. "мешање" надлежности између аутономије и локалне самоуправе. Наиме, овде се ради о неразликовању између ова два облика територијалног организовања, које настају као последица непостојања (неформулисања) потребних општеважећих критеријума за наведено регулисање, односно прецизније разликовање назива и дефинисање наведених облика територијалне организације. Ово непостојање критеријума се тиче и односа аутономије према федерацији, тако да, поред наведеног, удаљавање територијалне аутономије у односу на федерацију, а њено приближавање локалној самоуправи представља последицу тога што територијална аутономија представља, у основи, законску, а не уставну категорију. То значи да она представља законско (а не, уставно) уређивање делокруга територијалне аутономије и непостојање државне суверености на страни јединице територијалне аутономије, као ни оригинерне уставотворне власти, што има за последицу да она (јединица територијалне аутономије) нема ни право на самоорганизовање, тј. самоинституционализовање. Отуда, она нема ни обележја државности.

Важећи Устав Републике Србије из 2006. године, својим одредбама (члан 176. став 1.) зајемчује грађанима право на локалну самоуправу (поред права на покрајинску аутономију), што значи да, на тај начин, јединицама локалне самоуправе признаје правни идентитет. Тако, овај највиши општи правни акт наше земље својим грађанима омогућава ограничавање државне власти њиховим правом на локалну самоуправу (као и правом на покрајинску аутономију), које они могу да остваре на непосредан и посредан начин (први се врши од стране самих грађана,

док се други врши преко слободно изабраних представника). Устав је, ради несметаног обављања функција, својим одредбама садржаним у члану 177. став 1, извршио поделу надлежности између различитих нивоа власти – државе, аутономних покрајина и локалне самоуправе, тако да су општина и град, као јединице локалне самоуправе, надлежне да обављају послове који се могу вршити на сврсисходан начин у оквиру локалне самоуправе. С друге стране, према овој расподели надлежности, аутономне покрајине су овлашћене да се баве решавањем питања, која се на исти такав начин могу решавати унутар њих самих, под условом да за решавање ових питања није надлежна Република Србија. Такође, Уставним одредбама садржаним у члану 177. став 2, ради избегавања несугласица у вези са надлежностима аутономних покрајина и локалних самоуправа, предвиђено је законско одређивање питања која су од републичког, покрајинског и локалног значаја.

Међутим, када је реч о надлежностима Републике, покрајине и локалне самоуправе, треба указати на чињеницу да Устав из 2006. године, поред утврђивања изворних надлежности, предвиђа и могућност поверавања вршења појединих послова и решавања одређених питања нижим нивоима власти од стране виших нивоа власти. Тако, Уставним одредбама садржаним у члану 178. став 1, предвиђено је да "Република Србија може законом поверити аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности", док "аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности" (члан 178. став 2), а основни разлог (сврха) поверавања појединих овлашћења нижим нивоима власти, налази се у целисходности и ефикасности њиховог обављања. Наравно, треба нагласити да је, ради благовременог и адекватног извршавања поверених послова од стране нижих нивоа власти, неопходно да виши нивои власти (који врше поверавање), обезбеде потребна средства. Наравно, не смемо да завршимо анализу чланова важећег Устава, који су посвећени положају и надлежностима покрајинске аутономије и локалне самоуправе, а да не укажемо и на чињеницу уставног гарантовања права на самостално уређивање органа.

Оно што је карактеристично, на овом месту, рећи за јединице локалне самоуправе, јесте чињеница да оне, у складу са Уставом и законом, могу да самостално пропишу уређење, као и овлашћења својих органа, а ово исто правило,

важи и за аутономне покрајине³⁴⁷ и ова самосталност је од изузетног значаја за уставни положај општине, града и града Београда, као јединица локалне самоуправе, тј. за њихов статус. Ова самосталност је гарантована самим Уставом, али треба нагласити да је уставним одредбама предвиђено и формирање скупштине, која представља представничко тело аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (члан 180). Према овим одредбама Устава, скупштина је највиши орган оба ова нивоа власти са мандатом од 4 године. Представнички орган у аутономној покрајини чине посланици, а у јединици локалне самоуправе одборници. И једни, и други се бирају тајним гласањем на непосредним изборима, с тим што морамо нагласити да је самим Уставом из 2006. године, омогућена сарадња аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, тако што постоји могућност да наведена два различита нивоа власти сарађују са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава³⁴⁸.

Имајући у виду значај локалне самоуправе за целокупан друштвени живот једне земље, највиши општи правни акти сваке демократске земље (устав и одговарајући закони) регулишу њен статус и положај, а такав је случај и код нас. Наиме, одредбама важећег Устава Републике Србије из 2006. године³⁴⁹, овој материји је посвећен значајан део уставног текста, који утврђује да, управо, права грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу ограничавају државну власт, због чега се наведено право ставља само под надзор уставности и законитости. Због тога се Влади Републике Србије и омогућава вршење надзора над радом општине, тако да је она овлашћена да онемогући извршење било ког општинског акта, уколико сматра да он није у сагласности са Уставом или законом. С друге стране, Влада Републике Србије је, уколико дође до такве обуставе извршења, дужна да покрене поступак за оцену општег акта јединице локалне самоуправе (тај рок је пет дана), а под одређеним условима, које предвиђа одговарајући Закон, она може и да распусти скупштину општине именујући, истовремено, привремени орган, који ће периоду до избора нове скупштине, обављати послове из њене надлежности.

³⁴⁷ Сходно одредбама члана 179. Устава и статута аутономне покрајине.

³⁴⁸ Подразумева се да локалне самоуправе и органи покрајинске власти могу то да чине само у оквиру спољне политике Републике Србије, под условом да поштују територијално јединство и правни поредак наше државе.

³⁴⁹ Члан 12. Устава.

У нашем раду је значајно извршити анализу односа између органа Републике Србије и територијалне аутономије, с једне стране и органа јединица локалне самоуправе, с друге стране, при чему треба навести, на првом месту, да су наведени односи на детаљан начин регулисани Законом о локалној самоуправи. Наиме, овај Закон предвиђа да се наведени надзор спроведе од стране виших органа у односу на ниже органе (то значи да републички и покрајински органи могу да врше надзор над законитошћу рада и аката органа јединица локалне самоуправе), тако да локални органи имају обавезу да републичким и покрајинским органима, доставе тражене податке (као и потребне исправе и друге акте) у остављеном року. Међутим, оно што карактерише овај однос, јесте чињеница да надлежно министарство, приликом вршења наведеног надзора, може да покрене поступак за оцену уставности и законитости одређеног акта пред Уставним судом, уколико сматра да такав акт јединице локалне самоуправе, није у сагласности са Уставом, законом или другим републичким прописом. То исто, важи и за покрајински ниво, што значи да и надлежни орган територијалне аутономије може да покрене поступак за оцену уставности и законитости таквог акта пред Уставним судом, уколико сматра да он није у сагласности са одговарајућим покрајинским прописом.

Такође, треба указати и на однос који постоји према општем акту јединице локалне самоуправе од стране извршне власти, која сматра да он није у сагласности са Уставом и законом. У таквом случају, Влада Републике Србије има, не само овлашћење, него и дужност да донесе своје решење³⁵⁰ и да обустави од извршења такав акт. Међутим, ако Влада тако не поступи, тј. уколико у остављеном року од 5 дана не покрене поступак за оцену уставности и законитости наведеног општег акта, то решење о обустави спорног акта од његовог извршења престаје да важи. Уколико против таквог појединачног акта органа (службе) јединице локалне самоуправе није обезбеђена судска заштита, надлежно министарство Владе Републике Србије које је овлашћено да врши послове локалне самоуправе, односно надлежни орган територијалне аутономије, може да предложи скупштини јединице локалне самоуправе да укине или поништи такав акт, ако сматра да он није у сагласности са законом или другим прописом. Ова скупштина

³⁵⁰ Даном објављивања у Службеном гласнику Републике Србије, ово решење ступа на снагу и остаје на снази (важи и даље), само уколико Влада у року од 5 дана, покрене поступак за оцену уставности и законитости наведеног општег акта.

је дужна да, у року од месец дана, поступи по предлозима наведених органа. Међутим, ако она то не учини, надлежно министарство задужено за локалну самоуправу, има овлашћење и могућност да укине или поништи такав акт. Поред тога, носилац извршне власти, тј. Влада Републике Србије, има могућност, у тачно одређеним случајевима³⁵¹, да распусти скупштину јединице локалне самоуправе у следећим случајевима: 1) ако наведена скупштина јединице локалне самоуправе не заседа дуже од три месеца; 2) ако не изабере председника општине и општинско веће у року од месец дана од дана њеног конституисања и 3) ако не донесе статут или буџет у року који је утврђен Законом. Наравно, исти Закон, с друге стране, предвиђа и одговарајућу заштиту локалне самоуправе пред Уставним судом. Ову заштиту спроводе одговарајући органи, који су статутом, као највишим општим актом јединице локалне самоуправе, овлашћени за то. Притом треба рећи да омбудсман, тј. заштитник грађана, представља институцију која има веома значајна овлашћења приликом контролисања и заштите поштовања права грађана, која се регулишу актима или радњама органа управе и јавних служби³⁵².

Не треба посебно наглашавати да Република Србија спада у ред демократских земаља, које изузетно велику пажњу поклањају поштовању права припадника националних мањина и уградњи одговарајућих прописа у своје законодавство, с обзиром да у нашој земљи постоји већи број национално мешовитих јединица локалне самоуправе. Зато се у таквим јединицама и формира савет за међунационалне односе, као самостално радно тело, које штити уставност, законитост и статутарност³⁵³, који је овлашћен да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе, уколико су, по његовом мишљењу, овом одлуком или актом, непосредно повређена права припадника српског народа или националних мањина, које су представљене у савету за међунационалне односе.

³⁵¹ Закон о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон и 101/2016 - др. закон) доста детаљно регулише локалну самоуправу.

³⁵² Две или више јединица могу да установе заједничког омбудсмана, док се у национално мешовитим јединицама локалне самоуправе оснива савет за међунационалне односе. Национално мешовитим јединицама локалне самоуправе се сматрају оне јединице у којима припадници једне националне мањине чине више 5% од укупног броја становника или припадници свих националних мањина чине више од 10% од укупног броја становника. Савет за међунационалне односе представља самостално радно тело, које је састављено од представника српског народа и националних мањина са више од 1% учешћа у укупном броју становника јединице локалне самоуправе. Наравно, састав овог савета треба да обезбеди равномерну заступљеност ових представника, тако да ни српски народ, нити једна национална мањина, не може да има већину чланова савета.

³⁵³ Статутарност представља сагласност одлуке или другог општег акта јединице локалне самоуправе са њеним статутом.

Поред тога, овај савет има и могућност да покрене поступак пред Врховним касационим судом за оцену сагласности одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе са статутом.

У даљој анализи локалне самоуправе и њеног односа према републичким и покрајинским органима, корисно је указати на једну лепу мисао, према којој "управо у општини лежи снага слободних народа. Општинске институције су за слободу, оно што су основне школе за науку; оне слободу чине приступачном народу"³⁵⁴. Зато се и право грађана Републике Србије на локалну самоуправу гарантује највишим општим правним актом наше земље, тј. важећим Уставом из 2006. године (чланови 12. и 188-193.). Ово право се остварује непосредно од стране грађана или преко њихових слободно изабраних представника у скупштинама локалних јединица, а због значаја за грађане који живе и раде у локалној заједници, зајемчено је и Европском повељом о локалној самоуправи, јер је локална самоуправа изворна (оригинерна, основна) организација власти, па као таква ужива самосталност и има статус уставне материје.

Због тога, важећи Устав Републике Србије из 2006. године, на самом почетку уставног текста (у делу под називом "Начела Устава"), утврђује да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, што је похваљено од стране правих познавала наведене материје, као и бројних институција које регулишу ову проблематику. Једностепеност локалне самоуправе у Србији, представља критеријум његовог организовања. Уставом је одређено да су јединице локалне самоуправе³⁵⁵ општине, градови и град Београд (члан 188. став 1.), док се територија и седиште јединица локалне самоуправе одређују законом (члан 188. став 2.), којим се, такође, оснивају и укидају општине (и градови). Зато се, због значаја општине, као основне јединице локалне самоуправе у Србији, може рећи да у овој јединици грађани остварују своје право на локалну самоуправу под условом да је она "способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и да има најмање 10.000 становника"³⁵⁶. Отуда, општина има самоуправни статус и он се огледа у

³⁵⁴ Мисао познатог правног теоретичара Алексиса де Токвила. Наведено према: Мојсиловић, М., *Сврха и значај праћења рада локалних органа власти*, у: Група аутора, Приручник за праћење рада локалне самоуправе, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2008, стр. 9.

³⁵⁵ Свака јединица локалне самоуправе има статус правног лица, што је предвиђено и самим Уставом Републике Србије из 2006. године (члан 176. став 2.).

³⁵⁶ Закона о локалној самоуправи, члан 18. став 1. и Закон о територијалној организацији Републике Србије, члан 11. став 1.

томе што јој Устав и закон зајемчују самостални делокруг надлежности. Такође, овај статус општине се огледа и у самосталном и слободном бирању својих органа, поседовању сигурних и сталних извора прихода (са њима може слободно да располаже) и ужива посебну заштиту овог самоуправног статуса.

Важећи Закон о локалној самоуправи у одредбама члана 27. предвиђа да су органи општине: скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа, док је одредбама члана 98. истог Закона утврђена обавеза да све општине и градови, у којима је становништво национално мешовито, оснују савет за међунационалне односе. Такође, одредбе члана 97. овог Закона предвиђају могућност да се оснује институција заштитника грађана, тј. омбудсмана, што значи да он није обавезан, већ факултативни орган јединице локалне самоуправе. Међу наведеним органима, скупштина је највиши орган власти у општини, јер су њој поверене најважније функције локалне власти, које се утврђују Уставом, Законом о локалној самоуправи и статутом општине.

У јединицама локалне самоуправе у Србији, власт се организује тако што је законодавна власт моноцефална (поверена је скупштини општине), а извршна власт је бицефална и поверена је председнику општине и општинском већу. Председника општине и чланове општинског већа бира скупштина општине на мандатни период од четири године, с тим што се председник бира из реда одборника и то већином гласова од укупног броја одборника скупштине општине. Одредбама члана 49. став 1. Закона о локалној самоуправи из 2007. године, предвиђено је да председник општине може да буде разрешен пре истека времена на које је биран, уз образложен предлог најмање 1/3 одборника, на исти начин на који је и изабран, с тим што његовим разрешењем, престаје и мандат општинског већа (члан 50. став 1), као специфичног органа, који се први пут предвиђа Законом о локалној самоуправи из 2002. године и које има своје посебне карактеристике и улогу у систему локалне самоуправе Републике Србије. Међутим, овај део локалне извршне власти (општинске) је од самог свог настанка изазивао бројне неспоразуме и био је предмет многих несугласица (и теоретичара, и практичара), јер је уграђивање општинског већа у напред наведени Закон нарушавало замишљени концепт тзв. "чистог градоначелничког система". Наиме, најважнија функција овог органа се састоји у усклађивању остваривања функција председника општине и скупштине општине, вршењу контролно-надзорне функције над радом општинске управе, као и бројним другим овлашћењима (предлагање статута,

буџета и других одлука и аката које доноси скупштина, непосредно извршавање одлука скупштине општине, вршење надзора над радом општинске управе, решавање у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и слично).

Жеља сваког законодавца јесте да систем који регулише учини, путем одређених ревизија и реформи, ефикаснијим и делотворнијим, као и да буде усклађено (хармонизовано) са законодавством других земаља у окружењу или шире. То се односи, посебно на локалну самоуправу, где су промене веома битне и осетљиве, па зато, увођење сваке промене на локалном нивоу, изазива бројне несугласице и неслагања, посебно када је у питању увођење неког новог органа. Такве недоумице је, управо, изазвало увођење општинског (градског) већа у систем локалне самоуправе, што је довело до доста опречних мишљења, па чак и заступања мишљења да је решење организације власти предвиђено Законом о локалној самоуправи из 2002. године било примереније. Наиме, овај Закон је предвиђао постојање извршног одбора као колективног органа кога је бирала скупштина. Поред тога, сада важећим законским решењем, извршена је подела локалне егзекутиве (извршне власти). Наиме, замена ранијег система строге (изричите) поделе власти на законодавну, извршну и управну³⁵⁷ и прихватање поделе извршне власти на локалу на председника општине и општинско веће (градоначелника и градско веће), изазива знатно веће трошкове, при чему се ту мисли на функционере извршне власти и њихово финансирање. Такође, критичари реформе извршне власти на локалном нивоу, значајне примедбе упућују и на однос председника општине и општинског већа, њихову комуникацију, надлежности и слично, с обзиром да је председник општине (по функцији), члан општинског већа, тј. његов председник. У том својству, председник општине председава седницама већа и потписује његове акте. Наравно, треба указати на опасност да приликом гласања у већу, буде неслагања између председавајућег и чланова већа. У таквом случају председник остаје у мањини, тако да одлуку против које је гласао, мора да потпише.

Када је реч о савременом систему организације власти у Републици Србији на локалном нивоу, према одредбама важећег Закона о локалној самоуправи из 2007. године, значајан орган представља општинска управа. Наиме, она поред

³⁵⁷ Организацију власти на нивоу локалне самоуправе, према овом систему, чинили су скупштина, председник и управа (на општинском или градском нивоу).

скупштине, председника и већа, представља четврти орган на локалном нивоу, с тим што треба нагласити да је такав статус добила тек 2007. године, када је донет напред наведени Закон. Овим актом општинској управи су дата бројна и значајна овлашћења, која су битна за несметано функционисање власти на локалном нивоу. Значај управе се огледа у томе, што је њена улога приликом припремања нацрта прописа и других аката, које доноси скупштина, одлучујућа, као и оних аката које доносе председник општине и општинско веће. Поред тога, она и извршава наведене акте, као и одлуке које су њима предвиђене, а доноси и решења у управном поступку првог степена, ако се ради о правима и дужностима грађана, установа и других организација. Коначно, веома значајна улога општинске управе је и у вршењу управног надзора приликом извршавања прописа које доноси скупштина општине, извршавању закона и других прописа, као и у обављању бројних стручних и других послова утврђених од стране скупштине, председника и већа, као главних носиоца власти на локалном нивоу. Наравно, треба нагласити да су послови које обавља општинска управа доста специфични и сложени и да, због тога, на челу овог јединственог органа мора да буде лице са завршеним правним факултетом, положеним стручним испитом за рад у државној управи и одговарајућим радним искуством у струци (најмање 5 година). "Првог човека" општинске управе, тј. начелника поставља општинско веће на мандатни период од највише 5 година (исти мандат је предвиђен и за начелнике управа за поједине области, које после свог постављења, распоређује начелник).

Статут, као највиши општи правни акт општине, предвиђа одговорност начелника управе за свој рад скупштини општине и општинском већу. Законодавац сматра општинску управу веома значајним фактором укупног функционисања система локалне самоуправе, боље рећи незаобилазним чиниоцем рада на локалном нивоу власти. Зато, она мора да буде стручна и професионална и њене послове могу да врше само лица која су за то оспособљена³⁵⁸, пре свега због две чињенице: прво, овлашћења општинске управе су велика и друго, њена законом утврђена надлежност се односи на решавање прилично осетљивих питања. Отуда је потребна стручност запослених, јер обављају припремне, извршне и контролне послове.

³⁵⁸ Потребна је прописана одговарајућа стручна спрема, положен стручни испит и неопходно искуство.

На крају ове анализе институција локалне самоуправе, треба нешто рећи и о омбудсману, тј. заштитнику грађана, као новом органу у структури власти. Наиме, његов назив је, најпре, био "грађански бранилац", а сама идеја о његовом увођењу је дана у претходном Закону о локалној самоуправи донетом 2002. године. Међутим, сада важећи Закон из 2007. године је, у складу са терминологијом коју користи актуелни Устав Републике Србије из 2006. године, променио назив у "заштитник грађана". Треба нагласити да је то факултативни, тј. необавезни орган у самој структури органа јединица локалне самоуправе, који се поставља од стране скупштине. Имајући у виду значај овог органа за заштиту права грађана, морамо указати на чињеницу да ту функцију може да адекватно обавља само лице које је угледно, способно, неострашћено, политички непристрасно, јер се од њега очекује да се бори против неправилности и незаконитости у раду општинских органа управе. Контролисање поштовања права грађана, остваривање и омогућавање њихове заштите (уколико се утврди повреда наведених права, учињена актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби), представља основну улогу овог органа³⁵⁹. Зато, заштитник грађана (омбудсман)³⁶⁰ мора увек да прими грађане и да саслуша њихове проблеме, а после тога и да помогне у границама својих овлашћења.

На крају ове анализе органа у структури локалне самоуправе, треба рећи да постоји тзв. политизација овог нивоа организовања власти, јер се на седницама општинских скупштина, често расправља о темама, које више представљају предмет високе политике, а не о темама које су битне за живот грађана на локалном нивоу. Сигурно да је један од разлога за такво понашање одборника и утврђени (прихваћени) пропорционални систем сразмерног представништва расподеле мандата, а не већински. Наиме, како приликом избора одборника, тако и приликом избора члана општинског (градског) већа, више се води рачуна о политичкој подобности кандидата и њиховој припадности одређеној политичкој партији (коалицији), него о оспособљености и стручности за обављање поверених послова. Поред тога, не сме се испустити из вида чињеница да између између председника општине и општинског већа, који су главни носиоци извршне власти

³⁵⁹ Закон о локалној самоуправи из 2007. године, члан 97. став 1.

³⁶⁰ Омбудсман је реч шведског порекла (први пут уведен у Шведски парламент 1809. године, ради контроле извршне власти) и, данас, постоји у преко 100 земаља. До сада се показао као изузетно корисна демократска институција, како на савезном, републичком, покрајинском, тако и на локалном нивоу.

на нивоу локалне самоуправе, постоји одређено мешање (неразликовање, нејасност и слично) у извршавању одређених надлежности, уместо да постоји тачно и прецизно подељена власт, како је то и предвиђено. Као последица тога, долази до конфузије власти између ова два водећа органа и ривалитета између њих.

Одговорајућа материјална основа и финансијска самосталност су неопходне претпоставке за несметано функционисање локалне самоуправе. Међутим, централизација која још увек постоји у Републици Србији, доводи и до централизације средстава за обављање послова на локалном нивоу, слабљења и тзв. "гушења" локалне самоуправе, што је последица бројних фактора, а пре свега, међупартијске борбе за освајање власти и политичког утицаја. Изгледа да, данас, више него икада раније, долази до изражаја она Аристотелова мисао да је човек по природи "политичка животиња" (*zoon politikon*) и да никада више није било веће борбе за влашћу и утицајем, тј. концентрисањем моћи у својим рукама. Отуда, иако је подела власти као принцип организовања власти прихваћен на свим нивоима у нашој држави, врло често се дешава да долази до деформисања овог начела и његовог претварања у јединство власти (у мањој или већој мери, на овај или онај начин). Тако се дешава да се нормативно и стварно разликују, тј. да једно пише у општим актима, а да се друго реализује и примењује у пракси, па ова вечита тежња људи ка монополизацији власти, односно политичких странака, састављених од својих чланова, води маргинализацији власти на локалном нивоу. Управо због наведених разлога, потребна је реформа локалне самоуправе у Србији у циљу укључивања наше земље у савремене европске токове и ренесансу овог нивоа организовања власти, како би се у потпуности и без икаквих деформација применио критеријум поделе власти у Републици Србији.

