
Др Мирослав А. Живковић
И сарадници Јелена Минић и Милица Синђић

УСТАВНО ПРАВО

Универзитет Џон Незбит
Београд, 2018.

С А Д Р Ж А Ј

ПРВИ ДЕО	Устав и уставно право
Прва глава	Предмет, садржина и метод уставног права
Друга глава	Појам, садржина и доношење устава
	1. Појам устава
	2. Врста устава
	3. Доношење и промена устава
ДРУГИ ДЕО	Појава и развој устава
Прва глава	Појава и развој устава у свету
	(први писани устави, Француска, Немачка, Јапан, Италија, Индија, Совјетски Савез, Кина)
Друга глава	Појава и развој устава у србији
	(Устави кнежевине и краљевине Србије, Устави прве југословенске државе, Устави друге југословенске државе, Устави треће државе)
ТРЕЋИ ДЕО	Људска права и слободе
ЧЕТВРТИ ДЕО	Економско уређење
ПЕТИ ДЕО	Уређење државне власти
Прва глава	Институције непосредне демократије
Друга глава	Институције представничког система власти
	1. Бирачко тело и избори
	2. Представничко тело

3. Шеф државе
4. Влада
5. Правосудни систем и владавина права
 1. Судска власт
 2. Јавно тужилаштво
 3. Заштитник грађана
 4. Уставно судство
 5. Правна држава и владавина права

Трећа глава

Системи власти

1. Амерички председнички систем
2. Парламентарни систем (развој, појам и облици; британски двостраначки парламентаризам, вишестраначки парламентаризам, савремени немачки парламентаризам, савремени француски парламентаризам)
3. Средства рационализације вишестраначког парламентаризма
4. Парламентаризам са јаким и slabим вођством
5. Руски мештовити парламентарно-председнички систем
6. Опште одлике мешовитог парламентарно-председничког система
7. Амерички председнички систем
8. Директоријални систем
9. Скупштински систем
10. Швајцарски директоријално-скупштински систем
11. Систем власти у Републици Србији

Четврта глава

Територијално-политичка организација

1. Унитарна држава
2. Локална самоуправа
3. Политичко-територијална
аутономија
4. Савезна држава (федерација)
5. Савез држава(конфедерација)

ПРВИ ДЕО

Устав и уставно право

ПРВА ГЛАВА

ПРЕДМЕТ, САДРЖИНА И МЕТОД УСТАВНОГ ПРАВА

1. Уставно право као правна грана и научна дисциплина – Зачетке уставног права налазимо још у првим државама с обзиром да су у њима поред уставних обичаја постојале и поједине писане одредбе о организацији највише власти, владару и наслеђивању престола. Ипак, о уставном праву у пуном смислу речи може се говорити тек у модерно доба када је настао развијен и диференциран правни систем. Већина писаца узима да је уставно право добило карактер посебне правне гране пред крај 18. века када уместо уставних обичаја који су до тада доминирали, заједно са грађанским револуцијама почињу да се доносе писане декларације о правима човека, а потом и први писани устави.

У свом другом значењу израз уставно право односи се на правну дисциплину која проучава норме које припадају уставном праву као грани права. Наука уставног права јавила се нешто касније но само уставно право. Према Р. Марковићу који износи схватање француских конституционалиста наука уставног права почела је свој развој у Француској 1834. на иницијативу Гизоа на правном факултету у Паризу када је била основана катедра под називом “уставно право”.¹

Уставно право као правна грана обухвата норме устава, закона и других правних извора који се односе на организацију и вршење највише државне власти и њено правно ограничење путем индивидуалних и колективних људских права. С обзиром на овакав предмет и садржај уставно правно је пре свега правна али и политичка дисциплина. Уставно право је правна дисциплина зато што се бави

¹ Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 1995, стр. 22.

проучавањем правних норми и њиховог садржаја, а политичка дисциплина зато што се те норме односе на политичке феномене, односно политичке институције. Уставно право према томе проучава правно уобличицење, односно правну формализацију политичких феномена или политичких институција (М.Орију).

Када је реч о месту уставног права у правном систему може се рећи да је уставно право фундаментална грана унутрашњег јавног права. Уставно право је фундаментална правна грана зато што проучава норме које се налазе у врху правног система, поседују најјачу правну снагу и као такве одређују садржај норми других правних грана. Уставно право спада у унутрашње право, а у оквиру њега у јавно право зашто што проучава норме које се односе на државу, њена овлашћења и њене односе са грађанима.

2. Предмет и садржина уставног права – У науци постоје различита мишљења о предмету уставног права. Међутим, она се између себе не разликују у суштини већ више у формулацији. Већ смо навели познато али прилично апстрактно схватање да предмет уставног права чини правно уобличицење политичких институција. Морис Диверже је био нешто конкретнији када је рекао да се уставно право бави политичких институцијама државе. Према Ж. Веделу предмет уставног права су организација и активност државе а према Есмену форма државе, форма и органи владе, границе права државе.²

По неким ауторима, нарочито оним из бивших социјалистичких земаља поред политичких феномена уставно право се бави и основним друштвено-економским институцијама а пре свега својином, порезима, финансијама и планирањем. Овакво схватање код нас су заступали Ј. Ђођевић и В. Мратовић.

Док је предмет регулисања уставног права у највећем броју земаља мање више сличан, дотле је садржина уставног права у свакој земљи донекле различита. Садржај уставног права зависи од историјске епохе у којој се оно ствара и од конкретних политичких прилика у једној земљи. Садржина уставног права у ствари представља разраду и конкретизацију његовог предмета. Предмет је како каже Д. Стојановић “уопштена и просечна представа садржине која је по природи ствари конкретна, динамична и променљива величина”.³

Садржај уставног права једне земље зависи пре свега од садржине њеног устава. Међутим, садржај уставног права и устава се не поклапа с обзиром да устав није једини правни извор уставног права. Поред тога уставно право обухвата историјску и идеолошко-теоријску проблематику те је стога његов садржај нужно шири од садржаја устава. По нашем мишљењу постоје два главна елемента садржине уставног права. Први се односи на организацију и вршење државне власти, а други на одређивање правног положаја и права индивида и колективитета чиме се уједно дефинишу и границе државне власти.

3. Назив уставног права – Данас у свету преовлађује израз уставно право. Међутим, понегде се још увек среће стари назив државно право. Овај израз је својевремено преовлађивао у Немачкој и Аустрији и земљама које су под утицајем њихове правне традиције. Оправданост назива “државно право” образлаже се тиме што се главни елементи садржаја ове правне дисциплине односе на државу тј. организацију и вршење власти и њене правне границе. Међутим, главни разлог прихватања овог термина уствари је идеолошке природе. Овим изразом се у духу

² П.Николић, *Уставно право*, Београд, 1993, стр.13.

³ Д.Стојановић, *Уставно право*, Ниш, 2001, стр.11.

Хегелове политичке филозофије жели нагласити да је устав дело државе и израз њене воље. Према томе, пошто се устав односи на питања везана за државу, а истовремено је израз њене воље најоправданији назив ове дисциплине по овом схватању био би државно право.

Либерализам као идеолошки противник апсолутне државе одбацио је израз државно право са образложењем да овај израз уместо ограничења државне власти афирмише њену консолидацију и апсолутизацију. Смисао устава је у ограничењу државне власти и афирмацији личних слобода и права, те стога назив правне дисциплине мора да одговара смислу и сврси устава. У прилог израза уставно право наводе се и други разлози, пре свега правнотехничке природе. У том смислу се наводи да је термин државно право исувише широк јер обухвата све норме које се односе на организацију и вршење државне власти а не само оне норме које су установљене уставом или се на њега непосредно ослањају. Са друге стране термин државно право је исувише узак и недовољно наглашава чињеницу да се норме ове правне дисциплине односе, не само на државу, већ и на правни положај човека и његове слободе и права.

Последњих неколико деценија у Француској се израз «уставно право» замењује изразом „уставно право и политичке инситуције“. Овом променом назива жели се нагласити неопходност да се уставно право као наука истовремено бави проучавањем правног уобличења политичких институција али и основним знањима о самим политичким институцијама. Наиме, по овом схватању немогуће је бавити се проучавањем правног оквира одређене материје а да се не познаје сама та материја, као што је погрешан и чисто политички приступ у политичким наукама, да се занемарује правни оквир који детерминише функционисање политичких установа. У односу на ово питање може се рећи да је мултидисциплинаран, правно-политички па и шири историјски и идеолошко-теоријски приступ проучавању правног уобличавања политичких институција неспоран, с тим што остаје питање конвенције у свакој средини да ли овакву мултидисциплинарност треба изразити и у самом називу предмета.

4. Извори уставног права – Под изворима уставног права овде се подразумевају формални правни извори тј. форме или општи акти из којих извиру уставне норме. Најважнији извор уставног права несумњиво је устав. Међутим, норме уставног права не налазе се само у уставу, већ и у другим општим правним актима а пре свега законима и другим прописима, као и одлукама уставних судова. Како је то добро приметио Диверже, уставно право може постојати и онда када нема устава. Другим речима устав и уставно право се само делимично поклапају, с тим што постоје екстремни случајеви готово потпуног поклапања или значајног непклапања устава и уставног права.

Уставом по природи ствари не може да се обухвати целокупно уставно право већ само његова основна питања. Непоклапање између устава и уставног права нарочито је изражено код оних устава који су се определили за концепцију релативно кратког текста као што је нпр. случај у САД. Устав многа питања препушта детаљнијој разради нижих правних аката, а пре свега законима или пословнику парламента.

У изворе уставног права спадају:

1. Устав и други правни акти уставног карактера као што су уставни закони, уставне повеле, уставни амандмани или уставни анекси,
2. закони (федералне државе, федералних јединица и евентуално аутномонних јединица),

3. делегирани закони и декрети закони (као акти извршне власти са законском снагом),
4. уредбе извршне власти,
5. пословник парламента,
6. одлуке уставног суда,
7. уставни обичаји,
8. уставне конвенције.

Поред ових тзв. стандардних правних извора односно извора који се појављују у највећем броју земаља постоје и тзв. особени извори уставног права, а ту пре свега спада судска пресуда као појединачан правни акт. Овај извор је нарочито карактеристичан за земље англосаксонског правног подручја а пре свега САД и Енглеску. Пошто у САД не постоји посебан уставни суд, Врховни суд одлучује о споровима у области уставног права, одлукама које формално имају карактер појединачних правних аката. Међутим, услед прецедентног карактера америчког права ови правни акти делују, не само између странака, већ према свим другим лицима, стичући на тај начин карактер формалног правног извора. С обзиром да је устав САД један од најстаријих и најкраћих у свету, његова разрада и прилагођавање стварности врши се одлукама Врховног суда. Према томе одлуке редовних судова у САД имају веома велики значај и по својој важности се налазе одмах иза самог текста устава. Слична ситуација је и у Енглеској. У тој земљи мада не постоји контрола уставности закона све судске одлуке имају карактер извора уставног права, уколико су донете у материји која спада у предмет уставног права.

И у САД и у Енглеској уставни обичаји имају знатно већи значај него у другим земљама. У САД значај уставних обичаја произлази из краткоће устава, а у Енглеској из одсуства постојања писаног устава. Највећи део уставне материје у Енглеској је регулисан законима парламента или уставним обичајима, те се стога често и каже да је Енглески устав обичајни устав, што није сасвим тачно.

Поједини писци као изворе уставног права наводе и идеологију, политичке програме важних партија и покрета као и правно-политичку теорију. Ови чиниоци несумњиво нису правни извори уставног права, мада се не може оспорити њихов утицај на саме изворе. Наиме, приликом одређивања садржаја и тумачења устава и других уставних извора, идеологија и правно-политичка теорија имају несумњиво значајан утицај.

5. Методи уставног права – Уставно право као правно уобличење политичких институција има двоструку, правну и политичку природу. Стога су и методи којима ова наука долази до својих сазнања у основи двоврсни. Као правна наука којој је циљ сазнање и интерпретација садржаја правних норми, уставно право се служи правним, догматским односно егзегетичким методом. У оној мери у којој уставно право има и политички приступ свом предмету, оно се служи и методама политичких наука, односно емпиријским описом политичких појава и њихових узрока. Методи политичких наука у основи су социолошки методи, прилагођени политичкој стварности.

Поред приказа нормативног оквира политичких институција, уставно право настоји да објасни и сврху односно циљ тих институција у конкретном друштву. Да би се сврха политичких институција објаснила неопходно је приказати и њихову историјску еволуцију, као и конкретно културно, политичко и социјално окружење. У објашњењу културно – идеолошког и социјалног окружења уставно право се служи методама друштвених наука. Уставно право такође настоји да утврди узроке и

разлоге али и последице постојећих правних правила, односно постојећих политичких институција. Ови разлози су углавном политичке и идеолошке природе те се стога и објашњавају применом таквих метода. Уставно право је донекле повезано и са политичком филозофијом, с обзиром да су сами уставни настали као покушај да се организује режим ограничене власти и успоставе политичке слободе. Стога је уставном праву иманентан и нормативан, политичко-филозофски приступ. Док се социолошким приступом и социолошким методама оцењује сагласност реалног уставног поретка у земљи са уставним текстом, односно остварење самог устава у пракси, филозофским приступом и филозофско-политичким методама се оцењује сагласност постојеће уставне конструкције са идеалним, пожељним друштвеним вредностима као што су нпр. политичка слобода, одговорност и ефикасност политичког система.

ДРУГА ГЛАВА

ПОЈАМ, САДРЖИНА И ДОНОШЕЊЕ УСТАВА

1. Појам устава

1. Правни појам устава – Као и сваки други правни акт устав се дефинише са формалне и са материјалне стране. Међутим, пошто се материјални и формални појам устава нужно не поклапају, уместо једне дефиниције која би обухватила материјална и формална својства устава, нужно је оформити две дефиниције, једну која обухвата формална и другу која обухвата материјална својства устава.

1. Устав у формалном смислу је правни акт који је донет у форми устава, што значи да носи назив устава и да га је донела уставотворна власт у уставотворном поступку. Устав у формалном смислу по правилу садржи само главни део тзв. уставне материје, али у неким изузетним случајевима устав у формалном смислу је шири од устава у материјалном смислу јер регулише и поједина питања која по својој природи нису уставна.

По форми устав је писани акт, по правилу свечано прокламован. Што се тиче доносиоца као елемента правне форме, устав може донети обична скупштина али по посебном поступку и квалификованом већином или уставотворна скупштина. У неким земљама у доношењу устава учествује и народ путем референдума, који може бити обавезан или факултативан.

Поступак доношења устава је сложенији од поступка доношења закона, а та сложеност се огледа у посебним условима за иницирање уставне промене као и у сложеној процедури разматрања предлога за промену устава.

Посебна форма устава обезбеђује му већу правну снагу у односу на обичне законе, а сложен процес ревизије стабилност и трајност. Циљ посебне правне форме и посебне, највише правне снаге устава је да се на овај начин заштите најважнији друштвени односи и институције од брзог и непромишљеног мењања. Према томе посебна форма и правна снага устава имају свој корен у једном материјалном елементу, у важности друштвених односа и друштвених вредности које регулишу и штите. Сва формална својства устава сажето се изражавају на тај начин што се обично каже да је *устав основни и највиши закон земље*. Уставна правила су почетна и највиша у правном систему. Она су једина садржински посматрано слободна док су

сви други ступњеви правног поретка везани садржином уставних правила. Устав је по правилу кодификован, што значи да су његова правила не само највиша већ и једина у свом роду (врсти), те су у том смислу и основна. Уставна првила су основна и у једном материјалном смислу с обзиром да регулишу једно цело, врло широко и важно подручје друштвених односа, док закони обично регулишу једно релативно уско поље друштвених односа на детаљан начин. Устав регулише најбитнија питања на једном веома широком пољу друштвених односа које обухвата све основне политичке и економске институције.

Најјача правна снага уставних норми обезбеђена је и санкционисана контролом уставности која се спроводи од стране редовних или посебно установљених уставних судова. Устав је како кажу поједини писци заштићена норма јер једини не подлеже правној контроли своје садржине.

2. Устав у материјалном смислу одређује се на основу своје материје тј. садржине. Материју устава чине опште правне норме које се односе на тзв. уставну материју */materia constitutionis/*. Под овим изразом подразумева се материја која по својој природи спада у садржину устава односно коју устави уобичајено регулишу или би барем требало да регулишу. У литератури постоје многобројне дефиниције устава у материјалном смислу. Оне углавном не дефинишу критеријумима на основу којих одређују тзв. уставну материју већ просто описују односно набрајају шта устави просечно гледано регулишу.

Поједини писци пак у својим одредбама не дају акценат на томе шта устави у пракси регулишу већ шта би требало да регулишу полазећи од логике правне хијерархије и саме природе устава. Швајцарски писац Обер даје ужу и ширу дефиницију устава у материјалном смислу. Према ужој дефиницији устави садрже правила о сопственој ревизији и о доношењу, мењању и укидању обичних закона. Слично схватање о минималном кругу питања која устав мора да регулише имали су и Х. Келзен, а у нашој правној теорији Р. Лукић. Свесни чињенице да устави у пракси не регулишу само овај минимум који произилази из логике правне хијерархије, већ и друга питања која се односе на основе државне организације и вршење власти, ови писци одређују и шири појам устава у материјалном смислу. Тако Обер сматра да у ширем смислу устав садржи правила о структури државе, о популацији и територији, о саставу, надлежности и функционисању главних органа државе, о бирачком телу, парламенту и влади и њиховим односима, о основним правима појединаца и њиховим односима са државним органима.⁴ Слично схватање износи и француски теоретичар Жак Кадар по коме устав у материјалном смислу обухвата правила која се односе на органе државе, њихову структуру, надлежности, функционисање и одговорност. В. Андерсон и Е. Вајднер наведеним питањима додају и основне слободе и права појединаца у њиховом односу према влади. И већина других писаца сматра да су слободе и права човека нужан елеменат тзв. уставне материје.

Имајући у виду напред изнете ставове могло би се рећи да устав у материјалном смислу обухвата сва општа правна правила, без обзира на њихову форму и правну снагу, која се односе на питања организације и вршења суверене државне власти и границе ове власти, нарочито у односу на слободе и права човека и аутономију његових колективитета. Из ове дефиниције произилази да се устав у материјалном и устав у формалном смислу не поклапају у потпуности. Ово непклапање може бити мање или веће и зависи пре свега од концепције и дужине устава, традиције одређене земље и конкретних политичких прилика. Уопштено гледано може се рећи да је садржај устава у формалном смислу тј. правног акта

⁴ П. Николић, *Уставно право*, стр. 28.

донесеног у форми устава, по правилу ужи од круга питања која спадају у уставну материју тј. која чине устав у материјалном смислу. Устав у материјалном смислу чине према томе правила устава у формалном смислу и правила која садрже други извори уставног права. Теоријски посматрано могуће је да нека земља има само устав у материјалном смислу а не и устав у формалном смислу. Најближа је овом случају ситуација у Енглеској где је велики део уставне материје регулисан уставним обичајима а остатак законима и другим изворима уставног права. За друге земље пак је типично да уставу регулишу сва основна питања уставног права тј. уставне материје.

2. Политички појам устава – С обзиром да устав правно обликује политичке институције, очито је да он поред правне има и политичку страну. Политичка страна устава изражава се политиколошким појмом устава односно политиколошком дефиницијом. Ова дефиниција наглашава да је устав како по свом пореклу тако и по својој садржини политички акт. Устав доноси одређене политичке снаге руковођене својим интересима и својом политичком идеологијом. Оне га намећу у политичкој борби а сама садржина устава изражава политички и економски поредак који одговара тим снагама. Политички гледано устав се и доноси да би се учврстио и заштитио политички и економски поредак одређене врсте. Конкретно посматрано, први уставу су настали као производ политичке борбе либералне грађанске класе да успостави либерално-демократски политички поредак.

Политички односно политиколошки појам устава може се схватити и у ужем смислу. По овом схватању устав постоји само уколико истовремено и успоставља и ограничава највишу политичку власт. Циљ устава је да се путем институционализације и објективизације вршења државне власти спрече самовоља и злоупотреба при њеном вршењу. Устав успоставља општа правила која важе за све, укључујући ту и доносиоце устава и највишу политичку власт. Полазећи од француске Декларације о правима и слободама човека и грађанина К. Левенштајн сматра да устав у политичком смислу постоји само онда ако постоји и подела власти и ако су успостављена средства за ограничење и контролу политичке власти. По његовом мишљењу битно је да се правно регулишу и реше ситуације које могу водити политичком насиљу, те су због тога битни елементи политичког појма устава механизам сарадње власти односно разрешења сукоба власти и процедура за ревизију устава. К. Фридрих у механизме који теже ограничењу власти поред набројаних убраја и гарантовање људских права, федерализам и територијалну поделу власти, локалну самоуправу, судску контролу управе и постојање посебне власти доношења и промене устава.

3. Социолошки појам устава – Уместо правних и политичких одлика социолошки појам устава ставља нагласак на неминовни раскорак између устава и стварног политичког стања. Када се приказује социолошки појам устава готово сви аутори се позивају на мишљење Ф. Ласала по коме прави устав који постоји у једној земљи није оно што пише у одређеном правном акту који се тако зове већ је то стварни однос између политичких сила односно одређено политичко стање. Не спорећи оправданост да се проблем разматра и са овог аспекта ипак ваља указати да је устав као правни акт једна ствар а питање његовог остваривања у реалности друга. У том смислу можда је корисно разликовати појам устава и појам уставног поретка. Док би устав био највиши и основни закон једне земље, уставни поредак је поредак друштвених односа, односно основних политичких и економских институција који се остварује на основу устава и у складу са њим. Наравно између устава и уставног

поретка увек постоји одређено мање или веће неподударање, услед немогућности да се правне норме савршено и идеално остварују у пракси.

4. Синтетички појам устава – Имајући у виду наведене различите стране устава могла би се дати следећа синтетичка одредба појма устава: Устав је основни и највиши правни акт (закон) којим се успостављају и уређују политички, државни, правни и економски поредак уз истовремено ограничење државне власти у циљу очувања слободе човека и његових колективитета.

У неким уџбеницима поред теме о појму устава разматра се и питање о функцијама устава у оквиру посебне тематске целине. По нашем мишљењу ово није неопходно, с обзиром да се садржаји који се односе на функције устава углавном или барем у већој мери преклапају са одређеним својствима устава која граде његов појам. Из самог појма устава већ довољно јасно произилазе његове политичке, правне и шире друштвене функције. Ипак, ономе што је само по себи јасно могло би се још кратко додати да је једна од најважнијих друштвених функција устава да он стабилизује и штити постојећи друштвени поредак. При томе нарочито је важно да устав садржи правна правила за решавање друштвених сукоба а нарочито сукоба између појединих политичких институција. На овај начин устав омогућава миран политички развој и спречава политичко насиље. Устав такође омогућава надперсонални карактер државне власти и обезбеђује њен континуитет. Он доприноси демократској легитимацији политичке власти и као што је већ речено кључан је инструмент обезбеђења владавине права и ограничења и контроле политичке власти.

2. Врсте устава

У теорији постоје различите класификације устава али је само неколико међу њима универзално прихваћено. Најпознатије су класификације које потичу од британског конституционалисте Џемса Брајса који је уставе поделио на:

1. писане и неписане,
2. кодификоване и некодификоване и
3. чврсте и меке.

Широко је прихваћена и класификација устава према доносиоцу на: октроисане, уставе-пактове и уставе који су израз народне суверености. Све наведене класификације полазе од разлика које постоје између устава у односу на неки од његових формалних елемената, писану форму, јединственост правног акта у коме је устав садржан, чврстину поступка ревизије, односно орган који устав доноси.

1. Писани и неписани устав – Устави у формалном смислу су по природи ствари писани устав. Супротно томе, ако се каже да је један устав то само у материјалном смислу онда значи да је такав устав неписан. Међутим, данас су ретки устав који су у целини неписани. Енглески устав је нпр. делимично садржан у уставним обичајима, а добрим делом га чине закони парламента о највишим државним органима као и низ судских одлука. Ако се реч устав узме у свом правом ужем значењу онда устав може бити само писан јер му само таква форма обезбеђује најјачу правну снагу, односно спречава законе да интервенишу у уставну материју.⁵

⁵ П.Николић, *Уставно право*, стр. 36.

2. Кодификовани и некодификовани уставни – Кодификовани су они уставни чији се целокупан текст садржи у једном јединственом документу односно правном акту. Такав је највећи број устава у свету. Међутим, у историји уставности постојали су поједини уставни који су се састојали из два или три дела при чему је сваки од тих делова испуњавао све формалне услове да се сматра уставним актом. Такав је нпр. био устав треће француске републике од 1875. док је данас такав устав Израела.

3. Чврсти и меки (еластични) уставни – Устав се сматра чврстим уколико се процедура за његово доношење и промену разликује од процедуре доношења односно промене обичних закона. Ово својство уставу даје посебну правну снагу односно чврстину и стабилност. Меки уставни су пак они који се доносе и мењају по процедури која се односи и на законе. Неки писци у меке уставе убрајају и обичајне уставе. Међутим, обичајни устав није устав у правом смислу те речи, те је стога боље узети да и чврсти и меки уставни могу бити само писани. Познати француски писац Ж. Ведел указао је да постоје уставни који нису ни потпуно чврсти, ни потпуно меки те је предложио постојање средње категорије полумеких односно получврстих устава. Швајцарац Обер говори о хибридниим уставима под којима подразумева оне чији се поједини делови мењају по чврстој процедури, док други мање важни делови имају карактер меког устав.

Степен правне чврстима устава треба разликовати од политичке стабилности самог устава. У нестабилним политичким приликама често ни сложен поступак промене не може да спречи промену или доношење новог устава. Многе демократске земље запада у последња два века промениле су по десетак устава што говори о приличној политичкој нестабилности, без обзира што је већина од ових устава са правне стране била прилично чврста. За све оне уставе који за своју промену захтевају двотрећинску већину свих чланова уставотворног органа или неку већу већину може се сматрати да су довољно чврсти. Пример Енглеске је добра илустрација за разлику између правне чврстине устава и његове политичке стабилности. Мада Енглеска има неписани, односно обичајни устав, који се може променити обичним законима, овај устав је политички гледано веома чврст и стабилан, с обзиром да је дубоко укореењен у Енглеској правној и политичкој традицији.

Политички чврсти и политички меки уставни - У вези са разликом која постоји између правне и политичке чврстине, односно стабилности устава треба споменути једну модерну класификацију коју је створио Бенџамин Акцин. Он наиме сматра да се уставни по овом мерилу разликују на стабилне и флексибилне (променљиве). Под првима подразумева уставе, који се мењају по поступку који је у њима предвиђен, поштујући уставни континуитет, а под другима уставе који се мењају мимо претходним уставом предвиђене процедуре тј. на противправан, револуционаран начин. Овакви уставни су оригинални акти који се налазе у уставном дисконтинуитету са претходним уставом. Мада је смисао класификације које је успоставио Акцин сасвим оправдан и користан чини нам се да је терминологија којом он назива ове две врсте устава нејасна и да се у многоме непотребно подудара са класичном поделом на чврсте и меке уставе. Стога изгледа исправнијим да се две врсте устава које Акцин разликује назову политички чврсти и политички меки уставни. При томе својство правне и политичке чврстине не морају да се подударају. Наиме, правно чврст устав не мора бити и политички чврст и обрнуто. Исто се односи и на политички меке уставе.

4. Октроисани устави, устави – пактови и народни устави – Октроисани устави су они које монарх доноси самостално, односно он их подарује народу самоограничавајући уставом своју власт. Овакви устави су израз монархијског суверенитета и најчешће су доношени у фази преласка са апсолутне на уставну монархију. Међутим, понекад се доносе и у модерно доба у прелазном периоду после диктатуре или војне фунте. На такав начин донет је и устав Краљевине Југославије од 1931. Мада се октроисани устав може једнострано донети од стране монарха, он га више не може једнострано повући, пошто је у новој правној ситуацији вршење монархове власти везано уставом.

Устави-пактови (споразуми) доносе се у ситуацији политичке равнотеже између монарха и парламента, када ни један од ова два чиниоца није у стању да наметне своју политичку вољу. Овакви устави доносе се по правилу у уставној монархији у којој је уставотворна и законодавна власт подељена између парламента и монарха. Овај начин доношења устава преовладавао је у 19. веку али се понекад среће и у 20. веку. На овај начин донет је француски устав од 1791, француска уставна повеља од 1830. као и Видовдански устав од 1921.