Глава 9. Политичке партије и принцип поделе власти

Политичке партије, најчешће и рачунају на то да овакве локалне иницијативе немају неку снагу, да не могу да окупе већи број грађана и да немају већег одзива локалног становништва, без обзира на неопходност решавања животних проблема на локалном нивоу, савремене методе комуницирања, средства информисања, бројне друштвене мреже, покушаје организовања и слично. Грађани који живе у локалним заједницама и који су суочени са решавањем бројних

животних проблема, нису у могућности, нису заинтересовани и не треба да воде високу политику. Међутим, често се дешава супротно, посебно од стране слободно изабраних народних представника у скупштинама различитих нивоа, који су обавезни да својим бирачима испуне предизборна обећања, одговарају за свој рад и подносе периодично извештаје о постигнутим резултатима. Но, они, као и многи грађани, више воле да се баве "крупним" стварима, често и да "мењају светску политику", запостављајући и заборављајући решавање најважнијих питања од којих се живи. Та питања су, најчешће, ситна, мала, наизглед неважна, а уствари од њих зависи даљи развој мале и велике привреде, омогућавање запошљавања становништва, решавање основних инфраструктурних и комуналних проблема, пружање бољих медицинских, саобраћајних, банкарских, поштанских и свих других врста услуга. Једноставно, између грађана, тј. корисника свих тих услуга и њихових изабраних представника, тј. надлежних институција, које треба да реше њихове проблеме, не постоји потребан дијалог, нити могућност да се он успостави. Грађани који се суочавају са проблемима на територији где живе, веома лако их уочавају и указују на њих, али особе које су надлежне за њихово решавање, најчешће не успостављају одговарајућу комуникацију са локалним становништвом, не разговарају са њима и не препознају "туђе" проблеме.

Свакако, а то смо већ у једном од претходних поглавља нагласили, политичке партије (и то, посебно, оне најјаче и највеће), нису заинтересоване за решавање ових локалних иницијатива и представљају значајну препреку даљем развоју и ширењу локалне самоуправе, иако она, данас, у већини демократских земаља света, доживљава своју ренесансу. Ограничавајући фактори локалне самоуправе који је потискују су, такође, њена нормативна и финансијска несамосталност, ширење улоге савремене државе, јачање етатизма и централизма, све већа финансијска зависност локалне самоуправе од државних субвенција и дотација, све веће ширење државне регулативе на рачун нормативне самосталности локалних органа и слично. Сви ови фактори знатно ограничавају, тј. сужавају простор локалне самоуправе, иако се декларативно представници највећих политичких партија и носиоци највиших политичких функција "боре" за ширење локалних иницијатива и давање већег простора локалној самоуправи. Зато, ове локалне иницијативе и групе грађана које их подржавају, веома тешко (или никако) могу да дођу до републичке скупштине, посланика и надлежних институција, које треба и могу да реше њихове проблеме. Колико нам је познато,

до сада није забележен такав пример "продора" грађанских иницијатива у Народну скупштину Републике Србије и супституције, односно замене (делимичне или потпуне) неке политичке партије одређеном групом грађана на републичком нивоу. Међутим, на локалном нивоу је ситуација другачија и ту се могу навести примери освајања и вршења власти у појединим општинама од стране таквих група грађана (самостално или у коалицији са другим носиоцима власти).

Када је реч о вишем нивоу организовања власти, тј. о унитарној или федералној држави, значај политичких партија у њиховом функционисању је изузетно велики, што се може констатовати, посебно за савремени начин организације власти. Наиме, слободно се може рећи да су, данас, политичке партије постале "конститутивни елемент политичког живота плуралистичког друштва"³⁶¹. У најпознатијим федералним државама, попут САД-а, Канаде, Немачке и других, постоје велике националне политичке партије и оне, као такве, представљају унутрашњу снагу федералног система. Наиме, у таквим државама долази до изражаја њихов "уједињавајући и централизирајући карактер у односу на федерални систем"³⁶², за разлику од других (мањих и слабијих) федерација, у којима постоје републичке, регионалне, локалне и странке националних мањина. У овим другим федерацијама (такав је случај био, на пример, и са Савезном Републиком Југославијом, која је постојала од 1992. до 2003. године) долази до изражаја распарчавање (комадање, фрагментирање) политичких партија, а то је посебно карактеристично за пост-комунистичке земље, тј. земље у транзицији. У таквим државама имамо доста распарчану партијску структуру, која је последица недовољно консолидованог вишепартијског система, који се налази у стању почетног конституисања и зато не можемо говорити о постојању довољно диференцираног друштва. После слома социјализма, осамдесетих година прошлог века, бројне земље које су биле чланице бившег "социјалистичког лагера", нашле су се, управо, у позицији транзиционих земаља и тај је прелазни период, код сваке од њих био различит. Данас је највећи број тих земаља изашао из процеса транзиције, али је за вишепартијски систем, који је настао у њима укидањем једнопартијског система, било карактеристично да новонастале политичке странке нису могле тако брзо (или су то чиниле са доста тешкоћа) да преузму вршење

³⁶¹ Зечевић, М., *Политичке странке (партије)*, Архив за правне и друштвене науке, број 1/1991, Београд, стр. 13.

³⁶² Шпадијер, Б., *Федерални модел и Устав СР Југославије*, Архив за правне и друштвене науке, број 2/1994, Београд, стр. 311.

својих основних функција. Наиме, те њихове функције су се састојале, а и данас се састоје, у "конверзији интереса бројних група у глобалне политичке захтеве"³⁶³ и зато политичке странке треба да буду "основа рационалног и ефикасног парламентарног одлучивања"³⁶⁴.

Као што се из напред наведеног може видети, велике националне политичке странке у многим федералним државама, имају кључну улогу у одржавању и функционисању њиховог федералног система, а таква је ситуација и у унитарним државама у циљу очувања стабилности поретка и функционисања власти. Уколико је ситуација другачија, тј. уколико постоји преовладавање и доминантност уских (националних, регионалних и сличних) интереса, федерације тешко могу да опстану у таквим ситуацијама. Такав пример смо имали и са бившом Југославијом, тј. другом југословенском државом, која је функционисала као једнопартијска држава и у којој није постојао партијски плурализам. Међутим, почетком осамдесетих година прошлог века, иако постојање више партија није било дозвољено (у Републици Србији је, на пример, вишепартијски систем званично омогућен Уставом Републике Србије из 1990. године), дошло је до формирања појединих политичких странака, које су временом, веома брзо, постајале све бројније и такво "странчарење" (фрагментација политичког живота, тј. постојање сувише фрагментиране партијске структуре), довело је до слабљења федералног система. Наиме, у тим условима није било те кохезионе снаге, која би повезала различите политичке, националне, економске и друге интересе, јер су се, чак и странке, које су тада настајале, веома често (због различитих разлога, а најчешће су то били превелики политички апетити и жеља за брзим освајањем власти) распарчавале, разједињавале и уситњавале. Самим тим, постајале су мање утицајне и недовољно моћне да сачувају федерални систем тадашње Југославије, тако да је већ 1994. године (тада је постојала Савезна Република Југославија, тј. трећа југословенска држава) било око 120 политичких организација (странака, покрета и коалиција), које су биле доста неуједначене и неједнаке политичке тежине. Отуда се њихов утицај веома разликовао, боље рећи, врло брзо смањивао, јер је оснивање политичке странке било веома лако и једноставно, с обзиром да се са само 100 потписа могла формирати таква политичка организација. Такав

³⁶³ О овоме видети више: Васовић, В., *Дилеме и проблеми уставног и демократског уређења власти у "пост-комунистичким" земљама*, Архив за правне и друштвене науке, број 2/1994, Београд, стр. 215.

³⁶⁴ Исто.

либерални систем оснивања политичких партија довео је до тога да је Република Србија, у једном моменту, имала преко 500 странака, али је то прекинуто доношењем Закона о политичким странкама³⁶⁵, којим је уређено оснивање и утврђен правни положај странака (упис, брисање из регистра, престанак постојања и друга питања). Оно што је посебно значајно навести за овај Закон, јесте чињеница да је његовим одредбама (члан 8.) предвиђено да политичку странку могу основати најмање 10.000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије, док је за политичку странку националне мањине предвиђено постојање потписа најмање 1.000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије. То је знатно смањило број политичких странака и увело ред у њихово формирање, тако да данас на политичкој сцени Републике Србије постоје 42 политичке странке, осам политичких удружења и група грађана и 68 странака националних мањина.

Отуда се може закључити да је за Републику Србију, поред доношења Закона о политичким странкама и повећања потребног броја потписа за оснивање политичке партије, карактеристична изузетно велика атомизираност и нестабилност. Наиме, правни теоретичари и политиколози који се баве, већ дуги низ година (па и деценија), изучавањем наведене проблематике, указују на чињеницу да је страначка сцена у нашој држави изузетно "испарцелисана, фрагментирана и променљива"³⁶⁶, те да је неопходно често евидентирати и сам број регистрованих политичких странака. Наравно, несумњиво је да странке, као облик политичке организације људи који имају исту политичку идеологију, имају изузетно велику улогу у остваривању демократије у сваком развијеном друштву, а њихова посебна улога се огледа у томе што оне представљају организације чији циљ и јесте преузимање и вршење државне власти, односно учешће у њој или, бар, вршење континуираног утицаја на власт у држави. И сама реч *партија* (странка), која је латинског порекла³⁶⁷ означава добровољну организацију грађана, удружених ради заштите и остваривања својих интереса "у оквиру једне идеолошке концепције у односу на општу државну политику и заједничке интересе

³⁶⁵ "Службени гласник РС", бр. 36/2009 и 61/2015 - одлука УС.

³⁶⁶ О овоме видети шире: Стојиљковић, З., *Партијски систем Србије*, Службени гласник, Београд, 2006.

³⁶⁷ Лат. *pars, partis* – део целине, једна страна. И реч секција (лат. *sectio, sectionis*) има исто значење као партија, док се реч *секта*, која има исто порекло, а разликује се у односу на партију само по другачијем домену употребе.

друштва"³⁶⁸. Ови њихови групни интереси, које они желе да остваре у вишепартијском систему, су веома различити и могу да буду конфесионалне, националне, класне, социјалне или друге природе, док у једнопартијском систему имамо само политичку странку (једину) која врши власт и доноси одлуке не делећи власт ни са ким. У таквим системима нема расподеле власти, већ постоји јединство власти које врши једна партија, с тим што ту разликујемо демократско јединство власти (остварује се у скупштини, као законодавном органу) и недемократско јединство власти (остварује се у рукама једног човека или групе људи, као извршном органу). Зато се слободно може рећи да једнопартијски системи значе одсуство одговорности владајуће партије (једине која постоји), непостојање могућности критике за њен рад и стварања неограничене и неконтролисане државне власти, чији је носилац управно та партија, тако да о подели власти и постојању правне државе нема ни говора. У таквим системима не постоји јавна контрола и ограничавање једне власти у односу на другу, не постоји понуда и конкуренција различитих програма и идеја, избори су, најчешће, само обична фарса са унапред предвиђеним резултатима, тако да носиоци државне власти, тј. најутицајнији чланови владајуће политичке партије постају јачи од устава и закона³⁶⁹.

Због тога, политичке партије представљају неопходан услов остваривања демократије, поделе власти и равноправнијег утицаја на њено вршење од стране грађана. Само вишепартијски систем представља погодно тле за развој правне државе, јер у њему постоји јавна контрола и конкуренција идеја, узајамно утицање једне власти на другу (законодавне, извршне и судске), што обезбеђује неопходну равнотежу између њих и узајамно "кочење". Сједињавање све три власти у рукама једног човека, групе људи, једног органа и слично, без могућности критике за њихов рад и спровођење одговорности за предузете радње, доводи до њихове свемоћи, неконтролисаности и сталном продубљивању раскорака између нормативног и стварног. Стварање и функционисање најмање две или више политичких партија у потпуности мења политички живот једне земље, као и садржај, начин рада самог парламента (најважнијег представничког тела). Свемоћ једне личности, групе људи или органа спречава, управо, појављивање других

³⁶⁸ Зечевић, М., *Политичке странке (партије)*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1/1991, стр. 13.

³⁶⁹ Међу правним теоретичарима и политиколозима, као и међу самим грађанима и носиоцима политичке власти, често се помиње и позната реченица бившег председника Југославије, Јосифа Броза Тита, "немојте се држати закона као пијан плота".

партија на политичкој позорници, што је у Републици Србији омогућено доношењем Устава Републике Србије из 1990. године, када је одредбама овог акта предвиђено формирање политичких партија у нашој земљи, чиме је званично уведен вишепартијски живот и омогућен партијски плурализам. Само сврставање посланика и њихова подела у одређене политичке групације, битно су променили карактер Народне скупштине Републике Србије, јер је омогућена парламентарна борба политичких странака, што доводи и до поделе власти у самој држави.

Чињеница је да је у парламентарном животу Републике Србије потребно много тога променити, усагласити са тековинама парламентаризма и начелима вишепартијског система, који постоји у другим државама већ деценијама (па, чак, и вековима), али је, очигледно, направљен напредак за протекле три деценије у односу представничких и извршних органа државне власти, тј. парламента и владе. Тако, на пример, позната је чињеница да је за стабилно функционисање парламентарног система и спровођење демократије, неопходно постојање јаке опозиције, која контролише државну власт (позицију), указује на њене пропусте, грешке и мањкавости у раду, тражећи одговорност, а када је то могуће и смену власти. Зато и није добро да једна партија или неколико политичких странака које су у коалицији, на изборима освоје много више мандата у скупштини у односу на опозиционе странке, које су у мањини и немоћне да било шта учине на политичкој сцени. Отуда је влада, ослањајући се на дисциплиновану већину у парламенту, у могућности да рад парламента подвргне својој контроли (уместо да буде обрнуто), па тако, одговорност извршне власти пред законодавном влашћу постаје више формална него стварна. То значи да партијски плурализам (о коме смо напред причали и о њему се позитивно изјаснили) у одређеним случајевима "деформише" поделу власти у друштву, тако да се може рећи да настанак политичких партија и њихов развој мењају све основне односе који постоје унутар одређеног политичког система. Ту су улога и активност великих политичких партија веома значајне, јер омогућавају посредну, тј. представничку демократију, а она има одлучујућу улогу за поделу власти, јер представља један од основних услова обезбеђивања овог начела организације власти у једном друштву. Тако је и у Републици Србији, с обзиром да је ранији партијски систем, за који је била карактеристична фрагментација (распарчавање, уситњеност) политичких партија, водио истом таквом парламенту (фрагментираном, разједињеном и несложном), што је угрожавало нормално функционисање парламентарног система у нашој земљи.

Такав парламент не може да буде "адекватан оквир и центар стварног политичког одлучивања"³⁷⁰, па зато свака власт настоји да обезбеди стабилну скупштинску већину од одговарајућег броја народних представника, како би могла да несметано спроводи своју политику, започете реформе, промене у друштву, прилагођавања савременим светским токовима, усаглашавање свог законодавства са међународним прописима и слично.

³⁷⁰ Васовић, В., *Дилеме и проблеми уставног и демократског уређења власти у "пост-комунистичким" земљама*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, бр. 2/94, стр. 215.

ДЕО ЧЕТВРТИ

**ПРОБЛЕМИ ПРИМЕНЕ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
ИЗ 2006. ГОДИНЕ И ПОТРЕБА ЗА ЊЕГОВОМ РЕФОРМОМ**

Глава 1. Остваривање начела поделе у Уставу Републике Србије из 2006. године

Република Србија, као држава која се налази у процесу транзиције, у тежњи да изгради демократију, наилази на бројне изазове и тешкоће. Од самог доношења Устава из 1990. године, који је направио знатне измене, омогућио формирање политичких странака (партијски плурализам), непосредан избор народних представника и слично (што све представља неопходан услов за демократизацију друштва), Србија трага за жељеним (најбољим) системом организације власти. На том путу су постигнути значајни успеси, али је, притом, направљено и доста грешака, пропуста, недоследности итд. Ту се мисли, пре свега, на несагласност између нормативног и стварног, с обзиром да је много лакше и једноставније да се врши правно нормирање, него реално спровођење, тј. лакше је уставно пројектовати организовање власти према начелу поделе власти, дефинисати принцип владавине права као основну претпоставку Устава, гарантовати непосредну примену Уставом зајемчених људских и мањинских права и слобода, као и других битних састојака демократије, него све то консолидовати и спровести у пракси.

Као што смо у претходном пасусу навели, Устав Републике Србије из 1990. године је први пут обликовао поделу власти и то у виду парламентарног система, али се на практично остварење овог принципа чекало пуну деценију, тј. тек после познатих петооктобарских дешавања 2000. године³⁷¹. То значи да је једно писало у Уставу и законима донетим на основу њега, а да се у пракси остваривало нешто сасвим друго, што наводи на закључак да је постојао (а, постоји и данас), раскорак између нормативног и стварног, тако да ова подела власти у облику

³⁷¹ Међутим, треба нагласити да, иако се 5. октобар и данас код многих, а раније, посебно, називао петооктобарском револуцијом, која је требало много тога да промени, од тога се мало шта остварило (тако и у вези са поделом власти), па многи савременици говоре о изневереним очекивањима ове "револуције".

парламентарног система "још увек наликује недовршеној грађевини"³⁷². Наиме, од самог ступања на снагу Устава Републике Србије из 2006. године, било је бројних примедби (о чему ће бити речи касније), али је од стране правних теоретичара, политиколога, представника политичких институција и других, указивано на постојање одређених недостатака у уставном тексту. За нас и потребе нашег рада, посебно су интересантни захтеви за отклањање недостатака који се тичу омогућавања расподеле власти, тј. њене правилније поделе између легислативе, егzekутиве и јудикативе, с обзиром да је утицај политичких партија на организацију власти и функционисање политичког система био превише велики и да су се у протекле две деценије само назирала обележја истинског парламентаризма. Изражена партократија је протеклих година довела до неконтролисаних владавине релативно малог броја најутицајнијих људи и брисања граница између овлашћења државних органа, без могућности њиховог јачег узајамног контролисања и ограничавања.

Када је реч о начелу поделе власти, као моделу према коме је организована власт у Републици Србији, треба рећи да постоје бројне примедбе у његовој примени, а једна од основних се тиче независности судске власти, која по мишљењу бројних теоретичара и носилаца правосудних функција, није довољно обезбеђена. Зато је неопходно да, у даљем процесу европских интеграција, приближавању Европској унији и отварању нових поглавља, најважније политичке институције у Републици Србији (пре свега, представници законодавне и извршне власти) уз подршку одговарајућих европских институција, учине знатне напоре на том пољу и неопходним изменама Устава, као највишег општег правног акта, допринесу адекватној примени принципа поделе власти. Даљем развоју политичког плурализма и доследнијем остварењу принципа поделе власти, наша држава чека још од 1990. године, када је донет Устав којим су укинута страначки монизам и организовање власти према начелу демократског јединства власти. Овај процес демократизације је, на неки начин, био заустављен до септембра 2000. године, када су одржани савезни председнички и локални избори и јануара 2001. године, када су одржани републички парламентарни избори. Тада су створени услови за наставак демократизације друштва и доследно организовање власти

³⁷² Милосављевић, Б., *Начело подела власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије*, Правни записи, година III, број 1, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2012, стр. 18.

према начелу поделе власти, које је конституционализовано, како Уставом из 1990, тако и Уставом из 2006. године.

Глава 2. Недостаци савремених уставних решења у Србији

Из текста који следи, можемо видети да постоје бројни недостаци у примени овог пројектованог начела, као и у самој организацији власти у Републици Србији. Тако, на пример, када говоримо о односу законодавне и извршне власти, који је од изузетног значаја за примену основних вредности начела поделе власти, треба рећи да у уставном тексту постоји један несклад који се тиче одлучивања о имунитету чланова Владе. Наиме, према члану 105. став 1. тачка 7. Народна скупштина "укида имунитет народним посланицима, председнику Републике, члановима Владе и Заштитнику грађана", док према члану 134. став 2. постоји друго решење, према коме "... о имунитету председника и члана Владе, одлучује Влада". Затим, одредбама важећег Устава предвиђено је да је "граница Републике Србије неповредива, а мења се по поступку предвиђеном за промену Устава", који је садржан у члану 203. (овај члан носи назив "Предлог за промену Устава и усвајање Устава"), док је одредбом члана 99. став 1. тачка 2. предвиђено да у надлежност Народне скупштине спада одлучивање о промени границе Републике Србије. Такође, морамо указати на чињеницу јачања извршне, а слабљења законодавне власти, пре свега, због повећања удела егzekутиве у доношењу општих правних норми, као и пораста улоге других субјеката који су овлашћени да доносе подзаконске, а не законске акте. Ту, свакако, долази до сужавања надлежности законодавца, што доводи до поремећаја у спровођењу пројектованог и усвојеног начела поделе власти. Наравно, треба рећи да то није случај само код нас (о томе смо већ напред писали), већ да се ова појава јачања извршне власти у односу на законодавну власт, појављује као тренд у многим земљама света, тако да се у неким развијеним земљама законодавац (парламент) претвара у институцију где се посланици скупљају и расправљају или, како то неки воле да кажу, у обичну "причаоницу". Таквој ситуацији доприноси велики утицај политичких партија, који се огледа у недостацима изборног система, недовољној финансијској контроли и извору финансирања ових партија, као и њиховим изузетно великим овлашћењима у односу на органе који спроводе изборе и слично. Отуда, без обзира што је

уставним одредбама³⁷³ забрањена партократија (или партикратија), као облик владавине, којим је политички процес у једној земљи подређен интересима једне или више политичких странака у односу на грађане као носиоце суверености, евидентно је да такав "извитоперени" облик демократије постоји.

У попису надлежности Народне скупштине, поред основне, нормативне делатности, којом највише народно представништво ствара право³⁷⁴, изборне надлежности, одлучивања о рату и миру и слично, има и изузетно значајну контролну функцију рада Владе и других функционера, који су одговорни републичком парламенту. Међутим, та контрола није на оном нивоу који је потребан и како је то предвиђено одговарајућим уставним одредбама. Тако, одредбом садржаном у члану 4. став 3. важећег Устава, недвосмислено је утврђено да се однос три гране власти (законодавне, извршне и судске) заснива на "равнотежи и међусобној контроли"³⁷⁵. Ова равнотежа и узајамна контрола се спроводи и обезбеђује путем одређених механизма у које спада, пре свега, напред наведена надлежност Народне скупштине да контролише рад Владе и њених чланова. У те механизме спадају скупштински одбори, анкетни одбори, посланичко питање, интерпелација (члан 129.) и гласање о неповерењу Влади или члану Владе (члан 130.), али се у досадашњој примени важећег Устава дошло до закључка да, како у уставном тексту, тако и у уставној пракси, постоје одређене мањкавости које представљају одступања од пројектованог начела поделе власти.

Када је реч о независности судске власти, морамо указати на чињеницу да су уставне одредбе о уређењу судова биле веома често предмет бројних расправа и критика. То је карактеристично, како за период после самог доношења Устава из 2006. године, тако и у току познате реформе правосуђа, која је извршена према Закону о судијама³⁷⁶, као и Закону о изменама и допунама Закона о судијама³⁷⁷, а спроведена у периоду од 2008. до 2012. године (нажалост, неуспешно). Као што смо у делу овог рада, који је посвећен судској власти, указали на познати члан 4. важећег Устава Републике Србије, који утврђује принцип поделе власти на законодавну, извршну и судску гарантујући, притом, независност судске власти,

³⁷³ Устав Републике Србије у одредбама члана 2. став 2. и члана 5. став 4. утврђује да "ниједан државни орган, политичка организација, група, нити појединац, не може присвојити сувереност од грађана", као и да "политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи".