Народни устави су израз политичког стања у коме постоји народна сувереност. У усвајању ових устава не учествује монарх, већ устав усваја народ непосредно на референдуму или путем слободно изабраног представничког тела. Уколико се то представничко тело бира искључиво са задатком да донесе устав, реч је о уставотворној скупштини. Начело учешћа народа при усвајању устава прокламовано је још од стране француске револуције декретом Националног конвента од 1792. према коме „нема устава ако га не усвоји народ“.

3. Доношење и промена устава

1. Нужност мењања устава – Током француске револуције Опат Сјејес је изнео идеју о разликовању установљавајуће (уставотворне) власти и установљене власти. Установљавајућа власт по посебном поступку и уз учешће народа ствара устав и њиме уставне институције које имају карактер установљене власти. Установљене власти везане су уставом и поступком који он предвиђа за своју промену. Ова идеја подразумева разлику између доношења новог устава и његовог мењања. Мењање устава може да подразумева чак и измену целокупног текста али оно ипак остаје у оквиру духа постојећег устава и његових основних принципа. Уколико се пак мења карактер устава тј. његове основне институције такву промену може извести само уставотворна власт. Ова идеја из времена француске револуције временом је напуштена тако да данас мали број устава прави практичну разлику између уставотворне и ревизионе власти. Данас такву разлику праве устави Швајцарске и Бугарске (1991).⁶

Идеја о разлици између установљавајуће и установљене власти одржала се све до данас али у новом, модернизованом облику. После Другог светског рата све већи број устава предвиђа постојање обавезног или факултативног референдума на коме поред представничког тела и народ узима учешће у доношењу устава. Путем уставног референдума институционализује се идеја да уставотворна власт припада народу, да нема промене устава без одлуке народа.

Један од главних циљева устава је да се путем посебне уставне форме и

⁶ Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 50.

посебног поступка за промену устава постигне политичка и правна стабилност. Стога се предвиђа да се устав доноси посебном, квалификованом већином. У пракси најшире је заступљено решење којим се тражи двотрећинска већина свих чланова представничког тела, мада се срећу и решења која захтевају већину од 3/5 или 3/4 укупног броја посланика. Уколико су парламенти дводоми по правилу се захтева квалификована већина у сваком од домова. Смисао квалификоване већине је у томе да се онемогуће олаке и учестале промене устава. Поступак за промену устава и већина која се њиме захтева ипак не би смели бити такви да онемогућавају неопходне уставне промене. Друштво се стално налази у кретању. У њему се мењају политичке потребе и политичке вредности те је стога неопходно да устав друштву остави слободу да се изврше неопходне институционалне промене. Пракса је показала да је решење по коме се устав мења двотрећинском већином у редовној или уставотворној скупштини вероватно најближе оптималном. При том треба имати у виду да је двотрећинску већину знатно лакше постићи у оним земљама које предвиђају већински изборни систем, с обзиром да је према овом систему победничка странка односно коалиција несразмерно више заступљена у парламенту у односу на удео својих гласова у бирачком телу.

Правна везаност уставотворца по природи ствари не постоји када је реч о доношењу првог устава у једној земљи. Са овом је слична и ситуација успостављања нове државе после ослобођења од колонијалне власти или после сецесије. Нова државна власт условно речено постоји и у случају унутрашњег правног дисконтинуитета односно револуционарне промене политичког режима. Мада у таквој ситуацији ранији устав формално-правно још важи он се обично руши војно-политичком акцијом уз успостављање новог политичког режима и новог устава. У свим овим ситуацијама нова уставотворна власт је оригинална, што значи да није везана одредбама претходног устава. Обрнуто, у свим осталим приликама, уставотворац промене устава мора извршити на начин како је то предвиђено претходним уставом.

2. Забрана мењања устава – У пракси поједини уставни садрже један необичан правни институт, забрану промене устава, која је по правилу делимична али се понекад срећу и генералне забране. Забрану промене републиканског облика владавине предвиђају устав Француске од 1875, 1946. и 1958, устав Републике Италије од 1948, устав Туниса од 1959. Супротно томе забрану укидања монархије садржали су устав Грчке од 1968. и устав Краљевине Камбоџе од 1956. године.⁷ Основни закон Савезне републике Немачке од 1949. године забрањује ревизију која би дирала у федерални облик земље, учешће земаља у законодавству и квалификацију СР Немачке као федералне, демократске и социјалне државе. Грчки устав од 1927. допуштао је промену само оних одредаба устава које нису основне, док је устав Грчке од 1911. садржао одредбу према којој је потпуна промена устава забрањена, што значи да је дозвољена само делимична промена.⁸

Забрана промене устава може бити трајна или привремена тј. за одређени период. У пракси су се сретале забране које су формулисане тако да спречавају промену устава од стране две наредне легислатуре (устав Француске од 1791) или за одређени временски период, на пример од пет година (грчки устав од 1927).

У пракси се поставило питање да ли одредбе устава о забрани његовог мењања односно мењања појединих одредаба имају правни карактер. О овом питању

⁷ П. Николић, *Уставно право*, стр. 40.

⁸ Исто.

постоје различита мишљења, али преовлађује мишљење да забрана промене појединих одредаба устава, а нарочито устава у целини не може имати правни карактер и правне последице.⁹

Забрана промене устава односно појединих његових принципа или институција очито је мотивисана политичким разлозима да се дефинитивно реше нека осетљива питања која изазивају дуготрајне спорове и ломове у друштву. Једно од таквих питања током 19. и 20. века било је питање облика владавине односно опредељења за републику или монархију. Највећи број забрана промене које садрже устави тиче се управо овог питања.

По нашем мишљењу на питање о правном карактеру и правним последицама забране промене устава, односно појединих његових одредби не може се дати један уопштен одговор. Уколико је забрана промене селективна и односи се само на поједине принципе, односно институције, онда она по нашем мишљењу има правни карактер без обзира на своју целисходност. Међутим, уколико би уставне забране биле прешироке, а при том и временски нелимитиране, сматрамо да би у том случају постојао случај злоупотребе власти, односно злоупотребе правног облика, те да би услед тога као правна санкција за ову злоупотребу наступила ништавост одредаба о забрани промене устава. У сваком случају конкретно је правно и политичко питање када ће се сматрати да је једна уставна забрана легитимна и да се креће у оквирима политичке дискреције уставотворца, а када она представља злоупотребу вршења власти и очигледан правни апсурд. При томе наравно треба имати у виду и старо уставно начело које је истакао још Томас Џеферсон, а потврдила француска револуција да свакој новој генерацији припада право да преиспитује и мења свој устав. Ово право народа произлази из начела народне суверености и оно очито не би могло бити ограничено уставним забранама које би по предмету или времену трајања биле прешироке.¹⁰

3. Поступак промене устава – У пракси постоје многобројни различити ревизиони системи тако да их је тешко сврстати у неколико конкретних модела. Ипак, у теорији преовлађује класификација која полази од органа који је надлежан за промену устава.¹¹ Према органу надлежном да мења устав разликујемо промену коју врши: 1. редовна законодавна скупштина, 2. посебна уставотворна скупштина и 3. промену у којој поред скупштине учествује и народ путем референдума.

Када је за промену устава надлежан редован законодавни орган разликујемо две ситуације. Прва када он доноси и мења устав по процедури по којој се мењају и обични закони (мек устав) и случај када редован законодавни орган мења устав квалификованом већином, по посебној процедури. Напред су већ наведени одговарајући примери за уставе који траже квалификовану већину.

Што се тиче самог поступка за усвајање промене устава он је по правилу такође сложенији од поступка за промену закона. Тако на пример, устав Италије од 1948. предвиђа да је промена устава изгласана тек када је усвоје оба дома парламента посебно, после два узастопна претреса одржана у размаку од најмање три месеца и то апсолутном већином на другом гласању. Неки устави предвиђају обавезно

⁹ П. Николић, *Уставно право*, стр. 41.

¹⁰ В. Мратовић, Н. Филиповић, С. Сокол, *Уставно право и политичке институције*, Загреб, 1981, стр. 82-83.

¹¹ Ј. Стефановић, *Уставно право књ 1*, Загреб, 1956, стр. 39; М. Јовичић, *О уставу*, Београд, 1977, стр. 82

распушање скупштине која је прихватила предлог за промену устава, при чему се коначно усвајање промена врши од стране новоизабране скупштине (Видовдански устав од 1921.). Постоји и решење према коме промену устава врши наредна скупштина изабрана после истека мандата претходне скупштине која је усвојила предлог за промену устава на пример, устав Грчке од 1975.¹²

Друго решење је да устав доноси и мења посебна уставотворна скупштина. Устав САД од 1787. је био први који је предвидео овакво решење. У новије време овај начин промене устава је све ређи. Примењује се углавном у случајевима када се доноси први устав нове државе или новог политичког режима. Уставотворна скупштина подразумева да се претходно распишу избори те стога ово решење представља у основи прикривени референдум како примећују неки теоретичари.

Према трећем решењу устав доноси и мења представничко тело а промена је коначна тек када је потврди народ на референдуму. Устави различито уређују поступак који претходи референдуму, а разликују се и у погледу већине која треба да се постигне на референдуму.

Референдум може бити обавезан или факултативан. Обавезан референдум јавља се у неколико облика. Прво, могуће је да је референдум обавезан у свим случајевима промене устава. У другом случају референдум је обавезан само за промену одређених, важнијих одредаба устава (устав Шпаније од 1978, устав Аустрије од 1920). У трећем случају референдум је обавезан само уколико парламент не усвоји промену устава предвиђеном већином на пример, устав Дахомеја од 1959, устав Сенегала од 1959.¹³

Доношење и промена устава у федералним државама се обавља по још сложенијем поступку. У појединим државама промена савезног устава је у искључивој надлежности федералног дводомог парламента, чији су домови у вршењу ове надлежности равноправни (устав СССР од 1977, устав Чехословачке од 1968, устав Бразила од 1891). Међутим, постоје и устави који предвиђају учешће федералних јединица односно њихових органа у промени устава. То је најстарији облик уставне ревизије у федералним државама који је уведен уставом САД од 1787. Да би промена устава била усвојена захтева се сагласност већине федералних јединица (устав Мексика од 1917), сагласност 2/3 федералних јединица (устав Венецуле од 1931) или сагласност 3/4 федералних јединица (устав САД од 1787).

4. Промена устав у Србији – Према новом уставу Србије из 2006. промена устава регулисана је деветим делом устава и то члановима 203-205. Према овим одредбама предлог за промену устава може поднети најмање 1/3 од укупног броја народних посланика, председник Републике, Влада и најмање 150.000 бирача. О промени устава одлучује се у две фазе. Прво се одлучује о предлогу за промену устава који се усваја двотрећинском већином од укупног броја народних посланика. Ако овај предлог не буде усвојен, нови предлог промена који би се односио на иста питања не може бити поднет у наредних годину дана. Тек када Народна скупштина усвоји предлог за промену устава приступа се изради новог текста. Народна скупштина усваја акт о промени устава двотрећинском већином с тим што може одлучити да ову промену и грађани потврде на републичком референдуму (реч је о факултативном референдуму). Референдум је међутим обавезан ако се промена устава односи на преамбулу, начела устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашења ратног и ванредног стања, одступање од људских и

¹² П.Николић, *Уставно право*, стр. 43.

¹³ П.Николић, *Уставно право*, стр. 44.

мањинских права у ванредном и ратном стању или поступак за промену устава. Као што се види референдум је обавезан када је реч о промени готово свих најважнијих одредаба устава. Референдум се одржава најкасније у року од 60 дана од дана усвајања акта о промени устава у Народној скупштини. Промена устава на референдуму је усвојена ако је за промену гласала већина изашлих бирача. Акт о промени устава који је потврђен на референдуму ступа на снагу када га прогласи Народна скупштина. Према члану 204. Устава, устав не може бити промењен за време ратног или ванредног стања. Према члану 205. Устава, за спровођење устава доноси се уставни закон и то двотрећинском већином укупног броја народних посланика.

ДРУГИ ДЕО

ПОЈАВА И РАЗВОЈ УСТАВА

ПРВА ГЛАВА

ПОЈАВА И РАЗВОЈ УСТАВА У СВЕТУ

1. Први писани устав – Мада се обично сматра да су први устав донети у САД и Француској овим уставима су претходили правно-политички документи у Шведској и Енглеској који су готово у потпуности поседовали обележја устава како у формалном тако и у материјалном смислу.

У *Шведској* је 29. јула 1634. усвојен правни акт под називом „Форма владавине“. Овај акт је донет да би се њиме уредио политички односно државни режим за време малолетства краљице Катарине после смрти краља Густава II Адолфа. Устав је имао 65 чланова. 21. фебруара 1719. у Шведској је донет нови устав који је ослањајући се на политичку и правну традицију првог устава утврдио принцип подређености државних органа закону и принцип поделе власти између краља, министара и парламента. Трећи шведски устав донет је 21. августа 1772. после држаног удара Густава III којом приликом је укинут парламентарни режим.

У *Енглеској* је први и једини устав донет 1653. под називом „Инструмент владања“ а познатији је као Кромвелов устав. Овај устав је био последица револуционарних догађаја у којима је 1649. проглашена Република а краљ Чарлс I био погубљен. Акт „Инструмент владања“ имао је 42. члана и обухватао је типичну уставну материју тј. одредбе о организацији власти, гаранције неких права и начела о сагласности закона са уставом. Међутим, услед политичких разлога везаних за компромис извесних политичких струја устав није био примењен. У Енглеској касније никада више није био донет писани устав, што се може објаснити како одсуством даљих револуционарних догађаја тако и особеношћу енглеске правне

традиције и типа правног система. Енглески устав данас је мешовит и састоји се од међународних уговора о статусу територије Велике Британије, уставних обичаја, закона парламента и судских одлука.

У *Сједињеним Америчким Државама* уставу су прво донети од стране 13 држава, а тек потом је донет конфедерални а касније и федерални устав. Држава Вирџинија је прва донела свој устав 1776. Остале државе своје уставе донеле су током 1776. и 1777. а Масачусетс тек 1780. На другом Конгресу одржаном у Филаделфији усвојен је правни акт под називом „Чланови конфедерације“ 1777. којим је успостављена конфедерација 13 држава. Већ 1787. на Филаделфијској уставотворној скупштини у циљу стварања „савршенијег савеза“ био је донет нови устав којим су САД успостављене као јединствена федерална држава. Овај устав афирмисао је неколико нових политичких принципа. Насупрот монархијској и апсолутистичкој традицији која је преовлађивала у Европи устав је успоставио републику, демократију, председнички систем владе и федерално уређење. Године 1791. устав је допуњен са десет амандмана којима су утврђена основна права и слободе (тзв. „*Bill of Rights*“). Писци устава тзв. „очеви оснивачи“ гледали су у њему једну врсту вечитог документа, те су стога предвидели врло чврсту процедуру ревизије. Краткоћа овог устава који има свега седам чланова помогла је остварењу тежње очева оснивача да се избегну честе и непотребне промене устава а тиме и политичка нестабилност. За преко 200 година трајања овог Устава донето је свега 27 амандмана од чега првих 10 у комплекту 1791. Током времена устав је тумачен на различите начине. Тумачења су произлазила из политичког односа снага између највиших органа власти и нарочито праксе Врховног суда. Поред текста устава судске одлуке су у САД главни извор уставног права.

Пољска је после Шведске и Енглеске трећа земља у Европи која је донела свој устав и то четири месеца пре него што је усвојен први француски Устав. Акт под називом „Нови устав Владе Пољске“ усвојен је 3. маја 1791. у Варшави у великој Скупштини у којој је патриотска партија имала већину. Устав је имао компромисни карактер и у њему је очита тежња да се успостави парламентарна монархија и спроведе једна варијанта поделе власти. Према Уставу Краљ није апсолутни монарх, већ отац и глава народа. Устав је увео принцип наслеђа на пољском престолу. Законодавна власт је поверена дводомој скупштини коју су чинили Дом депутата и Дом сената коме је Краљ председавао, али је у њему имао само један глас. Извршна власт је била поверена Краљу и његовом Савету (Савету инспекције) који су чинили пољски примат и пет министара. Објашњавајући саржај пољског устава П. Николић каже да је извршна власт имала задатак „да извршава законе али не да их прави и тумачи“.¹⁴ Устав је успоставио принцип уставности јер је предвидео да ће „овај садашњи устав бити стандард свих закона и статута за све будуће скупштине“ при чему ће сви закони и статуту, стари и нови, супротни уставу, бити укинута. Устав је ограничио привилегије и власт високог племства, а сељаштво је ставио под заштиту закона. Услед поделе Пољске од стране великих сила и абдикације краља Станислава Августа Поњатовског 1795. Устав је био на снази релативно кратко.

2. Француска – 9. јула 1789. француска национална скупштина донела је одлуку да се претвори у уставотворну скупштину. Пошто је садржај устава био политички споран Скупштина је усвојила предлог Лафајета да се пре коначног доношења устава усвоји Декларација права човека и грађанина (26. августа 1789) чији је садржај био неспоран.

¹⁴ П.Николић, *Уставно право*, стр. 51.

1. *Устав из 1791 – Устав уставне монархије* - Устав је усвојен 1791 две године поосле Декларације прихватајући је као свој саставни део. По својој природи овај устав је био уставни пакт и представља извешан политички компромис. Уставом су укинуте племићке привилегије и феудални режим али је задржана монархија која сада добија карактер наследне уставне монархије. Устав је прокламовао национални суверенитет и представнички систем уз примену принципа поделе власти. Међутим, политичка права била су ограничена услед присуства имовинског цензуса и посредних избора тако да је у пракси преовладао политички утицај средњих и виших кругова грађанске класе. По питању организације власти устав је предвиђао постојање једнодоме скупштине која није могла утицати на краља нити позивати министре на политичку одговорност. Са друге стране краљ није могао распустити скупштину. Што се тиче учешћа у законодавној власти краљ је имао право суспензивног вета али је закон који би био изгласан од три законодавне скупштине морао прогласити. Целокупна извршна власт била је у рукама краља тако да је он самостално именовао министре који су му били политички одговорни. Министри нису могли бити именовани из реда посланика скупштине. Слична решења касније је садржала и уставна повеља од 1814. Овај устав био је кратко на снази јер је монархија укинута већ 1792.

2. *Монтањарски устав из 1793. - устав прве републике* – Други Француски устав био је уставни акт од 24. јуна 1793. познат под називом Монтањарски устав. Овај устав је припремио Комитет јавног спаса у коме су доминирали монтањарци. Устав је потврђен од народа на референдуму али никада није примењен јер је конвент издао декрет по коме ће „влада бити револуционарна до мира“.

Устав се састојао од Декларације права човека и грађанина и уставног акта. Декларација је установила начела једнакости, слободе, сигурности и гаранције својине. У односу на закон она је прокламовала да је закон слободан и свечан израз опште воље, да је он исти за све, било да штити, било да кажњава. У односу на права човека декларација је гарантовала већ позната права али је утврдила и нова са социјалним карактером, различите врсте помоћи, право на рад и право на образовање. Устав је прокламовао сувереност народа и републикански облик владавине. Монтањарски устав је био *први у историји који је утврдио скупштински систем власти* уз значајне облике непосредне демократије у области законодавства. Национална скупштина је састављала пројекат закона о коме су се грађани изјашњавали у општинама.

После пада монтањараца и погубљења Робеспјера 27. јула 1794. термидорци су одбацили монтањарски устав за које је извештач новог устава рекао да је „ништа друго него организација анархије“.

3. *Директоријални устав из 1795.* – Трећи по реду француски устав познат је као „Директоријални устав“. За разлику од претходног устава који је почивао на јединству власти и скупштинском систему нови устав определио се за начело поделе власти при чему је извршна власт поверена директоријуму састављеном од пет чланова. Овај систем власти касније је донекле прилагођен швајцарској традицији и усвојен је у првом швајцарском уставу од 12. априла 1798. Од тада па до данас у Швајцарској непрекидно, без обзира на доношење нових устава, постоји директоријални систем са примесама скупштинског система.

4. *Наполеонов устав конзулата из 1799. и прво царство 1804* – Четврти француски устав донет је 13. децембра 1799. путем плебисцита после државаног

удара који је довео на власт Наполеона. Овај устав је имао утицаја на каснију ауторитарну уставност. Установљавао је извршну власт коју су вршила три конзула међу којима је Наполеон био први конзул. Према сенатској одлуци од 1802. Наполеон је именован за доживотног конзула а према сенатској одлуци из 1804. Француска је претворена у царевину а Наполеон је проглашен за Цара. Основна одлика устава конзулата била је у томе што су њиме у ствари укинута прави демократски избори а функција бирачког тела сведена је на састављање земљских „листа поверења“ са којих су избор вршили други органи, пре свега сенат који је имао право да кооптира своје чланове. Даља одлика устава конзулата је у томе што је он умножио и фрагментизовао домове тако да је успоставио функционалну поделу задатака. Државни савет је предлагао законе, трибунал их је разматрао док је законодавни савет усвајао или одбијао законе без права да о њима расправља.¹⁵

5. *Уставна повеља из 1814.* – После пада Наполеона дошло је до обнове старе монархије и новог режима који је успостављен на основу Уставне повеље из 1814. Ова повеља, како је већ речено, успоставља режим уставне монархије у којој не постоји политичка одговорност министара пред парламентом.

6. *Устав из 1830 - устав дуалистичког парламентаризма* – Крајем 18. и почетком 19. века у Британији је већ био потпуно изграђен уставни режим парламентарне монархије. Идејни утицај овог режима постојао је и Француској. То се најбоље види у уставу Француске из 1830. којим је успостављен тзв. дуалистички или орлеански парламентаризам са двоструком одговорношћу владе и пред монархом и пред парламентом. Овакав систем је доста сложен и нестабилан те стога у основи представља прелазну фазу између уставне и парламентарне монархије. Он у себи крије и опасност повратка на стање уставне монархије.

7. *Устав друге републике из 1848.* – После револуционарне 1848. долази до развоја фазе тзв. либерално-демократске уставности. Типичан представник тог типа уставности је француски устав из новембра 1848. као и некодификовани (хетерогени) устав треће француске републике из 1875. Устав из 1848. обновио је начело народне суверености. У уставу се каже „сувереност се налази код француских грађана као целине“. Што се тиче система власти устав је успоставио једну врсту мешовитог парламентарно-председничког система. Р. Марковић описује тај режим следећим речима: „Законодавна власт поверена је једнодомној скупштини, а извршна председнику Републике и влади. Председника Републике бирали су грађани непосредно на четири године, док је министре у влади именовао председник Републике, али су они за свој рад одговарали скупштини. Законодавна иницијатива припадала је и председнику Републике и Скупштини, а председник Републике је још располагао и правом одлажућег вета на законе усвојене у Скупштини. На истим идејама настао је и Француски устав из 1875, који је био на снази све до ауторитарне уставне реформе маршала Петена од 1940, после потписивања примирја са нацистичком Немачком“.¹⁶

8. *Устав из 1852 – Друго царство* – За време док је председник републике био Наполеонов синовац Луј Наполеон Бонапарта путем плебисцита је усвојен устав

¹⁵ Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 66; В.Васовић, *Савремене демократије*, том I, Београд, 2006, стр. 452.

¹⁶ Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 70.

из 1852 којим је поново успостављено царство. У овом периоду парламентарна демократија се дегенерисала претворивши се у облик тзв.цезаристичке односно популистичке демократије.

3. Немачка – Револуционарна 1848. у Немачкој је довела до усвајања тзв.Франкфуртског устава (27. марта 1848) који међутим никада није ступио на снагу. Исту судбину на немачком говорном подручју доживео и први устав Аустрије донет у Кремзиеру исте године.

1.Устав немачког царства из 1871. – После уједињења и стварања царства Немачка је 1871. донела свој први устав. Овај устав је материју права грађана у потпуности препустио законима тако да се уставна материја своди на организацију државне власти. Уставом је Немачка устројена као федерална држава уз примену појединих конфедералних елемената. Устав установљава правну државу али она није истовремено либерална, а још је мање демократска. Организација државне власти полази од начела државне суверености. Основни органи државне власти су: цар, Бундесрат, Рајхстаг и канцелар рајха. Односи између ових органа су такви да се у суштини успоставља ограничена уставна монархија. Цару припада управна власт коју врши преко канцелара кога лично поставља и смењује. Што се тиче законодавне власти она припада Бундесрату и Рајхстагу који је деле са царем с обзиром да он даје законодавну санкцију на законе. Међутим, Бундесрат (горњи дом) је политички и правно претежнији од Рајхстага. Док Рајхстаг бира народ путем општих избора, Бундесрат чине представници земаљских (покрајинских) влада.

Федерално начело је релативизовано персоналном униом немачког цара и пруског краља. Начелом персоналне уније обједињени су и положаји канцелара Рајха и канцелара Пруске. Овај обједињени канцелар истовремено има и положај председавајућег Бундесрата. Канцелар није подложен парламентарној одговорности, њега именује и смењује цар. Према томе егзекутива има у начелу фиксан мандат. Цар остварује знатан утицај и на законодавство тако што има право да распусти Рајхстаг у случају његовог неслагања, а закони се тада доносе у виду наредби. Ипак, устав садржи неке елементе који су повољни за развој ка једном облику дуалистичког парламентаризма.¹⁷ Такав је елемент неопходност премапотписа. Устав предвиђа да је на свим актима цара неопходан премапотпис канцелара. Министри су за свој рад одговарали канцелару и цару. Они нису образовали веће тј.владу. Међутим, имали су право приступа Рајхстагу и право на реч. Пред крај овог периода развио се и поступак интерпелације. Почетком 20. века у пракси јачају тенденције које воде ка парламентаризму. Канцелар Билер који је уживао поверење цара истовремено се ослањао на већину у Рајхстагу и сарађивао са странкама. У ситуацији политичког сукоба он је после негативног резултата гласања о поверењу до кога је дошло на његов захтев 1909. поднео оставку. Међутим, таква пракса се изгубила пред Први светски рат за време његовог наследника Бетман-Холдега. Он је одбијао да одговори на интерпелације и да се повуче после пораза у Рајхстагу. Нека решења савременог бонског устава вуку корен још од првог устава царства. Таква решења су концепција правне државе, федерализма и снажне канцеларске власти.

¹⁷ Ф.Лово, *Велике савремене демократије*, Сремски Карловци – Нови Сад, 1999, стр.364.

4. Италија - Краљ Сардиније је 8. фебруара 1848. донео једну кратку либералну повељу која се састојала од 14 чланова. Повеља полази од концепта народне суверености, а монарх се схвата као представнички орган. По свом слову повеља успоставља парламентарну монархију дуалистичког типа али је у пракси од самог почетка функционисала као класичан монистички парламентарни режим. Право гласа било је ограничено и почивало је на високом цензусу. Утицај сардинијског устава осећа се и данас, пошто Италија никада, сем у периоду фашистичке диктатуре није напустила класичан монистички парламентарни модел. Савремени устав Италије донет је 22. децембра 1947, а ступио је на снагу јануара 1948. непосредно после абдикације краља и референдума на коме је успостављена република. Под утицајем идеја левице Италија је у уставу дефинисана као демократска република која се заснива на раду. Република више није унитарна, већ је организована као република региона. Када је реч о систему власти усвојен је парламентаризам традиционалног монистичког типа који своје порекло има у сардинијском уставу и његовој политичкој пракси. Устав од 1947. ипак је у неколико неодређен када је реч о правима председника републике. Његова права су тако формулисана да није јасно да ли је реч о стварном или номиналном вршењу већине класичних прерогатива. Мада је у Италији одувек постојала једна политичка струја и изван број професора уставног права који су устав тумачили у смислу дуалистичке доктрине од доношења устава знатно преовлађује монистичко тумачење. Даље одлике овог устава су у томе што он уводи институцију уставног судства, установљава облике непосредне демократије и признаје асиметричне облике широке регионалне аутономије. Концепција људских права није чисто либерална, већ има изражен социјални карактер. Устав утврђује не само право на рад већ и право радника да сарађују у управљању предузећима. Настављајући традицију Вајмарског устава, устав Италије афирмише солидаристичко схватање приватне својине и приватног предузетништва.

У Италији је све до августа 1993. примењиван пропорционални изборни систем. Тада се прешло на мешовити систем у коме се по већинском систему у једномандатним окрузима бира 75% мандата а осталих 25% према пропорционалним изборима. Међутим, услед јаким регионалних партија претежно већински изборни систем још увек није дао очекиване резултате. Страначки систем је у Италији још увек претерано фрагментиран, мада у њему постоји јака тенденција ка биполаризму.

5. Јапан – Први прави устав донет је у Јапану у облику повеље коју је усвојио цар Меиџи 1889. Династија Меиџи која је дошла на власт 1868. тежила је окончању острвског изолационализма и укидању феудалног режима. Под овим режимом пуна власт припадала је шогуну док је сувереност цара (тено) била у основи номинална и претежно религиозне природе. Ова повеља полазећи од божанског права цара усваја облик модерних устава ограничене монархије немачког типа. Током треће деценије 20. века политички режим је показао тенденцију развоја од чисте уставне монархије ка дуалистичкој парламентарној монархији. После 1924. странке су успеле да де факто успоставе одговорност владе пред доњим домом и та пракса се наставила све до 1932. Од 1935. почињу да јачају милитаристичке и екстремно националистичке концепције које доводе до специфичног облика „јапанског фашизма“.

После Другог светског рата савезници су под руководством САД наметнули Јапану доношење новог устава који је почивао на принципима и институцијама западних демократија. Ипак, политички разлози су диктирали одржање установе монархије тако да се може рећи да режим успостављен новим уставом од 3. новембра

1946. који је ступио на снагу 3. маја 1947. представља монистичку парламентарну монархију по енглеском узору. Процедура усвајања новог устава извршена је сагласно претходно важећем уставу из 1889, уз проглашење од стране цара, чиме је било која будућа влада спречена да се позива на чињеницу да је устав наметнут. У члану 1. устав проглашава сувереност народа и нови положај цара као симбола нације. Устав успоставља судску контролу уставности закона од стране Врховног суда по узору на амерички модел и систем класичних права и слобода уз њихово проширење извесним новим економским и социјалним правима. Специфичност овог устава је члана 9. који носи назив одрицање од рата. У овом члану се проглашава да се јапански народ заувек одриче рата као сувереног права нације и претње или коришћења силе, те да стога никада неће држати копнене, поморске и ваздушне снаге или други ратни потенцијал. Ова одредба је последица пораза у рату и увиђања огромне цене погрешне освајачке политике.

Изборни закон је све до 1993. предвиђао постојање једне врсте пропорционалног изборног система у малим изборним јединицама. Стога изборни систем има слабо изражен пропорционални учинак. На основу оваког изборног система почев од 1955. развило се двостранаштво али је оно разбијено на изборима 1969. од када постоји вишестраначки систем са преовлађујућом либерално-демократском партијом. Ова партија није дисциплинована те у њој постоји велики број фракција и изражена унутар партијска борба. Мада је либерално-демократска партија била на власти око 40 година, распуштање парламента и пад владе били су чести с обзиром на борбе фракција у партији. Особеност јапанског страначког система је у постојању доминантне партије и смени фракција на власти у оквиру ње. Изборни систем је промењен 1993. тако да је успостављен мешовити систем у коме се 60% посланика бира по већинском систему, а 40% по пропорционалном систему. У међувремену страначки систем је еволуирао тако да је у Јапану прошла фаза постојања доминантне странке. Тренутно страначки систем има карактер умерене фрагментације.

6. Индија – Устав Индије донет је 26. јануара 1950. и још увек је, уз додуше бројне измене и допуне, на снази. Оваква трајност једног устава међу земљама у развоју ретко се среће. Главни проблем после стицања независности 1947. био је у одређивању адекватне структуре државе, која би истовремено задовољила потребе за јединством савеза и самосталношћу многобројних, до тада постојећих држава, провинција и племена у којима су живели народи различитог језичког, етничког и религијског идентитета. Сложеност овог питања и неопходност да се оно детаљно регулише један је од разлога што је индијски устав један од најдужих на свету (има нешто више од 400 чланова и 9 анекса).

Мада је устав када је реч о систему власти рађен пре свега под утицајем британског конституционализма, у њему има појединих решења која су инспирисана ирским и Вајмарским уставом. Када је реч о федералном уређењу осећа се утицај устава САД и Канаде.

Што се тиче система власти Индијски устав успоставља британски модел монистичког парламентаризма. Ипак, с обзиром да овај облик парламентаризма постоји у републици а не у монархији, положај председника и његова бројна овлашћења уносе извесне специфичности у класичан модел. Председник своја овлашћења не врши самостално, већ уз „помоћ и савет“ министарског савета. Ни једну важну одлуку председник не доноси самостално, већ на основу предлога или уз сагласност министарског савета. Ипак, у случају страначке фрагментације није искључено да председничка овлашћења стекну лични и дискрециони карактер.

Председника Индије бира посебно изборно тело у које улазе чланови савезног парламента и чланови законодавних тела држава. Савезни парламент се састоји из два дома: доњег, општепредставничког и горњег тј. Већа држава. Оба дома су у начелу у законодавној надлежности равноправна. Уколико домови не могу да се усагласе спор се решава на заједничкој седници оба дома а одлука се доноси већином гласова присутних. Министарски савет има класичан положај и овлашћења као у Британији.

Федерално уређење је оригинално и специфично. Оно даје извешан примат савезном нивоу власти, успостављајући претпоставку надлежности у његову корист. У Већу држава, државе и савезне територије нису заступљене сходно паритетном начелу, већ с обзиром на број становника. Број представника за државе креће се од 1. до 34. а за савезне територије од 1. до 3. У целини гледано доњи дом ужива одређену законодавну и политичку предност с обзиром да је надлежан да усваја финансијске законе и да бира и опозива владу.

Избори за парламент одржавају се по британском систему релативне већине. Овакав изборни систем помаже јаким странкама што доприноси политичкој биполаризацији. Ипак, с обзиром на бројне верске, етничке и политичке разлике у Индији не постоји чиста биполаризација, већ вишестраначки систем који тежи биполарној структури. После стицања независности конгресна странка је успешно доминирала индијском политичком сценом тако да је страначки систем имао карактер вишестраначја са доминантним странком. Данас је систем еволуирао у правцу биполарног вишестраначја са коалиционим владама.

7. Совјетски Савез – После успешно извршене оружане револуције у Русији је 10. јула 1918. донет први устав нове државе. Према овом уставу Русија се назива Руска Социјалистичка Федеративна Совјетска Република. Уместо народне суверености устав успоставља диктатуру пролетеријата односно принцип да сва власт припада радном народу. Основу власти чинила је нова политичка форма названа совјети (градова и насеља). Совјети се уједињују у конгресе совјета који имају власт у ширим територијално-политичким целинама. Највиши орган власти је Сверуски конгрес совјета. Совјети су бирани путем ограниченог (углавном по класном основу) и неједнаког права гласа. Да би се успоставила равнотежа између радничке класе и сељаштва које је било далеко бројније, градско бирачко тело давало је пет пута већи број депутата од одговарајућег сеоског бирачког тела. Устав је избегао да гарантује правну једнакост грађана да овај принцип не би довео у противуречност са неједнаким и ограниченим изборним правом. Иначе совјети су се бирали посредно на тај начин што су виши совјети произлазили из нижих.

Русија се преобразила у Совјетски савез Основним законом (уставом) од 31. јануара 1924. Овај устав је садржао два дела: Декларацију о образовању СССР-а и Уговор о образовању СССР-а. Декларација је садржала објашњење потребе стварања СССР-а и утврђивала је два принципа: равноправност народ и право иступања из Савеза. Други део устава односно Уговора је био уставно-правни акт којим је дефинисано федерално уређење земље са јаким овлашћењима федерације и утврђена организација њене власти. По својој концепцији овај устав се у потпуности ослањао на претходни Лењинов устав, с тим што је организација државне власти постављена у складу са федералним уређењем државе.

Петог децембра 1936. за време Стаљинове власти донет је нови устав СССР-а. У њему се прокламује да је у земљи већ остварена прва фаза комунизма тј. социјализам. Устав дефинише државу као социјалистичку државу радника и сељака у којој сва власт припада совјетима. Једнопартијски систем није формално уведен али

се сада већ изричито помиње Комунистичка партија, мада се формално не увлачи у државну структуру.

У односу на питање својине и привреде устав потврђује постојање социјалистичког привредног система и социјалистичке својине која може да има облик државне или задржуно – колхозне својине. Поред тога гарантује се и постојање личне својине. Привредна предузећа подређена су надлежним државним органима.

Федерацију је сачињавало 15 савезних република. У оквиру савезних република могле су да постоје, а у неким републикама су и постојале, аутономне републике, аутономне области или аутономни окрузи. Надлежност федерације је утврђена таксативном методом, с претпоставком надлежности у корист федералних јединица. У пракси федерација је функционисала централизовано, умногоме различито од слова устава.

Систем власти уређен је на принципу јединства власти. Врховни совјет дефинисан је као највиши орган државне власти коме припада законодавна, извршна и контролна функција. Врховни совјет је имао дводому структуру и састојао се од Савезног совјета и Совјета националности. Президијум Врховног совјета био је специфичан орган који је у исто време имао улогу председништва Врховног совјета и колективног шефа државе. Овај орган као и Министарски савет вршили су снажну нормативну делатност путем указа.

У односу на права и слободу човека устав је садржао упадљиво проширење каталога права, али се нека класична лична права и даље не гарантују. Такав је нпр. био случај са слободом кретања, слободом настањивања и правом изласка из земље.¹⁸ За време Стаљинове владавине устав је мало поштован, тако да демократски смисао начела јединства власти и утврђених слобода и права није долазио до изражаја. Насупрот томе Комунистичка партија је фактички имала пуну власт доминирајући свим уставним институцијама.

За време Брежњева 7. октобра 1977. донет је нови основни закон (устав) који се од претходног разликује пре свега у одредбама идеолошког карактера, а мање у односу на организацију државне власти. Истовремено устав је садржао одређено проширење људских права.

Према преамбули устава совјетско друштво је развило зреле социјалистичке односе и постигло друштвену хомогеност. Стога више није неопходна диктатура пролетеријата већ је држава преобразена у општенародну државу. У складу са тим ни комунистичка партија није више авангарда радника и сељака већ читавог народа. Совјети се више не називају совјетима трудбеника већ совјетима народних депутата. Предвиђени су и одређени облици непосредне демократије као што су свенародна расправа и свенародно гласање. Партија је дефинисана као руководећа и усмеравајућа снага совјетског друштва, језгро његовог политичког система, државних и друштвених организација.

До распада Совјетског савеза овај устав је више пута мењан и допуњаван. Посебно су значајне уставне ревизије из 1988. и 1990. Према изменама устава из марта 1990. уведена је институција председника Совјетског савеза кога непосредно бирају грађани. Укинуте су одредбе устава о руководећој улози Комунистичке партије чиме је створена могућност за образовање и других политичких партија. Промењене су и неке битне одредбе о социјалистичкој својини и економском уређењу. Према изменама устава из децембра 1990. уведена је нека врста президенцијализма с обзиром да је кабинет министара подређен председнику Совјетског савеза. Истовремено ојачан је положај Савета федерације да би се дао

¹⁸ Д. Стојановић, *Уставно право*, стр. 157.

већи значај и већа самосталност републикама. Све ове промене ипак нису успеле да спрече распад Совјетског савеза с обзиром да су учињене исувише касно.

Док је постојала совјетска уставност је имала велики утицај у свим социјалистичким земљама. Други устави су углавном копирали принципе и институције Совјетског савеза уз уношење извесних мањих или већих иновација. Д. Стојановић сматра да све социјалистичке уставе прожимају следећа општа обележја:

1. класни карактер државе,
2. партијски монизам,
3. формална представничка демократија,
4. принцип јединства власти,
5. доминација колективне својине,
6. приоритет социјално – економских права.

Крајем осамдесетих и почетком деведесетих година 20. века социјалистичка уставност је напуштена у Русији и у свим другим земљама источне и средње Европе. Комунистички систем задржале су само Кина, Вијетнам, Северна Кореја и Куба.

8. Кина – У Кини је 1911. дошло до буржоаско – демократске револуције на чијем челу је био Сун-Јат-Сен. Револуцију је извела Кинеска револуционарна лига образована 1905. као прва грађанска партија у земљи. 1. јануара 1912. проглашена је Република, а за њеног првог привременог председника изабран је Сун-Јат-Сен.

Године 1931. донет је први привремени устав Републике Кине који је полазио од основних идеја Сун-Јат-Сена. Устав је успоставио симбиозу између државе и Куоминтанга као једине признате партије. Овај устав је непрестано мењан и допуњаван тако да је временом нарастао на 750 чланова. Године 1936. донет је нови устав Кине који практично уопште није примењиван. 1946. опет је донет устав али ни он није примењиван.

Први прави устав који је не само усвојен већ и примењиван донет је 1954. Овај устав је следио основне идеје устава СССР-а из 1936. С обзиром да је у Кини велику већину становништва чинило сељаштво устав нигде не помиње диктатуру пролетеријата. Кина је названа Народном Републиком Кином и дефинисана је као држава народне демократије којом руководи радничка класа и која се заснива на савезу радника и сељака.

Систем власти уређен је по угледу на совјетски систем. Изричито је утврђено начело јединства власти и демократског централизма. По угледу на систем совјета уведен је систем народних конгреса који сачињавају јединствену пирамиду власти, уз примену посредних избора. Бирачко право није било опште (били су га лишени припадници бивших експлоататорских класа) нити једнако (градско становништво било је јаче заступљено) а гласање је било јавно.¹⁹ Централни органи власти били су:

1. Национални народни конгрес,
2. Стални комитет националног народног конгреса (пандан президијума Врховног совјета СССР-а)
3. Председник Републике и
4. Државни савет (Влада).

Устав је јемчио право сељака да поседују земљу и другу имовину а такође је јемчио и приватну својину над средствима за производњу, као израз компромиса са средњим и ситним поседницима грађанске класе.

За време екстремно левог периода тзв. “културне револуције“ усвојен је 1975.

¹⁹ М.Јовичић, *Велики уставни системи*, стр. 271.

устав који је изражавао идеје овог времена. После смрти Мао-Це-Тунга и хапшења тзв. четворочлане банде 1978. усвојен је нови устав који се у много чему вратио на начела и одредбе устава из 1954.

После озбиљног заокрета ка обнови институција и демократизацији и либерализацији земље 4. децембра 1982. донет је нови устав НР Кине који је још увек на снази. Овај устав је како у идеолошком смислу тако и по одредбама о организацији власти веома сличан уставу из 1954. Међутим, нови устав у свом нормативном делу не помиње Комунистичку партију. Према члану 1. Устава „Народна Република Кина је социјалистичка држава народнодемократске диктатуре коју предводи радничка класа и која почиња на савезу радника и сељака». У члану 2. се констатује да „сва власт у Народној Републици Кини припада народу“. Према истом члану органи преко којих народ врши државну власт су Национални народни конгрес и локални народни конгреси различитог степена. Народ не само да управља државним пословима, већ и руководи економским, културним и социјалним пословима путем различитих, прописаних облика. Устав остаје привржен концепцији јаке државе која управља привредним, социјалним и културним пословима.

У погледу организације власти устав из 1982. у потпуности следи модел устава из 1954. У материји људских права запажа се значајан напредак у односу на претходне уставе с тим што се поред класичних, личних и политичких права предвиђа и низ економско-социјалних и културних права (право на рад, на одмор, на пензију, на материјалну помоћ, на образовање, на бављење науком, уметношћу и сл.²⁰ Ипак право на слободно кретање и настањивање није изричито гарантовано с обзиром на проблеме бројних миграција унутар Кине. Начело уставности и законитости изричито је прокламовано.

Устав има укупно 138 чланова и предвиђа чврсту процедуру сопствене ревизије са неопходном већином од 2/3 укупног броја посланика Националног народног конгреса. Чињеница да устав из 1982. важи и данас после широког отварања Кине према свету и прилива страног капитала и снажне економске либерализације показује да кључне одредбе устава поседују довољну еластичност, те да их крупне друштвене промене које су у међувремену наступила нису битније превазишле.

ДРУГА ГЛАВА

ПОЈАВА И РАЗВОЈ УСТАВА У СРБИЈИ

1. Устави кнежевине и краљевине Србије

1. Први уставни акти и Сретењски устав од 1835. – Одмах по успешно извршеном устанку 1804. поставило се питање врховних државних органа и изградње државне организације у Србији. Ова питања делимично су решена парцијалним уставним актима из 1808. и 1811. којима је утврђено постојање два основна државна органа, војда и Правитељствујушћег совјета и уређени односи међу њима. За међусобне односе између војда и совјета најважнија је одредба акта од 1808. у којој се каже да ће „све заповијести издавати господар Ђорђе Петровић преко Совјета народна и у договору са Совјетом народним“. Исти односи између војда и Совјета

²⁰ М.Јовичић, *Велики уставни системи*, стр. 280.

задржани су и према уставном акту од 1811. Једина разлика је у томе што је по новом акту Совјет имао не само улогу владе већ и великог суда.

После Другог српског устанка Србија је имала статус посебног пашалука у Турској. Султановим хатишерифом од 1830. Србија је стекла широку унутрашњу аутономију и практично је постала вазална држава у оквиру Турске. Већ 1835. Србија је самостално донела свој први устав без учешћа турских органа и потврде султана. Доношење устава изазвало је политичко незадовољство не само у Турској већ и у Аустрији и Русији. Док је Турска била незадовољна пре свега афирмацијом српске државности због самосталног вршења уставотворне власти, све три велике силе биле су незадовољне превише демократским карактером устава, увођењем Народне скупштине међу врховне државне органе, као и усвајањем идеја поделе власти и права и слобода човека.

Према уставу постоје три врховна органа државне власти: књаз, Државни совјет и Народна скупштина. Подела власти је недоследно спроведена тако да је Књаз био постављен као претежан чинилац и у извршној и у законодавној власти. Народна скупштина није имала право учешћа у законодавству, али је имала право учешћа у вршењу уставотворне власти као и буџетско право. Одредбе о правима грађана су доста широке. Начело једнакости грађана је изричито утврђено, а у уставу се налазе и гаранције слободе личности, приватне својине, слободе располагања земљом, забране кулука, монопола, као и слобода насељавања и исељавања. Услед противљења Турске устав практично није ни ступио на снагу али је ипак у каснијим раздобљима имао одређени политички значај.

2. Устав Књажевства Србије од 1838. (Турски устав) – Султан је 1838. својим хатишерифом октроисао нови српски устав. Он је настао после преговора српске делегације са представницима Турске и Русије у Цариграду. Поједине одредбе устава су тако формулисане да су давале повод за мешање турских власти у српске политичке прилике. Ипак овај устав је био најдуготрајнији у српској историји. Он ће формално важити све до доношења намесничког устава 1869. мада ће делимично бити дерогирани органским законима Кнеза Михајла од 1861. и 1862.

Највећи део устава посвећен је уређењу државне власти. Као највише органе власти у оквиру Србије устав установљава књаза и Државни совјет уређујући њихове међусобне односе. Главна идеја устава била је да се успостави ограничена уставна монархија и да се власт књаза умањи у корист Совјета. Совјет није био биран већ су његови чланови постављани од књаза али су у свом даљем раду били независни и нису се могли сменити без сагласности Порте о њиховој кривици. Законодавна власт је била подељена између књаза и Совјета али је Совјет имао претежнију улогу. Што се тиче управне власти књаз је имао право да поставља министре али су они политички одговарали не само пред књазом већ и пред Совјетом. По свом карактеру Совјет није био представничко тело већ израз чиновничке олигархије која је у Србији настала из реда устаничких старешина.

У новом уставу нема одредби о народном представништву, а одредбе о правима грађана далеко су малобројније. Ипак, гарантована је својина, слобода трговине, забрана кулука а утврђено је и начело легалитета санкција и забрана конфискације имовине.

Значајна новина је одвајање судства од управне власти и организовање посебне мреже првостепених судова на челу са Апелационим судом. Устав је утврдио независност и сталност судија.

Незадовољан уставом књаз Милош је абдицирао 1838. а његов син кнез Михајло успео је да се одржи на престолу још две године. Закон о устројству Совјета

од априла 1839. још више је ограничио власт књаза. Саветска олигархија која је себе прозвала уставобранитељима поставила је за новог књаза Карађорђевог сина Александра Карађорђевића. Међутим, пошто се ни нови књаз није мирио са улогом само номиналног владара дошло је до политичког сукоба који је кулминирао на Светоандрејској скупштини 1858. на којој су књаз и династија збачени са престола. Истовремено је донет Закон о народној скупштини.

3. Устав за књажество Србије од 1869. (Намеснички устав) – После убиства кнеза Михајла 1868. намесништво је припремило нови устав. О потреби доношења новог устава били су сагласни сви политички чиниоци. У то време кнез Милан Обреновић био је малолетан. Велика народна скупштина одржана у Крагујевцу јуна 1869. је усвојила нови устав који је у историји остао познат под именом намеснички. Још пре доношења овог устава за време владавине кнеза Михајла 1861. и 1862. донети су органски закони којима је промењено уставно стање у том смислу што је потврђено постојање Народне скупштине, при чему је укинута несмењивност чланова Државног савета. Нови устав је конституционализовао овакво стање.

Главни органи државне власти по новом уставу су кнез и Народна скупштина. Подела власти је више наглашена но раније, а уставом се успоставља једна врста ограничене уставне монархије немачког типа. Законодавну власт деле кнез и Народна скупштина тако да се ни један закон не може усвојити без сагласности оба чиниоца. Законодавну иницијативу у начелу поседују и кнез и Скупштина, али формални пројекти закона полазе само од кнеза, тако да Скупштина у ствари поседује политичку иницијативу али не и право подношења формалних пројеката закона. Скупштина није поседовала буџетско право, нити су министри пред њом били политички одговорни. Министре је постављао и отпуштао кнез, а они нису морали потицати из скупштинске већине. Поред тога кнез је имао право да у Скупштини постави одређени број посланика. Ово решење је усвојено да би се избегло увођење горњег дома.

Државни савет је по овом уставу лишен законодавне и политичке власти и његова надлежност сведена је на управне и управно-судске послове.

Устав је гарантовао независност судства, а у односу на права човека изричито је поменуо слободу мисли, речи, штампе и бирачко право. Међутим, не помињу се слобода збора и удруживања нити слобода кретања и настањивања. Гаранције личне слободе такође су непотпуне. Већина политичких права биће одобрена законом од 1881, али оне су имале законски а не уставни карактер.

4. Устав за Краљевину Србију од 1888. - Србија је међународно призната као суверена и независна држава на Берлинском конгресу 1878. Тиме је она стекла и самосталну уставотворну власт. Ову власт реализовала је приликом доношења новог устава од стране Велике народне скупштине 1888. Овај устав је потврђен од краља и био је један од најдемократскијих устава у Европи у то време. Устав је напустио немачки модел ограничене уставне монархије и успоставио енглески модел уставне парламентарне монархије. У време доношења овог устава доминантна политичка снага била је Народна радикална странка, а краљ Милан је био политички ослабљен услед неуспешног рата који је водио против Бугарске. Радикали су у Великој народној скупштини располагали са 5/6 посланичких места. Ипак устав је усвојен консензусом политичких странака а његов инспиратор и главни писац био је Милован Миловановић секретар уставног одбора.

Према новом парламентарном моделу власти Народна скупштина је добила

праву законодавну власт, буџетско право и политичку контролу над радом владе укључујући право на њено смењивање. Скупштина је била једнодома, али су радикали морали прихатити захтев напредњака да се уместо горњег дома предвиди установа квалификованих посланика тј. посланика са факултетском спремом, као и сразмерна расподела мандата. Државни савет је добио право да о сваком предлогу закона да своје мишљење. Скупштина је по новом уставу располагала и пуним правом законодавне иницијативе. Посланици су могли да постављају питања и да подносе интерпелацију.

Краљ је поглавар државе коме припадају права која су постојала и према намесничком уставу. Међутим, с обзиром на усвајање парламентарног облика владе краљу ова права сада углавном припадају само формално, односно номинално. Управну власт краљ врши преко Владе коју он формално поставља и разрешава, али суштински Влада изражава вољу парламентарне већине и одговара Скупштини. Краљеви акти важе само ако су премапотписани од стране надлежног министра, а указ о распуштању Народне скупштине премапотписују сви министри.

Устав задржава установу Државног савета али нешто другачије уређује његову надлежност. Државни савет има укупно 16 чланова од којих осам именује краљ, а осам бира Народна скупштина. Поред административне улоге и улоге управног суда Државни савет је могао на позив Владе да израђује законске предлоге или нацрте управних наредби. Он је такође давао мишљење о сваком законском предлогу без обзира да ли га је иницијална Влада или Скупштина.

У односу на права човека устав обухвата сва лична и политичка права која су у то време била тековина грађанске уставности. Нека од ових права формулисана су неубичајено детаљно што је очито изражавало жељу уставотворца да онемогући да се ова права евентуално сужавају од стране законодавне власти.²¹

Судство је по уставу било независно, а судије су уживале сталност. Задржана је установа пороте, а предвиђена је зборност и јавност суђења. Мрежу судова чинили су првостепени и апелациони судови и Касациони суд.

Најзад овај устав остао је упамћен што је успоставио локалну самоуправу – општинску и окружну.

5. Устав Краљевине Србије од 1901. (Априлски устав) – Под уставом од 1888. нису постојали повољни политички услови за функционисање парламентарног система. Са једне стране постојала је изразита надмоћ Народне радикалне странке тако да у Србији није могао да се развије двостраначки систем или неки облик рационалног вишестраначја. Са друге стране владоци из династије Обрановић показивали су изразиту неспремност да прихвате парламентарни систем. Стога је краљ Милан абдицирао 11. фебруара 1889, а власт је сходно Уставу преузело Намесништво. Малолетни краљ Александар Обреновић извршио је 1. априла 1893. државни удар збацивши намеснике и преузимајући краљевску власт. Другим државним ударом од 9. маја 1894. краљ Александар је суспендовао Устав од 1888. враћајући на снагу Устав од 1869. који је важио наредних седам година све до 1901.

Петог априла 1901. краљ је октроисао нови устав који је био знатно краћи од претходног. Нови устав је имао је 107 чланова. Овај Устав представља комбинацију Намесничког устава и устава од 1888, он у ствари представља компромис између краља и Напредне и Радикалне странке. Радикали су полазили од енглеског парламентарног модела а краљ и напредњаци од немачког модела уставне ограничене монархије. На крају устав је ипак прихатио решење које не предвиђа политичку

²¹ Д.Стојановић, *Уставно право*, стр. 245.

одговорност Владе пред Народном скупштином. Истовремено устав је успоставио дводому Народну скупштину што је једини такав пример у историји српске уставности. Краљ је имао право да именује 3/5 укупног броја сенатора што је пресудно утицало не само на рад Сената, већ и Народне скупштине, с обзиром да се у законодавној делатности тражила сагласност оба дома при усвајању закона.

Према уставу краљ је поглавар државе, њему припада управна власт и право постављања и разрешења министара. Међутим, ово право не припада краљу само формално, пошто влада није парламентарна, те је краљ слободан при именовању и разрешењу министара. Краљеви акти морају бити премапотписани, али значај овог потписа није исти као и у парламентарном систему у коме министри произлазе из политичке већине.

Чланове Државног савета, којих има 15 сада именује краљ из реда наименованих чланова сената. Чланови Државног савета задржавају своје својство сенатора из чега произлази политички карактер Државног савета.

Када је реч о материји права грађана, мада је нови устав следио одредбе претходног устава од 1888. у њему се огледа очит корак у назад. Ово се односи не само на политичка већ и на лична права.

6. Устав за Краљевину Србију од 1903. – После заоштравања сукоба са радикалима Краљ Александар Обрановић 25. марта 1903. је на 45 минута. суспендовао важећи устав како би без пристанка Скупштине донео нови изборни закон. Овај чин краља је свакако убедио заверенике у исправност атентата који су намеравали да изврше. После убиства краља Александра Народна скупштина је вратила на снагу устав из 1888. под називом новог устава од 1903. Петар Карађорђевић је прихватио нови устав што је био услов да ступи на престо. Нови устав унео је само неколико измена у текст из 1888, а главне су оне које су се тикале даљег ограничења монархове власти. У пракси устав је функционисао сходно предвиђеном парламентарном моделу а династија Карађорђевић остала је на власти све до успостављања републике после Другог светског рата.