³⁷⁴ Народна скупштина је носилац уставотворне и законодавне власти.

³⁷⁵ Ово је познати став о тзв. кочицама и равнотежама и он представља основну идеју начела поделе власти (енг. *checks and balances*).

³⁷⁶ "Службени гласник РС", број 116/08 од 22.12.2008. године.

³⁷⁷ Овај Закон је донет 29. децембра 2010. године, а објављен у "Службеном гласнику РС", број 101/10.

тако смо исто детаљно анализирали и одредбе садржане у члановима 142-165. Устава. Оно што се највише замера уставним решењима садржаним у наведеним уставним одредбама, јесте непостојање чврстих гаранција судске независности, тј. независности судске власти у односу на извршну власт³⁷⁸. Тако, на пример, Европска конвенција за заштиту људских права (усвојена у Риму 1950. године), утврђује у члану 6. став 1. да свако има "право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона". Сличну одредбу садржи и члан 32. став 1. важећег Устава Републике Србије, који утврђује да свако има "право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама". Ту не би могло да буде неких већих замерки, које се тичу гаранција судске независности.

Међутим, то се не би могло рећи када је реч о Високом савету судства, пре свега, у погледу његовог састава, избора и надлежности и оно што је карактеристично, јесте да су примедбе у погледу овог изузетно значајног органа упућене од стране компетентних и релевантних институција Европске уније и да се, управо оне, наводе као један од разлога за евентуалну уставну ревизију. Наиме, када је реч о саставу Високог савета судства, треба рећи да је и орган ван Европске уније³⁷⁹, Комитет министара Савета Европе упутио препоруку да у оквиру овог правосудног органа Републике Србије буду изабране судије које би представљале судове свих врста и степена. С обзиром да ова препорука није испоштована, као и чињеница да чланове Високог савета судства бира политички орган (Народна скупштина састављена од посланика), а не неки стручни орган, састављен од високих професионалаца и најбољих познавалаца права (на пример, Врховни касациони суд, Државно веће тужилаца, Комитет правника, Академија наука и слично), од самог формирања наведеног Савета, било је озбиљних примедби и критика у стручној јавности.

Такође, када је реч о судијама као носиоцима правосудне функције, неподељено је мишљење теорије и праксе да је њихов положај према Уставу из 2006. године погоршан у односу на статус и положај судија предвиђен претходним Уставом из 1990. године. Наиме, да би се обезбедила толико тражена и неопходна

³⁷⁸ Ову гаранцију срећемо само у наведеном члану 4. став 3. Устава, који то чини на генералан начин.

³⁷⁹ Савет Европе (енгл. *Council of Europe*) је регионална међународна организација европских земаља (седиште у Стразбуру), наднационалног и европског карактера и не припада институцијама Европске уније.

независност носилаца правосудних функција, неопходна је њихова сталност, како не би били изложени неким изненадним реформама, лустрацијама, разрешењима и слично³⁸⁰, ради њихове "замене" колегама који су "политички послушни". С обзиром да је судска власт једина стручна власт, која тражи високе критеријуме за избор на одговарајућу функцију (законодавна и извршна власт су политичке власти), од Високог савета судства се очекивало и очекује допринос професионализму избором најквалитетнијих кандидата, смањивање утицаја извршне власти на судове и отклањање (или, бар, свођење на најнижу могућу меру) политике и идеолошке припадности приликом избора носилаца правосудних функција. Управо, због тога је 1. јула 2013. године на седмом ванредном заседању републичког Парламента у 2013. години, донета Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013-2018. година³⁸¹, као значајан приоритет Републике Србије у циљу унапређивања независности правосудног система, обезбеђивања непристрасности у одлучивању и подизању квалитета одлука, унапређивању стручности, одговорности и ефикасности целокупног правосудног система.

Међутим, бројна опредељења наведене Стратегије реформе правосуђа захтевају промену одговарајућих уставних одредаба предвиђених највишим општим правним актом из 2006. године. Ту мислимо, пре свега, на елиминисање политике приликом избора носилаца правосудних функција, тј. искључење Народне скупштине из процеса избора председника судова, судија, јавних тужилаца и њихових заменика, чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Такође, промене важећег Устава су потребне и када је реч о решењима за састав Високог савета судства и Државног већа тужилаца (ту се мисли на искључење представника законодавне и извршне власти у овим телима), предвиђања Правосудне академије, као обавезног услова за први избор на судијску и тужилачку функцију). Таква иста очекивања, као и конкретни захтеви, постоје и у вези јавног тужилаштва, пре свега, када је реч о његовој самосталности, јер се анализом уставних одредби може закључити да важећи Устав из 2006. године зајемчује самосталност тужилаштву (као институцији правосудног система), али не

³⁸⁰ Оно што треба овде нагласити, јесте чињеница да су реформе, промене, прилагођавања савременим европским и светским токовима, хармонизација законодавстава, избор најквалитетнијих и најстручнијих људи и слично, у свим областима друштвеног живота неопходан. Међутим, потребно је да постоје јасна правила и критеријуми за такве активности, како не би били угрожени струка и квалитетан однос према раду и како би се избегли произвољност и избор према неким другим особинама (партијска припадност, пријатељски односи, непотизам и слично).

³⁸¹ "Службени гласник РС", број. 57/2013.

и носиоцима тужилачке функције. Зато се и у наведеној Стратегији реформе правосуђа инсистира на неопходности промена уставних одредби, које се тичу начина избора јавних тужиоца и њихових заменика. Венецијанска комисија³⁸² је, у више наврата, изнела свој став, према коме садашњи начин избора носилаца јавно-тужилачке функције омогућава непотребну политизацију, коју треба искључити.

Европска комисија за демократију путем права, познатија као Венецијанска комисија Савета Европе је дала своје мишљење још 2007. године, поводом важећег Устава Републике Србије из 2006. године. Том приликом је ова Комисија уочила низ неправилности и истакла бројне замерке које се тичу устројства судске гране власти. Ове замерке се односе, пре свега на проблем независности судске власти у односу на законодавну и извршну власт, тако да је, ради поштовања препорука Венецијанске комисије и обезбеђивања европских стандарда, неопходно да Република Србија уради детаљну анализу постојећих решења, тј. могућих измена и допуна Устава. Преговарачко поглавље 23, које је посвећено правосуђу и основним правима, од кључног је значаја за даљи пут наше земље ка чланству у Европској унији, тако да је и Влада Републике Србије, још октобра месеца 2015. године, усвојила тзв. Акциони план за Поглавље 23. и доставила га Европској унији. Значај овог Акционог плана се састоји у томе што је он предвидео читав сет мера које су усмерене на исправљање уочених недостатака. Све ове мере захтевају промену Устава Републике Србије, пре свега на израду текста измена Устава и вођење јавне расправе поводом уставне ревизије, с тим што наведени план предвиђа да неопходне уставне промене буду извршене и усвојене до краја 2017. године. Наша држава, отуда, мора да спроведе детаљну анализу постојећих решења и да, притом, узме у обзир препоруке Венецијанске комисије, како би извршила потребне промене у циљу обезбеђивања независности правосуђа. Ту мислимо, пре свега, на питања као што су: запошљавање судија, избор председника судова и тужилаца, начин њиховог именовања и уклањање са функција, састав Високог савета судства и Државног већа тужилаца, као и њихова улога у избору носилаца правосудних функција, елиминисање утицаја политике, тј. законодавне и извршне власти на

³⁸² Службени назив овог тела је Европска комисија за демократију путем права, као саветодавно тело Савета Европе основано 1990. године, а бави се уставним питањима, изборним проблемима и, уопште, деловањем демократских установа.

судску власт, а све у циљу обезбеђивања потпуне независности судства³⁸³. Само се тако може обезбедити доследно поштовање начела поделе власти, које представља основни критеријум (принцип) према коме треба да буде организована власт у Републици Србији. Наиме, важећи Устав, на самом почетку, утврђује да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску и да се однос ове три власти заснива на њиховој равнотежи, при чему је судска власт независна (члан 4. став 2, 3. и 4). Према садашњем стању ствари, ова уставна претпоставка није испуњена и предстојећим уставним променама уочени недостаци треба да буду отклоњени.

Веома значајна институција чији положај и овлашћења представљају разлог многих полемика, критика, па чак и захтева за евентуалну промену важећег Устава, јесте Заштитник грађана (омбудсман). Овај орган је на републичком нивоу уведен, први пут 2005. године, доношењем Закона о заштитнику грађана³⁸⁴, с тим што је и важећи Устав својим одредбама садржаним у члану 138. конституисао Заштитника грађана, утврдивши да је то независан државни орган, који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација којима су поверена јавна овлашћења³⁸⁵. Када је реч о односу Заштитника грађана према законодавној, извршној и судској власти у Републици Србији, треба рећи да, сагласно одредбама члана 138. став 2. Устава, овај орган није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава. С обзиром да Заштитника грађана, према ставовима 3. и 4. наведеног члана бира и разрешава Народна скупштина и да за свој рад одговара овој Скупштини, у стручној јавности су се врло брзо појавиле критике које се тичу положаја и овлашћења овог органа. Наиме, представници оваквих критичких размишљања сматрају да су овлашћења Заштитника грађана доста ограничена и да би његове надлежности требало да буду веће (ту се, посебно, мисли на непостојање могућности да омбудсман контролише рад политичких органа, тј. Народне скупштине и Владе). Наиме, посебно се у овим критикама наводи да има покушаја да се успостави обрнута ситуација, тј. контрола

³⁸³ Ту мислимо, пре свега, на избор судија, у коме Народна скупштина бира за судију лице које се први пут бира на судијску функцију (члан 147. став 1), затим избор осам чланова Високог савета судства (члан 153. став 3), као и осам чланова Државног већа тужилаца (члан 164. став 3) и слично.

³⁸⁴ "Службени гласник РС", бр. 79/2005 и 54/2007.

³⁸⁵ Ова институција је први пут у наш правни систем уведена 2002. године, најпре на покрајинском, а касније и на локалном нивоу.

и надзор од стране Народне скупштине у односу на Заштитника грађана (као и у односу са друге независне институције – Повереника за заштиту равноправности, Агенцију за борбу против корупције, Повереника за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и друге)³⁸⁶. Напред наведеним Законом о Заштитнику грађана, као нижим правним актом од Устава, предвиђен је мандат овог органа у трајању од пет година, с тим што исто лице може да буде бирано највише два пута узастопно на ову функцију. Међутим, Устав Републике Србије, иако овом органу посвећује неколико уставних одредаба (члан 99. став 2. тачка 5, члан 105. став 1. тачка 14. и члан 138), ни у једној од њих не говори о мандату, тј. времену на који се Заштитник грађана бира. Такође, Народна скупштина је овлашћена да разреши Заштитника грађана, али у Уставу се нигде не говори о некаквој врсти заштите овог органа у случају неоправданог разрешења од стране републичког Парламента пре истека времена на који је изабран и на овај недостатак је указала, још 2007. године, Венецијанска комисија. Ова Комисија је, поводом наведеног односа између Народне скупштине и Заштитника грађана, изнела своје мишљење да је доста спорно уставно решење, према коме републичко представништво надзире рад омбудсмана (члан 99. став 2. тачка 5), као и да ли омбудсман треба да одговара за свој рад Народној скупштини, како је то предвиђено чланом 138. став 4. важећег Устава.

Овим примедбама на важећа уставна решења није, нажалост, учињен крај уоченим недостацима, који представљају основне разлоге за подношење предлога за уставну ревизију. Наиме, Уставни суд, као самосталан и независан државни орган, који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе и чије су одлуке коначне, извршне и опште-обавезујуће, има изузетно велики значај у нашем правном систему. Међутим, врло брзо су, после усвајања важећег Устава из 2006. године, уочени одређени недостаци који се тичу положаја, надлежности, састава и других особина везаних за овај Суд. Тако, када су у питању његове надлежности, треба рећи да су важећим уставним одредбама, овом суду дате прешироке надлежности (члан 167), што је довело до тога да је овај Суд "затрпан" бројним предметима, на чије се решавање чека и по неколико година³⁸⁷. Што се тиче уставне жалбе, као посебног правног средства за покретање поступка за

³⁸⁶ О овоме видети шире: Милосављевић, Б., *Нав. дело*, стр. 14.

³⁸⁷ Има мишљења да је Уставни суд у нашој земљи, у односу на друге европске уставне судове, данас, суд који има најширу надлежност, што доводи до стварања бројних потешкоћа у пракси.

заштиту људских и мањинских права пред Уставним судом, Устав ово средство предвиђа чланом 170, али га не предвиђа и чланом 167. који је, управо, посвећен набрајању надлежности овог Суда (овај члан не наводи надлежност за одлучивање у поступку по уставној жалби). Такође, наведени члан 170. предвиђа само заштиту права гарантованих Уставом путем института уставне жалбе, али не предвиђа и заштиту ових права, која су гарантована међународним уговорима. Коначно, када је реч о саставу овог Суда, треба рећи да у избору уставних судија учествују све три власти (законодавна, извршна и судска – прве две више него што би требало), с тим што се само петоро судија бира, а десеторо именује. Притом, за избор судија и сам поступак, нису детаљно предвиђени критеријуми за кандидовање и њихово одабирање, ни Уставом Републике Србије из 2006. године, као ни Законом о Уставном суду³⁸⁸. То је потребно ради смањивања могућности дискреционог одлучивања приликом коначног одабира уставних судија. И, наравно, оно што се мора посебно нагласити јесте велика улога политичких органа у наведеном изборном процесу, што представља један од главних захтева за измену у следећем Уставу.

Изузетно значајно подручје, које је регулисано самим Уставом Републике Србије из 2006. године, али које, такође, није без одређених недостатака и нејасноћа, јесте територијално уређење наше земље. Ту се, пре свега, мисли на недостатак повезаности између доста широко постављених начела, са једне стране, и стварне испуњености суштином, с друге стране (то се мисли на покрајинску аутономију и локалну самоуправу). Затим, подела надлежности између различитих нивоа власти је тако утврђена да пружа доста простора за слободно тумачење и детаљније уређивање путем аката ниже правне снаге. Све то доводи до одређених недостатака уставних гаранција покрајинске аутономије и локалне самоуправе, који се тичу саме садржине ових гаранција, одређених термилошких нејасноћа и појединих контрадикторности уставних решења. Томе посебно доприноси и чињеница да, када је у питању дефиниција аутономних покрајина, Устав у члану 182. став 1. дефинише покрајине као аутономне територијалне заједнице, основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију. У следећем ставу овог члана, Устав одређује да Република Србија има две аутономне покрајине (Аутономну покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и

³⁸⁸ "Службени гласник РС", број 109/2007, 99/2011, 18/2013 – одлука УС, 103/2015 и 40/2015 - др. закон.

Метохију), с тим што само за једну утврђује тзв. "суштинску аутономију", тј. одредбом члана 182. став 2. Устав одређује да ће се "суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уредити посебним законом, који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава"³⁸⁹, који до данас није донет. У одговору на питање шта значи ова "суштинска" аутономија, могло би се рећи да је уставотворац њиме хтео да означи неку "ширу" аутономију, тј. такву аутономију у којој би покрајинске власти Косова и Метохије имале већа овлашћења од оних које имају власти Војводине.

Уставним одредбама садржаним у члану 182. став 3. предвиђено је оснивање нових аутономних покрајина, као и укидање већ основаних или њихово спајање по поступку који је предвиђен за промену Устава. У складу са законом, грађани на референдуму утврђују предлог за оснивање нових или укидање, тј. спајање постојећих аутономних покрајина, што значи да се територија аутономних покрајина не може мењати без сагласности њених грађана, која се изражава на референдуму. Отуда се може закључити да је за наведену промену обавезно расписивање референдума на којем грађани доносе одлуку о томе, тј. дају или ускраћују сагласност. Такође, на референдуму мора да се добије сагласност предлога грађана за покретање поступка одлучивања о оснивању, укидању или спајању аутономних покрајина. С обзиром да је ово веома осетљиво питање, правни теоретичари и конституционалисти сматрају да су наведене уставне одредбе садржане у члану 182. став 3. доста уопштене, начелног карактера и недовољне за ближе одређивање наведеног поступка. То се исто може рећи и за одредбе из става 4. овог члана, тако да се у бројним дискусијама и анализама поставља питање примене поступка ревизије Устава, тј. примене једне од две различите процедуре за његову промену. Ту су и друге недоречености које се тичу примене референдума у случају када се одлучује о статусу покрајине – да ли је у питању обавезни или факултативни референдум³⁹⁰, шта се дешава уколико се

³⁸⁹ Овај термин "суштинска аутономија" је саставни део Преамбуле важећег Устава Републике Србије, али изазива доста нејасноћа и полемика, јер многи указују да је овај појам неодређен, мада јасно произилази да би таква аутономија морала да буде шира од оне коју ужива Аутономна покрајина Војводина (у супротном, уметање ове речи "суштинска" не би имало никаквог смисла). То значи да је овај израз погрешно изабран, јер би и наша северна покрајина (а, не само јужна), морала да има исту такву "суштинску", а не неку "несуштинску", формалну аутономију.

³⁹⁰ О овим и другим дилемама видети шире у: Корхеџ, Т., *Статут Аутономне покрајине у уставном праву Републике Србије – осврт на нека начелна уставноправна питања у поступку оцене уставности Статута Аутономне покрајине Војводине*, Правни записи, бр. 2, 2013, стр. 436-466. и Милосављевић, Б., *Покрајински статут и организација покрајинске власти према Уставу Републике Србије*, Правни записи, бр. 2, 2013, стр. 467-475.

референдум не распише, да ли је приликом промене територије аутономних покрајина потребно расписати претходни или накнадни референдум, затим ко има право да тражи његово расписивање и слично.

Примедбе у вези статуса аутономних покрајина је, у својим анализама, дао и професор Јован Комшић, говорећи о надлежностима које аутономне покрајине, у складу са законом уређују питања од покрајинског значаја. Наиме, он наводи да Устав у члану 183. само таксативно наводи ове надлежности, не указујући на то, која су овлашћења покрајине изворна, а која поверена, тако да он сматра да "аутономна покрајина није гарантована Уставом, већ је редукована на законски оквир"³⁹¹. Такође, од самог доношења Устава, било је доста полемика око финансијске аутономије аутономних покрајина о којој говоре чланови 183. став 6. Устава (аутономне покрајине имају своје изворне приходе, у складу са Уставом и законом, при чему обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова) и 184. Устава, у коме је, посебно, дискутабилна одредба садржана у ставу 4, који одређује да "буџет Аутономне покрајине Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, с тим што се три седмине од буџета Аутономне покрајине Војводине користи за финансирање капиталних расхода". Овакво уставно решење је изазвало бројне дилеме, тако да је наведена уставна одредба од стране проф. М. Пајванчић оцењена као "необичан уставни преседан"³⁹², која указује, такође, поред бројних уставно-правних аналитичара, да неки европски стандарди о територијалној аутономији, пре свега, у вези са регионима, нису нашли своје место у важећем Уставу Републике Србије из 2006. године³⁹³. Наиме, разврставање региона и јединица локалне самоуправе према степену развијености у Републици Србији, одређивање области које чине регион, разврставање региона и јединица локалних самоуправа према степену развијености, субјекти регионалног развоја и слично, извршено је Законом о регионалном развоју Републике Србије из 2009. године³⁹⁴, али се у Уставу о регионима ништа прецизније не регулише.

³⁹¹ Комшић, Ј., *Децентрализација и регионализација у програмима релевантних политичких партија Србије*, у: Центар за регионализам, "Децентрализација у контексту новог Устава Србије и ЕУ интеграција", Нови Сад, 2008, стр. 32.

³⁹² Пајванчић, М., *Базични принципи уставне државе – пример Устава Србије*, *Facta Universitatis, Series: Law and Politics*, Vol. 8, No. 1., 2010, стр. 105.

³⁹³ Пајванчић, М., *Нав. дело*, стр. 108-111.

³⁹⁴ "Службени гласник РС", бр. 51/2009, 30/2010 и 89/2015 - др. закон.

Коначно, постоје бројне примедбе и разлози за будућу ревизију важећег Устава Републике Србије и због појединих решења која се односе на локалну самоуправу. Наиме, упоређујући актуелна уставна решења са одговарајућим одредбама из претходног Устава Републике Србије донетог 1990. године, лако се може уочити да се између њих не постоји разлика, јер је у оба устава прихваћен једноступен систем локалне самоуправе, који је базиран на монотипском моделу општине³⁹⁵. Ту се може рећи да је направљена одређена разлика, тиме што је уставним одредбама садржаним у члану 189. важећег Устава, регулисан положај јединица локалне самоуправе, при чему је ставом 4. наведеног члана утврђено да се статутом града може предвидети да се на његовој територији образују две или више градских општина³⁹⁶ и ова могућност образовања градских општина представља "једину праву специфичност градова, која следи из Устава". Наравно, овде треба указати и на чињеницу специфичног статуса градских општина, с обзиром да оне као творевине статута града нису јединице локалне самоуправе и немају овлашћења која су карактеристична за овакве јединице. Надовезујући се на оваква решења важећег Устава, Јелена Јеринић је нагласила да "једноступени и монотипски систем има бројна ограничења, која се испољавају у функционалним слабостима и организационим нерационалностима"³⁹⁷. Такође, проф. др Јеринић је у својој анализи уставних решења посвећених локалној самоуправи саопштеној у уводном излагању на округлом столу "Децентрализација и изазови локалне самоуправе данас", организованом октобра 2016. године, указала на проблеме који настају због неразликовања изворних и поверених послова, како у уставним, тако и у законским одредбама. То се најбоље може видети из одредаба важећег Устава, садржаних у члану 189. став 3. и 5, у којима се могу уочити наведени недостаци, као и из одредаба члана 190, који говори о надлежностима општине, али у којима није, према мишљењу правних теоретичара и конституционалиста, направљен неки крупнији корак у односу на претходни Устав из 1990. године.

³⁹⁵ О овоме видети шире: Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 29.

³⁹⁶ Овим ставом је, такође, утврђено да се статутом града уређују и послови из надлежности града, које врше градске општине.

³⁹⁷ Јеринић, Ј., *Уводно излагање на округлом столу "Децентрализација и изазови локалне самоуправе данас"*, Демократски политички форум, Краљево, 11. октобар 2016.

Глава 3. Независни органи у поступку промене Устава Републике Србије

Значај тзв. независних органа, који се често називају четвртом граном власти, изузетно је велики и сматрамо да у предстојећем процесу ревизије нашег највишег општег правног акта треба прецизније дефинисати и омогућити њихов јачи утицај у области заштите људских права. У ове органе спадају: 1) Заштитник грађана (омбудсман); 2) Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података; 3) Повереник за заштиту равноправности. Њихова улога у заштити људских права би требало да буде знатно већа ради јачања њихове превентивне и контролне функције остваривања основних слобода и права човека и грађанина, која су зајемчена Уставом. Ови органи би требало да постану значајан гарант за то, а то се може само обезбедити свеопштом расправом, која не сме бити исхитрена, брза и нестручно вођена. Наиме, позната је чињеница да је важећи Устав донет без консултовања јавности и без постизања ширег друштвеног договора, што је у знатној мери довело до смањивања његовог легитимитета. Највиши општи правни акт Републике Србије је 2006. године донет од стране посланика Народне скупштине Републике Србије без икакве скупштинске или јавне расправе, а што је још опасније, народни представници су, без много двоумљења и дискусија, усвојили предлог новог Устава који је састављен од стране политичара, а не стручњака. Наиме, оно што се веома често истиче у бројним расправама и дискусијама поводом предстојеће ревизије Устава, јесте чињеница да предлог новог Устава после парламентарне и јавне расправе, мора да буде састављен од стране надлежног Одбора за уставна питања и законодавство³⁹⁸, а не од представника одређеног круга најзначајнијих политичких партија.