2. Устави прве југословенске државе

7. Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. (Видовдански устав) – Идеја о уједињењу срба, хрвата и словенаца у заједничку државу била је актуелна још крајем 19. века. Међутим, Први светски рат и напад Аустро-угарске на Србију створио је прилику за остварење ове идеје уколико Аустро-угарска изгуби рат. У том смислу српска влада на челу са Николом Пашићем поднела је Народној скупштини 7. децембра 1914. изјаву у којој се каже да: „Влада Краљевине сматра као свој најглавнији и у овим судбоносним тренутцима једини задатак да обезбеди успешан свршетак овог великог војевања које је, у тренутку када је започето, постало уједно борбом за ослобођење и уједињење све наше неслободне браће Срба, Хрвата и Словенаца“. На иницијативу српске владе образован је 1. маја 1915. у Паризу Југословенски одбор састављен од хрватских, српских и словеначких политичара с подручја Аустро-угарске монархије, на челу с Антом Трумбићем са задатком да пропагира у иностранству интересе и тежње југословенских народа.²² 20. јула 1917. представници српске владе и Југословенског одбора усвојили су Крфску декларацију која је прокламовала захтев за уједињење и утврдила принципе на којима ће се заснивати заједничка држава. Ову декларацију затим је прихватио и

²² П. Николић, *Уставно право*, стр. 96.

Црногорски одбор за уједињење. По војном слому Аустро-угарске у Загребу је 6. октобра 1918. било образовано Народно вијеће Словенаца, Хрвата и Срба као политичко представништво југословенских народа о Аустро-угарској са циљем да изврши уједињење у једну народну, слободну и независну државу уређену на демократским начелима. 29. октобра 1918. у Загребу је проглашено стварање Државе Словенаца, Хрвата и Срба на највећем делу територије Аустро-угарске монархије.

У Женеви је 9. новембра 1918. усвојена тзв. Женевска декларација од стране представника Србије, Југословенског одбора и Народног вијећа Словенаца, Хрвата и Срба којом је предвиђен начин организовања заједничке државе у прелазном периоду до усвајање устава од стране уставотворне скупштине. Међутим, српска влада је у току даљих преговора о уједињењу одбила да прихвати садржај ове декларације.

Војводина се присјединила Србији 25. новембра 1918. а Црна Гора на основу одлуке Подгоричке Српске Велике Народне Скупштине у Црној Гори 26. новембра 1918.

До коначног уједињења дошло је 1. децембра 1918. путем тзв. Прводецембарских аката који су у ствари представљали једностране, по садржини истоветне изјаве делегације Народног вијећа и Регента Александра Карађорђевића. У овим изјавама сагласно се прокламује уједињење Краљевине Србије и Државе Словенаца, Хрвата и Срба у јединствено Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца под владарском влашћу краља Петра првог односно регента Александра Карађорђевића.

Уставотворна скупштина Краљевине СХС изабрана је 28. новембра 1920, а устав је изгласан 28. јуна 1921. што значи на Видовдан, већином од 223 гласа за, 35 гласова против и 161 гласом који нису учествовали у одлучивању. Устав је имао карактер уставног пакта с обзиром да је у чланом 142. било предвиђено да устав ступа у живот када га краљ потпише.

Краљевина СХС уставом је устројена као унитарна држава. Ово је уједно било и најспорније питање у поступку усвајања устава с обзиром да се већина словеначких и хрватских странака залагала за федерално уређење или барем широку обласну аутономију. Преовладало је међутим гледиште да су срби, хрвати и словенци три племена једног истог народа (троименог народа), те је стога уставом створена „једноставна национална држава“ (*Слободан Јовановић*). Устав је предвиђао да се подела на области има извршити према природним, социјалним и економским приликама а не према историјским и националним обележјима те је ограничио број становника области на највише 800.000. Циљ ове одредбе је био да се разбјеги национална и етничка хомогеност појединих територија у циљу лакшег стварања јединствене националне државе. Поред области као административно – територијалне јединице постојали су и окрузи, срезови и општине. У општини је постојала само самоуправна власт, у округу само државна власт, док су у срезу и области постојале и самоуправне и државна власт. Представници државне власти у административно-територијалним јединицама били су: велики жупан у области, окружни начелник у округу и срески поглавар у срезу.

У односу на питање организације највише државне власти и права човека Видовдански устав је био доста сличан уставу Краљевине Србије од 1888. с тим што су права човека уређена под утицајем Вајмарског устава и његове солидаристичке концепције.

У погледу организације највише државне власти устав је успостављао уставну, парламентарну и наследну монархију. Законодавну власт вршили су заједнички краљ и Народна скупштина. Оба уставна чиниоца располагала су законодавном иницијативом а краљ је располагао и законодавном санкцијом (правом потврде) и правом проглашења закона. Краљ је такође сазивао Народну скупштину у

редовни и ванредни сазив и отварао и закључивао њене седнице. Краљ је могао распустити Народну скупштину али је истовремено морао расписати нове изборе најдаље у року од три месеца.

Управна власт била је поверена краљу али ју је он вршио преко министара које је именовао и разрешавао и који су му били одговорни. Поред краља министри су били одговорни и Скупштини. На основу двоструке одговорности министара која је типична за тзв. орлеански парламентаризам закључује се да по овом уставу није постојала чисто парламентарна влада. С обзиром на националну и верску хетерогеност државе и мноштво политичких странака политичке прилике су погодиле томе да се краљ успостави не само као формални већ и као стварни шеф извршне власти. Без овакве улоге краља у стабилизацији политичких прилика и парламентарне већине владе не би могле ни да се образују ни да потрају.

По уставу судови су независни и суде по закону. Забрањено је установљење изванредних судова или комисија за извиђање. Судови су организовани као првостепени, апелациони и касациони суд за целу земљу. Судије је постављао краљ али на предлог посебног изборног тела. Функција судије је стална. Поред редовних судова постојао је и Државни савет као једна врста врховног управног суда у земљи. Половину његових чланова бирао је краљ а другу половину Народна скупштина.

У односу на права човека устав је углавном следио одредбе устава Србије од 1888. које су у то време оличавале највише домете европске уставности. Међутим, услед утицаја Вајмарског устава и солидаристичке концепције права човека устав утврђује социјалну функцију својине, извесна социјално-економска права и социјалне задатке државе. Укупно гледано овај устав је био доста напредан и демократски а једина његова проблематична тачка била је у успостављању орлеанског парламентаризма. Извесно оправдање за успостављање оваквог режима налази се у већ истакнутој чињеници верске, националне и страначке хетерогености у земљи.

8. Устав Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. (Септембарски Устав) – Националне и страначке размирице довеле су до оштрих а понекад и усијаних ситуација у Скупштини. У једној таквој ситуацији посланик Пуниша Рачић убио је у Скупштини хрватског посланика Радића а краљ је после овог догађаја распустио скупштину и суспендовао Устав. Истог дана краљ је донео Закон о краљевској власти и о врховној државној управи. Овим законом сва власт, а нарочито власт доношења закона је концентрисана у краљевим рукама. Непосредно потом донет је и закон којим је уведен назив Краљевина Југославија и извршена подела државне територије на девет бановина.²³

Период политичке кризе окончан је доношењем октроисаног устава Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. Овим Уставом уместо дуалистичког, орлеанског парламентаризма успостављена је уставна монархија са знатно појачаном позицијом краља. У Народно преставништво је уведен други дом, Сенат који је имао за циљ да повећа краљев утицај у представничком телу с обзиром да је краљ именовао половину његових чланова. Друга половина чланова бирала се путем посредних избора од стране колегијума који су чинили поједини чланови Народне скупштине, председници општина и бановински већници. Овакав састав Сената, уз чињеницу да је Сенат у свим законодавним питањима био равноправан са Народном скупштином указује да је краљ релативно лако могао да паралише сваку самосталну политичку акцију Скупштине. Избори за Народну скупштину обављали су се путем

²³ Д. Јевтић и Д. Поповић, *Историја држава и права југословенских народа*, Београд, 1990, стр. 228.

јавног гласања што је на демократичност избора бацало велику сенку.

Међу новинама које је устав увео су и управни спор пред првостепеним управним судовима и Државним саветом као врховним управним судом и право бановина да доносе уредбе које су у њима имале снагу закона. На законитост ових уредби пазио је Државни савет и то путем сагласности коју је давао пре њиховог објављивања. У осталим одредбама овај устав је углавном следио Видовдански устав.

Краљ Александар је убијен у атентату у Марсеју 9. октобра 1934. После тога његову власт је преузело Намесништво. Оно је на предлог Министарског савета 26. августа 1939. у циљу решења тзв. хрватског питања донело Уредбу о бановини Хрватској којом је правно уобличен политички споразум закључен између Драгише Цветковића, председника Министарског савета и Влатка Мачека, председника Хрватског народног заступништва који је сматран вођом хрватског народа. Овом уредбом Бановина Хрватска је добила посебан уставни статус и знатне аутономне надлежности а њена територија настала је уједињењем Бановине Савске и Бановине Приморске. По мишљењу већине теоретичара на овај начин у државно уређење унета је асиметричност па и елементи федерализма.

Током ноћи 26. на 27. март 1941. војска је незадовољна приступањем Југославије тројном пакту извела државни удар у коме је приморала намесништво и владу да поднесу оставку. Државни удар који је изведен током ноћи био је у току преподнева подржан масовним уличним демонстрацијама народа. Малолетни престолонаследник Петар други прогласио се пунолетним мимо одредаба устава, преузео је власт и именовао Владу, док је Народна скупштина била распуштена. Са капитулацијом Југославије у априлском рату 1941. устав је фактички престао да се примењује.

3. Устави друге југословенске државе

9. Устав Федеративне Народне Републике Југославије од 1946. – Мада је Југословенска војска капитулирала још у априлском рату, оружани отпор у земљи је настављен од стране Југословенске војске у отаџбини – покрета генерала Драже Михајловића, а Комунистичка партија Југославије је организовала Народноослободилачку борбу. Између ова два покрета постојало је не само војно, већ и политичко ривалство. КПЈ је још од самог почетка оружане борбе отворено пропагирала социјалне и револуционарне промене. Почела је да оснива нове државне органе под називом „народно-ослободилачки одбори“. Такозваним Фочанским прописима донетим фебруара 1942. Врховни штаб народно-ослободилачке партизанске и добровољачке војске Југославије прописао је структуру, начин избора и задатке народних одбора. Иста питања су септембра 1942. уређена тзв. Крајинским прописима.

Дана 26. и 27. новембра 1942. у Бихаћу на позив Врховног штаба основано је Антифашистичко веће Народног ослобођења Југославије као општенационално и општепартијско представништво народно-ослободилачке борбе у Југославији. На другом заседању АВНОЈ-а 29. и 30. новембра 1943. донета је „Одлука о врховном, законодавном и извршном народном представничком телу Југославије и националном комитету ослобођења Југославије као привременим органима врховне народне власти у Југославији за време народно ослободилачког рата“ као и Одлука о одузимању права законите владе Југославије тзв. Југословенској влади у иностранству и забрани повратка у земљу краљу Петру другом Карађорђевићу“ све док питање краља и монархије не реши сам народ сопственом вољом после ослобођења земље. Ове одлуке представљале су покушај АВНОЈ-а да уставотворну

власт преузме у своје руке. Међутим, ситуација у Југославији у време доношења ових одлука није била јасна, ни у политичком, ни у војном смислу. Краљевска војска у отаџбини још увек није била војно поражена, а савезници су одржавали политичке контакте и признавали легалност краљевске владе у Лондону. Довлашће у Југославији је окончано тек 7. марта 1945. када је на основу првог, а потом и другог споразума Тито–Шубашић из октобра 1944. образована јединствена Привремена влада Демократске Федеративне Југославије.

Треће заседање АВНОЈ-а одржано је од 7. до 10. августа 1945. у Београду. Оно је на основу препорука Кримске конференције проширило свој састав представницима других политичких праваца. У АВНОЈ је ушло укупно 118 нових посланика. Међу њима је било посланика последње југословенске Народне Скупштине који се нису компромитовали као и представника постојећих политичких странака и угледних појединаца. Сопственом одлуком АВНОЈ се претворио у Привремену народну скупштину ДФЈ. Ова скупштина донела је Закон о уставотворној скупштини и закон о избору народних посланика за уставотворну скупштину, Закон о бирачким списковима, Закон о штампи и Закон о удружењима, зборовима и јавним скуповима.

На изборима за уставотворну скупштину одржаним 11. новембра 1945. учествовала је само листа Народног фронта, пошто је опозиција бојкотовала изборе сматрајући их нерегуларним. Избори су због тога имали плебисцитарни карактер.

На самом почетку свога заседања Уставотворна скупштина је 29. новембра 1945. донела Декларацију о проглашењу Федеративне Народне Републике Југославије. Овом декларацијом коначно је решено питање облика владавине тако што је укинута монархија и проглашена Република. По питању будућег уставног уређења Декларација је утврдила следећа начела: федерализам, народна држава и равноправност народа.

Уставотворна скупштина је на заједничкој седници оба дома 31. јануара 1946. усвојила и прогласила Устав Федеративне Народне Републике Југославије. Овај устав имао је за циљ да консолидује нову државу, њене органе власти и тековине социјалистичке револуције. Ипак, устав је био умерен у погледу уношења идеолошких елемената у свој текст. Држава није квалификована као социјалистичка већ „Савезна народна држава републиканског облика“. Устав се у великој мери ослонио на концепцију совјетског устава од 1936. То је видљиво у уставним начелима, уређењу федерализма, принципу јединства власти, конкретном устројству државне организације, концепцији својине и начину управљања привредом.

Уставом није извршена експропријација и национализација, па ни ликвидација приватног сељачког поседа, али је дат правни основ за доношење ових мера од стране законодавне власти. Такве мере су и донете током 1946. и 1948. када је спроведена радикална национализација у области индустрије, рударства, саобраћаја, трговине и банкарства. На овај начин створена је врло јака државна својина којом се сходно уставу управљало на централизован начин од стране државног апарата. Устав је слично совјетским уставима предвидео три облика својине: општеномродну, тј. државну, задружну и приватну својину. Из централног места државне својине посредно се закључује о намери уставотвораца да успоставе колективистички и централистички облик привреде.

У погледу уређења државне власти устав је предвидео принцип народне суверености која се остварује путем представничког система. Сходно концепцији јединства власти дводома Народна скупштина је проглашена представником народног суверенитета и врховним органом државне власти. Ипак устав донекле недоследно овој концепцији предвиђа и јаку позицију Президијума Народне

скупштине и Владе ФНРЈ. Президијум Народне скупштине представљао је председништво скупштине које је уједно имало улогу колективног шефа државе. Поред надлежности шефа државе оно је вршило и одређене послове из надлежности Народне скупштине између њених заседања. Влада је овлашћена да доноси уредбе са законском снагом. Ово овлашћење Владе је важан елемент концепције о јакој држави. Јака држава базирала се на широкој државној својини, државном планирању привредног и друштвеног развоја и широкој интервенцији у све друштвене делатности.

Концепција федерализма је мање више класична, али се у детаљима ослања на совјетски модел који је донекле противречан. Са једне стране устав прокламује суверенитет народних република као држава а са друге стране даје широка права федерацији, прописијући истовремено и државну организацију власти у републикама. Овим уставом предвиђено је и постојање две аутономне јединице у Србији. Локална самоуправа је такође централизована а њени органи немају широка овлашћења.

У пракси као и у сваком једнопартијском систему власт је функционисала на начелу срашћивања државног и партијског апарата. Премда су министри Савезне владе били највиши руководиоци Комунистичке партије они су у пракси за свој рад одговарали пре свега Централном комитету Комунистичке партије и њеном извршном органу. С обзиром да је у конкретним околностима председник Савезне владе био и генерални секретар Комунистичке партије, Влада практично није имала пред ким да сноси политичку одговорност.

Након политичког сукоба са Информбироом (1948), а заправо Совјетским Савезом, настала је потреба режима да на нов начин легитимше своју власт. Ова чињеница као и увиђање лоших резултата колективизације пољопривреде и неминовност одређеног увођења тржишне привреде навели су власт на доношење Закона о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радника (1950). Овим законом заправо је почео процес преношења права у управљању привредом са државних органа на радне колективе односно запослене у њима. (тзв. радничко самоуправљање). Државна својина на овај начин почела је да се мења у друштвену својину. Овде није у питању само промена назива већ је реч о преображају у облик колективне својине запослених при чему се као номинални титулар задржава друштво. Нешто касније започело се и са поступним осамостаљивањем установа у другим областима друштвеног живота. Општи закон о народним одборима (1952.) имао је за циљ да успостави ширу локалну самоуправу. Исте 1952. КПЈ се преобразила у Савез комуниста Југославије што је требало да доведе до радикалне промене начина остваривања њене улоге у друштву и држави. Међутим, у пракси се готово ништа није изменило и СКЈ је наставио да остварује своју улогу као и све друге странке у једностраначким системима. Ипак, стил руковођења СКЈ постао нешто толерантнији и либералнији.

10. Савезни уставни закон од 13. јануара 1953. – Доношењем Свезног уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти јануара 1953. извршена је делимична, доста широка ревизија важећег устава. Уводни део Закона о судовима од 1954. такође је имао карактер уставног закона којим је извршена делимична уставна ревизија. Услед доношења ова два уставна закона устав је постао некодификован односно хетероген.

Идејни подстицај за промену устава произашао је из закључака Шестог Конгреса СКЈ одржаног 1952. На овом конгресу промовисано је начело о потреби борбе за социјалистичку самоуправну демократију.

Уставним законом Југославија је по први пут квалификована као социјалистичка држава. Као главни елементи социјалистичког уређења утврђени су: друштвена својина, самоуправљање произвођача у привредним предузећима и самоуправљање у просвети, култури и социјалним службама. Територијална самоуправа сада се подводи под шири појам самоуправљања.

Уместо класичног принципа народне суверености уставни закон проглашава сувереност радног народа избегавајући идеолошки преуску поставку да власт припада само радничкој класи. Контрадикцију између начела суверености радног народа и начела једнакости грађана устав уопште не разјашњава нити правно уређује. У састав представничких тела од општине до федерације уведено је ново веће, веће произвођача које репрезентује радни народ. То значи да су грађани који припадају радном народу двоструко представљени у опште политичком већу и већу произвођача. У материји уређења највиших органа власти задржан је принцип јединства власти, али је усвојен нов организациони модел. Савезна народна скупштина је сада дводомна и састоји се од Савезног већа и Већа произвођача. Уместо Президијума Народне скупштине уведен је председник Републике као инокосни шеф државе. Он је истовремено и шеф Савезног извршног већа које је заменило Савезну владу. У духу скупштинског система председника Републике бира и опозива Скупштина. Мада је егзекутива бицефална она је на изванредан начин обједињена што произлази из положаја председника Републике који је истовремено и шеф Савезног извршног већа.

Током важења уставног закона 1953. извршена је национализација пољопривредног земљишта изнад максимума од 10, а изузетно 15 хектара. 1959. национализоване су и најамне зграде и грађевинско земљиште.

Уставним законом су значајно појачане надлежности народних република и аутономних јединица, а 1955. донет је општи закон о уређењу општина и срезова којим је знатно проширена територијална самоуправа, при чему су општине проглашене основним политичко-територијалним јединицама.

11. Устав СФРЈ од 7. априла 1963. – Овај устав писан је са амбицијом да изгради нову структуру и концепцију устава. По речима његовог творца Едварда Кардеља реч је о „друштвеној повељи, уставу друштва и о друштву“. Устав је знатно опширнији од претходног. Имао је 259 чланова. Структура устава је особена, поред преамбуле устав је имао изузетно опширан одељак под насловом уводни део – општа начела у коме су била изражена начела социјалистичког друштва и његовог развоја. Овај део устава је веома идеологизован, а његове одредбе имају више програмски но правни карактер. Устав се не држи класичне уставне материје већ веома широко и детаљно регулише различите друштвене односе пре свега оне економске природе. У уставу се много више него раније помињу радници и власт и улога радничке класе тако да је оправдана оцена Јована Ђорђевића да је реч о уставу који конституише самоуправни политички систем под хегемонијом радничке класе. На тај начин уставни систем уместо да еволуира ка демократизацији еволуирао је од начела суверености народа која је била утврђена према уставу из 1946. преко суверености радног народа (уставни закон 1953.) до власти радничке класе и свих радних људи.

Уставом је промењен назив државе и она се сада зове Социјалистичка Федеративна Република Југославија. Нормативни део устава састојао се од два дела. Први део носио је назив друштвено и политичко уређење. Овај део садржао је опште одредбе о економском и политичком систему. Када је реч о економском систему устав уводи потпуно нову и веома идеологизовану терминологију у којој се стално помињу слободан удружени рад, средства за производњу у друштвеној својини и

самоуправљање.

У погледу организације највиших органа власти задржани су исти органи власти као и по уставном закону с тим што је положај председника Републике уређен нешто другачије, а образован је и саветодавни орган под називом Савет федерације. Овим уставом по први пут је уведено уставно судство.

У састав свих скупштина па и Савезне скупштине уместо ранијег већа произвођача уведена су три посебна већа радних заједница (Привредно веће, Просветно–културно веће и Социјално–здравствено веће). Четврто специјализовано веће било је организационо–политичко и у њему су биле представљене друштвене и политичке организације Савез комуниста, Социјалистички савез, Социјалистичка омладина и Савез бораца. Савезна скупштина је одлучивала по начелу дводомости што значи да је Савезно веће увек било надлежно стим да су се остала већа смењивала зависно од предмета одлучивања.

Положај председника Републике одређен је нешто другачије но по уставном закону, тако да овај орган није више политичко–извршни орган Савезне скупштине, већ посебан орган федерације. Председник Републике више није председник Савезног извршног већа већ само подноси предлог скупштини при избору председника овог већа.

У уставним начелима озваничена је улога СКЈ тако што је утврђено да он има усмеравајућу идејну и политичку улогу.

Већ после четири године важења уставни текст је претрпео прве ревизије. (1967). Друга и трећа серија амандманских ревизија извршена је 1968. и 1971. Уставне ревизије уследиле су после тзв. Брионског пленума Централног комитета 1965. на коме је Александар Ранковић, други човек партије и државе био разрешен свих својих функција. Највећи број амандмана у све три етапе уставне ревизије односио се на промене федералног уређења и промене у економском систему. Промене федералног уређења састојале су се у јачању надлежности република и покрајина и уношењу елемената конфедерализма у функционисање федерације. Промене економског уређења познате као тзв. раднички амандмани имале су за циљ да путем институционалних промена у тзв. удруженом раду појачају контролу радника над расподелом дохотка и добити (профита).

12. Устав СФРЈ од 21. фебруара 1974. – Овај устав концепцијски, садржински и идеолошки следи устав из 1963. с тим што је нови текст још дужи, идеолошки радикалнији и правно конфузнији. У нови устав уграђени су готово сви амандмани из 1971. који су се односили на питање федерализма као и тзв. раднички амандмани. Идеолошки посматрано устав почива на марксистичким схватањима о ослобођењу рада, подруштвљавању власти и одумирању државе. Ове теорије у уставу су разрађене успостављањем низа нових института који не постоје у другим земљама, па ни оним социјалистичким. Инспирисан једном радикалном идеолошком визијом устав је успоставио неостварив, изузетно компликован и утопијски економски и политички систем. Овај систем почива на следећим институтима: слободан удружени рад и самоуправљање, слободна размена рада, самоуправно споразумевање и друштвено договарање, самоуправне интересне заједнице, самоуправни судови, самоуправни акти, делегатски систем, општенародна одбрана итд.

Као и устав од 1963. и овај устав садржи изузетно опширан уводни део (4.600 речи) у коме су изложена основна начела друштвеног уређења. Овај део не садржи уставноправне норме већ начела, а често и ставове о будућем развоју. Ни овај устав не спомиње начело народне суверености, већ говори о социјалистичкој самоуправној

демократији као облику диктатуре пролетеријата. Као носиоци суверености успостављени су радничка класа и сви радни људи. Устав садржи изричиту одредбу о улози СКЈ у држави и друштву. Делегатски систем успостављен овим уставом заправо се сводио на посредне изборе. Посланици се сада зову делегати а њих бирају делегације самоуправних организација.

Овим уставом унете су битне промене у федерално уређење земље. Надлежност република и покрајина знатно је проширена а надлежност федерације је смањена. Поред тога федерација своју надлежност у широком кругу питања није вршила самостално већ уз учешће и сагласност република и покрајина. Сви највиши органи федерације Савезна скупштина, Савезно извршно веће, Председништво, Савезни суд и Савезни уставни суд образовани су на начелу паритетне заступљености република и одговарајуће заступљености покрајина. Када је реч о Савезној скупштини оба дома Скупштине образована су на паритетном начелу што значи да ниједан дом није изражавао јединство савезне државе.

Аутономне покрајине су по овом уставу проглашене конститутивним елементима федерације што значи да су добиле непосредно учешће у вршењу функција федерације и да су биле заступљене у свим органима федерације. С обзиром да су имале своје уставе, Председништво, Уставни и Врховни суд, покрајине су практично устројене као државе. Овакав статус покрајина и њихова широка надлежност нарушили су уставни статус Србије, њен интегритет и равноправност са другим републикама.

Надлежност Савезног суда била је веома скромна. Он није био виша инстанца у односу на врховне судове република и покрајина већ је пре свега одлучивао о законитости аката савезних органа. Судска функција је готово у потпуности припадала републикама односно покрајинама.

Поступак уставне ревизије по овом уставу захтевао је сагласност свих република и покрајина. Овакав поступак ревизије устава био је израз федерално-конфедералног уређења и веома је отежавао уставне промене. Ипак током трајања овог устава два пута су извршене уставне промене и то 1981. и 1988. Прве промене односиле су се пре свега на увођење једногодишњег мандата за носиоце државних и других јавних функција, док су промене из 1988. имале за циљ да успоставе рационалније економско и федерално уређење. Ове промене су сувише касно извршене тако да нису успеле да створе повољније политичке прилике и спрече распад земље.

Словенија је између септембра 1989. и фебруара 1991. у три маха усвојила амандмане на свој устав којима је потпуно самостално вршила своју уставотворну власт не обазирјући се на садржину савезног устава. 23. децембра 1990. одржан је у Словенији референдум на коме је становништво позитивно одговорило на питање о потреби проглашења самосталности и независности државе Словеније. У јуну 1991. Скупштина Словеније донела је Уставни акт о самосталности и независности Републике Словеније као и Декларацију о независности. Ови акти почели су да се примењују после мораторијума од три месеца 8 октобра 1991.

Исти процес одвијао се и у Хрватској с тим што је у њој 22. децембра 1990. донет потпуно нови Устав којим је Хрватска супротно важећем Уставу СФРЈ проглашена сувереном државом. Референдум којим су подржани сувереност и сецесија одржан је јуна 1991, а потом је Сабор усвојио Декларацију о успостави суверене и самосталне Републике Хрватске и Уставну одлуку о суверености и самосталности. Као и Словенија и Хрватска је после мораторијума од три месеца прекинула све везе са Југославијом 8. октобра 1991.

Кроз сличан процес прошле су и Македонија и Босна и Херцеговина.

Македонија је јануара 1991. донела Декларацију о суверености СР Македоније која је потврђена на референдуму одржаном септембра 1991. док је Босна и Херцеговина Резолуцију о суверености изгласала у Скупштини октобра 1991. уз учешће посланика из редова муслимана и хрвата док су посланици српског народа бојкотовали усвајање ове резолуције. Посланици српске националности су конституисали Скупштину српског народа у Босни и Херцеговини октобра 1991. Она је на основу референдума српског народа од новембра 1991. прогласила 9. јануара 1992. Републику српског народа у Босни и Херцеговини. Марта 1992. усвојен је Устав Српске Републике (Републике Српске).

СФР Југославија је престала да постоји после низа противправних сецесија које су извршиле њене републике чланице. Преостале две републике СФР Југославије Србија и Црна Гора удружиле су се у трећу Југославију под називом Савезна Република Југославија после референдума који је у Црној Гори одржан 1. марта 1992.

4. Устави треће југословенске државе

13. Устав Савезне републике Југославије од 27. априла 1992. – Овај устав донет је од стране Савезног већа скупштине СФРЈ тј. преосталих делегата „на основу предлога и сагласности Народне скупштине Републике Србије и Скупштине Републике Црне Горе“. Учешће Савезног већа у доношењу устава нове треће југословенске државе било је мотивисано очувањем континуитета и субјективитета државе. Међутим, са становишта ревизионог поступка који је предвиђао бивши устав СФРЈ, учешће Савезног већа није било довољно за ваљаност новог устава, поготово стога што је делегатима Савезног већа по други пут мимо утемељења у уставу продужен мандат због политичке кризе. Мада је било примедби на начин како је устав усвојен, он је ступио на снагу и њиме је ипак створена Савезна Република Југославија.

Овај устав као и устав Републике Србије од 28. септембра 1990. који је претходно донет почива на класичној концепцији о уставној материји и начелу поделе власти. Устав квалификује СР Југославију као суверену савезну државу засновану на равноправности грађана и равноправности република чланица. Међутим, донекле супротно овој квалификацији устав квалификује републике чланице као државе које су суверене у питањима која савезним уставом нису утврђена као надлежност СР Југославије. Пошто сувереност СР Југославије није правно ограничена очито је да је недоследна концепција устава по којој у истој материји могу постојати две суверене власти. Овакав приступ устава био је мотивисан политичким тежњама држава чланица, а посебно Црне Горе, да се што више нагласи њихова самосталност. Овакве тежње дошле су до изражаја и у чињеници да је савезни устав препустио државама чланицама да скоро потпуно самостално уреде своју организацију власти. Устав садржи свега неколико веома апстрактних начела о организацији власти у републикама чланицама. И другим одредбама устава гарантована је велика самосталност република чланица и њихова значајна права у вршењу надлежности федерације, због чега извештај број аутора сматра да су уставу присутни значајни елементи конфедерализма.²⁴

Савезна скупштина је као и у готово свим другим савезним државама дводомна. Њу чине Веће грађана и Веће република. У саставу Већа грађана бира се

²⁴ П.Николић, *Уставно право*, стр. 368; Д.Стојановић, *Уставно право*, Ниш, 2006, стр. 27.

најмање 30 савезних посланика из сваке републике, што је Црној Гори гарантовало пет пута више посланика него што би јој припадало с обзиром на број бирача. Када је реч о Већу република, које се састоји од по 20 посланика из сваке републике, устав је препустио чланицама да својим законом уреде начин избора и престанак мандата савезних посланика у ово веће. О избору и разрешењу председника Савезне владе одлучивало је не само Веће грађана већ и Веће република, што је у упоредној пракси федералних држава релативно ретко решење. Републике су уживале извешан међународно-правни капацитет са правом да оснивају сопствена представништва у другим државама и да се учлањују у међународне организације. Када је реч о уставној ревизији републике чланице имале су у суштини право апсолутног вета када је реч о промени одређених делова устава. Све ове одредбе указују на хибридни, федерално-конфедерални карактер заједнице.

Систем власти федерације уређен је као један облик рационализованог парламентаризма уз примену канцеларског принципа. Савезна скупштина је носилац законодавне власти и свих других овлашћења којима се манифестује сувереност. Извршна власт је бицефална и њу чине председник Републике и Савезна влада. Председника Републике бира Савезна скупштина. Она га може разрешити из правних разлога, уколико утврди да је повредио устав. Председник Републике има углавном репрезентативна овлашћења. Главни носилац извршне власти је Савезна влада. Савезна скупштина бира и разрешава само председника Савезне Владе, а он самостално бира и разрешава савезне министре. Из оваквог решења следи да је само председник Савезне Владе политички и парламентарно одговоран, док су министри одговорни само пред председником Владе, а не и пред парламентом. Устав међутим не садржи битну одредбу немачког парламентарног модела о конструктивном изгласавању неповерења Влади. Савезна влада се у савезној Скупштини бира и разрешава у оба дома. Право распуштања Скупштине по уставу не припада председнику Републике како је то уобичајено у парламентарном систему већ Савезној влади.

Савезни суд и Савезни државни тужилац имају по уставу доста уске надлежности, што је наставак традиције која је постојала у СФРЈ последње две деценије њене егзистенције. Савезни суд је углавном решавао само спорове у вези са применом савезних закона а пре свега законитости управних аката савезних органа. Савезни Уставни Суд састоји се од седам, судија браних на девет година. Надлежност овог суда је прилично широка. Она се односи на класичну надлежност уставних судова уз право решавања у савезним изборним споровима, као и право решавања о уставним жалбама грађана које је међутим доста рестриктивно постављено.

Када је реч о правима човека устав садржи значајна побољшања у односу на претходни устав СФРЈ и извесна побољшања у односу на Устав Србије из 1990. Уведена су нека нова права док су постојећа проширена или прецизирана. Уставом су утврђена и прилично широка права националних мањина.

У јулу 2000. усвојена је серија од осам уставних амандмана која је имала за циљ да унесе извесне промене у систем власти, а посредно и да учврсти федерацију. Међу амандманима нарочито су значајни они који се односе на непосредан избор посланика у веће Република као и непосредан избор председника Републике. Истовремено напуштен је канцеларски принцип с обзиром да је предвиђено да Савезна Скупштина бира и разрешава не само председника Савезне Владе већ и савезне министре. У вези са доношењем ових амандмана наступила је политичка криза у односима између Србије и Црне Горе. По доношењу амандмана на Устав СР Југославије представници владајућих странака из Црне Горе су бојкотовали рад

савезних органа све до престанка постојања СР Југославије. У Савезним органима учествовали су само представници црногорске опозиције али то није било довољно да би се успоставило пуно функционисање савезних органа.

14. Уставна повеља државне заједнице Србије и Црне Горе од 4. фебруара 2003. – Дана 14. марта 2002. у Београду представници Србије и Црне Горе, потписали су документ под називом Полазне основе за преуређење односа Србије и Црне Горе. Циљ овог политичког споразума је био да се реши политичка криза у односима Србије и Црне Горе, изазвана нефункционисањем устава СР Југославије и блокадом савезних органа које је спровела Црна Гора. Уставна Комисија је успела да преточи полазне основе у уставни акт тек јануара 2003. Народна Скупштина Републике Србије усвојила је Уставну повељу Државне заједнице Србије и Црне Горе 27. јануара 2003, а Скупштина Црне Горе два дана касније, те је Уставна повеља коначно усвојена и проглашена у Скупштини СР Југославије 4. фебруара 2003.

Д. Стојановић с правом тврди да је „Уставна повеља правно потврдила нестанак једне државе, и то најпре поделом на две државе, које се актом суверености потом удружују и стварају нову, потпуно различиту државну творевину“.²⁵ Мада Уставна повеља нову државну творевину назива државном заједницом у теорији се ипак поставило питање да ли ова заједница истовремено има и карактер државне јединице. Већина теоретичара се слаже да је новоуспостављена државна заједница мешовити облик који се не може сматрати минималном федерацијом али ни простим савезом независних држава. Преиспитивање устројства државне заједнице и евентуално иступање из ње по самој повељи може се вршити тек по протеклу рока од три године. То значи да је државна заједница успостављена „на пробу са минималним роком трајања од три године“. Ово решење потврђује да државна заједница ипак није унија суверених држава, јер да јесте оне би могле са позивом на своја суверена права увек иступити из заједнице. Према уставној повељи о иступању из државне заједнице одлучују грађани путем референдума с тим да држава чланица која искористи право иступања не наслеђује међународно-правни субјективитет државне заједнице. Уставна повеља регулише само односе држава чланица у државној заједници, као и надлежност и устројство државне заједнице. Она не обухвата материју права човека која је уређена посебном Повељом о људским, грађанским и мањинским правима. Према томе устав државне заједнице био је некодификован и састојао се од две уставне повеље.

Према Уставној повељи државна заједница поседује пун међународно-правни субјективитет пошто располаже и уговорном способношћу и правом представљања у међународним односима. Са аспекта међународног права односно спољне суверености државна заједница је права држава. Међутим, државе чланице такође могу бити чланице међународних глобалних и регионалних организација, под условом да се за чланство у њима не тражи међународно-правни субјективитет. Оне такође поседују ограничену уговорну способност и ограничено право представљања у међународним односима. Очито је да и државе чланице уживају извесан међународно-правни субјективитет, мада је у природи овог субјективитета његова целовитост и недељивост.

Државна заједница поседује извесне искључиве надлежности, пре свега у политичкој области које су јој поверене од стране држава чланица. Државној заједници се од стране држава чланица могу поверити и додатни послови. Необично је што државна заједница нема готово никаквих економских надлежности, већ пре

²⁵ Д. Стојановић, *Уставно право*, стр. 35.

свега координира и хармонизује самосталне економске системе држава чланица.

Уставна повеља потврђује унутрашњи правни континуитет са СР Југославијом пошто предвиђа да се закони СР Југославије примењују као закони Србије и Црне Горе под условом да се и даље налазе у домену надлежности државне заједнице.

У систему власти државне заједнице налазе се следећи органи: Скупштина, Председник, Савет министара и Суд, који у себи обухвата највиши редовни суд и уставни суд. Систем је наизглед парламентарни, али он не почива на политичкој улози грађана и њихових посланика, већ пре свега на централној улози држава чланица које управљају државном заједницом па и њеним парламентом. Овакав систем Д. Поповић назива консоцијативним (консензусним).²⁶ У Државној заједници постоји бифедална егзекутива с тим што је председник Државне заједнице уједно и председник Савета министара. Председника бира Скупштина али га може разрешити само из правних разлога, због повреде Уставне повеље. Пошто је председник уједно и премијер он је у овој својој улози политички неодговоран. Ово је крајње необично решење чији разлози нису сасвим јасни. С обзиром да председник предлаже избор и разрешење чланова Савета министара и да има фиксни мандат за време трајања мандата Скупштине, у овом систему има и елементата председничког система (вирцинијског председничког модела).

Суд државне заједнице је у суштини уставни суд који поред решавања типично уставних спорова решава и спорове надлежности као и спорове о законитости управних аката институција државне заједнице.

У одељку II Уставне повеље садржане су опште норме о људским, грађанским и мањинским правима. Према овим одредбама државе чланице законски уређују и судски штите људска и мањинска права на својој територији. Државна заједница врши улогу супсидијарне заштите ових права тако што прати њихово остваривање и обезбеђује заштиту, када та заштита није обезбеђена у државама чланицама. Улога Државне заједнице у овој области је као што се види веома слаба.

После три године чим је истекао рок у коме се Уставна повеља није могла преиспитивати Скупштина Црне Горе расписала је референдум о независности 1. маја 2006. По Закону о референдуму сматра се да је независност изгласана, ако је за њу гласало најмање 55% бирача (важећих гласова). Пошто је овај проценат пребачен за неких 1500 гласова Црна Гора се на референдуму определила за независност и тиме је дошло до престанка постојања Државне заједнице Србије и Црне Горе. После тог тренутка републички устав Србије из септембра 1990. важио је као устав нове, суверене државе. Пошто нови устав Србије из 2006. концепцијски следи устав Србије из 1990. у већини области, а поготово у материји уређења највиших органа власти, то устав Србије из 1990. нећемо посебно приказивати већ ћемо у наредним излагањима изнети садашње уставно стање.

²⁶ Д. Поповић, *Основи уставног права*, Београд, 2004, стр. 171.

ТРЕЋИ ДЕО

Људска права

1. Појам и еволуција људских права – У савременом свету све је јача свест о потреби поштовања и заштите људских права и слобода. Прве идеје и корени људских права јављају се у античкој Грчкој. Софисти развијају идеју о природним правима сваког човека која су изнад позитивног права. По њиховим схватањима сви људи су рођени слободни. Сличне идеје заступали су и теоретичари у Старом Риму – по њима природа, а не држава сваком појединцу прописује и даје одређена права.²⁷ Ови ставови имали су велики утицај на каснија филозофска учења о природи људских права.

У античком периоду изврстан број људи имао је статус роба; статус појединца се одређивао по основу рођења или припадности одређеној класи. У Средњем веку јача свест о политичкој борби за људска права која би се признала сваком појединцу јер се људи рађају као једнаки – права се не стичу рођењем нити припадношћу одређеној класи.²⁸

Од 12. века доносе се повеље којима се одређена права признају уском кругу појединаца – првенствено племству и свештенству. Иако се и даље не односе на све, ови документи имали су велики утицај на каснији развој људских права, пре свега у смислу ограничавања апсолутистичке власти суверена. Главни циљ људских права

²⁷ М. Живковић, Д. Симовић, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008, стр. 77

²⁸ Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014, стр. 463

постаје заштита појединца од интервенције државе и њених органа; успоставља се поље приватности у које власти не би смеле да се мешају. Иако се нису односиле на све грађане, већ само на одређене друштвене слојеве, ове повеље имале су велики утицај на еволуцију људских права касније донете међународне конвенције и уставе модерних држава.

Један од најзначајнијих и првих докумената је Велика повеља о слободама (*Magna Carta Libertatum*) из 1215. године. Енглески краљ Јован без земље, признао је овом повељом одређена права и привилегије највишем племству. Из периода средњовековне Србије значајан је Душанов законик из 1349. године којим се одређена права гарантују властели, цркви и градовима.²⁹ Потом је наступио период без значајнијих помака у погледу институционализације људских права, да би се развој наставио у 17. веку. Петицијом о правима (*Pettition of Rights*) из 1628. године потврђена су поједина права која су установљена Великом повељом о слободама из 1215. године. Највећи допринос овог документа је заштита од самовољног хапшења. *Habeas Corpus Act* из 1679. године садржи нека нова правила: забрањује незаконито хапшење без судског налога, малтретирање и изнуђивање признања у истрази, забрањује дуготрајно задржавање у затвору без јасних доказа...³⁰ Трећи у низу докумената из 17. века је *Bill of Rights* (1689.) којим се установљавају основни принципи уставне монархије и стварају услови за ограничавање монархове власти.

На развој идеје о људским правима утицали су филозофи, природно – правни теоретичари у 17. веку. Најпознатији међу њима су Хуго Гроцијус и Томас Хобс. Посматрали су људска права у контексту природног права сваког појединца на самоодржање; мање су се бавили људским правима у смислу одређених слобода и заштите од државног апарата. Џон Лок сматра се зачетником поимања људских права у савременом смислу. По њему, сваки појединац има право на живот, слободу и имовину. Сви људи су у овим правима једнаки, Бог их је подарио сваком људском бићу. Почивајући на идеји природних права, владе које их нису поштовале и кршиле, губиле би свој легитимитет.³¹ Жан – Жак Русо имао је слична схватања о људској природи; сваки човек рађа се слободан и без његовог пристанка ниједна власт га не може потчинити. Идеје и мишљења наведених теоретичара извршила су велики утицај и покренула грађанске револуције у Сједињеним Америчким Државама и Француској у 18. веку. Тада су усвојене *Декларација о независности САД* из 1776. године и *Декларација о правима човека и грађанина* из 1789. године након француске буржоаске револуције. *Декларација о независности САД*, предвиђа да су сви људи рођени једнаки и располажу неотуђивим правима на живот, слободу и потрагу за срећом. Народу је признато право на отпор влади која гуши и пружа отпор остварењу права наведених у Декларацији.³² *Декларација о правима човека и грађанина* прокламовала је идеје слободе, једнакости и братства. Декларација из 1789. допуњена је *Декларацијом права човека и грађанина* из 1793. године која чини део Монтањарског устава из исте године.³³

У овом периоду многе државе доносе прве писане уставе који садрже одредбе о људским правима. Устав САД из 1787. године један је од првих модерних писаних устава. Првобитни текст није садржао одредбе о прокламованим и

²⁹ М. Живковић, Д. Симовић, *Уставно право*, стр. 78

³⁰ М. Живковић, Д. Симовић, *Уставно право*, стр. 78

³¹ М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 24

³² М. Живковић, Д. Симовић, *Уставно право*, стр. 79

³³ Р. Марковић, *Уставно право*, стр. 464

гарантованим људским правима. Четири године касније, 1791., усвојено је десет амандмана на устав САД који се односе на ову материју и прописују одређени каталог људских права. Француска Декларација права човека и грађанина прокламује нека нова људска права (право на петицију, слобода мисли, културе, слободе кретања и окупљања...).³⁴

Након буржоаских револуција људска права постају део уставног система многих држава. Проблем постаје остварење истих у пракси и успостављање одговарајућег механизма за њихову ефективну заштиту и спровођење. Први писани устави гарантују лична и политичка права. У складу са политичком филозофијом либералног индивидуализма, првенствена улога државе је да се стара о безбедности својих грађана. У каснијем периоду, а под утицајем нових економских и социолошких теорија, на држави је изазов да се стара о социјалној правди и економском благостању.³⁵ Након социјалистичке револуције у Русији, донета је *Декларација права радног и експлоатисаног народа* из 1918. године у којој је акценат на економским и социјалним правима (национализација, укидање приватне својине и експлоатације...); грађанска и политичка права стављена су у други план, у пракси често грубо кршена. Ова декларација била је заснована на марксистичкој теорији, а главна идеја је почивала на укидању класног друштва. Гушење класичних грађанских права, личних и политичких, био је један од разлога слома социјализма деведесетих година 20. века.

Други светски рат и године које су уследиле након његовог завршетка, представљају прекретницу у погледу развоја људских права. До тада, сматрана су унутрашњим питањем сваке државе, да би у првим послератним годинама оживео *концепт интернационализације људских права*. Било је неопходно успоставити међународне механизме заштите и установити језгро људских права и слобода, минималне стандарде који се морају поштовати у свакој држави. Повела Уједињених Нација из 1945. године не садржи каталог основних људских права и слобода, али је значајна из више разлога. Као један од основних циљева истиче "унапређивање и поштовање права човека и основних слобода за све, без обзира на расу, пол, језик или веру" (чл.1 ст.3).³⁶ Основна функција Повеље је рад на очувању међународног мира и безбедности, тако да се она није бавила утврђивањем конкретних људских права и слобода, што је учињено три године касније, *Универзалном декларацијом о људским правима* из 1948. године. Иако донета у форми резолуције, свечане препоруке Генералне скупштине Уједињених Нација, данас представља важан извор у материји људских права (њена правила се поштују као обичајна правна правила или општа правна начела која признају просвећени народи).

Следећи корак у правцу интернационализације људских права представљају два пакта: *Међународни пакт о грађанским и политичким правима* и *Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима*. Текстови ових уговора усвојени су и отворени за потписивање резолуцијом Генералне скупштине Уједињених Нација од 16. децембра 1966. године. Да би ступили на снагу било је неопходно да их ратификује одређени број држава, у конкретном случају њих 35. Пактови су ступили на снагу десет година након усвајања текстова, 1976. Југославија је ратификовала текстове уговора 1971. године и од тада ови пактови чине део правног система наше државе.³⁷ Чином ратификације (што је случај код свих

³⁴ М. Живковић, Д. Симовић, *Уставно право*, стр. 80

³⁵ М. Живковић, Д. Симовић, *Уставно право*, стр. 80

³⁶ United Nations, Charter of the United Nations, <http://www.un.org/en>

³⁷ Р. Марковић, *Уставно право*, стр. 466

међународних уговора) држава потписница прихвата одређене обавезе према другим државама саговорницама и лицима која се налазе под њеном јурисдикцијом. Уз *Међународни пакт о грађанским и политичким правима* усвојен је *Факултативни пртокол* (који државе уговорнице посебно потписују и ратификују). Њиме је основан Комитет за људска права, који је почео са радом 1978. године. Једна од основних функција комитета је да се стара о томе да се државе уговорнице *Међународног пакта о грађанским и политичким правима* придржавају својих обавеза. Такође, он разматра и извештаје које су државе уговорнице дужне да подносе периодично, даје опште коментаре, препоруке, итд...³⁸ Овим пактом омогућено је да лица која се налазе под јурисдикцијом државе потписнице подносе представке Комитету за људска права. Ово право ограничено је на жртве и њихове заступнике тек након што су претходно исцрпљени сви правни лекови у држави против које се води поступак. Комитет може да донесе неку врсту саветодавног мишљења (констатације) које није правно обавезујуће за односну државу, али такво мишљење има велики морални и политички значај.³⁹

Поред заштите међународних људских права на универзалном плану (у оквиру универзалних међународних организација од којих је најзначајнија Ораганизација Уједињених Нација), постоје и регионални системи заштите људских права, међу њима издвајају се европски, амерички и афрички. Овај процес посебно је развијен у Европи, где постоје три подсистема. Након Другог светског рата (1949.) настала је регионална међународна организација Савет Европе. Поштовање људских права постављено је као један од основних циљева и предуслов за пријем у чланство ове организације.⁴⁰ У оквиру Савета Европе усвојена је *Конвенција за заштиту људских права и основних слобода*, познатија као *Европска конвенција о људским правима* (1950.). О доследном поштовању конвенције стара се Европски суд за људска права који је основан 1959. године са седиштем у Стразбуру (Француска). Све државе Европе, осим Белорусије, чланице су Савета Европе. Рад на поштовању и заштити људских права на европском континенту настављен је након усвајања Завршног акта у Хелсинкију 1975. године у оквиру Конференције за безбедност и сарадњу у Европи (КЕБС), која је касније прерасла у Организацију за безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС). Трећи подсистем заштите који обухвата најуже подручје развија се у оквиру Европске Уније, која у свом чланству тренутно има 28 држава – чланица. Амерички систем заштите људских права ослања се на *Повељу Организације америчких држава и Америчку конвенцију о људским правима* (1969.). Од горе поменутих, најмање је развијен систем заштите на афричком континенту. У оквиру Организације афричког јединства (ОАЈ) која је настала 1963. године, а прерасла у Афричку унију (АУ) 1999. године, усвојена је *Афричка повеља о људским правима и правима народа* (1981.), а ступила на снагу 1986. Позната је и као Банџулска повеља (усвојена у главном граду Гамбије).⁴¹

2. Подела људских права – Постоје више различитих критеријума поделе људских права.

Једна од најчешћих је подела у односу на субјекта – носиоца. По овом основу, разликују се *индивидуална* и *колективна* права. Носилац индивидуалних је човек, а колективних група, тј. појединац као припадник групе. По персоналном важењу, људска права могу бити *права човека* (права свих људи) и *права грађана*

³⁸ М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Међународна људска права*, стр. 95

³⁹ Р. Марковић, *Уставно право*, стр. 466

⁴⁰ Србија је чланица Савета Европе од 2003. године

⁴¹ М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Међународна људска права*, стр.103 - 115

(припадају само држављанима дате државе).⁴²

У зависности од тога да ли су само прокламована у правним нормама или постоје и у пракси, људска права могу бити *формална* или *стварна*. Са становишта односа појединца и државе разликују се три категорије: људска *права негативног статуса* (*status negativus* - права слободе; права грађана у које држава не сме да дира и интервенише), *права позитивног статуса* (*status pozitivus* - право грађана да од државе захтевају одређено поступање; чињење или нечињење) и *права активног статуса* (*status activus* - грађани активно учествују у обављању јавних послова).⁴³

Према предмету које штите, људска права се могу поделити на *лична, политичка, економска, социјална и културна*. Лична и политичка одређују се као класична; економска, социјална и културна као нова права.

По времену настанка, људска права се деле у три генерације: *прва генерација* обухвата лична и политичка права и слободе. Настала су у време буржоаских револуција – енглеске, америчке и француске, у 17. и 18. веку. Тада су људска права углавном посматрана као инструмент ограничења државне власти и била одређена негативно (*слобода од*), а не позитивно (*право на*). *Друга генерација* људских права настала је у 19. веку, а односи се на економска, социјална и културна права. За разлику од права прве генерације, одређена су позитивно (*право на*). *Права треће генерације* (“права народа”, “колективна права”, “права солидарности”) настала су након Другог светског рата. Садржина ових права је изузетно комплексна и апстрактна (право на мир, право на развој, право на здраву животну средину...), а носилац је одређени колективитет.⁴⁴

3. Начела остваривања – Устав Републике Србије усвојен је и ступио је на снагу 2006. године. Други део односи се на људска и мањинска права и слободе. Поједине опште одредбе о људским правима налазе се међу општим уставним начелима: сувереност грађана која се остварује референдумима, народном иницијативом и на слободним изборима (чл. 2), владавина права је основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима (чл. 3), заштита држављана Републике Србије у иностранству (чл. 13), посебна заштита права припадника националних мањина (чл. 14), гарантује се равноправност жена и мушкараца и развој политике једнаких могућности (чл. 15), положај и права странаца (чл. 17).⁴⁵

Поглавље Устава о људским и мањинским правима састоји се из три дела: основна начела (чл. 18 – 23), људска права и слободе (чл. 23 – 75) и права припадника националних мањина (чл. 75 – 82).

Начело непосредне примене - Уставом зајамчена људска и мањинска права непосредно се примењују. Поред Устава, прописана су општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у циљу унапређења вредности демократског друштва, у складу са важећим међународним стандардима и праксом међународних институција које су надлежне за њихово спровођење (чл. 18).

Начело ограничења – Прокламована људска и мањинска права могу бити ограничена законом. Ова ограничења могућа су уколико Устав допушта ту могућност у односу на неко право. Ограничење је могуће уколико је прописано за сврхе које

⁴² М. Живковић, Д. Симовић, *Уставно право*, стр. 83

⁴³ Р. Марковић, *Уставно право*, стр. 467

⁴⁴ М. Живковић, Д. Симовић, *Уставно право*, стр. 83 - 84; Р. Марковић, *Уставно право*, стр. 467

⁴⁵ Устав Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006

Устав допушта и у обиму који је неопходан да се уставна сврха ограничења задовољи (чл. 20 ст. 1).

Начело забране дискриминације – Међу уставним начелима о људским и мањинским правима је и забрана дискриминације. Пред Уставом и законом сви су једнаки (чл. 21 ст. 1). Устав изричито прописује забрану сваке дискриминације, посредне или непосредне. Смисао начела је да законске норме важе једнако за све, без дискриминације по било ком основу (раса, пол, национална припадност, друштвено порекло, рођење, вероисповест, политичко или неко друго уверење, имовинско стање, култура, језик, старост, психички или физички инвалидитет – чл. 21 ст. 3).

Иако су пред Уставом и законом сви једнаки, у пракси није увек тако. Често постоје ситуације када је појединац или група лица у неравноправном положају у односу на остале грађане. Држава је у том случају дужна да преузме одређене корективне мере како би се поред правне успоставила и фактичка једнакост. Мере које се предузимају у циљу успостављања фактичке једнакости не сматрају се дискриминаторним (чл. 21 ст. 4).

Заштита људских и мањинских права и слобода – Сваки појединац има право на судску заштиту уколико му је повређено или ускраћено неко право које је гарантовано Уставом. Грађанима је остављена могућност да се обрате међународним институцијама у циљу заштите својих права и слобода (чл. 22).

4. Лична права – лична и политичка (грађанска права) односе се на приватну личност човека и његово учешће у јавним пословима своје државе. Устав даје појединцу гаранције од судских и управних власти, али и посебна лична права која могу бити спољашња (њима се штити физички интегритет човека – право на живот, неповредивост стана, слобода кретања и настањивања, право на слободу и безбедност...) и унутрашња (којима се штити духовни интегритет – слобода мисли, савести и вероисповести, слобода мишљења и изражавања, слобода изражавања националне припадности...).⁴⁶

У односу на вредност коју штите, лична права и слободе могу се груписати на следећи начин: статусна права личности, личне слободе које штите физички и духовни интегритет и слободе и права које штите приватност.⁴⁷

Устав Републике Србије (2006.) прокламује следећа **лична права**:

1. *Право на живот* је апсолутно право, а људски живот неприкосновен. У Србији нема смртне казне и забрањено је клонирање људских бића (чл. 24). Иако наш Устав прописује да је право на живот апсолутно право, од овог правила постоје одређени изузеци. Наиме, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, у свом другом члану прописује, да се лишавање живота не сматра противправним, уколико проистиче из употребе силе која је апсолутно нужна: а) ради одбране лица од незаконитог насиља, б) ради извршења законитог хапшења, или спречавање бекства лица законито лишеног слободе, в) приликом примене законитих мера које се предузимају у циљу сузбијања нереда или побуне.