У претходном поглављу смо указали на главне недостатке Устава и разлоге због којих треба приступити (делимичној или потпуној) ревизији Устава, а један од основних је, свакако, раскорак између нормативног и стварног, што се односи и на неадекватну примену начела поделе власти, тј. организовања државне власти у Републици Србији према овом принципу, који се данас све више примењује у демократским земљама света. Један од главних недостатака Устава из 2006.

³⁹⁸ Према Пословнику Народне скупштине Републике Србије (члан 48.), овај Одбор разматра, између осталог, предлог за промену Устава, предлог акта о промени Устава, начелна питања примене Устава и слично.

године³⁹⁹ јесте питање његовог легитимитета (законитости), тј. заснованости на праву, као и постојање одређених недоследних уставних решења⁴⁰⁰. Међутим, данас се све више инсистира на неопходности измене одредаба овог Устава због процеса приступања Европској унији, с обзиром да се у оквиру овог процеса уставна ревизија наводи као један од кључних предуслова за ратификовање Уговора о приступању Европској унији и његово ступање на снагу⁴⁰¹. Због тога је неопходно да се у оквиру предстојећег процеса промене Устава, уочени недостаци отклоне и донесу нова, боља уставна решења. О децентрализацији власти и њеном организовању на доследној примени начела поделе власти, стварању демократског система који ће бити знатно стабилнији и ефикаснији, функционисању правне државе засноване на владавини права се доста говори, али је за све то неопходно обезбедити, најпре, остваривање и заштиту људских права. Контрола и обезбеђивање гаранција основних слобода и права човека и грађанина прокламованих самим Уставом Републике Србије, може да се оствари само јасним дефинисањем положаја независних органа и јачањем њихове улоге. Колико су ови органи значајни довољно говори податак да се за њих често каже да представљају (поред законодавне, извршне и судске) четврту грану власти. Њихова улога у досадашњој примени важећег Устава није дошла до пуног изражаја и оправдано се очекује да се уставном ревизијом та ситуација промени на боље, у корист ових независних органа, а самим тим и у корист самих грађана, који ће бити далеко боље заштићени у остваривању и заштити својих уставних права. Притом је веома важно нагласити да је њихова контрола извршне власти до сада била недовољна и да је потребно, у веома блиској будућности, обезбедити снажан механизам за такву контролу⁴⁰².

Да би се омогућила равнотежа између главних носилаца државне власти, неопходно је, управо, обезбедити ефикасан и ефективан рад наведених независних органа. То је, слободно можемо рећи, услов без кога се не може, али је чињеница да се ови органи још увек суочавају са бројним проблемима и препрекама, које на

³⁹⁹ О овоме видети шире: Цамић, В., *Неопходност промене Устава Републике Србије: положај и значај Народне скупштине*, Европски покрет у Србије, Београд, 2014.

⁴⁰⁰ Група аутора, *Устав на прекретници: извештај о уставној пракси, недостацима Устава и начинима његовог побољшања*, Комитет правника за људска права – YUCOM, Београд, 2012.

⁴⁰¹ Видети: Међак, З., *Да ли је потребно мењати Устав Републике Србије услед приступања Европској унији?*, Европски покрет у Србији, Београд, 2016.

⁴⁰² Главну контролну функцију над извршном влашћу и управом има Народна скупштина и независни органи треба да остану њени најзначајнији и најближи "партнери" у остваривању ове контроле.

директан начин унижавају њихов утицај и положај⁴⁰³. Оно што смо већ, у тексту који претходи овом, навели (а што је тенденција у највећем броју савремених демократских држава, у којима је власт организована према принципу поделе власти) јесте чињеница да је и у нашој држави дошло до "поремећаја" равнотеже између званично прокламоване три државне власти, тј. деформисања наведеног принципа, што је довело до тога да је рад Скупштине сведен на пуку формалност. Наиме, у стварности, тј. у реалном животу, Народна скупштина Републике Србије је, као највиши уставотворни и законодавни орган, свела свој рад на минимум и постала, услед тога, само "гласачка машина". То је омогућено концентрацијом власти у рукама извршне власти (егzekутиве) и прекомерног утицаја политичких странака и њихових представника на народне представнике, тј. посланике. Напротив, циљ сваке демократске државе јесте да се обезбеди функционална контрола над радом егzekутиве и омогући постојање владавине права, јер се само тако, према мишљењу правних теоретичара и конституционалиста, могу створити (комплетирати) услови за напредак Србије у наведеном процесу европских интеграција.

Када је реч о дефинисању положаја и функција независних органа, који гарантују поштовање основних права и слобода човека и грађанина, треба рећи да је у теорији веома тешко прецизно дефинисати њихов положај и надлежност. Тако, у једном од последњих извештаја Европске комисије (са седнице одржане 2016. године), поново је подвучена потреба да "делотворан надзор над егzekутивом мора бити додатно унапређен", као и да се тај надзор односи на "разумевање и признавање надлежности независних органа". Отуда се, до сада, сматра да наведени независни органи, који делују у области заштите људских права, несумњиво могу и морају да нађу своје место у највишем општем правном акту Републике Србије. То је због тога што ови органи (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереник за заштиту равноправности), као независни и самостални у свом раду, имају изузетно велики значај у заштити Уставом гарантованих слобода и права човека и грађанина и обезбеђивања владавине права. Међутим, ова три независна органа, која своју активност остварују у области заштите људских и мањинских права и забране дискриминације, немају данас такав положај у правно-политичком систему Србији,

⁴⁰³ О овоме видети шире у: Тепавац, Т., *Независна тела и Народна скупштина Републике Србије: суштинска или симболична сарадња*, Европски покрет у Србији, Београд, 2015.

који би омогућавао стабилност и делотворност, гаранцију заштите људских права и контролу органа државне власти. До сада смо више пута нагласили да је Србија представничка демократија и да (оно што је посебно важно) се заснива на два основна начела, и то: 1) владавине права и 2) поделе власти. Сагласно оваквој организацији власти, Влада Републике Србије, као носилац извршне власти, треба да одговара за свој рад Народној скупштини Републике Србије, која је састављена од посланика, тј. народних представника, изабраних на слободним вишестраначким изборима. То је у складу и са основним претпоставкама на којима почива организација власти у нашој држави⁴⁰⁴, као и уставним одредбама, које утврђују да се однос три гране власти заснива на равнотежи и њиховој међусобној контроли (члан 4. став 3). Управо, због тога, наглашавамо неопходност сарадње Народне скупштине Републике Србије и независних органа, а све у циљу обезбеђивања и остваривања политичке и правне одговорности Владе Републике Србије, као и органа управе највишем представничком телу Републике Србије, тј. Народној скупштини.

Када смо говорили о остваривању начела поделе власти у Републици Србији, указали смо на бројне надлежности Скупштине, од којих је за нас, у овом тренутку, посебно значајна њена контролна функција. Наиме, законодавна власт (оличена у Народној скупштини Републике Србије), указује на недостатке у раду државних органа, као и органа јавне управе, али она то чини уз помоћ независних органа, који допуњавају њену контролну улогу и дају препоруке ради унапређења њиховог рада, као и квалитетних законских решења. Наведени независни органи имају, последњих година, значајне успехе у обезбеђивању заштите људских права и забране дискриминације. Међутим, уочени су одређени проблеми у погледу сарадње републичког Парламента и независних органа, а маратонске скупштинске расправе (најчешће, непотребно вођене) о извештајима независних органа, често изостају. Пословник Народне скупштине Републике Србије је својим одредбама детаљно регулисао поступак за вршење надзора над радом државних органа, организација и тела (члан 237-241), тако да су надлежни скупштински одбори у обавези да анализирају извештај независног тела и то у року од 30 дана од дана када су им поднети извештаји (члан 237. став 2). После разматрања овог извештаја,

⁴⁰⁴ Устав Републике Србије из 2006. године утврђује у члану 3. да је владавина права основна претпоставка Устава, која почива на неутуђивим људским правима и остварује се њиховим уставним јемствима, поделом власти и повиновањем Уставу и закону. Такође, Устав у члану 4. конституише поделу власти на законодавну, извршну и судску, као основно начело уређења власти у нашој држави.

надлежни одбор подноси извештај Народној скупштини, са предлогом закључка, односно препоруке.

С обзиром да независне органе све више називају четвртом граном власти, очигледно је да њихова улога у обезбеђивању доследног спровођења начела поделе власти и организације државне власти у Републици Србији према овом принципу постаје све већа. Мора се признати да је у јачању контролне функције и обезбеђивању гаранција поштовања основних људских слобода и права направљен велики корак и учињен значајан помак самим конституисањем наведених органа. Међутим, оно што се мора на овом месту рећи, а што уопште није тешко закључити, јесте чињеница да и поред бележења значајних успеха у забрани дискриминације, остваривању и заштити људских права и слично, постоје бројни проблеми који ограничавају и отежавају несметано и ефикасно функционисање независних органа. Сама околност да између независних органа, с једне стране и Народне скупштине и Владе Републике Србије, с друге стране постоје узајамни односи, који се тичу избора, контроле рада, заштите права грађана пред органима управе и слично, довољно говори о значају Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереника за заштиту равноправности у обезбеђивању расподеле и одржавању међусобно равнотеже између различитих грана власти.

Међутим, мора се констатовати да сарадња између Народне скупштине Републике Србије са овим органима, до сада, није била на задовољавајућем нивоу, с обзиром да се често дешавало да републички Парламент касни у разматрању извештаја независних органа, да скупштинске расправе о тим извештајима изостану или су веома оскудне, а да закључци о извештајима не буду донети или до њиховог усвајања дође, али са знатним закашњењем. Од наведена три органа, само је Заштитник грађана (омбудсман) дефинисан Уставом из 2006. године, као независан државни орган који штити права грађана и контролише рад државне управе (члан 138), док су за остала два органа донети одговарајући закони и то: Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја⁴⁰⁵ и Закон о забрани дискриминације⁴⁰⁶. Наведеним законима установљени су Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереник за

⁴⁰⁵ "Службени гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

⁴⁰⁶ "Службени гласник РС", бр. 22/2009.

заштиту равноправности, као самостални државни органи, независни у вршењу своје надлежности.

Ако бисмо анализирали досадашњи рад Заштитника грађана и независних органа наведених у претходном пасусу, можемо констатовати да је направљен значајан корак напред у области заштите људских права и у забрани дискриминације⁴⁰⁷, али да ипак постоје бројни проблеми и препреке у њиховом раду. Посматрајући њихов однос са Народном скупштином Републике Србије, која их је изабрала и којој одговарају за свој рад, морамо указати на чињеницу да он није био на задовољавајућем нивоу, јер су расправе у републичком Парламенту (посвећене извештајима ових органа) више пута изостале, често није поштована одговарајућа процедура, а каснили су и парламентарни закључци о наведеним извештајима. Када је реч о самој процедури разматрања извештаја државних органа, организација и тела поднетих Народној скупштини, треба рећи да је надлежни одбор дужан да примљени извештај размотри у року од 30 дана од дана подношења Народној скупштини, а после разматрања истој Скупштини подноси свој извештај са предлогом закључка, тј. препоруке⁴⁰⁸. Слична је ситуација и са извештајима које републичком Парламенту подносе независни државни органи који штите права грађана и контролишу рад органа државне управе, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења⁴⁰⁹. У оваквим ситуацијама не би требало, тј. не би смело да дође до кашњења Народне скупштине у доношењу одговарајућих одлука, јер се на тај начин унижава положај независних органа и смањује њихов утицај на заштиту људских слобода и права. То све, заједно, доводи до нарушавања контролне функције, а самим тим и до нарушавања равнотеже власти⁴¹⁰.

Оно што забрињава јесте чињеница да је поред законодавне власти и извршна власт заузела овакав став према независним органима, тј. према њиховим препорукама, као и закључцима које Народна скупштина донесе (ови закључци су

⁴⁰⁷ Овде треба нагласити да Република Србија није имала Заштитника грађана скоро шест месеци, јер је претходни Заштитник дао оставку почетком фебруара 2017. године због кандидовања на изборима за председника Србије, док је његов наследник за ову функцију изабран тек крајем јула 2017. године.

⁴⁰⁸ Пословник Народне скупштине Републике Србије, члан 237. став 2. и 4.

⁴⁰⁹ Исто, члан 238.

⁴¹⁰ Контролна функција се, на тај начин, обесмишљава. О овоме видети шире: Petrov, V., *The Constitution and Regulatory (Independent) Bodies – An Attempt at Defining the Place and the Role of Regulatory Bodies in the Constitutional Systems*, у: (Čamernik, B., Manić, J., Ledeničan, B., urednici) National Assembly of the Republic of Serbia and Independent Bodies: materials from the Conference "National Assembly of the Republic of Serbia and independent Bodies", UNDP Country Office Serbia, Belgrade, 2009, str. 49.

обавезујући), на основу извештаја ових органа. За ово би се могло навести много примера, али један од најкарактеристичнијих јесте неусвајање тзв. Акционог плана за спровођење Стратегије заштите података о личности, а кашњење износи пуних седам година, с обзиром да је овај план требало да буде усвојен још 2010. године. Наиме, његово усвајање би значило почетак процеса имплементације европских стандарда заштите података о личности у правни поредак Републике Србије и нашу реалност. Међутим, ова Стратегија је, до сада, остала мртво слово на папиру, иако би њено усвајање значило почетак усклађивања правног оквира Републике Србије са европским стандардима, који се односе на заштиту података о личности. "Резултати" таквог односа законодавне и извршне власти (Народне скупштине и Владе Републике Србије) према независним органима (у овом случају, према Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности) су бројне повреде права на заштиту података о личности, па је, отуда, неопходно да се промени однос државне власти и целокупног друштва према овој проблематици⁴¹¹.

Када је реч о односу појединих грана власти према независним органима, треба рећи да и јавно тужилаштво⁴¹², као самостални државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости (члан 156. став 1. Устава Републике Србије), треба да буде непристрасније и самосталније у односу на извршну власт. Тако, на пример, ово тужилаштво је током 2016. године поднело "више тужби тражећи поништај Повереникових решења, него укупно у 11 претходних година"⁴¹³. Зато, иако је, као што смо напред навели, у раду, како Повереника, тако и осталих независних органа направљен крупан корак, сви наведени проблеми и ограничења, који су последица става државних органа и представника законодавне и извршне власти, представљају смањивање њиховог капацитета и ефикасности у обављању њихове

⁴¹¹ Тако, на пример, Повереник се, само у току 2016. године, обратио Влади Републике Србије 61 пут са захтевом да она испуни своју обавезу и принудно обезбеди извршење његових решења. Видети шире: Тепавац, Т., *Живо слово на папиру: независни органи у процесу ревизије Устава*, Европски покрет у Србији, Београд, 2017, стр. 4.

⁴¹² Јавно тужилаштво представља правосудну функцију коју врши посебан орган управе, али који је институционално издвојен од осталих органа управе. Оно је део извршне власти, али представља такву институцију која има одређену самосталност у односу на извршну и судску власт. Видети шире: Закон о јавном тужилаштву, "Службени гласник РС", бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 38/2012 - одлука УС, 121/2012, 101/2013, 111/2014 - одлука УС, 117/2014, 106/2015 и 63/2016 - одлука УС.

⁴¹³ Шабић, Р., *Једна суморна година*, Данас, 10.12.2016. године, доступно на: http://www.danas.rs/licni_stavovi/licni_stavovi.1148.html?news_id=334212&title=Jedna+sumorna+godina, задњи пут посећено 12. маја 2016. године.

основне функције, а то је заштита људских и мањинских права. Управо се, због тога, очекује предстојећом ревизијом највишег општег правног акта Републике Србије, уставно дефинисање, како положаја, тако и надлежности преостала два независна органа - Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереника за заштиту равноправности (Заштитник грађана је дефинисан важећим Уставом – члан 138)⁴¹⁴. То је потребно да би се обезбедили услови за њихов ефикаснији и ефективнији рад, као и знатно већи утицај у заштити људских и мањинских права, а самим тим и у спровођењу контролне функције над радом органа власти, јер се само тако могу обезбедити подела и равнотежа власти. Без поштовања пуне независности и самосталности у раду независних органа, не може се рећи да је у једној држави обезбеђена владавина права.

Такође, треба рећи да разлог за уставно дефинисање наведених независних органа, представља и чињеница да постоји, када је у питању заштита људских и мањинских права у Републици Србији декларативност Устава, често немогућност заштите и остваривања ових права и непостојање довољно гаранција за ову заштиту⁴¹⁵. Због тога је неопходно повећати функционалност Народне скупштине Републике Србије, као главног носиоца законодавне власти, смањити улогу и моћ политичких чинилаца и партијских руководилаца на рад републичког Парламента и променити положај и овлашћења Владе, како према Скупштини, тако и према независним органима. Чињеница је да извршна власт оличена у Влади има премоћ у односу на законодавну власт, оличену у Скупштини, која се као највише представничко тело у Републици полако претвара у "гласачку машину" и губи ону моћ коју треба да има, јер су њу преузеле политичке партије, које више брину о остваривању својих политичких циљева. Такво стање у пракси доводи до тога да се гради "фасада декларативне владавине права и симулација поделе власти"⁴¹⁶. Наиме, уколико долази до концентрације власти у рукама егzekутиве⁴¹⁷ и превеликог утицаја политичких партија⁴¹⁸, ефективност и резултати рада

⁴¹⁴ Када је реч о положају и надлежностима независних органа у европским државама, треба рећи да се њихово дефинисање врши законом, а не уставом.

⁴¹⁵ Чињеница је да је сваки српски устав током последњих педесет година, стално увећавао корпус људских и мањинских права (важећи Устав из 2006. године је овој, веома значајној области, од укупно 206 чланова посветио више од 60 чланова – чланови 18-81), али су, ипак, заштита и остваривање ових права остали испод европских стандарда.

⁴¹⁶ Тепавац, Т., *Нав. дело*, стр. 5.

⁴¹⁷ Јелинчић, Ј., *Конституисање Србије*, у: Јелинчић, Ј., Илић, Д. (уредници), "Зашто је Србији потребан нови Устав?", Фондација за отворено друштво и Фабрика књига, Београд, 2012, стр. 61.

⁴¹⁸ Према бројним истраживањима више од 80% грађана сматра да принцип поделе власти на законодавну, извршну и судску није спроведен на одговарајући начин и да нису довољне гаранције

независних органа у које грађани имају све веће поверење (а све мање поверење у односу на државне институције), не могу да дођу до изражаја. Зато је неопходно уставно дефинисање и конституисање оба повереника, јер се њихов рад односи на најважнија уставна питања, тј. на заштиту људских и мањинских слобода и права, која су заштићена самим Уставом. Наиме, уставним одредбама важећег Устава је предвиђено да свако има право на обавештеност (члан 51), тј. на истинито, потпуно и благовремено обавештавање по питањима од јавног значаја, као и право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења. Такође, важећи Устав забрањује сваку врсту дискриминације, непосредну или посредну, по било ком основу (члан 21), одредбом да су сви пред Уставом и законом једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту.

На основу свега наведеног, може се закључити да нам предстоји уставна реформа, с обзиром да су уочени бројни недостаци важећег Устава, тако да он, посебно на путу прикључивања Републике Србије Европској унији, представља својеврсну препреку даљем напретку наше земље у процесу европских интеграција. Зато је потребно наставити започету јавну расправу, пронаћи најоптималнија решења за нашу земљу и постићи консензус, како међу стручњацима и грађанством, тако и међу политичарима и народним представницима. Правни и политички систем Републике Србије се може унапредити само уз обезбеђивање стварних гаранција заштите људских слобода и права и спречавање свих облика дискриминације, а то се може постићи само уз уставно дефинисање независних органа који, управо, делују у овој области. Наиме, наведени независни органи морају да буду у свом раду самостални и делотворни, ефикасни и независни, како би се могло, бар у блиској будућности, рећи да је Србија држава владавине права. Без стварног поштовања принципа поделе власти и остваривања скупштинске контроле извршне власти⁴¹⁹, не може бити обезбеђена функционална (стварна) равнотежа власти⁴²⁰.

независности Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереника за заштиту равноправности, да је потребно обезбедити чвршће гаранције за контролу државне власти и администрације и да је, због тога, потребно променити Устав како би се прецизније дефинисао положај независних органа и омогућила подела власти у правом смислу речи.

⁴¹⁹ О овоме видети шире: Hartvig, M., *Ustavne pretpostavke odgovorne vlade – nemačko iskustvo: kontrola vlasti u nemačkom ustavu*, referat u: Đorđević, Lj., Popović, A. (urednici), "Vladavina prava – odgovornost i kontrola vlasti", Zbornik referata i izlaganja sa stručnog skupa, Fondacija Konrad Adenauer, 2009, str. 22-33.

⁴²⁰ Видети Извештај Отвореног парламента о контролној улози Народне скупштине Републике Србије: *Како парламент контролише извршну власт*, Отворени парламент, 2014, стр. 7-13.

Глава 4. Приступање Републике Србије Европској унији и нужност уставне ревизије

Када је реч о путу Републике Србије ка чланству у Европској унији, треба рећи да су званични преговори почели 21. јануара 2014. године у Бриселу и да је, до сада, одржано укупно шест међувладиних конференција између Републике Србије и Европске уније. На овим конференцијама је отворено десет преговарачких поглавља, од којих су два, истовремено, и привремено затворена. Последња, шеста међувладина конференција о приступању одржана је 20. јуна 2017. године, када су отворена два поглавља, и то: Поглавље 7 – Право интелектуалне својине и Поглавље 29 – Царинска унија. То значи да су од стране Републике Србије створени (испуњени) основни предуслови за отварање наведених десет поглавља, с тим што је пред нашом земљом постављен изузетно тежак задатак да обезбеди и друге услове, како би и преостала поглавља (укупно још 25) постала спремна за отварање. Међутим, један од изузетно значајних, а истовремено и веома тешких, корака јесте измена одређених одредаба важећег Устава Републике Србије из 2006. године (има мишљења да треба донети нови устав и извршити, не делимичну, него потпуну уставну ревизију).

Неспорна је чињеница да ће, у оквиру приступања Републике Србије Европској унији, њен Устав бити промењен и ту постоји општа сагласност у стручној и политичкој јавности, с обзиром да су то урадиле и друге државе, данас чланице Европске уније, на свом путу преговарања о чланству и приступања овој великој европској породици. Чак се говори и о томе да ће до промене Устава доћи два пута, при чему треба нагласити да је поступак за ову промену доста сложен, јер наш Устав предвиђа доста сложену процедуру (спада у категорију чврстих устава)⁴²¹. Ту мислимо на две основне врсте промена: прва се тиче промене одређених уставних одредаба, које су неопходне да би дошло до усаглашавања

⁴²¹ Опште је мишљење стручне и политичке јавности да устав и треба да буде чврст (наравно, у границама и са мером која спречава његово олако мењање), јер он садржи најважније, најапстрактније, најначелније и најосновније норме. Управо, на овим правним нормама почива цео правни систем државе и зато устав треба да буде стабилан и тешко промењив, изузев у случајевима када постоји неопходност (нужност) уставне реформе због потребе прилагођавања одређеним променама (друштвеним, политичким, економским и слично). То значи да овде, као и уопште у животу, треба наћи меру, тако да устав једне земље, као основни закон од кога потичу сви остали, не треба да буде, ни превише чврст (ригидан), а ни превише лабав (флексибилан).