2. *Право на неповредивост физичког и психичког интегритета* је такође апсолутног карактера. Интегритет људског бића је неповредив; нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити изложен медицинским и научним огледима без свог пристанка (чл. 25). Човекову

⁴⁶ Р. Марковић, *Уставно право*, стр. 469

⁴⁷ М. Пајванчић, *Уставно право – посебни део*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2007, стр. 9

личност треба посебно штитити у случајевима ограничења слободе.⁴⁸

3. *Право на слободу и безбедност* је једно од елементарних личних права, односи се на незаконито и самовољно лишавање слободе. Нико не може бити лишен слободе, осим по поступку и у случајевима који су прописани законом, а у складу са Уставом. Лице које је лишено слободе мора се одмах обавестити о разлозима лишења слободе, о оптужби, свим својим правима и има право да о томе и без одлагања обавести особу по свом избору (чл. 27). Прописан је низ уставних гаранција које имају за циљ заштиту појединца од незаконитог рада органа власти. Ове одредбе односе се на: поступак лишења слободе, притвор, суђење и кажњавање.⁴⁹

Посебну пажњу треба посветити правима лица лишених слободе за време притвора. Уколико постоји основана сумња да је лице учинило кривично дело, оно може бити притворено само на основу одлуке суда, ако је притварање неопходно ради вођења кривичног поступка. Уколико лице није саслушано приликом доношења одлуке о притвору, или ако одлука о притвору није извршена непосредно по доношењу, притворено лице се у року од 48 часова од лишења слободе, мора извести пред надлежни суд, који потом поново одлучује о притвору. Суд има обавезу да у року од 12 часова од притварања, притворенику уручи писмено и образложено решење о притвору. Одлуку о жалби на притвор суд доноси и доставља притворенику у року од 48 часова (чл. 30). Трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора. Притвор одређен одлуком првостепеног суда траје у истрази најдуже три месеца, али га виши суд може, у складу са законом, продужити на још три месеца. Уколико након истека овог времена, против окривљеног не буде подигнута оптужница, окривљени се пушта на слободу. Након подизања оптужнице, трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време. Чим престану разлози због којих је притвор био одређен, притвореник се пушта да се брани са слободе (чл. 31).

4. *Право на правну личност*. Право на правну личност своди се на право на правни субјективитет тј. правну способност (која се стиче рођењем) и пословну способност (способност субјекта права да самостално одлучује о својим правима и обавезама). Пословна способност стиче се пунолетством, по нашем Уставу са навршених 18 година (чл. 37). Сваки појединац има право на избор и коришћење личног имена и имена своје деце.

5. *Право на држављанство*. Устав Републике Србије садржи одредбу по којој држављанин Републике Србије не може бити протеран ни лишен држављанства нити права да га промени. Дете које је рођено у Републици Србији има право на држављанство исте. Устав се не бави условима за стицање и престанак држављанства; закон уређује ова питања (чл. 38).

6. *Слобода кретања и настањивања* подразумева слободу сваког лица да се креће и настањује на целој територији Републике Србије, без икаквих ограничења осим оних која су прописана Уставом. Сваки грађанин има право да напусти земљу и да се у њу врати.⁵⁰ Слобода кретања и настањивања, као и право да се напусти Република Србија могу бити ограничени законом у следећим случајевима: 1) ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, 2) ради заштите јавног реда и мира, 3) спречавања ширења заразних болести или 4) одбране Републике Србије (чл. 39). Улазак и боравак странаца на територији Републике Србије уређује се законом.

7. *Неповредивост стана*. Нико не може без писмене одлуке суда да уђе у

⁴⁸ М. Живковић, Д. Симовић, *Уставно право*, стр. 86

⁴⁹ Исто, стр. 87

⁵⁰ Р. Марковић, *Уставно право*, стр. 473

туђи стан или друге просторије нити да у њима врши претрес без воље и пристанка њиховог држаоца. Држалац стана или друге просторије има право да сам или у присуству свог заступника или два сведока присуствује претресу. Уколико држалац није присутан, претрес се може извршити уз присуство два пунолетна сведока (чл. 40 ст. 2). Под одређеним околностима, улазак у туђ стан без одлуке суда и претрес без присуства сведока сматра се дозвољеним: уколико је неопходно ради лишења слободе учиниоца кривичног дела или у циљу отклањања непосредне и озбиљне опасности, у складу са законом (чл. 40 ст. 3).

8. *Тајност писама и других средстава општења.* Садржина писама и других средстава општења (телефон, телеграм, електронска пошта, мобилна телефонија...) неповредиви су. Нико осим лица којима су упућена не сме да се упознаје са садржином истих. Одступања су дозвољена у два случаја (ако су неопходна ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије), на одређено време и на основу одлуке суда (чл. 41).

9. *Право на заштиту података о личности.* Овим правом додатно се гарантује неповредивост интегритета сваког појединца. Заштита се постиже тројако: 1) забрањена је и кажњива свака злоупотреба и коришћење података о личности противно сврси за коју су прикупљени, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, 2) право свакога да буде упознат са прикупљеним подацима о својој личности и 3) право на судску заштиту у случају злоупотребе.⁵¹ Закон уређује начин прикупљања, држања, коришћења и обраде података о личности (чл. 42 ст. 2).

10. *Слобода мисли, савести и вероисповести* подразумева слободу сваког лица на своје мишљење, да стиче нова сазнања и да развија или мења своја уверења у свим аспектима живота (политика, идеологија, економија, култура, религија...).⁵² Поред поменутих, Устав се залаже за слободу савести, као и слободно изражавање вероисповести и верских убеђења која обухвата четири слободе: 1) слободан избор вере; 2) слободно испољавање своје вере; 3) право на немање било каквог верског уверења (атеизам) и 4) слобода да се не открива верско уверење.⁵³ Слобода вероисповести није апсолутна, може да се ограничи законом уколико је то неопходно у демократском друштву, а ради заштите живота и здравља људи, морала, јавне безбедности и јавног реда, уколико изазива и подстиче расну, верску или националну мржњу и нетрпељивост (чл. 43 ст. 4). Ниједна вера не може да се успостави као државна и обавезна; цркве и верске заједнице равноправне су и одвојене су од државе (чл. 44). Уставни суд може да забрани одређену верску заједницу уколико њено деловање угрожава: право на живот, психичко и физичко здравље, здравље деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину, уколико угрожава јавну безбедност и јавни мир и уколико изазива расну, верску и националну нетрпељивост и мржњу (чл. 44. ст. 3). Важна новина Устава Србије из 2006. године је позивање на приговор савести. У складу са тим, лице није дужно да противно својој вери или убеђењима испуњава војну или неку другу обавезу која укључује употребу оружја (чл. 45).

11. *Слобода мишљења и изражавања.* Гарантује се слобода да се речима и делима изражавају мисли и уверења. Ова слобода може се законом ограничити (чл. 56).

12. *Слобода изражавања националне припадности.* Сваки појединац има

⁵¹ Р. Марковић, *Уставно право*, стр. 473

⁵² М. Живковић, Д. Симовић, *Уставно право*, стр. 90

⁵³ Р. Марковић, *Уставно право*, стр. 474

право на слобodu изражаваања национале културе и слобodu употребе свог језика и писма.⁵⁴ Ово право обухвата и слобodu од неиспољаваања националне припадности (чл. 47).

5. Политичка права обухватају више различитих права чијим остваривањем грађани учествују у образовању државних органа (бирачко право), и изражавају своје лично мишљење и став о јавним пословима (слобода говора, збора и јавног удруживања). Политичка права су неопходни елемент без кога нема грађанског статуса појединца. Тек са овим правима, поданик се преображава у грађанина.

1. *Бирачко право* је право сваког пунолетног и пословно способног држављанина Републике Србије да бира (активно) и буде бирач (пасивно бирачко право). Дакле, да би изборно право било остварено, неопходно је да кумулативно буду испуњена сва три услова које поставља Устав, а то су: 1) домаће држављанство, 2) пунолетство и 3) пословна способност. Активно бирачко право, подразумева право грађанина да гласа на изборима и бира своје представнике власти, а пасивно бирачко право, подразумева право грађанина да буде изабран у представничке органе. Бирачко право је опште и једнако, избори су слободни а гласање је тајно и лично.⁵⁵

2. *Слобода медија*. Устав РС гарантује слобodu сваком лицу да без одобрења оснива сва средства јавног информисања и забрањује било какав облик цензуре. Од овог правила постоји следећи изузетак, надлежни суд може спречити ширење информација путем средстава јавног информисања, само у случају да је то неопходно ради спречавања позивања на непријатељство и насиље, нарушавање територијалног интегритета РС, рушење Уставом утврђеног поретка, спречавање пропагирања рата или расне, верске и националне мржње. У циљу спречавања злоупотребе слободе медија, уставотворац предвиђа и могућност исправљања нетачне, непотпуне и погрешно пренете информације и могућност одговарања на исту (чл. 50).

3. *Слобода мишљења и изражавања* подразумева право да се "говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје." Међутим, ово право може се ограничити законом, ако је то потребно у циљу: 1) заштите права и угледа других, 2) чувања непристрасности и ауторитета суда, 3) заштите морала, јавног здравља и националне безбедности Републике Србије (чл. 46).

4. *Слобода збора*. Устав свим грађанима гарантује слобodu мирног окупљања. Ово право обухвата право окупљања на затвореном простору и на отвореном простору. Уколико је реч о затвореном простору, ова слобода и право не подлежу пријављивању нити одобравању. Са друге стране, уколико се ради о зборовима или демонстрацијама које подразумевају отворен простор, таква врста окупљања се у складу са законом, мора пријавити надлежном државном органу. Као и претходно право, ни ово није апсолутног карактера и може законски бити ограничено у случају да је то неопходно ради заштите јавног здравља и морала, права других, као и у случају заштите Републике Србије. Примећујемо да Устав само делимично уређује ову област јер не садржи изричите одредбе о томе у чијој је надлежности одлучивање о забрани окупљања, нити о томе да ли се у писменој или усменој форми саопштава забрана, као ни о томе да ли је забрана трајног или привременог карактера итд..⁵⁶

5. *Слобода удруживања* подразумева право на слободно удруживање у политичке и синдикалне, као и у друге облике организација и удружења. За оснивање удружења није неопходно претходно одобрење, већ само упис у регистар који у

⁵⁴ Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2014, стр. 475

⁵⁵ Исто, стр. 470

⁵⁶ М. Пајванчић, *Уставно право – посебни део*, стр. 23.

складу са законом, води надлежни државни орган. Устав садржи и забрану оснивања тајних и паравојних удружења, а Уставни суд може да забрани оснивање и рад оног удружења чије је деловање усмерено на изазивање националне, верске или расне мржње, на насилно рушење уставног поретка и кршење гарантованих људских или мањинских права. Такође, припадници војске и полиције, Заштитник грађана, судије Уставног суда, судије и тужиоци, не смеју бити чланови политичких странака (чл. 55).

6. *Право на петицију* подразумева право сваког лица, да сам или заједно са другима, упућује петиције, представке или друге предлоге државним органима, организацијама којима су поверена јавна овлашћења, органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе, и да од њих добије одговор уколико је тражен. Устав прописује да нико не може одговорати због упућивања петиције, премда може бити одговоран за садржину исте, уколико је нпр. увредљиво написана и уколико је изношењем ставова у петицији, учињено кривично дело (чл. 56).

6. Економска, социјална и културна права. Економска права, заједно са социјалним и културним правима, представљају тзв. "права друге генерације", дакле права која су настала након личних и политичких права. Самим тим, ова права настају у савременој држави, чији основни циљ више не подразумева само заштиту личности грађана и њихово учешће у јавном животу, већ и интервенције у привреди, како би се заштитили привредно слабији од привредно јачих и од злоупотреба које се јављају на либералном тржишту.⁵⁷ Такође, циљ државе проширује се и на гарантовање социјалне сигурности грађана у друштву и учествовање у културном животу, кроз право на образовање и слободу научног и уметничког стварања.

Устав Републике Србије из 2006. године, грађанима гарантује следећа економска права:

1. *Право својине.* У свом 58. члану, Устав свим грађанима гарантује уживање својинских и других имовинских права, која су стечена на основу закона. Устав предвиђа и могућност ограничења права својине ради заштите јавног интереса, уз надокнаду која не може бити нижа од тржишне. Такође, одређује се и могућност ограничења или одузимања имовине ради наплате казни и пореза, у складу са законом.

2. *Право наслеђивања.* Ово право је уско повезано са правом својине, и предвиђа да право наслеђивања не може бити ограничено нити искључено због неиспуњавања јавних обавеза (чл. 59).

3. *Право на рад* представља субјективно право које припада искључиво његовом носиоцу и оно се не може пренети на друго лице. Носилац самостално одлучује да ли ће се овим правом користити,⁵⁸ а то уједно и подразумева чињеницу да га нико не може натерати на рад, штавише, Устав у свом 26. члану, изричито забрањује принудни рад. Ово право је доста сложено и састоји се од низа конкретних права као што су: право на здраве и безбедне услове рада и поштовање достојанства личности на раду, неопходну заштиту на раду, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, ограничено радно време, правичну накнаду за рад и заштиту за случај престанка радног односа. Ово су права којих се њихов носилац не може одрећи. У складу са законом, жене, омладина и инвалиди уживају посебну заштиту на раду (чл. 60).

4. *Право на штрајк.* Штрајк је реч немачког порекла која означава прекид, односно принудну меру коју радници предузимају са циљем остваривања својих

⁵⁷ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 474.

⁵⁸ Ж. Кулић, *Увод у право*, Мегатренд универзитет примењених наука, 2005, стр. 180

интереса, углавном у погледу смањења часова рада, или повећања плате.⁵⁹ Први члан Закона о штрајку дефинише штрајк као "прекид рада који запослени организују ради заштите својих професионалних и економских интереса по основу рада. Запослени слободно одлучују о свом учешћу у штрајку".⁶⁰ Устав предвиђа да се ово право може ограничити само законом, у зависности од врсте и природе делатности (чл. 61).

5. *Слобода предузетништва*. Ово право је повезано са правом на приватну својину и изричито се гарантује у делу Устава који се тиче економског уређења и јавних финансија. У члану 83. стоји да је предузетништво слободно, али да се слобода предузетништва може законом ограничити у случајевима који се тичу заштите здравља људи, природних богатстава, безбедности и животне средине Републике Србије.⁶¹

7. *Социјална права*. Држава гарантовањем ове врсте права обезбеђује грађанима основне животне услове и минимум социјалне сигурности.

1. *Право на заштиту здравља*. Сви грађани имају право за заштиту свог психичког и физичког здравља. Устав посебно штити, у овом погледу осетљивије категорије становништва, па самим тим труднице, мајке током породичког одсуства, стара лица, деца и самохрани родитељи са децом до седме године старости, имају у складу са законом, право на здравствену заштиту из јавних прихода, уколико је не остварују на други начин (чл. 68).

2. *Право на социјалну заштиту*. Устав ово право гарантује свим лицима и породицама којима је таква помоћ неопходна, ради задовољавања основних животних потреба и савладавања животних тешкоћа (чл. 69). Пружање ове врсте помоћи заснива се на начелима социјалне правде, поштовања људског достојанства и хуманизма. Све што је везано за садржај и начин остваривања ових права, Устав препушта Закону о социјалној заштити.⁶² У складу са законом, запослени има право на надокнаду у случају привремене незапослености и спречености за рад. Инвалидима, жртвама рата и ратним ветеранима, пружа се посебна заштита. Велику пажњу Устав посвећује заштити породице као основне ћелије друштва, деце, мајки и самохраних родитеља. Посебна заштита омогућава се мајци пре и после порођаја, али и деци без родитељског старања, као и деци која су ометена у физичком или психичком развоју. Забрањује се запошљавање деце млађе од 15 година, а лица млађа од 18 година, не смеју радити послове који су штетни по њихов морал и здравље.⁶³

3. *Право на здраву животну средину*. Устав прописује да "свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању". Међутим, да би ово право било остварено, потребно је да је сви, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, чувају, побољшавају и буду одговорни за заштиту животне средине (чл. 74).

8. *Културна права*. У овој области, гарантује се више посебних права, од којих је свакако најважније право на образовање.

1. *Право на образовање*. Ово право гарантује се свим грађанима, с' тим што је основно образовање и бесплатно и обавезно, а средње образовање само бесплатно. Сви грађани имају једнаке услове за приступ високошколском образовању, а држава у складу са законом, омогућава надареним студентима слабијег имовног стања,

⁵⁹ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 476.

⁶⁰ Закон о штрајку, "Сл. лист СРЈ", бр. 29/96 и "Сл. гласник РС", бр. 101/2005 – др. Закон и 103/2012 – одлука УС, чл. 1.

⁶¹ М. Пајванчић, *Уставно право – посебни део*, стр. 26.

⁶² Закон о социјалној заштити, "Сл. гласник РС", бр. 24/2011.

⁶³ М. Пајванчић, *Уставно право – посебни део*, стр. 25, 26.

бесплатно високошколско образовање.

2. *Аутономија универзитета* је по први пут гарантована Уставом из 2006. године. Она подразумева право свих универзитета, високошколских и научних установа, да у складу са законом, одлучују о свом раду и уређењу.⁶⁴

9. **Права припадника националних мањина.** Устав правима и слободама националних мањина посвећује чак 6 чланова, од 75. до 81. члана, из чега произилази закључак да посвећује велику пажњу овој области. Поред основних људских права, припадници националних мањина уживају и посебна права, чији је циљ очување њиховог националног, језичког, културног и верског идентитета. Пре свега, потребно је направити разлику између појмова национална мањина и етничка мањина (група). Први појам означава део припадника једне нације која већ има формирану матичну државу, али који живи на територији друге државе, друге нације. Румуни на пример, представљају националну мањину у Србији, јер иако имају своју матичну државу Румунију, живе на територији државе коју је формирала друга нација, и која представља матичну државу друге нације. Етничка група нема формирану сопствену државу, али има свест о заједничком пореклу, историји, језику, традицији.

Као што је већ речено, поред права које имају сви грађани Републике Србије, припадници националних мањина имају и посебна, индивидуална и колективна права, која остварују појединачно, или у заједници са другима. Имају право да самостално, или преко својих представника, одлучују о питањима која се тичу њихове културе, образовања и службене употребе језика. Да би остварили ова права, припадници националних мањина могу, у складу са законом, да изаберу своје националне савете. Национални савет представља националну мањину у области културе, образовања, службене употребе језика и писма и обавештавања на језику националне мањине (чл. 75).

1. *Забрана дискриминације.* Свим припадницима националних мањина Устав гарантује једнакост пред законом и једнаку законску заштиту. Изричито се забрањује било какав облик дискриминације према припадницима било које националне мањине (чл. 76).

2. *Равноправност у вођењу јавних послова.* Припадници националних мањина имају право да ступају на јавне функције и да управљају јавним пословима. Устав налаже да се приликом запошљавања у државним органима и службама, као и приликом запошљавања у органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, води рачуна о заступљености припадника националних мањина (чл. 77).

3. *Забрана насилне асимилације*⁶⁵. Устав брани било какав облик асимилације националних мањина, као и предузимање мера које подразумевају вештачку промену националног састава становништва у оним подручјима у којима се припадници мањина настањују и живе у значајнијем броју (чл. 78).

4. *Право на очување посебности.* Припадници националних мањина имају право на: чување, јавно изражавање и развијање своје националне, верске, етничке и културне посебности, употребу свог језика и писма, употребу својих симбола на јавним местима, школовање на матерњем језику и оснивање приватних образовних установа. Такође имају право да у срединама у којима чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица и насеља, буду исписана на њиховом језику и да у тим подручјима, надлежни државни органи воде поступак на њиховом

⁶⁴ Р. Марковић, *Уставно право*, стр. 478, 479.

⁶⁵ Асимилација је процес у коме једна друштвена појава, у контакту са појавом исте врсте, губи своја обележја и стапа се са другом појавом. Углавном има негативну конотацију јер се поистовећује са насилним променама.

језику. Покрајинским прописима, у складу са Уставом и законом, припадницима националних мањина се могу установити и додатна права (чл. 79).

5. *Право на удруживање и на сарадњу са сународницима* подразумева право националних мањина на оснивање просветних и културних удружења, која добровољно финансирају. Поред тога, припадници националних мањина имају право и на одржавање несметаних веза и сарадњу са сународницима ван граница Републике Србије (чл. 80).

6. *Развијање духа толеранције*. У овом домену, право националних мањина подразумева и обавезу државе, јер се Република Србија обавезује да ће радити на подстицању духа толеранције и међукултурног дијалога у области образовања, културе и информисања, као и да ће предузимати мере за унапређење узајамног поштовања и разумевања међу свим становницима њене земље, без обзира на њихов културни, верски, етнички или језички идентитет (чл. 81).

10. Права странаца. Странци су лица која живе или бораве на територији државе чије држављанство немају, независно од тога да ли имају држављанство матичне државе, или су апатриди – лица без држављанства.⁶⁶ Чланом 17. странцима који бораве у Републици Србији, у складу са међународним уговорима, гарантују се сва права која им припадају на основу Устава и закона, изузев оних права која уживају само држављани Републике Србије. Улазак и боравак странаца у РС се ближе уређује законом, али Устав прописује да странац може бити протеран на основу одлуке надлежног органа, само у случају да му је обезбеђено право на жалбу, и само у случају да му у месту у које се протерује, не прети прогон због националне припадности, вере, расе, пола или политичког мишљења (чл. 39). Наш Устав има либералан став према грађанским правима странаца јер гарантује, како физичким тако и правним лицима, *право својине на непокретностима. Странци могу стећи и право концесије на природним богатствима и добрима од општег интереса* (чл. 85). Страни држављани, изједначени су на тржишту са домаћим држављанима (чл. 84). Странци који страхују од прогона због своје расе, вероисповести, пола, националне припадности, језика или политичке опредељености, имају право на азил (уточиште) у Републици Србији (чл. 57). Поступак за стицање уточишта, детаљније се уређује Законом о азилу.⁶⁷

11. Дужности грађана. Поред права и слобода које им Устав обезбеђује, грађани имају и одређене, реципрочне дужности као што су: обавеза основног образовања, плаћања пореза у складу са економским могућностима обвезника, поштовање права и слобода других лица, обавеза родитеља да издржавају, васпитавају и образују своју децу, обавеза унапређивања и заштите животне средине, и једна од најважнијих дужности, поштовање Устава и закона.⁶⁸

12. Ограничења људских права. Људска и мањинска права могу бити ограничена путем закона, али само под условом да то ограничење допушта Устав. При ограничавању ових права, сви државни органи а посебно судови, морају строго водити рачуна о природи права које се ограничава, о обиму ограничења, о важности сврхе ограничења, као и о томе да ли се сврха ограничења може постићи мањим ограничењем права (чл. 20 ст. 3). Из овога се може закључити да Устав пропагира принцип сразмерности, чија је суштина минимално ограничење људских права и то само у случајевима који захтевају заштиту неке веће вредности, као што је јавни ред и мир или национална безбедност.

⁶⁶ Ж. Кулић, *Увод у право*, стр. 62.

⁶⁷ Закон о азилу, "Сл. гласник РС", бр. 109/2007

⁶⁸ М. Живковић, Д. Симовић, *Уставо право*, стр. 97-98.

Заштита људских права. Суштина заштите људских права не лежи само у чињеници да се ова права гарантују уставом или законима, већ је неопходно да се ефикасно остварују и у пракси. Битан предуслов за њихову примену је постојање заштитних механизма и правних средстава, која се могу користити у случају њихове повреде. Ови механизми не смеју бити утврђени законима, већ искључиво уставом, јер морају бити ван домашаја законодавне власти како се не би десило да се обичним законима смањује или укида степен њихове заштите.

Устав Републике Србије прописује да свако има право на једнаку заштиту права пред судовима и другим државним органима и имаоцима јавних овлашћења. Такође, Устав предвиђа и право на жалбу или друго правно средство против сваке одлуке којом се одлучује о праву или обавези тог лица (чл. 36), право на правну помоћ коју правним и физичким лицима пружа адвокатура (чл. 67), ограничење људских права законом само у случају да то допушта Устав и под условима под којима их допушта (чл. 20 ст. 1).

Устав предвиђа и институцију Заштитника грађана, која је у свету позната под називом Омбудсман. Ово је независан и самосталан државни орган на чији рад нико нема право утицаја, а који штити права грађана и контролише рад органа државне управе. Устав предвиђа да Заштитника грађана бира Народна скупштина, али је у односу на парламент потпуно самосталан јер му он не може наређивати како да поступи у одређеном случају (чланови 1 и 2). Заштитник делује по сопственој иницијативи или по притужби грађана (члан 24), али само у случају да су исцрпљена сва друга правна средства (члан 25). Његова надлежност се не састоји у мериторном одлучивању, већ у у препорукама које упућује органима у чијем раду су уочене неправилности и евентуално привременој обустави тих аката. Уколико орган управе не поступи по препоруци, Омбудсман може о томе да обавести Народну скупштину, Владу или јавност (члан 31), а такође може да препоручи и разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана (члан 20). Битно је нагласити да члан 17. прописује да Заштитник грађана нема овлашћења да контролише рад председника Републике, Народне скупштине, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва.⁶⁹

⁶⁹ Закон о Заштитнику грађана, "Сл. гласник РС", бр. 79/2005 и 54/2007.

ЧЕТВРТИ ДЕО

Економско уређење

Главна уставна материја односи се на државну власт, односно политичко уређење. Ипак, највећи број устава, барем у најкраћем садржи и норме о економском уређењу. У 19 веку ове норме су се налазиле углавном у оквиру норми о слободама и правима грађана.

Међу њима посебан значај имају норме у гарантовању приватне својине и слободи производње и трговине. Почев од француске Декларације права човека и грађанина многи уставни инспирисани либералном доктрином говоре о неповредивој и светој приватној својини. Овај облик својине уз слободу производње и трговине води успостављању тзв. слободне или тржишне односно капиталистичке привреде. Ипак, данас ниједна привреда није заснована искључиво на приватном

предузетништву и конкуренцији. У свим земљама зависно од владајуће идеолошке оријентације постоји изврстан ниво регулисања, контроле и планирања привреде, барем у односу на енергетски, саобраћајни и друге инфраструктурне секторе. На тржишту такође делују државна предузећа која се руководе профитом. Овај тип предузећа је нарочито карактеристичан за комунални и инфраструктурни сектор. Стога се може рећи да је укупно посматрано савремена привреда у извесној мери мешовита. После напуштања комунизма у Совјетском Савезу и Источној Европи готово свуда у свету је напуштен концепт централног државног планирања. Па ипак, две главне идеологије конзервативно-либерална и социјалдемократска или социјалистичка слажу се да је изврстан минималан ниво државног планирања и интервенције неопходан. Разлика између главних идеолошко-политичких оријентација је међутим у томе што се не слажу у процени о мери која представља тај минимум односно оптимум. Економска наука и пракса су данас сагласне да је неопходно коришћење различитих инструмената економске политике у циљу подстицања раста запослености, производње и међународне конкурентности земље.

Такође, постоји одређени ниво сагласности о томе да здравствени, образовни и други социјални трошкови државе истовремено дају знатне, не само социјалне већ и економске ефекте. Осим у САД концепт социјалне државе је у развијеним земљама готово општеприхваћен, с тим што се примењује у различитом обиму и на различите начине. Међутим, социјална држава није могућа без знатних прерасподела путем пореза и буџета, што у основи представља облик привредне интервенције. У савременим привредама државна контрола и интервенција нису супротстављене слободном тржишту већ га допуњују, а некад делују управо у правцу његовог очувања.

Важећи Устав Србије када је реч о економском уређењу полази од модела слободне, тржишне привреде са одређеним социјалним елементима, који је прихваћен у скоро свим европским земљама и добром делу света.

У чл. 82. Устава садржана су основна начела о економском уређењу. Према овом члану „економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине“. У ставу 2. се одређује да је Република Србија јединствено привредно подручје са јединственим тржиштем роба, рада, капитала и услуга. Према ставу 3. утицај тржишта на запослене ублажава се социјалним дијалогом синдиката и послодаваца.

Према Уставу постоје три облика својине приватна, задружна и јавна (чл. 86. ст.1). Јавна својина може бити државна, својина аутономних покрајина и својина локалне самоуправе. Природна богатства и добра од општег интереса су државна својина (чл. 87.ст.1). Сви облици својине имају једнаку правну заштиту, што значи да су равноправни. Устав више не предвиђа постојање друштвене својине те стога налаже њено претварање у приватну својину. Ово претварање се врши под условима, на начин и у роковима које одређује закон.

Регулатива која се односи на својину садржи једну новину према којој страна физичка и правна лица могу стећи својину на непокретностима у складу са законом и међународним уговором (чл.85.ст.1). Странци такође могу стећи право концесије на природним богатствима и добрима од општег интереса (чл.85.ст.2).

Што се тиче предмета који могу бити у приватној својини, нови устав променио је положај градског грађевинског земљишта тако да сада и оно може бити у приватној својини, било домаћих или страних физичких и правних лица.

Република, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности (чл.92.ст.2). Буџет се финансира путем пореза и других прихода утврђених законом (чл.91.ст.1). Извршавање ових буџета контролише Државна ревизорска институција (чл. 92.ст.3). Народна скупштина разматра предлог завршног рачуна буџета по прибављеном мишљењу Државне ревизорске институције (чл.93.ст.2). Државна ревизорска институција је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, самостална је и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара (чл.96.ст.1.).

Устав чланом 95. установљава Народну банку Србије, као централну банку Републике Србије. Она је самостална и подлеже надзору Народне скупштине. Народном банком руководи гувернер, кога бира Народна скупштина. О Народној банци и о Државној ревизорској институцији доносе се посебни закони који регулишу њихову организацију и рад.

ПЕТИ ДЕО

Уређење државне власти

ПРВА ГЛАВА

ИНСТИТУЦИЈЕ НЕПОСРЕДНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

Непосредна демократија постоји када народ влада непосредно, без представника. Таква демократија је у модерном друштву неостварива и како каже Леклерк представља „домен утопије“. Ипак, важећи устави предвиђају да се неке

најважније одлуке, као на пример доношење устава или одлучивање о неком важном политичком питању обавезно или факултативно износе на народно гласање. Први устав у појединим државама САД донети су путем референдума (нпр. у држави Маначусетс 1778. и држави Њу Хемшаир 1779). На исти начин донета су и неки од првих француских устава (устави из 1793, 1795. и 1799). У Швајцарској је приликом усвајања устава из 1802. такође примењен референдум.

Народна гласање односно референдум се много ређе примењује када је реч о законима. Овакву могућност предвиђао је Монтањарски устав из 1793, а касније се среће и у САД и Швајцарској.⁷⁰ Селективна примена различитих облика непосредног народног одлучивања обично се назива полунепосредном демократијом. У пракси непосредно народно одлучивање се без обзира на уставне или законске могућности, осим када је реч о доношењу устава, користи доста ретко. Разлози за овакво коришћење су у компликованој организацији, цени и могућности демагошке манипулације, било од стране власти или опозиције. Управо због историјски познатих случајева злоупотребе референдума ова институција је изгубила добар део свог демократског легитимитета. Данас када су мане медијске демократије јасно дошле до изражаја добар део теоретичара, нарочито оних привржених парламентарном моделу, са резервом гледа на употребу референдума.

Под референдумом се подразумева непосредно гласање грађана о неком правном акту (уставу, закону) или другој одлуци. Приликом гласања грађанин на постављено питање одговара са "да" или "не". Мада се може прописати да је референдумска одлука обавезујућа или саветодавна, она у сваком случају с обзиром да је народ носилац суверености, има велику политичку тежину и тешко ју је игнорисати. Поред наведене поделе референдум још може бити:

- 1) *Обавезан или факултативан* – референдум је обавезан када се сходно уставу или закону мора расписати да би одређени правни акт био донет. Факултативан референдум је онај који се може али не мора расписати јер за то не постоји правна обавеза. Факултативан референдум је шире распрострањен од обавезног референдума.
- 2) *Претходни или накнадни* – претходни референдум представља народно гласање о неком правном акту пре његовог усвајања од стране надлежног органа, док код накнадног референдума народно гласање следи после одлуке надлежног органа. Упоредно посматрано, претходни референдум је најчешће саветодаван. Код наднадног референдума надлежни орган је већ усвојио одлуку тако да референдум има карактер потврде односно ратификације усвојеног акта. Накнадни референдум је у широј употреби од претходног референдума.

Ваљаност референдума умногоме зависи од формулације питања које је постављено. Манипулације у вези са референдумом често се врше управо преко тенденциозног, двосмисленог или дуплираног питања. Стога је битно да референдумско питање буде јасно, недвосмислено и политички коректно. Тек у том случају одговор добијен на референдуму може се сматрати ваљаним и меродавним.

Када се на референдуму одбацује закон усвојен од законодавног тела такав референдум се назива *народним вето*. Гласање се спроводи тек на основу захтева потписаног од стране одређеног броја бирача који се мора поднети у одређеном року после усвајања закона. Ако такав захтев не буде поднет, усвојени закон ступа на снагу. Народни вето је најблажи облик учешћа грађана у законодавству зато што при његовом коришћењу долази до изражаја само негативна (касирајућа), а не и

⁷⁰ П.Николић, *Уставно право*, стр. 198.

позитивна законодавна власт народа.

У теорији, нарочито француској, се прави разлика између референдума и *плебисцита*. Мада у пракси између ова два облика народног гласања нема битне разлике, теорија види извесну разлику пре свега у предмету на који се односи питање односно гласање. Тако се истиче да се на референдуму по правилу гласа о неком правном (нормативном) акту док се на плебисциту гласа о неком важном политичком питању (нпр. облику владавине, присаједињењу територије, самоопредељењу народа, поверењу неком политичком лидеру). Ако се изузме разлика у предмету гласања између плебисцита и референдума нема неке битне разлике, а плебисцит је у ствари једна врста референдума који се односи на политичко питање.

Народна иницијатива је право одређеног броја грађана да предложи доношење односно промену одређеног правног акта. Дакле, народна иницијатива не представља облик одлучивања при усвајању акта већ право предлагања. Ово право се односи пре свега на процедуру која се тиче закона, а ређе и устава. Постојање народне иницијативе присиљава представничко тело да одлучује о предлогу тј. да води претрес и гласа, мада иницијатива не мора бити усвојена. Начелно гледано, могло би се предвидети, а то неки, мада ретки, устави и чине (Швајцарска) да уколико представничко тело одбаца иницијативу, она иде на народно гласање. У јачању иницијативе могло би се отићи и даље тако што би се предвидело да се она изнесе директно на народно гласање без претходне одлуке представничког тела. Овакав домаћај права иницијативе, није међутим у складу са суштином представничког система јер би у том случају законодавно тело било лишено могућности да утиче на садржај многих закона што би могло довести до неконзистентности правног система и штетних политичких последица.

Народна иницијатива може имати два облика, први је проста или неформулисана, а други формулисана иницијатива. У првом случају се уопштено предлаже одређени циљ и садржај закона, с тим што представничко тело сачињава текст предлога закона, док у другом случају иницијативу прати у облику чланова формулисан предлог закона (чл. 71. Устава Италије).

Народна иницијатива и референдум у Републици Србији - Устав утврђује да «Сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника» (чл.2.ст.1). Ова одредба конкретизована је чланом 107. Устава о праву бирача (грађана) на предлагање закона и чланом 108. Устава о референдуму. Према овим одредбама поред других овлашћених предлагача право предлагања закона има и 30.000 бирача. О њиховом предлогу Народна скупштина мора водити расправу и донети одлуку. На захтев већине народних посланика или најмање 100.000 бирача Народна скупштина расписује референдум о питању из своје надлежности. Према Уставу предмет референдума не могу бити обавезе из међународних уговора, закони који се односе на људска и мањинска права, порески и други финансијски закони, буџет, завршни рачун, увођење ванредног стања, амнестија, ни питања која се тичу изборних надлежности скупштине.

У нашој земљи постоји обавезан и факултативан референдум. Референдум је обавезан у случају промене границе, која се мења по поступку предвиђеном за промену Устава (чл.8.ст.2) и у случају промене Устава, уколико се промене односе на прописане, доста широко одређене случајеве (чл.203.ст.7). Референдум је обавезан и код предлога за оснивање, укидање или спајање аутономних покрајина и при промени граница аутономних покрајина (чл.182.ст.3 и ст.4), као и при оснивању, укидању или промени територије јединице локалне самоуправе (чл.188.ст.3). У

осталим случајевима, а ту пре свега спада законодавни референдум, референдум је факултативан. Одлука донета на референдуму је правно обавезујућа без обзира да ли се референдум расписује по уставној обавези или факултативно, по одлуци већине свих посланика односно 100.000 бирача.

ДРУГА ГЛАВА

ИНСТИТУЦИЈЕ ПРЕДСТАВНИЧКОГ СИСТЕМА

1. БИРАЧКО ТЕЛО И ИЗБОРИ

1. Народна сувереност, избори, представничко тело – Почев од француске револуције народна сувереност је постала основни политички принцип. Систем власти се од тада конституише полазећи од овог принципа. Пошто се народна сувереност не може непосредно спроводити, народ своју суверену власт врши путем избора односно именовањем представника, који у његово име врше власт. Према томе, како су то већ приметили француски класици „представнички режим полази од система националне суверености, као што обрнуто појам националне суверености суштински води представничкој влади“ (*Kare de Малбер*).⁷¹

Принцип народне суверености је у основи идентичан са демократијом јер оба појма означавају власт народа. И народна сувереност и демократија се остварују пре свега путем избора, тј. посредно, избором представника. Избори су према томе, мост који повезује народну сувереност и демократију са једне стране, и представничко тело, као главни орган власти са друге стране. Народна сувереност и демократија су основа избора, а избори су основа представничког тела и владе.

2. Бирачко право (изборно право, право гласа) – Бирачко право је правна и политичка претпоставка избора. Да би дошло до избора неминовно је да се извесном броју грађана призна бирачко право. *Бирачко право је право грађанина да бира (активно бирачко право) и да буде биран (пасивно бирачко право) у представничка тела, као и да предлаже кандидате за ова тела.* Услови за стицање активног и пасивног бирачког права у прошлости су се прилично разликовали, а и данас се донекле разликују у неким државама. Основни принцип је да је пасивно бирачко право постављено рестриктивније него активно и то пре свега у погледу година живота као услова за избор и дужине настањености у изборној јединици.

У ширем смислу бирачко право, које се још назива и правом гласа обухвата и право гласа на референдуму и другим облицима непосредног одлучивања грађана.

Бирачко право данас има карактер личног политичког права грађанина. Теоријски посматрано с обзиром да представља основу избора представничког тела, оно није само лично право већ је и један облик јавне функције, службе, односно надлежности. У том смислу и бирачи имају карактер државног органа с обзиром да су основни и почетни елеменат државне организације, основа из које произлазе сви други државни органи.

У прошлости је из чињенице да је бирачко право једна јавна функција извлечен закључак да оно припада само лицима за која се процени да су способна и достојна да врше ову функцију. Једном речју, бирачко право као јавна функција

⁷¹ П.Николић, *Уставно право*, стр. 207.

повезивано је са принципом ограниченог бирачког права. Данас ова расправа више није актуелна с обзиром да је опште право гласа готово универзално признато. Ваља приметити да је са теоријске стране, објективно посматрано, бирачко право истовремено и лично политичко право и јавна функција без обзира на то како га важеће право појединих држава дефинише, односно да ли важеће право признаје обе изнете карактеристике.

Карактер бирачког права је од значаја за питање да ли је коришћење бирачког права обавезно или факултативно. Ако је бирачко право лично право произлазило би да се оно користи слободно тј. да коришћење права гласа није обавезно и обрнуто, ако је бирачко право јавна функција, односно надлежност, његово коришћење би било обавезно. Данас је обавезно гласање релативно ретко. Среће се у појединим швајцарским кантонима, федералним јединицама у САД, уставу Белгије из 1831. (са изменама из 1920), уставу Грчке из 1968. и уставу Италије из 1948. У сваком случају бирачко право, чак и када нема правне обавезе да се гласа, подразумева моралну и политичку обавезу коришћења. Уколико већи број грађана не би користио право гласа, што је данас на жалост све чешћи случај, политичка воља изражена на изборима не би била веродостојна, јер не би одговарала стварном расположењу бирачког тела. Зато је веома важно да грађани користе своје бирачко право и да га схвате не само као право, већ и моралну, грађанску обавезу.

3. Принципи бирачког права – изборног система – Путем избора грађани бирају своје представнике у представничка тела. Пре избора треба решити следећа питања: ко има право да учествује у изборима, тј. да гласа, ко може бити изабран, ко има право да предлаже кандидате, да ли сви који гласају имају једнако право гласа, да ли се гласа јавно или тајно, да ли се непосредно бирају само представници нижих власти или и представници највише власти.

Током историје модерне представничке државе искристалисало се више принципа који решавају поменута питања. Ови принципи се у ствари директно или индиректно односе на вршење бирачког права, те се могу назвати и принципи бирачког или изборног права.

1) *Опште и ограничено право гласа* – Принцип општег права гласа је тековина новијег времена. Према овом принципу, који је данас готово универзалан, сви држављани одређеног узраста, најчешће са 21 годином или са 18, 23 или 25 година, који су душевно здрави располажу овим правом. Суштина овог принципа је да нико није лишен овог права због своје расе, националности, вере, пола, имовинског стања, образовања или неког другог критеријума. У прошлости, а у појединим земљама и данас, се као услов за уживање бирачког права тражи достојност, тј. да лице није осуђено за кажњиво дело на казну која повлачи привремено или трајно лишење бирачког права.

Ограничено право гласа је дуго преовлађивало док постепено кроз низ реформи није уведено опште право гласа. Најчешћи облици ограничења права гласа односно цензуса, тицали су се пола, имовине, образовања, вршења одређене професије, дужине пребивалишта у земљи или изборној јединици. С обзиром на наведене основе права гласа су биле лишене жене, лица која нису испуњавала имовински или образовни цензус, активни официри и сва лица под оружјем. Ова ограничења се постепено уклањају последњих деценија 19. века. Имовински, боравишни и образовни цензус имали су класни смисао и широко су примењивани у европским земљама које су се сматрале демократским. У САД је широко практикован расни и образовни цензус који је такође имао расни смисао.

2) *Једнако и неједнако право гласа* – Под једнаким бирачким правом односно

правом гласа се подразумева да свим бирачима припада исти број гласова и то по правилу да једном бирачу припада један глас. Једнако право гласа је израз правне једнакости грађана. Принципи општег и једнаког права гласа били су истакнути истовремено у француској, а потом и другим грађанским револуцијама. Отпор овом принципу долазио је од стране виших друштвених слојева и оправдан је разлогом посебних способности и квалификација.

Неједнако право гласа постоји када највећи део бирача има само један глас, док поједини бирачи располажу са два или више гласова. Основ за стицање додатних гласова представљало је власништво над непокретностима одређене вредности, уживање одређене ренте или поседовање универзитетске дипломе.

Неједнако право гласа постоји и када се појединим бирачима дозвољава да гласају на више бирачких места, најчешће уколико поседују непокретности прописане вредности у различитим изборним јединицама (Енглеска, по закону из 1918).

И у земљама у којима је званично прихваћено једнако право гласа понекад постоје облици прикривене, фактичке неједнакости бирача. Такав случај постоји уколико изборне јединице са истим бројем гласача дају неједнак број представника или обрнуто, када изборне јединице различите величине дају једнак број представника. Да би се овакве изборне манипулације спречиле, поједини уставни изричито одређују да се један представник бира на тачно одређен број бирача. Правна једнакост бирача може да се повреди и тенденциозним кројењем граница изборних јединица у складу са интересима парламентарне већине. Овакве манипулације је теже доказати и правно оспорити.

Неједнако право гласа посредно негира општост права гласа, а директно правну једнакост грађана. Оно ограничава утицај дела бирача, те је стога посредно облик ограниченог права гласа.

3) *Непосредно и посредно гласање /избори/* – Зависно од тога да ли се путем бирачког права непосредно бира централно представничко тело или се бирају изборници (електори) односно нижа представничка тела који потом бирају централно представничко тело, избори могу бити непосредни и посредни. Посредни избори могу бити двостепени или вишестепени. Преовлађује мишљење да су непосредни избори демократскији, јер бирачи непосредно, својом вољом одређују састав централног представничког тела без посредовања нижих скупштина или изборника.

Ипак, код избора за дводомна представничка тела избор чланова горњег дома често се врши путем посредних избора. Посредни избори се често примењују када су у горњем дому представљене федералне јединице, други облици територијалних јединица или професионално-економске групе. Сматра се да непосредни избори од стране грађана у овим случајевима не би омогућили да територијалне и друге заједнице буду представљене као посебни субјекти, различити од грађана. Са друге стране, непосредни избори би довели до двоструке представљености грађана у оба дома представничког тела. Посредни избори у неким државама постоје и при избору шефа државе.

Посредни избори поред изнетих мана имају и једну значајну врлину. Пошто при овим изборима ниже скупштине из својих редова бирају представнике за виша представничка тела или највише представничко тело, чланови ових скупштина лично познају кандидате и њихов рад, што омогућава квалитетан, нестраначки избор представника. Када је реч о дводомним представничким телима, логично је да се сваки дом бира по посебном изборном систему, јер се тако боље обезбеђује подела власти, која и јесте сврха дводомног система.

4) *Тајно и јавно гласање* – У прошлости је примењивано и јавно и тајно

гласање на изборима, док је после Другог светског рата у свим представничким демократијама општеприхваћено тајно гласање. Главни аргумент у прилог јавног гласања била је морална и политичка одговорност за дати глас. Данас се, међутим, сматра да је само тајно гласање демократско јер оно омогућује гласачу слободно опредељење, без страха од последица за дати глас. Тајно гласање такође отежава куповину гласова и корупцију.

4. Карактер представничког мандата – Представници путем избора од грађана добијају мандат да врше власт у њихово име. Тиме се између грађана и представника успоставља одређени правни и политички однос. И у теорији и у пракси се поставило питање какав је правни и политички садржај овог односа. У односу на ово питање постоје два главна одговора односно теорије – теорија о слободном и теорија о везаном (императивном) мандату.

Теорија о слободном мандату полази од принципа националне суверености. Представници, по овој теорији, иако изабрани у изборној јединици представљају нацију као целину пошто је 1) национална сувереност недељива и као таква 2) припада нацији као целини, а не појединим групама грађана у изборним јединицама.

Сви представници заједно представљају нацију као целину, а и сваки представник појединачно представља нацију као целину. С обзиром да представници не представљају само своју изборну јединицу, они нису заступници бирача у својој изборној јединици, не могу примати инструкције од њих, нити су им одговорни.

Прави разлози за слободан мандат не произлазе из принципа националне суверености, који је истакнут као формално образложење. Принцип националне суверености овде заправо има улогу политичке рационализације (оправдања), а прави разлози слободног мандата се крију на другој страни. Представнички систем не би могао ефикасно да функционише без слободног мандата. У случају императивног мандата представници би представљали пре свега партикуларне интересе бирача у својој изборној јединици, те би стога знатно теже долазило до компромиса и образовања политичке већине у представничком телу. Услед могућности опозива постојали би непрекидни парцијални, парламентарни избори који би нарушавали политичку стабилност. Претња опозивом би радикализовала ставове представника који би у тим околностима били мање склони политичком компромису. Укупно посматрано слободан мандат представника је неопходна институционална и политичка претпоставка представничког система.

Везан или императиван мандат је у основи супротан слободном мандату. Он се образлаже принципом народне суверености. По мишљењу Русоа који је бранио овај принцип „суверенитет не може имати представнике из истог оног разлога из кога не може ни да се отуђи; он се у својој битности налази у општој вољи, а општу вољу не може нико замислити: она је или она сама, или друга; средине нема. Народни посланици, дакле, нису нити могу бити представници народа, они су само његови комисионари; они не могу доносити никакве дефинитивне одлуке“⁷².

За разлику од националног суверенитета, народни суверенитет је дељив, сваком грађанину припада делић суверенитета. Стога грађани у изборним јединицама располажу делом суверенитета, они могу давати обавезне инструкције представницима, могу их позвати на одговорност, па и опозвати. Једном речју, представници су само комисионари бирача, како каже Русо. Као израз радикалног схватања демократије, блиског непосредној демократији, императивни мандат никада није био шире примењен. Прихватљиво је мишљење Жака Кадара да одбацивање

⁷² Ж.Ж.Русо, *Друштвени уговор*, Београд, 1949, стр. 74.

императивног мандата произлази из чињенице да се он, из разлога који су већ изнети, не може спојити са представничким системом.

За процену стварне природе представничког мандата треба имати у виду доминацију политичких странака у представничком телу у последњих сто педесет година. Представници већ дуже време на своје положаје долазе као кандидати странака, они су везани за странке и њихове програме. Бирачи се стога на изборима, а посебно онда када се они одржавају по пропорционалном систему, опредељују пре свега за странку и њен програм, а мање за личност кандидата. Свесни чињенице да је њихов мандат и легитимитет изведен и да потиче од странке, представници се, ако не у правном, а оно у политичком смислу осећају везаним за странку, тако да данас постоји једна нова врста везаног мандата. Мада је мандат правно и даље слободан, постоји политичка везаност представника за своју странку.

5. Изборни системи – Изборни системи су начини расподеле мандата након одржаних избора. Ово питање није само техничко или организационо, како на први поглед изгледа, с обзиром да од начина његовог уређења зависи резултат избора. При истом броју добијених гласова једна странка може изгубити или добити изборе, зависно од система или начина расподеле мандата који је примењен. Током 19. и 20. века афирмисале су се две главне врсте изборног система:

1. већински систем:
 - а) путем релативне већине (В. Британија, САД),
 - б) путем апсолутне већине (Француска),
2. сразмерни (пропорционални) систем (преовлађује у централној и источној Европи).

Ови изборни системи могу се комбиновати тако да се један део посланика бира по једном систему, а други по другом систему у циљу ублажавања непожељних ефеката сваког од ових система. Данас су комбиновани системи прилично популарни тако да се јављају у већем броју земаља (Немачкој, Италији, Мађарској, Јапану, Мексику, до скоро и у Русији).

1. *Систем релативне већине* – Већински изборни систем је најстарији. Он је доминирао у 19. веку и већем делу 20. века. Најраспрострањенија варијанта већинског система је она са изборима путем релативне већине. Овај систем је заступљен у англосаксонским али и многим другим земљама.

Према овом систему у земљи има онолико изборних јединица колико се бира посланика. То значи да се избори одвијају у великом броју малих изборних јединица, с тим да се у свакој изборној јединици више странака такмичи за избор једног посланика. Да би се избори могли окончати у једном кругу усвојен је систем релативне већине. То значи да је победник онај кандидат односно странка који освоје највећи број гласова, односно више гласова од других, при чему не морају имати просту односно апсолутну већину.

Предност овог система је у томе што у њему по правилу постоји победник. Најјача странка, па и свака друга странка у односу на следећу је надпредстављена, што омогућава формирање стабилне парламентарне већине. Овај систем је неповољан за мале странке и на дужи рок доводи до њихове елиминације. Услед тога у великој већини земаља које примењују овај изборни систем дошло је до формирања двостраначког система или постоји тенденција ка оваквом систему.

У двостраначком систему свака странка која тежи победи, било да је лева

или десна, мора бити умерена јер је то једини начин да освоји гласове центра и тиме победи. Екстремне странке у систему релативне већине тешко стичу мандате, јер им је за сваки мандат неопходна победа у једној изборној јединици. У овом систему за освајање мандата није довољно то што је једна странка у целини гледано јака и има велики број гласача у земљи, на пример, 25-30%. Она ће остати без мандата уколико није у стању да ове гласове концентрише да би остварила победу барем у одређеном броју изборних јединица. Из овог примера се види значај концентрације гласова у већинском систему. У пропорционалном систему концентрација гласова нема ни приближно такав значај (уколико су изборне јединице довољно велике). Међутим, у већинском систему она има велики значај за странку која тежи победи или солидном резултату. Главна примедба већинском систему је да је због ефекта надпредстављености јачих странака, груб тј. неправедан у одсликавању политичког стања у бирачком телу. Треба, међутим, имати у виду да без ефекта надпредстављености не би било ни убедљиве парламентарне већине тј. политичке стабилности.

2. *Систем апсолутне већине* – Могуће је да се у већинском систему за победу захтева апсолутна већина гласова. Пошто је такву већину веома тешко постићи уколико се истовремено такмичи више странака, у овом систему је неопходан други круг избора. У други круг улазе странке које су постигле прописани проценат гласова (на пример 12,5% гласова уписаних бирача) или две најјаче странке (систем балотаже). У другом кругу за победу је довољна релативна већина, а у систему балотаже једна од две странке неминовно остварује апсолутну већину.

Систем апсолутне већине није тако погубан за мале странке као систем релативне већине, мада и он прилично ефикасно смањује број странака. У неким варијантама система апсолутне већине трећа странка, а теоријски и четврта могу проћи у други круг избора, што значи да две најјаче странке нису апсолутно фаворизоване, као у систему релативне већине. За победу у другом кругу неопходна је коалиција, што значи да овај систем фаворизује повезивање странака. У пракси обично настају две коалиције, левице и деснице, које једине имају шансу за победу. Шансе осталих коалиција су минималне. Стога овај изборни систем не води двостранаштву, већ вишестранаштву које је по правилу биполаризовано. Ђ. Сартори, један од највећих стручњака за изборне и страначке системе, сматра да је систем апсолутне већине један од најодмеренијих и најефикаснијих. У овом систему се елиминишу неки апсурди система релативне већине, пре свега могућност да на изборима због повољне концентрације гласова победи странка која није остварила највећи број гласова у земљи. У систему релативне већине је такође могуће да победник на изборима (који има релативну већину) има мање гласова од друге и треће странке узете заједно, при чему оне немају могућност да оформе коалицију, с обзиром да су избори окончани у првом кругу релативном већином најјаче странке. Постојање другог круга гласања у овом систему омогућава гласачима да изразе своју другу преференцију, уколико странка која је њихов први избор није прошла. Други круг избора има још једну добру страну, он подразумева висок цензус који елиминише слабе и екстремне странке и фаворизује удруживање странака тј. коалиције, што води биполаризованом вишестранаштву, док пропорционални системи често резултирају фрагментизованим и/или мултиполарним вишестранаштвом.⁷³

3. *Сразмерни (пропорционални) изборни систем* – Овај систем је настао са циљем да елиминише мане већинског система, а пре свега принцип да победнику у

⁷³ Ђ. Сартори, *Уставни инжењеринг*, Београд, 2003, стр. 87-89.

оквиру изборне јединице припада све (један мандат који не може да се дели), а осталим учесницима избора ништа. Да би се омогућила сразмерност у деоби мандата, неопходно је да у изборној јединици постоји више мандата за деобу, теоријски најмање два, а практично најмање три. Према томе, при сразмерним изборима не гласа се за појединачне кандидате, у великом броју малих изборних јединица, већ се гласа у већим изборним јединицама за страначке листе са више кандидата. По правилу кандидата има онолико колико се и бира у тој изборној јединици.

Изборне јединице могу бити различите величине и у њима се може бирати од неколико кандидата, до више десетина кандидата. Понекад и цела држава може бити једна изборна јединица, но то се по правилу дешава само у мањим државама. Што су изборне јединице веће сразмера у деоби мандата је израженија. Сразмерни избори имају много подваријанти које се заснивају пре свега на степену њихове сразмерности, а она зависи од величине изборне јединице која дефинише природни цензус или од прописаног цензуса. Цензус је број гласова који се мора освојити да би се учествовало у деоби мандата. Најчешће прописани цензус износи 5%, али се у последње време појављују и виши цензуси од на пример, 7% у Русији и Грузији или 10% у Турској. Уколико цензус није изричито прописан он посредно, математички произлази из броја кандидата који се бира у изборној јединици, односно из величине изборне јединице. Тако на пример, уколико се у изборној јединици бира десет кандидата, природни цензус је 10%, а уколико се бира пет кандидата природни цензус је 20% гласова.

Према томе, путем одређивања величине изборне јединице може се подешавати ефекат сразмерности (натпредстављености) у расподели мандата. Из ове чињенице произлази да је сразмерни изборни систем веома *еластичан*, јер се може поставити тако да његов ефекат буде веома сразмеран, умерено сразмеран, или чак несразмеран, слично већинском систему. Међутим, већински изборни систем не може, осим случајно, дати сразмерне ефекте. Мада сразмерни систем може да се примењује на умерен начин, ова могућност се на жалост у пракси не користи довољно, већ се он по правилу примењује у варијанти у којој постоје велике изборне јединице а самим тим и пренаглашен ефекат сразмерности. Овај ефекат пак слаби парламентарну већину и тиме политичку стабилност.