новог Устава са обавезама које проистичу из чланства у Европској унији, а друга промена се односи на потребу увођења интегративне клаузуле у највиши општи правни акт Републике Србије. Наравно, имајући у виду значај уставне реформе, потребу да се она изврши, као и досадашње грешке из ближе уставне историје, неопходно је да се утврди динамика наведених промена, да се направи план њиховог спровођења, уз организовање свеобухватне јавне расправе⁴²². Отуда, сматрамо да је потребно унети у саме одредбе о уставној ревизији обавезу спровођења јавне расправе⁴²³, која мора да буде добро припремљена, организована и спроведена, а план уставне ревизије треба да буде дефинисан од стране најеминентнијих познавалаца ове материје, уз постизање политичке, друштвене и свеукупне сагласности.

Такође, треба нагласити да је важећи Устав Републике Србије из 2006. године потребно мењати услед приступања Европској унији, због тога што државе чланице морају да обезбеде правилну и потпуну примену правних тековина Европске уније (*Acquis communautaire*) на својој територији и то од момента приступања. Наиме, наш Устав посвећује осми део свог текста поглављу које говори о уставности и законитости и, притом, регулише хијерархију домаћих и међународних општих правних аката (члан 194). Тако, уставне одредбе садржане у ставу 4. указују да потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права, представљају део правног поретка Републике Србије, али и да ови уговори не смеју да буду у супротности са Уставом (отуда и Уговор о приступању Европској унији мора да буде у складу са највишим општим правним актом Републике Србије). Имајући у виду напред наведено, треба рећи да је неопходна и промена овог Устава, па ћемо на овом месту указати на нешто што је неопходност коју су морале да учине све државе чланице Европске уније приликом приступања овој највећој и најмоћнијој регионалној организацији или после пријема у чланство. То је увођење тзв. *интегративне клаузуле*⁴²⁴.

⁴²² О овоме видети шире: Јеринић, Ј., Кљајевић, Т., *Анализа стручних и политичких предлога за уставну реформу – у јавности представљени предлози у периоду 2006-2016*, Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2016.

⁴²³ Ако упоредимо решења у другим земљама, нећемо наћи сличне примере, али због грешака из скорије прошлости, сматрамо да је такав потез неопходан. О овоме видети шире: Јеринић, Ј., *Неопходност измене одредаба Устава Србије о начину његове промене у оквиру процеса приступања Европској унији*, Истраживачки форум и Европски покрет у Србији, Београд, 2017, стр. 5.

⁴²⁴ Међак, В., *Да ли је потребно мењати Устав Републике Србије услед приступања Европској унији*, Истраживачки форум и Европски покрет у Србији, Београд, 2017, стр. 5-10.

Због значаја и неопходности ове клаузуле, на овом месту ћемо указати само на њене најважније карактеристике. Наиме, Република Србија, као и свака држава чланица, када приступи Унији, мора да прихвати чињеницу да органи ове организације могу да донесу правно обавезујуће акте, који ће се непосредно примењивати на њеној територији. Оно што посебно овде треба нагласити, јесте да правни поредак Уније захтева да њене правне тековине имају јачу правну снагу у односу на домаће правне акте. Организација власти у нашој земљи је извршена према начелу поделе власти на законодавну, извршну и судску, тако да је прва поверена искључиво Народној скупштини Републике Србије, као највишем представничком телу и да је само она надлежна за доношење закона и других општих аката из надлежности Републике Србије (члан 97. став 1. тачка 7). Међутим, оваква ситуација се мења, када једна држава приступи Европској унији и постане њена чланица, јер од тог момента она је обавезна да прихвати чињеницу да на њеној територији важе и да се примењују акти, које није донео њен парламент (нити су ови акти потврђени у парламенту државе чланице)⁴²⁵. Из овога се види да је Европска унија једна наддржавна организација и да ће приступањем наше земље овој организацији, акте са законском снагом доносити њене институције (пре свега, Европски парламент), у којима ће бити и представници Србије. Оно што је битно овде нагласити, јесте да се овом проблему мора посветити посебна пажња (нарочито, садржини интегративне клаузуле и обавезама које из ње произилазе), па је и у вези тога потребно организовати стручну, широку и довољно дугачку јавну расправу, на којој учешће треба да нађу представници законодавне, извршне и судске власти, најеминентнији стручњаци из ове области, као и представници грађана и цивилног друштва.

Имајући у виду напред наведено, треба рећи да усклађивање са правним тековинама Европске уније, уствари, представља прихватање начела на којима се заснива ова регионална организација, а основно (најбитније) начело које је дефинисао и сам Суд правде Европске уније (Европски суд правде)⁴²⁶, односи се на надређеност, тј. супрематију права Европске уније, над правима држава чланица. Ово начело надређености уопште није спорно, јер већина савремених демократских држава признаје да "међународни уговори имају јачу снагу од

⁴²⁵ Ови акти, тј. уредбе, добијају снагу закона (енгл. *Regulations*).

⁴²⁶ Седиште овог Суда је у Луксембургу, чине га по један судија из сваке земље чланице, а његова надлежност се тиче спорова између земаља чланица, институција Европске уније, послова и појединаца.

домаћег законодавства"⁴²⁷, док Суд правде Европске уније утврђује да уставне одредбе држава чланица морају да буду усклађене са обавезама које проистичу из чланства у Европској унији. Основни разлог за приступање уставној ревизији се састоји у чињеници да одређене обавезе, која ће произаћи из приступања Европској унији, нису у складу са Уставом, па ће, отуда, овај Устав морати у одређеном тренутку, у блиској будућности, да претрпи мање или веће промене.

Глава 5. Начело поделе власти и интегративна клаузула

Када говоримо о начелу поделе власти, као критеријуму према коме је организована власт у Републици Србији, треба рећи да се, данас, све више смањује моћ Народне скупштине, као највишег представничког тела и носиоца уставотворне и законодавне власти у нашој држави, а да правне тековине Европске уније имају све јачу правну снагу у односу на домаће правне акте. То значи да држава чланица, приступањем Европској унији прихвата да на њеној територији важе и да се примењују акти, који имају законску снагу, а које није донео њен парламент и који нису потврђени актом парламента, супротно садашњем уставном решењу, према коме Народна скупштина потврђује међународне уговоре, када је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања (члан 99. став 1. тачка 4). Отуда се може рећи да Европска унија представља организацију која се разликује од свих других међународних организација које данас постоје (она је надржавна творевина), тако да свака држава чланица, пријемом у чланство Европске уније, прихвата начело надређености права ове регионалне организације над домаћим правом.

Наведена *интегративна клаузула* регулише питање вршења суверених права. У ова права спада, на пример, доношење аката законске снаге, које ће доносити институције Европске уније, а у чијем раду ће учествовати и Република Србије преко својих представника. Оно што је заједничко за већину устава држава чланица Европске уније, јесте чињеница да је овде реч о преносу, тј. поверавању вршења дела суверених права, а не самих суверених права као таквих. Ово напомињемо због тога, што се на тај начин обезбеђује суверенитет државе, јер она и даље остаје носилац тог суверенитета (држава је само део права вршења

⁴²⁷ Међак, В., *Нав. дело*, стр. 7.

поверила Европској унији). Ова клаузула треба да регулише питање уласка Републике Србије у европско чланство (ЕУ), као и питање суверенитета Републике Србије у оквиру ове велике европске породице. Садржина ове клаузуле је веома значајна, како са становишта регулисања односа са Европском унијом, тако и са становишта расправе о очувању сопственог суверенитета после уласка у чланство ЕУ. Због свега наведеног, напомињемо да је неопходно организовати даљу јавну расправу о питањима садржине и обухвату саме интегративне клаузуле.

Као што смо напред навели, када је у питању динамика измена важећег Устава, Република Србија ће у току приступних преговора мењати свој основни закон барем два пута и за нас је, на овом месту, битно да укажемо на његову другу промену, до које треба да дође на крају преговора (после потписивања Уговора о приступању Европској унији). Наиме, тек тада ће бити познати сви критеријуми, према којима Србија улази у чланство ове велике европске породице и тада у Устав треба да буде унета и тзв. интегративна клаузула. Ради објашњавања овог појма и потребе уношења наведене клаузуле, навешћемо неколико примера неких држава из нашег окружења, које су постале чланице Европске уније у периоду 2004-2013. године. Ова клаузула је веома значајна за организацију власти у нашој држави, јер се њоме регулишу бројна питања значајна за сам процес приступања Републике Србије Европској унији, али и за положај сваке државе чланице после пријема у ову регионалну организацију. Наиме, овде је у питању очување сопственог суверенитета после приступања Унији, јер се ствари битно мењају пријемом у чланство и прихватањем одређених обавеза и променом појединих надлежности. Тако, овим чином долази до поверавања одређених права државе чланице Европској унији, мења се однос домаћег и европског правног система, као и однос извршне и законодавне власти новопримљене чланице (у нашем случају, Владе и Народне скупштине). Значај интегративне клаузуле се огледа у томе што свака земља, па тако и Република Србија, када приступи Унији, прихвата и чињеницу да њени органи доносе правно обавезујуће акте законске снаге⁴²⁸, који ће се непосредно примењивати на њеној територији, с тим што правне тековине

⁴²⁸ Док Република Србија не постане чланица Европске уније, Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у држави (члан 98. Устава) и, као таква институција, она директно изражава сувереност грађана, што је регулисано и чланом 2. Устава, који утврђује да сувереност потиче од грађана, који је врше преко својих слободно изабраних представника и да ниједан државни орган не може да присвоји сувереност од грађана. Пријемом у чланство Уније, ствари се доста мењају, тако да део суверенитета држава чланица преноси на ову надржавну организацију.

Европске уније имају јачу снагу у односу на домаће правне акте, јер новопримљена држава чланица прихвата, ступањем у чланство Европске уније, принципе надређености права Уније над домаћим правом.

Када је реч о интегративним клаузулама неколико земаља из нашег окружења, навешћемо пример Словеније, чији устав омогућава преношење дела њених суверених права на међународне организације и даје могућност да држава може да уђе у одбрамбени савез са државама које се заснивају на поштовању одређених вредности, као што су људска права, основне слободе, демократија, начело владавине права и слично. Однос између Скупштине и Владе се ближе уређује законом. Када је реч о Републици Хрватској, треба рећи да је она својим Уставом регулисала правни основ чланства и пренос уставних овлашћења институцијама Европске уније, која су потребна за остваривање права и остваривање обавеза преузетих на основу чланства. Такође, правни акти и одлуке које је Република Хрватска прихватила у институцијама Европске уније, примењују се и на домаћој територији у складу са правном тековином Европске уније. Врло карактеристичан пример који пружа јаснију слику о томе шта је интегративна клаузула, јесте Устав Румуније, који у члану 148. тачка 2. утврђује да, као резултат приступања ове државе Унији, долази до преузимања обавезе да "одредбе конститутивних уговора Европске уније, као и друге обавезне уредбе о Заједници, имају предност над одредбама националних закона, у складу са одредбама Акта о приступању". Исти члан у тачки 4. садржи одредбу која утврђује да "Парламент, председник Румуније, Влада и судски органи, гарантују да се обавезе које произилазе из Акта о приступању и одредбе става 2. примењују".

Глава 6. Реформа правосуђа као кључни чинилац поделе власти у Републици Србији

Када је реч о реформи правосуђа у Републици Србији, указаћемо само на најважније аспекте ове реформе, анализирајући посебно неуспелу реформу правосуђа у нашој земљи. Наиме, најзначајнији закон којим је извршена ова реформа је Закон о изменама и допунама Закона о судијама⁴²⁹, а овај Закон је произвео веома различите последице у правосудном систему Србије. Добре стране

⁴²⁹ Овај Закон је донет 29. децембра 2010. године, а објављен у "Службеном гласнику РС", број 101/10.

реформе правосуђа у Србији су "покушај" да се обезбеди непристрасност судија и тужилаца њиховим премештањем у друге градове (али не превише удаљене, због огромних финансијских трошкова и немогућности да чешће буду са својим породицама), "најава" да ће се (ре)изабрати само најбољи, најстручнији, најспособнији и најдостојнији кадрови, "обећање" да ће се у реформи правосуђа стриктно примењивати унапред предвиђени критеријуми и слично. Међутим, од тога није било ништа, јер ова реформа, не само да није довела до ефикаснијег рада судова, него је, ионако лоше стање у правосуђу, још више погоршала и отежала.

Одлуку о избору судија на сталну судијску функцију у судовима опште и посебне надлежности, донео је Високи савет судства 16.12.2009. године ("Службени гласник РС", број 106/09 од 17.12.2009. године), која је негативно допуњена наредном одлуком Савета, донетом 25.12.2009. године (број Одлуке 06-00-37-01), којом је на јединствен начин утврђен престанак судијске дужности са 31.12.2009. године судијама које нису изабране у складу са Законом о судијама⁴³⁰. Због уочених недостатака наведене реформе правосуђа, велики број посленика правничке струке, угледних професора, искусних адвоката, удружења, друштава, комисија и других, дали су своје примедбе, па је током 2010. године, од стране реформатора учињен покушај да се наведени пропусти отклоне. Међутим, ни то није урађено у складу са Уставом.

Јавност је обавештена 2011. године (почетком априла) да је Уставни суд поништио све одлуке Високог савета судства о избору судија из децембра 2009. године, што је значило да ће сви не(ре)изабрани носиоци правосудних функција, за које не може да се докаже да су нестручни, неспособни и недостојни, бити враћени на посао. Истовремено, треба рећи да је, управо овај Суд, више година уназад, доста успорено радио на доношењу неких веома важних одлука, али је непосредно пред формирање нове Владе Републике Србије 2012. године, у изузетно кратком року, донео неколико веома значајних одлука, на које се доста дуго чекало, па се, с правом поставило питање у јавности, да ли је, можда, изненадна ажурност Уставног суда Републике Србије била политички мотивисана⁴³¹. Поред тога, чињеница је да ни Високи савет судства, који је радио у непотпуном саставу, није

⁴³⁰ "Службени гласник РС", број 116/08 од 22.12.2008. године.

⁴³¹ Према одредбама Устава Републике Србије из 2006. године (члан 166.), "Уставни суд је самосталан и независан државни орган, који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе", а његове одлуке су "коначне, извршне и опште-обавезујуће".

доказао да су не(ре)изабрани носиоци правосудних функција "нестручни, неспособљени и недостојни", па су сви враћени на свој посао.

Према томе, из наведеног се може закључити да су и Уставни суд и Високи савет судства, ишли из једне крајности у другу приликом доношења својих одлука. То се може видети из чињенице да су једном одлуком Високог савета судства 837 носилаца правосудних функција (само у једном дану) остали без посла, без образложења и поштовања одређених критеријума, док су сви они одлуком Уставног суда из јула 2012. године, после само две и по године, враћени на посао⁴³². Отуда је, због свега наведеног, неопходно извршити "реформу правосудне реформе", чији крајњи циљ треба да буде коначно (стварно, реално) успостављање независности и самосталности судске функције, а не само нормативно (на папиру, у Уставу и законима). Као што је познато, судске одлуке се морају поштовати, а посебно одлуке уставног суда, па тако и одлука Уставног суда Републике Србије, донета у јулу 2012. године⁴³³, чиме је српско правосуђе враћено на "нулту тачку" и стање пре реизбора. То значи да је, до тада, све било рађено узалудно, да је потрошено огромно време и да су постигнути негативни резултати, јер је наведени општи (ре)избор носилаца правосудних функција у Србији, доживео потпуни фијаско⁴³⁴, па се правосуђе у Републици Србији, после свега овога, опет нашло на почетку.

Отуда је положај српског правосуђа, данас, изузетно тежак, због спорости у решавању предмета (неке парнице трају и по неколико деценија), па је Уставни суд годинама био затрпан хиљадама жалби грађана због повреде права на суђење у разумном року⁴³⁵. Према подацима Синдиката правосуђа Србије, остало је нерешено неколико стотина хиљада предмета, па се из овога може схватити у каквом се колапсу наше правосуђе налази. То је главни разлог што су реформе правосудног система Србије неопходне, али само према унапред утврђеним критеријумима и вредновању рада носилаца одговарајућих правосудних функција.

⁴³² И ово је учињено без образложења и без поштовања потребних критеријума.

⁴³³ Према самом Уставу Републике Србије из 2006. године, "свако је дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда" (члан 171. став 1.).

⁴³⁴ То је последица поштовања политичких, а не стручних критеријума, приликом спровођења реформе правосуђа.

⁴³⁵ Према подацима Уставног суда Републике Србије, најдужа парница у нашој земљи је трајала 33 године, најдужи извршни поступак 17 година, док је најдужи кривични поступак трајао 16 година. Такође, најдужи управни спор за остварење права на инвалидску пензију трајао је 12 година, а најдужи радни спор 8 година.

Као што је познато, судство (поред законодавне и извршне власти) представља један од стубова сваке демократске државе, па се, отуда, за њега сликовито каже да представља њену "Ахилову пету"⁴³⁶. Због тога је веома битно да се при уређивању и реформисању овог, тако значајног и осетљивог, "стуба" прилази потпуно професионално, спремно, отворено, јавно и аргументовано, уз поштовање одговарајућих, унапред утврђених критеријума и мерила, који важе за све и који се морају поштовати. Реформисање правосуђа у Републици Србији, као и свих других области друштвеног живота се, уопште, не доводи у питање, јер наша држава, као и свака друга демократска и нормална држава, мора да буде заснована на владавини права, тј. на поштовању устава и закона, а не на политичкој вољи, мора да буде ограничена највишим општим правним актима (уставима и законима). Наведена реформа је Србији потребна више него икада, како би се отклониле негативне појаве попут нестручности, корумпираности, неспособности, непродуктивности, неефикасности, неодговорности и неквалитетног рада, као и могућност (ре)избора на основу политичке подобности, страначких заслуга, партијске моћи и непотизма. Само се тако може обезбедити подизање одговорности и квалитета судског кадра на знатно виши ниво, уз утврђивање и поштовање јасних критеријума за избор носилаца правосудних функција, као и успостављање система периодичног вредновања њиховог рада и дисциплинске одговорности.

Преговарачка поглавља 23 – Правосуђе и основна права и 24 – Правда, слобода и безбедност су веома значајна за приступ Европској унији и изузетно важна за Републику Србију на путу европских интеграција. Наиме, усклађивање законодавства, прописа и процедура једне државе са правном тековином Европске уније, представља најсложенији и најдуготрајнији део целокупног процеса интеграције, јер будуће државе чланице морају да буду спремне да постану део заједничког система велике европске породице. Наведена два поглавља у преговорима са Европском унијом. отворена су средином јула 2016. године на међувладиној конференцији у Бриселу, а да би дошло до овога, било је потребно спровођење деполитизације институција и онемогућавање политичких утицаја у правосудном систему Републике Србије. Чињеница је да наша земља има такве институције и способне кадрове, који могу да спроведу наведену реформу, али

⁴³⁶ Ратко Марковић, *Судство – Ахилова пета државе Србије*, Магазин Печат, бр. 111 и 112, 04.05.2010.

треба признати да реализација таквог процеса није нимало лака. Но, Србија као и све друге земље, које желе чланство у Европској унији, морају да покажу одговарајући напредак у овом процесу, јер од тога зависи напредак у свим осталим преговорима⁴³⁷. Због свог значаја, тј. садржаја Поглавља 23 (правосуђе и основна права), ово поглавље је ново у преговарачком процесу, тако да се више не разматра у оквиру Поглавља 24, чији садржај чине правда, слобода и сигурност.

Реформа правосуђа у Републици Србији, захтева супротстављање свим негативним појавама, а прихватање усвојених европских вредности и његову заснованост на одговорности носилаца правосудних функција, њиховој потпуној непристрасности и независности, као и поштовању професионалне етике. Наравно, то се може постићи само остваривањем изузетне стручности, стицањем неопходних знања и подизањем нивоа професионалности носилаца правосудних функција. То значи да знања стечена на основним студијама нису довољна и да ће, свакако, оснивање једне посебне институције, као што је Правосудна академија, задужене за обуку судија и тужилаца, допринети стицању потребног искуства и остваривању првог предуслова за отварање преговарачког процеса. Без одговарајуће стручне обуке, наше судије неће моћи да се брзо и ефикасно укључе у директну примену бројних правних прописа, као саставних делова правних тековина Европске уније.

Отуда се може рећи да је реформа правосуђа у Републици Србији приоритет и да се, у циљу обезбеђивања независности носилаца правосудних функција, њихове непристрасности, стручности, одговорности и ефикасности, као и сталног унапређивања квалитета правосудног система, мора приступити најозбиљније решавању овог питања. Надлежно министарство за правосуђе (Министарство правде и државне управе Владе Републике Србије) је, имајући у виду значај и потребу за стратешким планирањем, донело Националну стратегију реформе правосуђа за период 2013-2018. године, која представља наставак Стратегије за период 2006-2011. године. У периоду који је пред нама, неопходно је остварити повезивање ове реформе са европским интеграцијама и ускладити правосудни систем наше земље са европским стандардима и вредностима, како би се наш систем припремио за нове изазове. Зато је неопходно променити (реформисати)

⁴³⁷ На незавидан положај српског правосуђа, бројне проблеме и неповерење грађана, показала су и бројна истраживања, тако да око 70% наших грађана не верује у судове и тужилаштва, док читавих 90% грађана сматра да судски поступци трају много дуже, него што би то требало.

читав правосудни систем, а не само судски систем, како је то било предвиђено претходном Стратегијом. Ова нова (актуелна) Стратегија мора да буде свеобухватнија и да представља организовано спровођење планираних активности, како би држава Србија могла да обезбеди владавину права (поштовање њених начела институција) и независан правосудни систем, који може ефикасно и благовремено да решава проблеме грађана и оствари заштиту њихових права.

Народна скупштина Републике Србије је 2013. године донела Националну стратегију реформе правосуђа за период од 2013. до 2018. године, с обзиром да је правосуђе било и остало један од стубова сваког демократског друштва. Зато је и реформа нашег правосуђа представљена као значајан приоритет Републике Србије, ради обезбеђивања независности правосудног система и непристрасности носилаца правосудних функција, унапређивања стручности и квалитета, утврђивања одговорности и повећања ефикасности, јачања владавине права, демократије и правне сигурности, а пре свега, приближавања правде грађанима и враћања њиховог поверења у правосудни систем Републике Србије. Овај актуелни процес реформе правосуђа представља наставак претходне фазе реформе започете Националном стратегијом за период од 2006. до 2011. године и његово повезивање са процесом европских интеграција, а све у циљу развоја нашег правосудног система у складу са европским стандардима и вредностима. Да би дошло до унапређења система правосуђа и реализације наведене стратегије, Влада Републике Србије је донела Закључак бр. 700-6579/2013 о усвајању пратећег документа, тј. Акционог плана за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године, објављеног у "Службеном гласнику РС", бр. 71/2013 од 9.8.2013. године.

Приликом формулисања нове Стратегије реформе правосудног система Републике Србије, постављени су бројни циљеви, које треба остварити у наведеном петогодишњем периоду, али се, притом, стало на становиште да наведена реформа треба да буде заснована на пет кључних начела, у која спадају: 1) **независност** – на поштовању овог начела се посебно инсистира, јер правосудне институције и носиоци правосудних функција морају да буду ослобођени у свом раду сваког утицаја или притиска, који би могли да утичу на остваривање правде, без обзира одакле они долазили (ту се, посебно, мисли на представнике законодавне и извршне власти); 2) **непристрасност и квалитет правде** – тежња за изградњом таквог правосудног система, који се заснива на јасним, разумљивим, конкретним, усклађеним (како међусобно, тако и са правним тековинама Европске уније) правним прописима и

доступном судском праксом, где је сваком појединцу обезбеђен једнак правни третман, под истим условима, без икакве дискриминације (по било ком основу) и са истим могућностима да остваре и заштите своја права и интересе; 3) **стручност** – с обзиром да је судска власт, за разлику од законодавне и извршне, тзв. стручна власт (неполитичка), где се све више инсистира на едукацији, професионализацији, континуираном усавршавању и слично, Стратегија предвиђа изградњу таквог правосудног система, у коме се на један организован и свеобухватан начин спроводи стручна обука, ради стицања теоријских и практичних знања носилаца правосудних функција. То је неопходно ради обављања правосудних функција на стручан и компетентан начин и доношења што квалитетнијих одлука у разумним роковима; 4) **одговорност** – успостављање механизма одговорности правосудних институција и носилаца правосудних функција за квалитетно и правично обављање свог посла, постигнуте резултате рада и употребу додељених ресурса; 5) **ефикасност** – изградња таквог правосудног система, у коме се суђење врши у разумним роковима, поштују прописи и утврђени поступак, а расположиви ресурси рационално користе.

Наведена кључна начела реформе, њихови стратешки циљеви и специфичне стратешке смернице представљају темеље на којима се заснива усвојена Национална стратегија реформе правосуђа. Утврђени приоритети су означени као најхитнија питања у оквиру којих треба ургентно предузети одређене мере, ради отклањања уочених проблема, који оптерећују српско правосуђе већ деценијама уназад. Зато је неопходно што пре извршити реинтеграцију у правосудни систем судија и јавних тужилаца који су враћени на своје функције, после одлуке Уставног суда из јула 2012. године, решавање заосталих предмета у судовима опште и посебне надлежности (укупно преко три милиона), решавање предмета у разумним роковима, уједначавање судске праксе, унапређење статуса Високог савета судства и Државног већа тужилаца (гарантовање независности у раду, спречавање недозвољених утицаја, повећање одговорности чланова ових органа и смањивање политичког утицаја приликом њиховог избора).

Када је реч о спровођењу реформе, неопходно је да се одреди њен правни и институционални оквир, односно да се укаже на основне правне изворе који уређују надлежност и одговорност најзначајнијих институција правосудног система Републике Србије. Ту спадају, пре свега, Устав републике Србије из 2006, Закон о судијама из

2008⁴³⁸, Закон о Високом савету судства⁴³⁹, Закон о уређењу судова⁴⁴⁰, Закон о јавном тужилаштву⁴⁴¹, Закон о Државном већу тужилаца⁴⁴² и други. Такође, треба указати и на кључне институције које су носиоци ове реформе правосуђа. Ту спадају Народна скупштина и Влада Републике Србије, Министарство правде и Министарство финансија, Уставни суд, Врховни касациони суд и судови, Републичко јавно тужилаштво, Високи савет судства, Државно веће тужилаца и Правосудна академија, као и друге одговарајуће институције (државна управа, независна регулаторна тела, адвокатске коморе, универзитети и академска заједница, струковна удружења судија и тужилаца). Оно што треба нагласити у вези наведене реформе јесте да је њен основни циљ успостављање таквог система у коме ће се поштовати једно од основних својстава закона, тј. да је, пре свега, Устав (основни закон), као и сви остали закони који су ниже правне снаге од њега, програмско-декларативни акт. То значи да се закони, као општи правни акти доносе за дуже време (да важе за будућност), да се не доносе и не мењају често, а посебно не по хитном поступку. Све је то потребно ради обезбеђивања владавине права, законитости и легитимитета, поверења јавности, заштите инвестиција и других вредности и стандарда утврђених најзначајнијим домаћим и међународним документима.

Међутим, да би ова Стратегија реформе правосуђа била успешно спроведена, поједина решења која су садржана у њој, захтевају реформу постојећег Устава и ту спадају, пре свега: 1) искључење законодавне власти, тј. Народне скупштине Републике Србије из поступка избора судија, јавних тужилаца и њихових заменика, председника судова, чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца; 2) измене у саставу Високог савета судства и Државног већа тужилаца, које се тичу елиминисања представника "политичких власти" (законодавне и извршне) у чланству ових тела; 3) утврђивање услова обавезног похађања Правосудне академије и полагање одговарајућих испита за први избор на судијску и тужилачку функцију. Свакако, предстојећа промена Устава, као основног закона и највишег општег правног акта, веома је сложен и дуготрајан процес за чију успешну промену процес спровођења

⁴³⁸ "Службени гласник РС", бр. 116/2008, 58/2009 - одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - одлука УС, 121/2012, 124/2012 - одлука УС, 101/2013, 111/2014 - одлука УС, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - одлука УС, 106/2015, 63/2016 - одлука УС и 47/2017.

⁴³⁹ "Службени гласник РС", бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011 и 106/2015.

⁴⁴⁰ "Службени гласник РС", бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016 и 108/2016.

⁴⁴¹ "Службени гласник РС", бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 38/2012 - одлука УС, 121/2012, 101/2013, 111/2014 - одлука УС, 117/2014, 106/2015 и 63/2016 - одлука УС.

⁴⁴² "Службени гласник РС", бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011 и 106/2015.

утврђених циљева правосудне реформе представља припремну радњу неопходну за уставну ревизију.

Стратегијом из 2006. године је, такође, био предвиђен читав низ реформских активности српског правосуђа, али прегледом досадашњих резултата овде реформе, може се само констатовати да је ту постигнуто, до данас, мало резултата. Тако, *неадекватан уставни и законски оквир* има за последицу изузетно велика кашњења судских поступака, проблеме у извршењу судских пресуда, непостојање одговорности носилаца правосудних функција и органа правосудног система Републике Србије (иако је код нас, законским путем, 2008. године предвиђена њихова дисциплинска одговорност), неблаговремено доношење одговарајућих подзаконских аката од стране надлежних правосудних органа за спровођење утврђених законских решења и слично. Затим, *превише комплексан и доста широк систем судова* је довео до тога да су трошкови пословања знатно виши од неопходних, а да је сам приступ правди мање ефикасан од очекиваног. Претходном правосудном реформом се покушало нешто на том плану, али је спроведена рационализација система судова⁴⁴³ дала лоше резултате. Неједнаку делотворност правосудних органа и смањење поверења јавности у судијску професију узроковали су *нејасни стандарди избора, опозива, вредновања резултата рада и напредовања судија*. Наиме, Високи савет судства и Државно веће тужилаца су 2009. године (сагласно тада важећим прописима Закона о судијама и Закона о тужилаштву) донели Одлуку о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за носиоце наведених функција, али нису донели подзаконске акте ради утврђивања критеријума, мерила и поступка за вредновање и напредовање судија и јавних тужилаца, односно њихових заменика⁴⁴⁴. Зато је неопходно да ова два висока правосудна органа што пре донесу ове подзаконске акте, како би критеријуми и мерила за избор и престанак одређене правосудне функције били јасни, јавни и објективни. Томе доприноси, свакако, и чињеница *непостојања капацитета за интегрисано планирање, утврђивање буџета и мерење резултата*, тако да је неопходно успоставити виши ниво сарадње између Високог савета судства, Државног већа тужилаца и Министарства правде у погледу доступности, приступа

⁴⁴³ Нова мрежа судова и јавних тужилаштава била је уведена Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава из 2009. године, а започела је са радом 1. јануара 2010. године, са циљем смањења укупног броја судова и судија, јавних тужилаштава и јавних тужилаца. Међутим, и даље постоји неједнака оптерећеност нерешеним предметима, тако да нису остварени очекивани резултати.

⁴⁴⁴ Високи савет судства и Државно веће тужилаца су били обавезни да то ураде у року од 90 дана од дана конституисања Савета.

подацима, тј. извештајима судова, ради успостављања системског приступа у планирању капиталних инвестиција.

Делотворно спровођење правде и процесуирање предмета у Републици Србији спречава, у великом степену, *застарели модел функционисања правосудне администрације*, за чије је одржавање и развој одговорно Министарство правде. То је, сигурно, последица и чињенице да запослени у области информационих технологија у судовима и јавним тужилаштвима, не поседују потребне квалификације и образовање, јер немају посебно обуку и искуство у наведеној области. Недовољно коришћење информационе технологије и аутоматизованих система има за резултат неефикасну праксу, тако да је потребно извршити централизацију података за све правосудне органе. Притом је потребно указати на ограничавајуће факторе шире примене електронске документације у систему управљања, међу које спадају непостојање дигиталних потписа и временског жигосања, као и недовољни капацитети за скенирање и недостатак људских ресурса. На смањивање судијске ефикасности, свакако, утиче *тежак терет административних послова*, који отежава њихов рад, јер велики део свог времена, судије и јавни тужиоци, тј. њихови заменици, посвећују вансудским активностима (ове активности су, пре свега, административне природе), тако да долази до смањења продуктивности рада наведених носилаца правосудних функција. Отуда је неопходно њихово растерећивање од ових послова, што се може постићи обезбеђивањем одговарајућег помоћника (судијског, тј. тужилачког), чији би се посао, у највећој мери, и састојао у преузимању обављања нагомиланог административног посла, што би допринело потпуном посвећивању обављања судијске или тужилачке функције.

Да би се носиоци правосудних функција потпуно посветили обављању својих послова, потребно је уклонити уочени *недостатак континуиране обуке судија и других носилаца правосудних функција*, јер је то, до сада, представљало препреку за развој модерног и специјализованог судијског кадра. Ту се посебни резултати очекују од Правосудне академије, у коју је, доношењем Закона о Правосудној академији⁴⁴⁵, трансформисан дотадашњи Правосудни центар за обуку и стручно усавршавање. Одговарајућим законским прописима је предвиђена обавеза сталног усавршавања и перманентне едукације носилаца одређених функција и вршилаца одређених послова у свим областима живота, што се посебно односи на судије и јавне тужиоце (и њихове

⁴⁴⁵ Ова Академија је започела са својим радом 1. јануара 2010. године и до сада је кроз њене програме обуке прошло више од 10.000 полазника.

заменике). Када је реч о континуираној обуци, едукацији и усавршавању носилаца правосудних функција, свакако је од великог значаја похађање наставе на правним факултетима, тј. *обезбеђивање адекватног програма образовања, ради припремљености будућих носилаца правосудних функција, који треба да постану лидери у правничкој професији и правосуђу*. Само високостручни и добро оспособљени кадрови у овој области, могу да буду потпуно независни у обављању своје професије, да одговоре на све изазове и захтеве посла који врше, без могућности да на њихов рад, заузимање ставова и доношење одлука утиче било ко, посебно не неко ко је представник законодавне или извршне власти. Наиме, једино на тај начин може се остварити поштовање начела поделе власти и државна власт у Републици Србији организовати према овом уставном принципу, обезбеђујући толико потребну равнотежу између законодавне, извршне и судске власти⁴⁴⁶.

⁴⁴⁶ Независност судства и носилаца правосудних функција се може обезбедити адекватним образовањем студената од самог почетка студирања, унапређивањем сарадње правних факултета са Правосудном академијом, приближавањем теорије и праксе, тј. наставних програма и практичне обуке, разменом предавача, обављањем праксе у судовима, тужилаштвима и адвокатским канцеларијама ради стицања професионалних вештина, успостављањем ближе сарадње са адвокатским коморама и слично.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У овом, закључном делу нашег рада, покушаћемо да дамо одговоре на успостављену хипотетичку конструкцију, која је изнета на самом почетку истраживачког поступка и да, притом, изнесемо наше ставове. Наиме, после извршене истраживачке анализе обрађеног предмета докторске дисертације, створен је подобан материјал за изношење закључних запажања. Закључни научни судови су резултат спроведеног истраживачког поступка, којим је извршен знатан напор да се овлада централном тематиком овог рада и учврсте почетни научни ставови.

Проблем поделе (и јединства) власти није само политичко-уставно питање, тј. питање како ће бити организована политичка власт у једној држави, него је то израз одређених класних, економских, политичких и других фактора, који утичу на организацију власти. Несумњива је чињеница да сама концепција поделе власти има демократски карактер, мада се могу срести и случајеви када долази до својеврсне злоупотребе овог теоријског концепта (као пример за то се могу навести почеци уставних монархија), тако да нас то наводи на закључак да је за сагледавање вредности једне концепције најважније утврдити какве последице изазива њена примена. Отуда, треба бити увек уздржан приликом давања оцене вредности једног концепта (у овом случају, принципа поделе власти, што још више важи за принцип јединства власти), тј. не треба фаворизовати унапред, независно од околности, ниједно од наведених начела. Говорећи о принципу поделе власти, треба рећи да он означава одсуство концентрисања власти у рукама једног лица, групе људи или одређеног органа, као и одсуство јединства власти. То се омогућава равномерним распоређивањем власти на више носилаца, што доводи до равнотеже власти и успостављања владавине закона, а не владавине људи. Ово је неопходно због чињенице да је власт "опасна" за оне који је поседују и врше, управо, због тога што увек постоји могућност да је злоупотребе па је, зато, у већини демократских земаља сазрела идеја о напуштању јединства власти и концентрисања овлашћења једног лица, групе лица или одређеног органа.

Кроз досадашњу уставну историју подела власти се показала као услов без кога не може да се оствари уставност и законитост, с обзиром да се одувек

показивало да сваки човек који има власт у својим рукама (посебно, ако је она неограничена, неподељена), има и предиспозиције да је злоупотреби. Уколико је власт јединствена и налази се у рукама једног човека или групе људи, њена свемоћ доводи до одређене врсте аутократије, па је, управо због тога, неопходно власт поделити и онемогућити апсолутну власт било ког органа у држави. На тај начин се, истовремено, обезбеђује и неопходна узајамна контрола једног органа над другим, јер је потребно да се сваки од њих држи у границама уставности и законитости. Међутим, да би се обезбедила ефикасна поделе власти, потребно је да постоји, не само чисто правна расподела надлежности између различитих државних органа, него и политичка, и економска расподела. Наиме, уколико постоји само чисто правна расподела без децентрализације политичке власти, имаћемо стварно политичко јединство власти. Такође, уколико се не изврши и децентрализација економске власти, не може доћи до политичке децентрализације власти, што значи да нема ни поделе власти, с обзиром да је економска основа још важнија од политичког услова за обезбеђење поштовања наведеног начела. Ако се не изврши децентрализација економске власти, не може да дође ни до политичке децентрализације власти, јер је у таквом случају економска власт усредсређена у једном једином центру. Он је тада свемоћан, и политички, и правно, не жели да дели власт ни са ким, не мора да поштује устав и закон и располаже пуним јединством власти. То значи да се правна (стварна) подела власти, тј. уставност и законитост могу остварити само уколико у држави постоји децентрализација политичке и економске власти.

Када је реч о модерним државама, треба рећи да је организација власти у њима спроведена, углавном, према начелу поделе власти, а концепцију о расподели власти у модерном смислу, први је формулисао Џон Лок, енглески правни и политички филозоф у свом чувеном делу "Две расправе о грађанској влади". Његова политичка филозофија је заснована на доктрини природног права и основним начелима либерализма, а садржи у себи бројне идеје о ограничавању власти. Овај енглески мислилац се сматра једним од најзаслужнијих теоретичара, који су оставили неизбрисив траг у стварању модерне државе и установљавању савремене представничке владе, јер се залагао за поделу власти на законодавну, извршну и "федеративну". Треба, притом, нагласити да је, према оваквом схватању, прва од наведених власти основна и највиша, док је друга подређена првој, а функција треће власти се исцрпљује у заштити државе од спољних

непријатеља. Такође, Џон Лок је у свом најпознатијем делу дао анализу и објашњење улоге судске власти у држави, док се суштина његове теорије огледа у оправдавању успостављања такве владавине, у којој би овлашћења краља била уставом ограничена (уставна монархија) и у којој би народ имао право да на силу одговори силом. То значи, треба успоставити (по његовом мишљењу) такву владавину, у којој би народ могао да се супротстави сваком насиљу оних у чијим рукама се налази власт.

Међутим, овде треба нагласити да је претерана "развијеност" поделе власти штетна за остваривање уставности и законитости, без обзира што је расподела власти неопходна за остварење овог основног уставног принципа и представља "услов без кога се не може". Наиме, неспорно је да различите власти у држави треба да буду одвојене, али и тако организоване да једна другу контролишу у њиховом раду и да, на тај начин, спречавају кршење устава и закона. Ако је државна власт организована искључиво према начелу поделе власти, изведеном до његових крајњих граница, онда није могуће остварити равнотежу између органа који врше поједине власти, нити је могуће остварити потребно "балансирање", "кочење" у њиховом раду. Зато се и указује на чињеницу да правну државу није могуће остварити уколико је власт организована према начелу поделе власти изведеном до његових крајњих граница, јер је једна од основних карактеристика парламентарног система одвојеност законодавне од извршне власти, али и стални надзор законодавне власти над извршном, као и потпуна потчињеност свих власти у држави закону, тј. могућност суда да цени уставност и законитост донетих аката.

Идеја о ограниченој власти, коју је француски политички мислилац и теоретичар, Шарл Монтескје, даље разрадио као концепцију и унео дефинитивно у науку, веома је брзо била прихваћена у неколико тадашњих земаља, да би у XIX и XX веку, највећи број демократских земаља света, организацију своје власти вршио, управо, према принципу поделе власти. Овакав "успех" наведеног принципа и његово прихватање као критеријума за организацију државне власти, били су резултат чињенице да расподела власти представља нужан услов за гаранцију слобода и права човека и грађанина, а самим тим и средство за успешну борбу против деспотизма. Ова гаранција слобода и права се може остварити само међусобним "обуздавањем" власти и успостављањем њихове узајамне равнотеже, тј. расподелом овлашћења (надлежности) према наведеном начелу, јер је оно везано за демократију и остваривање људских слобода, како би се спречила

злоупотреба власти од стране њених носилаца. Наравно, треба нагласити да прихватање и конституционализација начела поделе власти у најважнијим општим правним актима (уставима) није ишло нимало лако, јер је било веома много отпора успостављању овог начела као основног критеријума за организацију власти све до доношења тзв. доајена међу уставима – Устава САД-а из 1787. године. Овај акт је први прихватио тзв. "чврсту" (ригидну) поделу власти и принцип "кочница и равнотежа", што је било од непроцењивог значаја за даље прихватање и примењивање овог начела у уставима многих земаља света, посебно у Европи, где је оно нашло веома плодно тле за своју примену. И у Србији XIX и XX века, начело поделе власти је, као критеријум за организацију власти у држави, нашло своје место (додуше, са различитим успехом), али је чињеница да је први устав модерне Србије (Сретењски устав из 1835. године), иако је тада Србија била феудална држава и под турском влашћу, у великој мери прихватио ово начело за многа уставна решења. Током пуна два века уставног развоја модерне српске државе, донет је велики број устава, што је највећим делом резултат веома бурне историје српског народа, честих ратних дешавања на територији Србије и сталних промена, које су захтевале одговарајућа уставна решења. Током XX века, после извршене социјалистичке револуције у Русији 1917. године, пуних седам деценија је социјализам био друштвено уређење прихваћено у великом броју земаља света, које су власт на својој територији организовале према принципу јединства власти. Међутим, од деведесетих година прошлог века дошло је до слома социјализма у многим бившим социјалистичким земљама, што је довело до ренесансе, тј. враћања принципа поделе власти и организовања власти, искључиво према овом критеријуму.

Устав Републике Србије из 2006. године је у својим основним начелима, утврдио поделу власти на законодавну, извршну и судску, као критеријум за уређење власти, нагласивши притом да се однос између наведене три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли, при чему је судска власт независна. Према томе, основни и највиши закон наше државе је пошао од претпоставке о самосталности органа који врше одређене функције тих власти, а самосталност и равноправност носилаца егzekутиве и легислативе представљају специфичну особину парламентарног модела власти. Међутим, као што смо напред навели, ни у "најчистијим" моделима поделе власти не можемо да сретнемо постојање три потпуно одвојене власти, које су апсолутно независне једна од друге и немају

никакве везе и утицаје. То значи да ни у нашој држави не постоји апсолутна подела власти (као што се ни у јединству власти не остварује потпуна концентрација власти у једном органу, већ постоји одређена самосталност), али треба нагласити да описани однос није статичан, него динамичан, тако да многи аутори пишу о једном виду константне борбе за супрематију између наведене три власти. Исход процеса је све више у корист извршне власти па се, чак, може рећи да се, код нас (што је тенденција и у већини других држава у свету), ради о једној врсти прикривеног настајања јединства власти у корист егzekутиве. Међутим, треба указати и на чињеницу да је то још увек процес, а не потпуно и остварено (завршено) стање.

У важећем Уставу Републике Србије, као и у сваком другом основном закону, установљавају се органи државне власти којима се додељују одређена овлашћења. Међутим, зависно од тога какав је садржај и начин расподеле додељених овлашћења између установљених органа државне власти, прави се разлика између две основне врсте поделе власти, тако да се разликују хоризонтална и вертикална подела власти. Прва представља такву расподелу функција власти између различитих органа који се образују на истом нивоу и ту подразумевамо поделу на законодавну, извршну и судску власт, док друга подразумева расподелу овлашћења између централних и нецентралних органа власти (у унитарној држави), тј. расподелу овлашћења између федерације и федералних јединица (у сложеној држави). За хоризонталну поделу власти је неопходно да односи између законодавних, извршних и судских органа буду установљени на бази међусобне независности (организационо и функционално), тако да орган једне власти не може да се меша у обављање послова друге власти и ниједна грана власти не буде у надмоћи (супремацији) у односу на другу. У систему демократског јединства власти ова надмоћ једне власти (законодавне) је очигледна, јер скупштина, као представнички орган, има супремацију у односу на органе друге власти, а такав систем се у после Другог светског рата примењивао у југословенској федерацији, тј. Другој Југославији (самим тим, и у Републици Србији) скоро пола века. Међутим, осамдесетих година је дошло до великих промена у свету и слома социјализма, а самим тим и напуштања принципа (демократског) јединства власти, као критеријума за организовање власти у државама социјалистичког блока и прихватања принципа поделе власти. Тако је било и са трећом југословенском државом, тј. Савезном Републиком Југославијом,

створеном 1992. године (то је била двочлана федерација састављена од Републике Србије и Републике Црне Горе), с тим што је Србија две године раније, својим Уставом из 1990. године, државну власт организовала, управо, према начелу поделе власти и тиме "најавила" напуштање принципа јединства власти.

Наведене промене великих размера, као што су слом социјалистичке уставности, нестанак реал-социјализма, рушење Берлинског зида, укидање Варшавског пакта, губљење равнотеже на светској политичкој сцени и многи други догађаји, захтевали су обезбеђивање, бар релативно стабилног правног поретка и такву организацију власти која може да обезбеди успешно и доследно спровођење демократски утврђене политике. Међутим, то је било веома тешко, боље рећи немогуће, остварити без промене начела организације државне власти, што значи да је уместо јединства власти, требало извршити расподелу власти. Устав Републике Србије је прихватио и применио принцип поделе власти на законодавну, извршну и судску (класичну трихотомију власти је прихватио и Устав СРЈ из 1992. године), с тим што је ту била присутна једна тенденција (која је, иначе, опште присутна) јачања извршне власти на рачун других врста власти. Имајући у виду да је Република Србија унитарна држава у којој је организација власти извршена према начелу поделе власти, а политички систем заснован на основама демократије уз поштовање најважнијих демократских принципа, законодавна власт има одлучујућу улогу, као уставна и политички усмеравајућа власт. С друге стране, егзекутива је снабдевена средствима ефикасности и контроле, а за свој рад одговара Скупштини, Уставу и грађанима. Трећа, судска власт представља гарант законитости и обезбеђивање функционалне, демократске и правне државе.

Организација власти у парламентарном систему Републике Србије, извршена је тако да је Народној скупштини додељено својство носиоца уставотворне и законодавне власти (нормативна надлежност), што значи да се легислатива, највећим и најважнијим делом, налази у републичком Парламенту, који не утврђује и не води политику Републике Србије, мада у корпусу својих надлежности има и неке значајне елементе из тог делокруга. Извршна власт има задатак да спроводи законе донете од стране законодавне власти и за њу се може рећи да је она, уствари, прави (стварни) творац политике, а у последње време, све више и закона, јер се веома често дешава да егзекутива има изузетно велику улогу у доношењу закона, што доводи до њеног сталног јачања. То је општа тенденција

која води ка превласти егzekутиве у односу на легислативу, а огледа се у ширењу овлашћења извршне власти, која су добијена организацијом државне власти према начелу поделе власти. Наведено јачање егzekутиве у односу на легислативу је, данас, карактеристично за сва три облика државне власти: скупштински, председнички и парламентарни систем. У првом систему, иако заснованом на начелу демократског јединства власти, егzekутива полако добија превласт. Када је реч о председничком систему (пре свега, у САД-у), председник располаже огромним овлашћењима, тако да он у оквиру тзв. новог президентијализма, концентрише у својим рукама све већу моћ, док се у парламентарном систему врши померање тежишта власти ка егzekутиви, што се огледа у јачем положају владе и отежавању њеног обарања у парламенту – тзв. рационализовани парламентаризам. Трећи стожер власти представља судска власт, чија је основна функција решавање спорова, тј. насталих конфликта о праву и то је, за разлику од законодавне и извршне, стручна власт, у којој политика треба да буде потпуно (или што је могуће више) искључена. С обзиром да судство у свакој демократској и правној држави (па, тако и у Републици Србији) треба да буде "кичма" права, струка и оспособљеност носилаца правосудних функција треба да буде основа на којој се заснива правосудни систем. Зато, судска власт треба да представља истинско оличење једне државе и њено право огледало, а то се не може постићи без високо-образованих, искусних, квалитетних и независних посленика ове професије. За несметано функционисање правосуђа у нашој држави, од прворазредног значаја је обезбеђивање независног, самосталног, одговорног и ефикасног судства (уз прихватање, уважавање и поштовање усвојених европских стандарда), које представља један од три стуба на којима почива Европска унија.

Оно што је од посебног значаја и што је представљало централно питање нашег научног истраживања у овом раду, јесте обезбеђивање поделе власти, као Уставом утврђеног и прихваћеног принципа за организовање власти у нашој земљи, јер се остваривањем и поштовањем овог начела онемогућава концентрација (сједињавање) власти у рукама једног лица или органа. Само се тако могу спречити појаве да једна власт буде изнад друге и да не постоји њихова међусобна контрола, јер се у таквом случају не може обезбедити владавина права, која представља основну претпоставку Устава Републике Србије, почива на неотуђивим људским правима, а остварује се поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону. С обзиром да је владавина права основна

претпоставка важећег Устава, она се остварује, између осталог, и таквим односом три основне гране власти (законодавне, извршне и судске), који се заснива на равнотежи и њиховој међусобној контроли, јер владавина права претпоставља такво узајамно ограничавање власти.

Међутим, оно што је за судску власт и правосудни систем (како у свету, тако и код нас) најважније истаћи, јесте чињеница да су знање и стручност носилаца правосудних функција најважнији гаранти независности њихових позива. Само такве судије, тужиоци и њихови заменици, чланови Високог савета судства, Државног већа тужилаца и других правосудних органа, могу бити сигурни у себе и на њих нико не може да утиче са стране, што се може обезбедити њиховом материјалном сигурношћу, високим образовањем, перманентном едукацијом, стручном оспособљеношћу, великим искуством и етичком принципијелношћу. Реформа правосудја представља кључни чинилац поделе власти у Републици Србији, јер судство (поред законодавне и извршне власти) представља један од стубова сваке демократске државе, па се, отуда, за њега сликовито каже да представља њену "Ахилову пету". Управо се, због тога, посебно инсистира на чињеници да је при уређивању и реформисању овог, тако значајног и осетљивог стуба, неопходно прићи професионално, спремно и аргументовано, уз поштовање одговарајућих, унапред утврђених, критеријума и мерила, који важе за све подједнако и који се морају поштовати.

Анализирајући систем поделе власти који је успостављен Уставом Републике Србије из 2006. године, треба рећи да посебан положај заузимају самостална регулаторна и независна тела у правном поретку наше земље. Наиме, ови самостални републички органи се могу сматрати *sui generis* носиоцима јавних овлашћења, који су својствени државама англосаксонског права, мада се они, последњих неколико деценија, оснивају и у државама европског континенталног права, а последњих десетак година, бивају прихваћени и у тзв. транзиционим земљама, у које спада и Република Србија. Отуда, важећи Устав наводи поједине самосталне републичке органе и независна тела у својим одредбама, као што су, на пример: Народна банка Србије, Државна ревизорска институција, Заштитник грађана, с тим што поред ових органа постоји и низ других самосталних независних регулаторних тела, која су у међувремену формирана. Стварање, развијање и функционисање ових тела, тј. недржавних субјеката управе, услед процеса модернизације система, довело је тога да се на њих преносе одређени

послови који су у надлежности органа државне управе, јер су ови субјекти у стању да брже, квалитетније и уз мањи утрошак новчаних средстава обаве поверене послове изван органа државне управе. Управо, због тога, бројне државе у свету су основале таква тела, тј. агенције и ту, пре свега, треба навести САД, Француску, Велику Британију и друге, тако да оне имају изузетно велику самосталност и не налазе се под контролом неког ресорног старешине. Она су саставни део државног апарата, али су, ипак, самоостална и независна у свом раду, имају своје независне буџете, сопствено особље и слично.

Република Србија се налази у поступку уставне ревизије, која је неопходна ради даљег напредовања наше земље у европским интеграцијама и настављања пута ка пуноправном чланству Европске уније. Значај, тзв. независних органа у поступку промене Устава Републике Србије је изузетно велики (у ове органе спадају Заштитник грађана, тј. Омбудсман, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података и Повереник за заштиту равноправности) и, отуда, многи теоретичари ове органе називају четвртом граном власти, коју у предстојећој промени Устава треба прецизније дефинисати и омогућити њихов јачи утицај у области заштите људских права. Наиме, да би се омогућила толико потребна равнотежа између главних носилаца државне власти, неопходно је, управо, обезбедити ефикасан и ефективан рад наведених независних органа и то је, слободно можемо рећи, услов без кога се не може. Имајући у виду да је у највећем броју савремених демократских држава, у којима је власт организована према принципу поделе власти, дошло до поремећаја равнотеже између званично прокламоване три државне власти (до деформисања овог начела је дошло и у Републици Србији), потребно је обезбедити функционалну контролу легислативе над егзекутивом и омогућити постојање владавине права. Због тога се у актуелној јавној расправи често истиче захтев да наведени независни органи, несумњиво могу и морају да нађу своје место у будућем највишем општем правном акту Србије.

Према томе, неспорна је чињеница да ће у оквиру приступања Србије Европској унији, њен Устав бити промењен и ту постоји општа сагласност, како у стручној, тако и у политичкој јавности. Наиме, то су урадиле и друге државе, данас чланице Европске уније, на свом путу преговарања о чланству и приступању овој великој европској породици. Такође, постоји још једна неопходност коју су морале да учине све државе чланице ове највеће и најмоћније регионалне организације,

приликом приступања или после пријема у чланство. То је увођење, тзв. интегративне клаузуле, која се састоји у томе што свака држава чланица мора да прихвати чињеницу да органи Уније могу да донесу правно обавезујуће акте, који ће се непосредно примењивати на њеној територији, а то значи да њене правне тековине имају јачу правну снагу у односу на домаће правне акте. С обзиром да је организација власти у нашој земљи извршена према начелу поделе власти на законодавну, извршну и судску, прва је поверена искључиво Народној скупштини и само је ово наше највише представничко тело надлежно за доношење закона и других општих аката из надлежности Републике Србије. Међутим, оваква ситуација се мења, када једна држава приступи Европској унији и постане њена чланица, јер је она од тог момента обавезна да прихвати чињеницу да на њеној територији важе и да се примењују акти које није донео њен парламент. Из овога се види да је Европска унија једна надржавна организација и да ће приступање наше земље овој организацији, акте са законском снагом доносити њене институције (пре свега, Европски парламент) у којима ће бити и представници Србије. На крају, треба нагласити да наведена интегративна клаузула регулише питање вршења суверених права и да је овде реч о преносу, тј. поверавању дела вршења суверених права. На тај начин се обезбеђује суверенитет државе, јер она и даље остаје његов носилац, с обзиром да је држава чланица само део права вршења поверила Европској унији.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аврамовић, С., *Опита правна историја –Нови век*, Београд, 2004.
2. Аврамовић, С., Станимировић, В., *Упоредна правна традиција*, Београд, 2007.
3. Аврамовић, С., *Старогрчка баштина*, Зборник "Темељи модерне демократије", Београд, 1989.
4. Андрев, А., *Парламент данас*, ЦИД, Подгорица, 1996.
5. Антонић, С., *Елита, грађанство и слаба држава*, "Службени гласник", Београд, 2006.
6. Антонић, С., *Парламентаризам у Србији између биполаризма и централизма*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, број 3-4, јул-децембар 1992.
7. Аристотел, *Политика*, Београд, 1970.
8. Аристотел, *Устав Атенски*, Загреб, 1948.
9. Barnett, H., *Constitutional and Administrative Law*, London, 2000.
10. Barthélemy, J., *Le gouvernement de la France*, Paris, 1919.
11. Баста, Л., *Горњи дом у савезном парламенту*, Страни правни живот, Београд, 1997.
12. Баста, Л.Р., *Политика у границама права*, Београд, 1984.
13. Баста-Посавец, Л., *Парламентаризам као начело конституционализације политике*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3-4 јул-децембар 1992.
14. Батавељић, Д., Војводић, М., *Законодавство*, Висока здравствено-санитарна школа струковних студија "ВИСАН", Београд, 2009.
15. Батавељић, Д., *Дилеме поделе власти у СРЈ*, Библиотека Dissertatio, Задужбина Андрејевић, Београд, 1996.
16. Батавељић, Д., *Људска права и основне слободе према уставној повељи државне заједнице Србија и Црна Гора*, у: Мирјанић, Д. (уредник): *Споменица академика Рајка Кузмановића*, (Споменица, Одјељење друштвених наука, књига 5, књига 17), Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2006.

17. Батавeљић, Д., *Начело поделе власти од античког полиса до модерних држава*, Задужбина Андрејевић, Београд, 1999.
18. Батавeљић, Д., *Практикум за уставно право*, Правни факултет, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2011.
19. Батавeљић, Д., *Уставно право Републике Србије, II том*, Правни факултет у Крагујевцу, Центар за упоредно уставно право, Крагујевац, 2007.
20. Батавeљић, Д., *Уставно право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, 2013.
21. Бачић, А., *Принципи подјеле и јединство власти у Југославији*, Сплит, 1990.
22. Веуме von, К., *Politički sustav Savezne Republike Njemačke*, Zagreb, 1999.
23. Благојевић, М., *Реформа државне управе и Душанов законик*, Зборник радова, Правни факултет, Бања Лука, 2000.
24. Благојевић, М.С., *Апстрактно-регулативна функција права (старање права као дио правног процеса)*, у: Митровић, М.Д. (уредник), *Стварање права*, Југословенско удружење за теорију, филозофију и социологију права, Београд, 1999.
25. Благојевић, М.С., *Право и стварност*, "Службени лист СРЈ", Београд, 1995.
26. Благојевић, С., *Демократска улога парламентаризма*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1, јануар-март 1992.
27. Бонић, Т., *Полупредседнички сустав и рационализовани парламентаризам: примјери Француске и Њемачке*, *Анали хрватског политолошког друштва*, 1/ 2007, Загреб, 2007.
28. Брајс, Ц., *Савремене демократије (превео са енглеског Драгомир Иконић)*, књига I-III, Београд, 1931-1933.
29. Брковић, В., *Како уредити демократску парламентарну процедуру*, Дневник, Нови Сад, 1993.
30. Васић, Р., Чавошки, К., *Увод у право*, Службени гласник, Београд, 2007.
31. Васовић, В., *Демократија и политика*, Савремена администрација, Београд, 1974.

32. Васовић, В., *Дилеме и проблеми уставног и демократског уређења власти у "пост-комунистичким" земљама*, Архив за правне и друштвене науке, број 2/1994, Београд.
33. Васовић, В., *Савремене демократије, I том*, "Службени гласник", Београд, 2006.
34. Васовић, В., *Савремени политички системи*, Научна књига, Београд, 1987.
35. *Видовдански устав*, "Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца", година III, бр. 142а.
36. Висковић, Н., *Теорија државе и права*, Биротехника, Загреб, 2001.
37. Владисављевић, М., *Развој уставности у Србији*, Београд, 1938.
38. Вукадиновић, Г., Картаг–Одри, А., *Америчка јуриспруденција XX века*, Новосадска асоцијација за теорију, етику и филозофију права, Нови Сад, 2006.
39. Вукадиновић, Г., Степанов, Р., *Теорија државе и права*, Футура, Нови Сад, 2003.
40. Вукадиновић, Г., Степанов, Р., *Теорија права I*, Футура, Нови Сад, 2001.
41. Вучић, О., *Промена и трајање устава*, Београд, 2005.
42. Гамс, А., *Својина*, Универзитет у Београду и Институт друштвених наука, Београд, 1987.
43. Гершковић, Л., *Документи о развоју народне власти*, Рад, Београд, 1948.
44. Гјанковић, Д., *О имунитету народних заступника*, Народне новине, Загреб, 1962.
45. Гоати, В., *Идеологија и представничка демократија*, Београд, 1976.
46. Гоати, В., *Политичке странке и парламент у Србији*, Београд, Архив за правне и друштвене науке, број 3-4, јул-децембар, 1992.
47. Гоати, В., *Савремене политичке партије*, Научна књига, Београд, 1984.
48. Група аутора, *Устав на прекретници: извештај о уставној пракси, недостацима Устава и начинима његовог побољшања*, Комитет правника за људска права – YUCOM, Београд, 2012.
49. Гудац, Ж., Ђорђевић, М., *Савремена политичка историја*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1996.
50. Guetzévitch Mirkine, В., *Les Constitutions de l'Europe nouvelle, Volume I* Librairie Delegrave, Paris, 1938.

51. Гутеша, Р., *Представничка тела*, Књижевна заједница, Нови Сад, 1975.
52. Дал, Р., *Дилеме парламентарне демократије*, БИГЗ, Београд, 1994.
53. Даниловић, Ј., *Историја државе и права југословенских народа*, Радничка штампа, Београд, 1997.
54. Дерен-Антољак, Ш., *Предсједнички систем САД-а*, у књизи "Упоредни политички системи", Геца Кон, Београд, 1983.
55. Duverger, M., у Lijphart, A. (уредник), *Parlamentarna ili predsjednička vlast*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb, 1998.
56. *Душанов законик: закон благоверног цара Стефана: бистрички препис*, Ethos, Београд, 2002.
57. Ђорђевић, Ј., *Политички систем*, Привредни преглед, Београд, 1980.
58. Ђорђевић, Ј., *Уставно право и политички систем Југославије*, Савремена администрација, Београд, 1961.
59. Ђорђевић, Ј., *Уставно право ФНРЈ*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1953.
60. Ђорђевић, Ј., *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1982.
61. Ђорђевић, М., Стојичић, С., *Државно правна историја српског народа*, Спектар, Ниш, 2007.
62. Ђорђевић, С., *О уставу кроз причу*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011.
63. Ђорђевић, С., *Председник Републике Србије*, Београд, 1998.
64. Ђукић-Вељовић, З., *Огледи о политичком представништву и изборима*, Правни факултет, Београд, 1995.
65. Ђурђевић, Б.А., *Душанов законик као устав у материјалном смислу*, Зборник са научног скупа Правнички дани, Бања Лука, 2000.
66. Ђурђевић, Б.А., *Уставно право II*, Правни факултет, Нови Сад, 1994.
67. Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), *Мишљење о Уставу Србије*, март 2007.
68. Живковић, А.М., *Основи теорије државе и права*, Полицијска академија Београд, Београд, 2003.
69. Живковић, А.М., *Теорија државе и права – теорија државе*, Полицијска академија Београд, Београд, 2003.

70. *Закон о Високом савету судства*, "Службени гласник РС", бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016 и 108/2016.
71. *Закон о државној управи*, "Службени гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014.
72. *Закон о Државном већу тужилаца*, "Службени гласник РС", бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011 и 106/2015.
73. *Закон о забрани дискриминације*, "Службени гласник РС", бр. 22/2009.
74. *Закон о заштитнику грађана*, "Службени гласник РС", бр. 79/2005 и 54/2007.
75. *Закон о изменама и допунама Закона о судијама*, "Службеном гласнику РС", број 101/10.
76. *Закон о јавном тужилаштву*, "Службени гласник РС", бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 38/2012 - одлука УС, 121/2012, 101/2013, 111/2014 - одлука УС, 117/2014, 106/2015 и 63/2016 - одлука УС.
77. *Закон о локалној самоуправи*, "Службени гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон и 101/2016 - др. закон.
78. *Закон о политичким странкама*, "Службени гласник РС", бр. 36/2009 и 61/2015 - одлука УС.
79. *Закон о председнику Републике*, "Службени гласник РС", бр. 111/2007.
80. *Закон о регионалном развоју Републике Србије из 2009. године*, "Службени гласник РС", бр. 51/2009, 30/2010 и 89/2015 - др. закон.
81. *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, "Службени гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.
82. *Закон о судијама*, "Службени гласник РС", бр. 116/2008, 58/2009 - одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - одлука УС, 121/2012, 124/2012 - одлука УС, 101/2013, 111/2014 - одлука УС, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - одлука УС, 106/2015 и 63/2016 - одлука УС.
83. *Закон о територијалној организацији Републике Србије*, "Службени гласник РС", бр. 129/2007, 18/2016.
84. *Закон о уређењу судова*, "Службени гласник РС", бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016 и 108/2016.

85. *Закон о Уставном суду*, "Службени гласник РС", број 109/2007, 99/2011, 18/2013 – одлука УС, 103/2015 и 40/2015 - др. закон.
86. *Збирка прописа о Народној скупштини, председнику Републике, Влади и органима државне управе* (приредио Александар Гладовић), Београд, Службени гласник, 1998.
87. Звекић, М., *Представничка тела*, Матица Српска, Нови Сад, 1993.
88. Зечевић, М., *Политичке странке (партије)*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1/1991.
89. Ибрахимагић, О., *Политички систем БиХ*, Еуробанс, Сарајево, 2007.
90. *Извештај Отвореног парламента о контролној улози Народне скупштине Републике Србије: Како парламент контролише извршну власт*, Отворени парламент, 2014.
91. Илић, М., *Град у локалној самоуправи*, Ниш, 2001.
92. Истраживачки форум – Европски покрет Србија, *Уставна ревизија у Србији: аспекти и могућа решења*, 2012.
93. Јанковић Д., Мирковић М., *Државно правна историја Југославије*, Ars Libri, Београд, 1982.
94. Јанковић, Д., *Историја државе и права југословенских народа*, Ars Libri, Београд, 1997.
95. Јанковић, Д., *Рађање парламентарне демократије* (Политичке странке у Србији у XIX веку), Геца Кон, Београд, 1997.
96. Јелинек, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1914.
97. Јелинчић, Ј., *Конституисање Србије*, у: Јелинчић, Ј., Илић, Д. (уредници), "Зашто је Србији потребан нови Устав?", Фондација за отворено друштво и Фабрика књига, Београд, 2012, стр. 61.
98. Јеринић, Ј., Кљајевић, Т., *Анализа стручних и политичких предлога за уставну реформу – у јавности представљени предлози у периоду 2006-2016*, Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2016.
99. Јеринић, Ј., *Неопходност измене одредаба Устава Србије о начину његове промене у оквиру процеса приступања Европској унији*, Истраживачки форум и Европски покрет у Србији, Београд, 2017.
100. Јеринић, Ј., *Уводно излагање на округлом столу "Децентрализација и изазови локалне самоуправе данас"*, Демократски политички форум, Краљево, 11. октобар 2016.

101. Јовановић, Б.Д., *Доношење закона*, Геца Кон, Београд, 1923.
102. Јовановић, М., *Од слободног мандата ка променљивом делегату*, НСПМ, посебно издање устава и искушења, бр. 2, стр. 85 до 100.
103. Јовановић, П., *Неколико напомена о пореклу и смислу парламентаризма*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1, јануар-март 1992.
104. Јовановић, С., *Двodomни систем у нашем уставу*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1991.
105. Јовановић, С., *Држава*, Београд, 1990.
106. Јовановић, С., *Из историје политичких доктрина*, БИГЗ, Београд, 1990.
107. Јовановић, С., *Криза парламентаризма и демократије*, Летопис Матице Српске, 2-3/1925.
108. Јовановић, С., *О држави – основи једне правне теорије*, БИГЗ, Југославија публик, Српска књижевна задруга, Београд, 1990.
109. Јовановић, С., *О држави*, Геца Кон, Београд, 1922.
110. Јовановић, С., *Основи правне теорије о држави*, Друго прерађено и проширено издање, Геца Кон, Београд, 1914.
111. Јовановић, С., *Политичке и правне расправе*, Београд, 1990.
112. Јовановић, С., *Уставно питање у Србији у XIX веку у Политичке и правне расправе – свеска I*, Београд, 1932.
113. Јовановић, С., *Уставно право Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд, 1995.
114. Јовановић, С., *Уставобранитељи и њихова влада*, Београд, 1912.
115. Јовић, И.Љ., *Парламентарно процесно право*, Мултидисциплинарни центар за хармонизацију права, Београд, 2004.
116. Јовичић, М., *Велики уставни системи*, Београд, 1974.
117. Јовичић, М., *Државност федералних јединица*, Научна књига, Београд, 1992.
118. Јовичић, М., *Закон и законитост*, Радничка штампа, Београд, 1997.
119. Јовичић, М., *Лексикон српске уставности*, Филип Вишњић, Београд, 1999.
120. Јовичић, М., *Начело поделе власти и судство*, Правни живот, Београд, број 7-8, 1993.
121. Јовичић, М., Николић, П., *Парламентарни одбори*, Место и улога одбора и комисија представничких тела, Београд, 1969.

122. Јовичић, М., *Парламентарни систем насупрот председничком и скупштинском систему*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1, јануар-март, 1992.
123. Јурковић, Ј., *Криза парламентаризма*, Наше доба, 15/1930.
124. Каучич, Г., Рибичич, К., *Државна уредитељство Словеније*, Правни факултет, Љубљана, 1999.
125. Келзен, Х., *Главни проблеми теорије државног права*, Београд, Подгорица 2001.
126. Келзен, Х., *О суштини и вредности демократије*, Београд, 2005.
127. Келзен, Х., *Општа теорија права и државе*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951.
128. Келзен, Х., *Чиста теорија права*, Гутенбергова галаксија, Београд, 2002.
129. Климовски, С., Дескоска, Р., Каракамишева, Т., *Уставно право*, Просветно дело, Скопје, 2009.
130. Комитет правника за људска права (YUCOM), *Прелиминарни извештај о недостацима Устава Републике Србије и предлози за реформу*, 2013.
131. Комитет правника за људска права (YUCOM), *Устав на прекретници*, 2011.
132. Комшић, Ј., *Децентрализација и регионализација у програмима релевантних политичких партија Србије*, у: Центар за регионализам, "Децентрализација у контексту новог Устава Србије и ЕУ интеграција", Нови Сад, 2008.
133. Крбек, И., *Јединство власти*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 7-12, Београд, 1946. Наведено према: Николић, П., *Скупштински систем*, Савремена администрација, Београд, 1973.
134. Крбек, И., *Управно право ФНРЈ*, Књига прва, Савремена администрација, Београд, 1955.
135. Кузмановић, Р., Дмичић, М., *Уставно право*, Висока школа унутрашњих послова у Бањој Луци, Бања Лука, 2002.
136. Кузмановић, Р., *Есеји о уставности и државности*, Правни факултет Универзитета у Бања Луци, Бања Лука, 2004.
137. Кузмановић, Р., *Основи уставног система САД*, Графомарк, Лакташи, 2000.

138. Кузмановић, Р., *Основни елемент државно-правног и политичког развитка Бугарске*, Годишњак, Правни факултет, Бања Лука, 1982.
139. Кузмановић, Р., *Упоредни политички системи*, Правни факултет, Бања Лука, 1991.
140. Кузмановић, Р., *Уставне могућности распуштања парламента*, Годишњак Правног факултета у Бања Луци, 1996-1997.
141. Кулић, Д., *Уставно судство у свету*, Београд-Зајечар, 1982.
142. Куртовић, Ш., *Магна Карта и њена уставно-правна анализа*, Зборник радова Правног факултета у Загребу, 3/1972.
143. Кутлешић, Б., Милосављевић, Б. (приређивачи), *Устав Републике Србије*, ИРО "Службени гласник РС", Београд, 1990.
144. Кутлешић, В., *Модел рационализованог парламентаризма*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3-4, јул-децембар 1992.
145. Кутлешић, В., *Организација власти; упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, Службени лист СРЈ (Краљево-Слово), Београд, 2002.
146. Ласал, Ф., *О суштини устава* (превео са немачког Поповић, Д.), Београд, 1907.
147. Лењин, И.В., *Држава и револуција*, Београд, 1947.
148. Лијпхарт, А., *Модели демократије*, Службени лист СЦГ, Београд, и ЦИД, Подгорица, 2003.
149. Лилић, С., *Да ли је уставна жалба ефикасни правни лек за суђење у разумном року*, *Анали Правног факултета у Београду*, год. 55, бр. 2/2007.
150. Ло, С., *Енглески парламентаризам*, Геца Кон, Београд, 1929.
151. Лово, Ф., *Велике савремене демократије*, Издавачка књижевница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1999.
152. Loewenstein, K., *Political Power and Governmental Process*, Chicago, 1957.
153. Лончар, З., *Инструменти парламентарне контроле управе*, Годишњак Правног факултета, Бања Лука, 1997.
154. Лукић, М.С., *Основи уставног права*, Правни факултет, Подгорица, 1994.
155. Лукић, Р., *Историја политичких правних теорија*, Прва књига, Научна књига, Београд, 1956.
156. Лукић, Р., *Методологија права*, Научна књига, Београд, 1997.

157. Лукић, Р., *Начело јединства власти у Савезном уставном закону*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1-2, Београд, 1953.
158. Лукић, Р., *Теорија државе и права*, Књига прва, Научна књига, Београд, 1958.
159. Лукић, Р.Д., Кошутић, Б.П., Митровић, Д.М., *Увод у право*, Београд, 2001.
160. Лукић, Р.Д., *Појам уставности и законитости и средстава за њихово остварење*, Београд, 1966.
161. Лукић, Р.Д., *Политичка теорија државе*, Београд, 1962.
162. Лукић, Р.Д., *Сабрана дела др Радомира Д. Лукића*, други том, Београд, 1995.
163. Лукић, Р.Д., *Теорија државе и права*, Савремена администрација, Београд, 1964.
164. Лукић, С., *Основи уставног права*, Културни-просветна заједница Подгорица, Подгорица, 1994.
165. Марковић, Л., *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин, 1991.
166. Марковић, Р., *Извршина власт*, Савремена администрација, Београд, 1980.
167. Марковић, Р., *Устав Републике Србије из 2006. године – критички поглед*, Анали Правног факултета у Београду, 2/2006.
168. Марковић, Р., *Уставни суд у Уставу Републике Србије од 2006. године*, Анали Правног факултета у Београду – часопис за правне и друштвене науке, број 2, Београд, 2007.
169. Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, "Службени гласник" са п.о, Београд, 1997.
170. Марковић, Р., *Уставно право*, Правни факултет, Београд, 2010.
171. Марковић, Р., *Уставно преуређење Југославије и стабилност економског поретка*, Правни живот, Београд, бр. 5-6/92.
172. Матић, М., *Аутономија*, у: Енциклопедија политичке културе, Савремена администрација, Београд, 1993.
173. Матић, М., *Координативне, извршне и управне функције у друштвено-политичком систему Југославије*, у: Друштвено-политички систем СФРЈ, Београд, 1975.

174. Матић, М., *Политичко представљање - разматрање у области политичке теорије*, Нолит, Београд, 1974.
175. Међак, В., *Да ли је потребно мењати Устав Републике Србије услед приступања Европској унији*, Истраживачки форум и Европски покрет у Србији, Београд, 2017.
176. Мијановић, Г., *Систем заштите уставности и законитости у Републици Српској*, Академија наука, Зборник радова, Изградња и функционисање правног система РС, Бања Лука, стр. 44-49, 1997.
177. Миладиновић, Ж., *Парламентарно право интерпелације*, Суботица, 1929.
178. Миловановић, М., *Државно право и друге уставно-правне институције*, Београд, 1997.
179. Миловановић, М., *О парламентарној влади*, Савремена администрација, Београд, 1988.
180. Милосављевић, Б., *Начело подела власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије*, Правни записи, година III, број 1, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2012.
181. Милосављевић, Б., Поповић, М.Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2008.
182. Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009.
183. Мирковић, М., *Историја државе и права југословенских народа*, Београд, 1978.
184. Митровић, Д.М., *Држава и право у теорији државе и права (хрестоматија)*, "Службени лист СФРЈ", Београд, 1982.
185. Мојић, С., *Привредни парламент*, БИГЗ, Београд, 1971.
186. Мојовић, Н., *Неке тешкоће у остваривању правне државе*, Зборник Изградња и функционисање правног система Републике Српске, Бања Лука, стр. 73-79, 1997.
187. Мојсиловић, М., *Сврха и значај праћења рада локалних органа власти*, у: Група аутора, Приручник за праћење рада локалне самоуправе, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2008.
188. Монтескје, *О духу закона* (превео и прилозима опремио Аљоша Мимица), Том I, Том II, Београд, 1989.

189. Мораит, Б., *Номотехника Републике Српске*, Академија наука, часопис Српска правна мисао, бр.2/94, Бања Лука, стр. 46-52.
190. Мратовић, В., *Проблеми савремене државе*, Напријед, Загреб, 1971.
191. Мратовић, В., Филиповић, Н., Сокол, С., *Уставно право и политичке институције*, Информатор, Загреб, 1981.
192. Мухић, Ф., *Теорија државе и права*, Магистрат, Сарајево, 2002.
193. *Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013-2018. година*, "Службени гласник РС", број. 57/2013.
194. Ненадић, Б., *Уставна концепција нормативне дјелатности извршне власти у РС*, Зборник Изградња и функционисање правног система у РС, Бања Лука, 1997.
195. Николић, П., *Парламентаризам и уставна монархија*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1. јануар-март 1992.
196. Николић, П., *Проблеми скупштинског система у новом Уставу*, Архив за правне и друштвене науке, 1962, број 3-4, Београд.
197. Николић, П., *Скупштински систем – искуства и перспективе примене*, у: Два века савремене уставности, САНУ, Београд, 1990.
198. Николић, П., *Скупштински систем*, Савремена администрација, Београд, 1973.
199. Николић, П., *Упоредни политички системи*, Правни факултет, Београд, 1983.
200. Николић, П., *Уставно право – друго измењено издање*, "Службени лист СРЈ", Београд, 1994.
201. Николић, П., *Уставно право*, III измењено издање, Службени лист СРЈ, Београд, 1994.
202. Николић, П., *Федерација и федералне јединице*, Београд, 1989.
203. Острогорски, М., *Демократија и политичке партије*, Београд, 1921.
204. Павичевић, Б., Никичевић, Т., *Историја државе и права*, Савремена администрација, Београд, 1997.
205. Пајванчић, М., *Базични принципи уставне државе – пример Устава Србије*, Facta Universitatis, Series: Law and Politics, Vol. 8, No. 1., 2010.
206. Пајванчић, М., *Изборно право*, Graphica Academica, Нови Сад, 1999.
207. Пајванчић, М., *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009.

208. Пајванчић, М., *О судској власти у уставном систему Србије у контексту међународних стандарда*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2011.
209. Пајванчић, М., *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 1973.
210. Пајванчић, М., *Структура представничких тела у упоредној локалној самоуправи у Југославији*, Наша борба, Београд, 1973.
211. Пајванчић, М., *Уставно право и правосудно организационо право*, Привредни саветник, Пројурис, Нови Сад, 2003.
212. Пајванчић, М., *Уставно право*, Правни факултет, Нови Сад, 2005.
213. Пашић, Н., *Парламентаризам данас*, Наша стварност, Београд, 1976.
214. Пашић, Н., *Предговор у: Фира, А., Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља*, Том први – Уставно право Савезне Републике Југославије, Агенција "МИР" и И.П. "Цветник", Нови Сад, 1993.
215. Пашић, Н., *Савремена држава*, Култура, Београд, 1960.
216. Пашић, Н., *Упоредни политички системи*, Правни факултет, Београд, 1976.
217. Пејић, И., *Парламентарно право*, Правни факултет, Ниш, 2006.
218. Петрановић, Б., *Историја Југославије 1918-1978. године*, Нолит, Београд, 1980.
219. Петров, В., *Парламентарни живот и парламентарно право*, Архив за правне и друштвене науке, свеска 3-4, Београд, 2006.
220. Петров, В., *Парламентарно право*, Правни факултет, Београд, 2010.
221. Петров, В., *Положај и функције парламента*, Ниш, Зборник Уставно питање у Србији, Правни факултет Ниш, 2004.
222. Petrov, V., *The Constitution and Regulatory (Independent) Bodies – An Attempt at Defining the Place and the Role of Regulatory Bodies in the Constitutional Systems*, u: (Čamernik, B., Manić, J., Ledeničan, B., urednici) National Assembly of the Republic of Serbia and Independent Bodies: materials from the Conference "National Assembly of the Republic of Serbia and independent Bodies", UNDP Country Office Serbia, Belgrade, 2009.
223. Петровић, Д., *Нови Устав и савремена Србија*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.

224. Петровић, М., *Настанак, развитак и криза парламентаризма*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1, јануар-март 1992.
225. Пилиповић, М., *Рационализовани парламентаризам – извршина власт у СР Немачкој*, Годишњак Правног факултета у Бањој Луци, Правни факултет, Бања Лука, Свеска 1, Број 35, 2013.
226. Платон, *Држава*, БИГЗ, 1976.
227. Платон, *Држава. Државник. Закони*, Београд, 1971.
228. Побрић, Н., *Уставно право*, Правни факултет, Мостар, 2000.
229. Подгорац, Т., *Димитрије Давидовић, творац Сретењског устава, 150 година од доношења Сретењског устава*, Универзитет "Светозар Марковић", Крагујевац, 1985.
230. Подунавац, М. (уредник), *Устав и демократија у процесу трансформације*, Зборник радова са међународне конференције "Држава и демократија у процесу европеизације Србије", Факултет политичких наука у Београду – Удружење за политичке науке Србије, Београд, 2012.
231. Подунавац, М., *Структурни дефицити парламентаризма (Парламентаризам и легитимност)*, Архив за правне и друштвене науке, бр.1, јануар-март 1992, стр. 49-55.
232. Поповић, Д., *Поглед на тренутно стање парламентаризма у Србији*, Отворена питања у раду Савезне скупштине и скупштина Србије и Црне Горе, Београд, 1995.
233. Поповић, Д., *Стварање модерне државе*, Београд, 1994.
234. Поповић, Д.М., *Препочетак српског парламентаризма*, Зборник о демократији (Драганић), Београд, 1995.
235. Поповић, С., *О положају управе у систему поделе власти*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3-4. Београд, 1990.
236. Поповић, С., *О правној држави*, Београд, 1995.
237. Поповић, С., *Организација републичких органа и начело поделе власти*, у: Зборник радова "Управа у систему поделе власти", Крагујевац, 1992.
238. Prélot, M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Revue internationale de droit comparé Année, Volume 9, Numéro 4, 1957.
239. Пупић, Б., *Увод у правне науке*, Београд, 1978.
240. Ратко Марковић, *Судство – Ахилова пета државе Србије*, Магазин Печат, бр. 111 и 112, 04.05.2010.

241. Ристић, М., *Народна скупштине у Првом српског устанку*, Савремена администрација, Београд, 1995.
242. Робеспјер-Сен Жист, *Одабрани говори*, Култура, Београд, 1953.
243. Русо, Ж.Ж., *Друштвени уговор* (о пореклу и основама неједнакости међу људима, Просвета, Београд, 1949.
244. Савић, С., *Држава као субјект приватно-правних односа*, Годишњак Правног факултета у Бања Луци, бр. XIII, Бања Лука, 1989.
245. Самарцић, Ђ., *Општа историја државе и права*, Правни факултет, Сарајево, 1970.
246. Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, University Press, New York, 1994.
247. *Септембарски устав*, "Службене новине Краљевине Југославије", бр.
248. Симеуновић, Д., *Нација и глобализација*, ЗОГРАФ, Београд, 2009.
249. Симовић, Д., *Сретењски устав – "заразителна конституција"*, Зборник радова "Одједи Сретења – Србија у потрази за новим уставом", Град Крагујевац, Крагујевац, 2006.
250. Славнић, Љ., *Уставно право*, Привредна академија, Нови Сад, 2007.
251. Сокол, С., Смердел, Б., *Организација власти*, Народне новине, Загреб, 1988.
252. Сокол, С., *Condorcetova мисао о темељима и организацији власти*, Политичка мисао, Vol. XXIII, No. 2, 1986.
253. Сокол, С., Смердел, Б., *Организација власти – политичке идеје*, уставни модели, збиље, Народне новине, Загреб, 1988.
254. Сокол, С., Смердел, Б., *Уставно право*, Загреб, 1988.
255. Спекторски, Е., *Држава и њен живот*, Београд, 1933.
256. Срдић, М., Томић, И., *О правној држави и институције правног система СРЈ*, "Службени лист СРЈ", Београд, 1998.
257. Срдић, М., *Уставно право*, Друго издање, Привредна академија Нови Сад, 2006.
258. Становчић, В., *Владавина права и демократске установе*, Архив..., бр. 2/94, Београд.
259. Стефановић, Ј., *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, Књига I-II, Загреб, 1956.

260. Stern, K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, München, 1980.
261. Стојановић, Д., *Парламентарна инкомпатибилност*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2, Београд, 1998/
262. Стојановић, Д., *Правна држава*, Просвета, Ниш, 1989.
263. Стојановић, Д., *Уставно право, Књига I*, Ниш, 2005.
264. Стојановић, Д., *Уставно право, Књига II*, Ниш, 2009.
265. Стојановић, Д., *Уставносудска интерпретација начела демократије и правне државе*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1/94, Београд.
266. Стојиљковић, З., *Партијски систем Србије*, Службени гласник, Београд, 2006.
267. Тадић, Љ., *Метаморфоза "правне државе"* у: Васиљевић, В. (уредник), *Правна држава*, Зборник радова, Београд, 1991.
268. Тадић, Љ., *Однос наше државе према праву*, Правни живот, бр. 7-8/93.
269. Тадић, Љ., *Филозофија права*, Загреб, 1983.
270. Тасић, Ђ., *О парламентаризму*, *Свеска I-II*, Матица Српска, Нови Сад, 1926.
271. Тасић, Ђ., *Савремени политички системи и схватања о држави*, Београд, 1936.
272. Тасић, Ђ., *Увод у правне науке* (Енциклопедија права), Београд, 1995.
273. Тепавац, Т., *Независна тела и Народна скупштина Републике Србије: суштинска или симболична сарадња*, Европски покрет у Србији, Београд, 2015.
274. Теповац, Т., *Живо слово на папиру: независни органи у процесу ревизије Устава*, Европски покрет у Србији, Београд, 2017.
275. Томић, З., *Управно право*, Систем, "Службени лист СРЈ", Београд, 1998.
276. Тркуља, Ј., *Закон је народу исто што је и човеку храна*, Новости, доступно на: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html>: 478505-Zakon-je-narodu-isto-sto-je-i-coveku-hrana, задњи пут посећено: 6.2.2017. године.
277. Тркуља, Ј., *Право под туторством политике*, Центар за марксизам Универзитета у Београду, 1999.

278. Трнка, К., Милићевић, Н., Симовић, М., Дмичић, М., *Устав Федерације БиХ, Устав Републике Српске*, Европска повеља о локалној самоуправи (коментар), Центар за промоцију цивилног друштва, Сарајево, 1994.
279. Трнка, К., *Уставно право*, Правни факултет, Сарајево, 2000.
280. *Универзална декларација о људским правима*, GS UN, 217 (III), 1948, "Службени лист СФРЈ", бр. 7/1971.
281. *Устав Републике Србије из 1990. године*, "Службени гласник РС", бр. 1/1990.
282. *Устав Републике Србије из 2006. године*, "Службени гласник РС", бр. 98/2006.
283. *Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године*, "Службени лист СРЈ", бр. 1/1992.
284. *Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године*, "Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије", година XXX, бр. 9, Београд, 21. фебруар 1974.
285. *Устав Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године*, "Службени лист ФНРЈ", 1. фебруар 1946.
286. *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835-1903*, САНУ, Одељење друштвених наука, Извори српског права VIII (Уредник: Јовичић, М.), Београд, 1988.
287. *Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора из 2003. године*, "Службени лист Србије и Црне Горе", година I, бр. 1.
288. Филиповић, Ј., *Филозофија права*, Београд, 1839.
289. Фира, А., *О независности судства у Југославији и компаративно*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, бр. 3/93.
290. Фира, А., Батављевић, Д., *Уставно право државне заједнице Србија и Црна Гора - студијски материјал*, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2004.
291. Фира, А., *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, Том I*, Уставно право СР Југославије, Нови Сад, 1993.
292. Фира, А., *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, Том II*, Уставно право Републике Србије и Републике Црне Горе, универзитетски уџбеник, Агенција "МИР" и ИП "Цветник", Нови Сад, 1993.

293. Фира, А., *Енциклопедија уставног права, Том 4*, Уставно право БиХ, Агенција Мир, Нови Сад, 2002.
294. Фира, А., *Записи о правном поретку*, НИЈ "Службени гласник", 1997.
295. ФИРА, А., *Уставно право Републике Србије и Црне Горе, Том 2*, Агенција Мир, Нови Сад, 1995.
296. ФИРА, А., *Уставно право Републике Србије, Том I*, Правни факултет у Крагујевцу, 2007.
297. Фира, А., *Уставно право*, Правни факултет, Нови Сад, 1981.
298. Форнсворт, А., *Увод у правни систем САД*, Београд 1973.
299. Фридрих, К.Ј., *Конституционализам. Ограничење и контрола власти* (превод Н. Вучић), Подгорица, 1996.
300. Хамилтон, А., Медисон, Џ., Џеј, Џ., *Федералистички списи* (превод и напомене др Војислав Коштуница), Београд, 1981.
301. Hartvig, M., *Ustavne pretpostavke odgovorne vlade – nemačko iskustvo: kontrola vlasti u nemačkom ustavu*, referat u: Ђорђевић, Лј., Поповић, А. (urednici), "Vladavina prava – odgovornost i kontrola vlasti", Zbornik referata i izlaganja sa stručnog skupa, Fondacija Konrad Adenauer, 2009.
302. Хегел, Г.В., *Основне црте филозофије и права*, Веселин Маслеша, Сарајево, 1964.
303. Heywood, A., *Politics, Palgrave Macmillan, New York*, 2002.
304. Царевић, М., *Узроци и последице распада Југославије*, Папирница, Козарска Дубица, 2003.
305. Цветковић, В., *Полис и филозофија*, Службени лист СРЈ, Београд, 2000.
306. Чавошки, К., Васић, Р., *Увод у право*, Београд, 2007.
307. Чавошки, К., *Уставност и федерализам*, Драганић, Београд, 1982.
308. Чаушевић, Џ., *Правно-политички развитак БиХ*, Editio Iuristica, Сарајево, 2005.
309. Чупић, Ч., *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993.
310. Џамић, В., *Неопходност промене Устава Републике Србије: положај и значај Народне скупштине*, Европски покрет у Србије, Београд, 2014.
311. Шабић, Р., *Једна суморна година*, Данас, 10.12.2016. године, доступно на: http://www.danas.rs/licni_stavovi/licni_stavovi.1148.html?news_id=

- 334212&title=Jedna+sumorna+godina, задњи пут посећено 12. маја 2016. године.
312. Шкарић, С., *Начело поделе власти и савремени парламентаризам*, Архив за правне и друштвене науке, број 1, Београд, 1992.
313. Шпадијер, Б., *Предсједнички и парламентарни систем*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3-4, децембар, 1992.
314. Шпадијер, Б., *Савремено представништво у политичком систему*, Београд, 1980.
315. Шпадијер, Б., *Скупштински систем*, Раднички универзитет "Ђуро Салај", Београд, Центар за идеолошко-политичко образовање, Београд, 1965.
316. Шпадијер, Б., *Федерални модел и Устав СР Југославије*, Архив за правне и друштвене науке, број 2/1994, Београд.
317. Шупут, Д., *Самостална регулаторна тела у правном систему Републике Србије*, у: Телекомуникације – Научни часопис Републичке агенције за електронске комуникације, број 3, доступно на:
http://www.telekomunikacije.rs/arhiva_brojeva/treci_broj/mr_dejan_suput:_samostalna_regulatorna_tela__u_pravnom_sistemu_republike_srbije_.165.html, задњи пут приступљено: 24.4.2017. године.
318. Wade, E.C.S., Phillips, G.G., *Constitutional and Administrative Law*, London, 1979.
319. Waline, M., *Précis de droit administratif*, Paris, éd. Montchrestien, 1969.
320. Wheare, K.C., *Legislatures*, London, 1968.
321. Wheare, K.C., *Modern Constitutions*, London, 1951.
322. Wigny, P., *Droit constitutionnel*, Tome I-II, Bruxelles, 1952.
323. Wilson, W., *Congressional Government – a Study in American Politics*, The University Press Cambridge, 1885.