Главна предност сразмерних избора да обезбеђују већу сразмерност односно правичност у расподели мандата је и њихова главна мана. Такозвана праведност у расподели мандата омогућава постојање малих странака, односно превеликог броја парламентарних субјеката. Услед тога настају велики проблеми у формирању парламентарне већине, а и онда када се она формира долази до њеног лаког распада.

Недостатак сразмерних избора, нарочито оних у великим изборним јединицама, је и доминација странака при састављању изборних листи. У овом систему расподеле мандата странке су много значајније од кандидата, а независни кандидати односно кандидати групе грађана немају готово никакве шансе. У сразмерном изборном систему у ствари се гласа за странке, а не за кандидате. Монопол странака у овом систему је тако јак да се избори ближе посредним изборима јер „бирачи бирају непосредно политичку странку, а ова затим бира посланике, што посебно важи за изборе са тзв. неvezаним листама“.⁷⁴

Сразмерним изборним системом по правилу се установљава чист вишестраначки систем. Он олакшава опстанак не само малих, већ и екстремних странака. Овај систем не тера странке на победу, нити стимулише умереност. Ко тежи победи мора да задовољи велики број гласача, што значи да мора да буде

⁷⁴ Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 297.

умерен. Пропорционални систем омогућава да се странка задовољи мањим бројем гласова, што значи да не мора бити умерена јер и без тога може остварити значајан резултат. Сразмерни изборни систем омогућава ширење политичког спектра и појаву већег броја парламентарних субјеката, дозвољавајући учешће у парламенту чак и екстремним странкама. Овај изборни систем је по мишљењу већег броја теоретичара у основи неспојив са парламентаризмом који не може функционисати без јасне, стабилне и убедљиве парламентарне већине. У другим системима поделе власти, сразмерни изборни систем даје мање погубне резултате, пошто у њима егzekутива не зависи у тој мери од подршке легислативе.

Математичка техника расподеле мандата у сразмерном систему може бити различита, а најчешће се примењују систем изборног количника, Д'Онтов систем, Баденски систем и Херов систем.

4. *Комбиновани изборни систем* – Овај систем почива на увиђању лоших страна и ефеката два главна система већинског и сразмерног. Он настоји да комбиновањем избалансира добре и лоше стране главних система. Ћ. Сартори са правом указује на једну лошу особину комбинованих система. По његовом мишљењу, без обзира на њихову практичну одмереност, ови системи су нелогични и противуречни, јер је необјашњиво то да се једно исто мишљење бирача, односно бирачког тела истовремено исказује на два начина, који дају два различита изборна резултата. Овај аргумент је веома убедљив, те стога средину између већинског и сразмерног система можда, уместо кроз комбиновани изборни систем треба тражити на неки други начин. Сартори као средње, оптимално решење предлаже систем апсолутне већине, чије врлине још увек нису довољно запажене. Сличне ефекте би по нашем мишљењу могле дати и неке варијанте сразмерног система које се заснивају на изборним јединицама умерене величине (до десет посланика) са природним цензусом. Прописани цензус није срећно решење јер он подразумева велике изборне јединице. Међутим, уколико се већ иде на прописани цензус он би морао бити већи од 5%.

5. *О оптималном изборном систему* – У сваком случају оптималан изборни систем мора да обезбеди два главна ефекта, односно вредности. Он мора истовремено, релативно верно да одсликава расположење бирачког тела, што значи да мора бити праведан, али та особина не сме бити апсолутна, она не сме противречити захтеву да се кроз формирање парламентарне већине обезбеди политичка ефикасност и стабилност. То значи да се изборни систем мора заснивати на одређеном степену несразмерности тј. натпредстављености, што неко може сматрати несавршеном праведношћу, али би без овог ефекта парламентарна већина била веома танка и ломљива.

Оптималан изборни систем мора да обезбеди још једну врсту равнотеже, ону између грађана и странака као учесника изборног процеса. Мада су странке нужан и користан субјекат избора, оне не смеју постати једини учесници на изборима, нити се сме допустити да оне у целости монополизују процес кандидовања. Сразмерни изборни систем, изникао на захтеву за праведнијим пребројавањем гласова, прети да у потпуности потисне грађанина у корист странака. Овај разлог такође говори у прилог система апсолутне већине или сразмерног система са изборним јединицама умерене величине.

6. Изборни поступак – Изборни поступак започиње расписивањем избора а окончава се службеним проглашењем коначних резултата и верификацијом представничких мандата.

Парламентарне изборе у већини земаља расписује шеф државе. Такво

решење је прихваћено и у уставу Србије из 2006. (чл. 101), мада је према претходном уставу из 1990. и парламентарне и председничке изборе расписивао председник Народне скупштине. Изборе за председника Републике пак, расписује председник Народне скупштине (чл. 114). Према важећем уставу избори се расписују 90 дана пре истека мандата Народне скупштине, с тим да се окончају у наредних 60 дана.

Да би се са сигурношћу и унапред утврдило који грађани имају право гласа, воде се бирачки спискови. Ови спискови имају снагу јавне исправе, с тим што се до одређеног рока може доказивати нетачност уписаних података. За законитост избора је веома значајно постојање уредне и ажурне евиденције бирача, јер би промене бирачког списка на дан избора или непосредно пре њих унеле велику неизвесност о томе колико укупно има бирача и бациле сумњу на мотиве који су довели до нетачности у подацима. Бирачки списак у нашој земљи је сталан и јединствен. Он се води за све изборе и обавезно се ажурира током године, а најкасније до 31. марта.

После расписивања избора следе фазе кандидовања представника и изборна кампања. Право кандидовања припада странкама и самим грађанима. Значај изборне кампање је последњих деценија веома порастао, пре свега услед повећане улоге медија у јавном животу. Неки писци стога говоре о појави тзв. медијске демократије, заправо медијски вођене демократије. С обзиром на мноштво медија и повећани значај маркетинга, изборне кампање су постале веома скупе, а трошкови на сваким новим изборима су све већи. Стога странке имају све већу потребу за финансијским средствима. У циљу њиховог прибављања оне се повезују са центрима економске моћи, а у јавности све чешће избијају афере везане за нелегално финансирање странака. Захтев за поштовањем закона о финансирању странака постаје све важнији елемент регуларности изборне кампање и избора уопште. У доба у коме доминирају медији важи следеће политичко правило – ко побеђује у кампањи тај побеђује и на изборима. Медији и њихови власници нису само преносиоци изборне кампање, већ и њени учесници, што баца сенку на модерну демократију.

Најважнија фаза избора је само гласање. Оно се обавља на бирачким местима, на званичним гласачким листићима. Током гласања руководи бирачки одбор који је дужан да обезбеди законитост и посебно тајност гласања. Бирачки одбор утврђује резултате гласања на бирачком месту и доставља их заједно са изборном документацијом изборној комисији. С обзиром да је по изборном закону из 2000. цела Србија једна изборна јединица, на неколико последњих избора постојала је само једна изборна комисија тј. Републичка изборна комисија.

Током избора може доћи до различитих незаконитих поступака у свакој фази избора. Могуће је да дође до неправилног ускраћивања или утврђивања бирачког права, незаконитог финансирања странака у изборној кампањи, прљаве кампање, медијске блокаде, медијских притисака на бираче, подмићивања бирача, неправилног гласања, неправилног пребројавања резултата гласања.

Уколико је на било који начин повређено нечије право или неко изборно правило, по нашем законодавству може се у року од 24 часа уложити приговор изборној комисији. Када усвоји приговор изборна комисија ће поништити незакониту одлуку или радњу. Уколико изборна комисија не донесе решење, сматраће се да је приговор усвојен. Против решења изборне комисије (тренутно постоји само РИК) може се изјавити жалба Врховном суду у року од 48 часова. Врховни суд мора о жалби одлучити у року од 48 часова. Ова одлука је правоснажна и против ње није дозвољено подношење ванредних правних лекова. У неким земљама изборне спорове уместо редовних судова решавају уставни судови (Немачка, Аустрија, Француска). У другим земљама пак, изборне спорове решава парламент у поступку верификације мандата.

Одређени тежи облици изборних незаконитости у свим земљама се кажњавају као кривично дело.

Поновни избори се спроводе уколико органи надлежни за спровођење избора или судска власт пониште изборе на једном или више изборних места. Допунски избори се спроводе у случају престанка појединачног мандата.

7. Страначки карактер избора – Већ више од 150 година странке су главни учесници на изборима. Оне предлажу кандидате, финансирају их и воде изборну кампању. Касније, када су представници већ изабрани, странке организују, дисциплинују и усмеравају њихов рад. Једном речју странке су готово монополизовале вршење политичких права која номинално припадају грађанима, док су се грађани свели на гласаче.

У већини земаља, нормативно посматрано, изборна права и даље припадају пре свега грађанима, док се странке спомињу у контексту права удруживања грађана, као факултативни субјекти преко којих грађани остварују своја права. Нови уставни полазећи од политичке реалности и формално постављају странке и страначке кандидате као главне субјекте изборног процеса, док се кандидати грађана и група грађана посматрају као споредни субјекти, што у пракси и јесу. Неки уставни иду чак тако далеко да предвиђају да само политичке странке могу да предлажу кандидате за посланике. Супротно томе, према уставима других земаља право предлагања кандидата припада и неким субјектима који нису чисто политичке природе, као што су различите друштвене организације.

Постоје различити системи предлагања кандидата од стране странака. По једном систему кандидате одређују руководећи органи странке (тзв. систем *saucus*), по другом чланови политичке странке, а по трећем бирачи – симпатизери политичке странке (у САД систем примарних избора). Последњи начин предлагања је најдемократскији јер је у њему улога странке и њеног руководства најмања.

Поред странака и сами грађани могу предлагати кандидате. Међутим, ови кандидати у начелу имају слабије изгледе да буду изабрани јер немају финансијску и пропагандну подршку страначког апарата, а поред тога они обично нису довољно идентификовани са преовлађујућим идеолошким тенденцијама, које симболизују странке.

Основна замерка страначком начину кандидовања је да у њему грађани могу да бирају само између оних кандидата које су странке већ изабрале. Мада је апстрактно гледано ова критика оправдана, они који оправдавају политичку улогу странака указују супротно изнетом, да управо са странкама и њиховим кандидатима грађани стичу могућност правог избора, јер се у том систему тачно зна политичка (идеолошка) опредељеност и програм кандидата, чега нема у систему у коме се бирају конкретне, нестраначке личности. По овом мишљењу страначки систем је рационалнији, ефективнији па и демократскији од нестраначког. Једном речју, странке су не само пожељне, већ и нужне у демократском систему, оне се нужно појављују заједно са демократским системом.⁷⁵ Без странака и њиховог учешћа на изборима не би се могло утврдити тачно политичко мишљење бирачког тела, односно утицај појединих политичких оријентација у њему. Стога су странке „нужан производ и средство демократије“, а „демократија је режим странака“.

Странке окупљају и анимирају грађане олакшавајући на тај начин вршење њихових политичких права, која би се знатно теже остваривала на строго

⁷⁵ Р. Лукић, *Политичке странке*, Београд, 1975, стр. 13; Ј. Блунчли, *Карактер и дух политичких партија*, Београд, 1880, стр. 2.

индивидуалистички начин. Тиме оне доприносе агрегацији политичких интереса и мишљења, без које не би могла да се образује политичка већина, нити алтернатива у виду политичке мањине. Међутим, политичка већина у друштву не постоји сама по себи. Како каже Слободан Јовановић, постоје само поједини елементи већинског мишљења, који се тек пропагандом и активношћу странака и њиховим повезивањем претварају у већинско политичко мишљење.⁷⁶ Према томе, странке не само да изражавају, већ и активно стварају општу тј. већинску политичку вољу. С обзиром на овакву улогу странака у животу демократске државе илузорна су залагања за уклањање странака или умањење њихове политичке улоге. Једини пут у уклањању постојећих недостатака страначког система је у јачању законског регулисања рада и финансирања странака, у надзору над спровођењем закона и њиховој унутрашњој демократизацији, која се може подстакнути и путем прописа.

Зависно од броја странака у једној земљи и односа међу њима, настају различити страначки системи – једностраначки, двостраначки, вишестраначки. Тип страначког система кључно утиче на функционисање власти у једној земљи, у појединим случајевима чак и више од типа система власти. С обзиром да утицај појединих страначких система није исти у парламентарним и непарламентарним земљама, ово питање биће посебно разматрано за сваки тип система власти у оквиру одговарајућег поглавља.

2. ПРЕДСТАВНИЧКО ТЕЛО

1. Порекло и појам – Представничка тела у Европи су старија од модерне идеје народне односно националне суверености и модерног представничког система. Она су постојала још у средњем веку као облик путем кога се краљ консултовао са високим племством. У литератури се обично наводи да је најстарије представничко тело у свету које непрекидно делује настало на Исланду 930. Међутим, по свом политичком утицају далеко је значајнији енглески парламент. Он је такође настао од једне средњовековне установе, Великог савета (*Magnum Concilium*) која није била представничка у ужем, модерном смислу те речи, већ је била саветодавна а делимично и судска. Велики савет су чинили краљеви поверљиви службеници, најутичајнији представници духовног и световног племства. Проширивањем права пореских обвезника почев од 1213. у састав Великог савета су ушли и представници сеоских племића и нижег свештенства, а од 1265. и представници градова. У почетку парламент је био једнодом, а данашња дводомна структура (Дом лордова и Дом комуна) настала је у време Едварда првог (1227-1307).⁷⁷ Критеријум за припадање домовима није била припадност сталежима, већ основ чланства у парламенту.⁷⁸ У горњи дом, Дом лордова су улазили чланови „по сопственом праву“, а у доњи дом, Дом комуна су улазили чланови „по праву представљања“ грофовија и градова. Свештенство у Енглеској никада није било представљено као посебан сталеж, већ је улазило у састав оба дома. Са друге стране, веома рано је дошло до стапања политичких интереса нижег племства и грађана који су заједно били представљени у

⁷⁶ С. Јовановић, *Држава*, Београд, 1991, стр. 192.

⁷⁷ Л. Баста, *Политика у границама права*, Београд, 1984, стр. 7; Д. Стојановић, *Уставно право*, стр. 199.

⁷⁸ Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 334; Д.Стојановић, *Уставно право*, стр.199.

доњем дому.

Као што се види идеја представништва и представничко тело су се у Енглеској развили веома рано. У почетку парламент је настојао да ограничи монарха пре свега у питањима пореза и поштовања личних слобода. Надлежност парламента у то време није била законодавна, већ фискална (пореска) и судска. Касније се та надлежност проширује тако да је парламент почетком 14. века стекао право да учествује у законодавном поступку, да би већ почетком 15. века постао главни законодавни чинилац.⁷⁹ Ипак, политички сукоби између краља и парламента били су непрекидни, мада променљивог интензитета. Ови сукоби су коначно решени после тзв. Славне револуције (1688-1689) усвајањем Била о правима 1689. (*Bill of Rights*) и Акта о наслеђивању престола 1701. (*Act of Settlement*). Овим актима створена је уставна монархија а истовремено су проширене гаранције избора за парламент, установљен је имунитет посланика, предвиђена су редовна заседања парламента.

Почетком 18. века уставна монархија се путем више преседана који су створили политичку одговорност министара пред парламентом преобразила у парламентарну монархију. Међу овим преседанима најзначајнији су они везани за оставку Волпола 1741. и оставку Норта 1782. после губитка поверења у доњем дому. Ипак до коначног уобличења уставне конвенције колективне политичке одговорности владе пред доњим домом дошло је тек тридесетих година 19. века

За разлику од Енглеске у којој је парламент настао постепеним преображајем сталешке скупштине, у Француској је модерно представничко тело (Национална скупштина, парламент) настало револуционарним путем, рушењем постојећег система сталеза и сталешких скупштина. Када су сталешке скупштине коначно сазване 1789. после 175 година прекида заседања (од 1614) дошло је до оштрог сукоба око начина гласања. Представници трећег сталеза су захтевали гласање представника, док су представници племства и свештенства захтевали гласање по сталезима, што би им омогућило да спрече усвајање одлука путем већине која је била на страни трећег сталеза. Пошто није дошло до компромиса представници трећег сталеза, који су представљали око 97% становништва, су се 17. јуна 1789. прогласили за Националну скупштину тј. скупштину целог народа, што је у ствари био чин револуционарног одбацивања старог режима (*l'ancien regime*). Оружани сукоби су избили 14. јула, када је народ покушао да ослободи затворенике из Бастиље.

Уставом из 1791. прокламован је принцип националног суверенитета и установљен је представнички режим. Сажимајући разлику између енглеског, реформског и француског, револуционарног пута успостављања доминације парламента Д. Стојановић каже: „Према томе, док је у Енглеској супрематија парламента произишла из идеје о супрематији права, дотле је у Француској сувереност парламента произишла из доктрине националне суверености“.⁸⁰

У свим модерним системима власти представничко тело, парламент је надлежан за доношење закона. Међутим, не учествује само представничко тело у доношењу закона. Влада, која иницира законе такође има знатан ако не и претежан утицај при доношењу закона. У неким земљама се одређени важни прописи не доносе у форми закона од стране представничког тела, већ се путем оквирних закона или закона о овлашћењу (хабилитацији) њихово доношење делегира на владу која их доноси у форми уредбе. Према томе, представничко тело јесте законодавно тело, али оно није једини орган који врши законодавну власт, нити оно врши само законодавну

⁷⁹ Исто.

⁸⁰ Д. Стојановић, *Уставно право*, стр.200.

власт. За положај представничког тела је битно да оно има право да одлучује о питањима у којима долази до изражаја вршење суверене власти као што су одлука о рату и миру, проглашење непосредне ратне опасности, промена граница, увођење ванредног стања.

Управо у односу на ово последње питање, која важна овлашћења осим законодавне и финансијске власти има представничко тело, разликују се постојећи системи власти, а пре свега парламентарни и председнички систем. У парламентарном систему вођење унутрашње и спољне политике припада влади, али парламент има право контроле владе и путем ове контроле парламент утиче на вршење ове функције. У председничком систему, међутим, и председник и представничко тело произлазе из народа, тако да оба органа имају представнички карактер и органску независност. Стога представничко тело (Конгрес) не врши политичку контролу егzekутиве (председника). Ово је кључно питање по коме се и разликују парламентарни и председнички систем. Ако се изузме питање парламентарне контроле егzekутиве и реципрочног права распуштања парламента, нема других битних разлика у положају и надлежностима представничког тела у различитим системима власти. Специфична овлашћења представничког тела која произлазе из природе парламентарног система биће разматрана у излагањима о овом систему.

2. Избор и састав – У свим модерним државама народна односно национална сувереност се остварује посредно, преко представничког тела изабраног од стране грађана. Представничко тело, према томе, представља народ, а да би га верно представљало у њему треба да буду заступљени сви слојеви народа, све територијалне јединице и сва политичка мишљења. Овај циљ није лако постићи с обзиром да изборни системи према којима се одвијају избори нису савршени, односно не постоји техничка могућност да се сви пожељни циљеви избора (представљања) остваре истовремено. Начелно, може се рећи да тип изборног система битно утиче на политички састав, штавише и политичку стабилност представничког тела. Већински изборни системи омогућавају формирање стабилне већине у представничком телу, али нису у довољној мери репрезентативни, нарочито у односу на опозицију. Обрнуто пак, пропорционални изборни системи су зависно од подтипа, у начелу високо репрезентативни, али не доприносе формирању стабилне политичке већине.

Мада је одређење типа изборног система једно од најважнијих политичких питања, те би се могло очекивати да је обавезни садржај тзв. уставне категорије, у пракси највећи број устава ово питање препушта закону. Мали је број земаља у којима се тип изборног система одређује уставом (нпр. Белгија, Португалија).

Осим представничког тела и други највиши државни органи могу имати представнички карактер. Такав карактер има председник републике уколико га бирају грађани непосредно. У неким монархијама устави одређују да је чак и монарх, мада наследан орган, представник народа. Ипак, само су у представничком телу заступљене све главне политичке струје. Стога је оно најрепрезентативнији и најлегитимнији државни орган са којим се председник републике који представља само политичку већину не може поредити.

Управо због потребе да буде широко репрезентативно представничко тело мора бити састављено од већег броја чланова. При том постоји тенденција да веће државе имају бројнија представничка тела. Дводомом представничка тела по правилу су бројнија од једнодомних. Представничка тела обично броје барем стотину, а ретко више од хиљаду чланова, нпр. у Француској Национална скупштина 577, а Сенат 322

представника, у Енглеској Дом комуна 659, а Дом лордова 707 представника, у Немачкој Бундестаг 598, а Бундесрат 69 представника, у Италији Народна скупштина 630, а Сенат 315 представника, у Русији Државна дума 450, а Савет федерације 178 представника.⁸¹ У државама сличним Србији које броје од једног до десет милиона становника представничка тела имају просечно 162 члана, а у Србији 250.⁸² Из наведених података се види да је доњи дом у свим земљама знатно бројнији од горњег дома. Та сразмера иде од 1:2,53 у Русији, 1:1,8 у Француској, 1:1,2 до 1,6 у Шпанији, 1:2 у Холандији и Белгији, па до 1:4,5 у Пољској.⁸³

Број чланова представничког тела најчешће је одређен непосредно уставом на пример, 250, 300 или 450 посланика, међутим постоје устави који предвиђају да на одређен број бирача или гласалих (нпр. 30, 40 или 50 хиљада) долази један посланик, тако да постоји променљив број посланика који се за сваке изборе мора изнова израчунати. У неким уставима је одређен само максималан и/или минималан број посланика, с тим да закон одређује тачан број посланика (Шпанија, Португалија, Грчка). Број посланика који припада свакој изборној јединици, у циљу обезбеђења правне једнакости бирача, по правилу се одређује законом.

3. Дужина мандата – Када је реч о дужини мандата представничког тела постоји разлика између земаља са једнодомим и дводомим представничким телом. У једнодомим представничким телима и доњим домовима дводомних представничких тела најчешћи је мандат од четири (Немачка) или пет година (Британија, Француска, Италија). Најкраћи мандат доњег дома је у САД где Представнички дом има мандат од две године, док је у Шведској мандат три године.

У дводомим представничким телима, мандат горњег дома је скоро свуда дужи од мандата доњег дома. Разлика у трајању мандата два дома произлази из истих разлога који одређују саму дводомост, а то је потреба поделе власти. Тренутна воља бирача не треба да се одрази на састав оба, већ само једног дома представничког тела. Када је реч о трајању мандата горњег дома разлике су веће но у случају доњег дома. Уобичајено је да се горњи дом на изборима не мења у целисти, већ парцијално, на пример, по трећина чланова сваке две године. Овакав случај постоји у САД и Француској, с тим да су избори у првом случају непосредни (сенаторе бирају грађани у федералним јединицама), а у другом посредни (сенаторе бирају већа локалних скупштина). У Италији трајање мандата оба дома је подједнако и износи пет година. У Британији мандат чланова горњег дома, Дома лордова, је временски неограничен тј. доживотан. У Немачкој дужина мандата чланова Бундесрата није утврђена, јер их владе федералних јединица именују као своје представнике, што значи да им је трајање мандата одређено вољом властодаваца.

Постоје случајеви када мандат представничког тела може бити дужи, а у парламентарном систему и краћи од редовног, у случају распуштања парламента. У свим системима власти мандат представничког тела се по самом уставу продужава у случају рата, непосредне ратне опасности или ванредног стања, за време док такво стање траје.

У председничком систему не постоји институт распуштања представничког тела с обзиром да је у овом систему примењен механизам статичне равнотеже. У

⁸¹ Д. Стојановић, *Уставно право*, стр. 234; И. Пејић, *Парламентарно право*, Ниш, 2006, стр. 20.

⁸² Д. Стојановић, *Уставно право*, стр. 234; *Група аутора, Les parlements dans le monde vol I-II*, Bruxelles, 1986.

⁸³ М. Пајванчић, *Парламентарно право*, Нови Сад, 2005, стр. 13.

парламентарном систему, пак, распуштање парламента је уобичајено овлашћење езекутиве, које представља једну од битних одлика овог система. Разлози за распуштање парламента обично се дефинишу доста уопштено, а тичу се немогућности избора владе и прекида сарадње између владе и парламента тј. распада парламентарне већине. Према томе, мада у парламентарном систему устав дефинише трајање мандата парламента, у пракси то је само дужина могућег трајања с обзиром да је за парламентарни систем, нарочито вишестраначки, типична ситуација распуштања парламента и ванредних избора. До овога не долази само у случају стабилне парламентарне већине, па и тада парламент се распушта и ванредни избори се заказују нешто раније од редовног термина, када влада процени да је за њу повољан тренутак за изборе.

4. Конститутивна седница и избор органа који руководе радом представничког тела – Главни облик рада представничког тела су пленарна заседања. Конститутивна седница је специфичан облик заседања односно седнице који се одржава непосредно после избора. Главни задатак ове седнице је конституисање представничког тела, до кога долази верификацијом посланичких мандата и избором председника, потпредседника представничког тела и других руководећих органа. Устави обично прописују рок у коме се мора одржати конститутивна седница (он је обично 30 дана) и услове за конституисање представничког тела (нпр. верификација 2/3 посланичких мандата).

Конститутивну седницу сазива председник представничког тела коме истиче мандат или шеф државе. Седницом председава председник представничког тела коме истиче мандат или најстарији новоизабрани посланик.⁸⁴ Уколико је представничко тело дводомо сваки дом се посебно конституише и бира своје руководеће органе. Потпредседници се бирају из реда различитих странака тако да председништво представничког тела које чине председник и потпредседници одражава састав представничког тела. У неким државама (Аустрија, Немачка, Француска) поред председника и потпредседника образује се и посебан колегијални орган који учествује у руковођењу представничким телом. Задатак органа који руководи представничким телом је његово представљање, руковођење заседањима, припрема рада и дневног реда, координација рада радних тела и стручних служби и одржавање реда на седницама.

5. Заседања – Пленарна заседања су главни облик (начин) рада представничког тела. Она су на известан начин и завршни облик рада, с обзиром да се рад представничког тела и његових домова припрема у радним телима. Готово сви устави прописују време и трајање заседања, док је уређење седница у надлежности пословника. Представничко тело може бити у сталном заседању, што је ређи случај (Русија, Бугарска) или заседати повремено. Уколико представничко тело заседа повремено, разликују се редовна и ванредна заседања. Почетак и трајање редовних заседања обично су прецизно утврђени уставом. Уколико почетак заседања није уставом прецизно одређен, дан заседања одређује шеф државе (Аустрија, Норвешка) или председник представничког тела. Већи број устава утврђује пролећно и јесење заседање која трају два до три месеца. Међутим, у неким уставима се не прецизира број заседања у години већ се одређује да се одржава најмање једно заседање, при чему се прецизира његов почетак и најкраће, а у неким уставима и најдуже трајање (Аустрија, Белгија, Холандија, Ирска, Норвешка, Исланд).

⁸⁴ Види шире: М. Пајванчић, *Парламентарно право*, стр. 104-105.

Између заседања уколико постоји важан разлог може се заказати ванредно заседање. Устави по правилу прописују услове за његово заказивање. Постоје две главне врсте ванредног заседања: 1) заседање на захтев овлашћених предлагача (зависно од устава то су: председник представничког тела или председник дома, шеф државе, председник владе, влада и група посланика нпр. 1/5, 1/4, 1/3 или 1/2 посланика); 2) заседање без посебног позива, на основу устава, у случају ванредног стања, рата или непосредне ратне опасности.

Трајање заседања не подразумева да се седнице представничког тела одржавају сваки дан узастопно. Пословником представничког тела се одређује када се одржавају седнице, ко их сазива, време почетка и краја седнице, паузе итд. Пословником се могу одредити и посебни дани за гласање, док су други дани посвећени расправи.

Пуноважно одлучивање на седницама могуће је само уколико постоји кворум, довољан број присутних посланика. Кворум је обично одређен уставом, међутим неки устави, посебно старији, ово питање препуштају пословнику. У начелу, када није другачије предвиђено, сматра се да је одлука донета када је за њу гласала већина присутних (тзв. кворумска већина). Међутим, за одлучивање о одређеним питањима (неким законима или о поверењу влади) устав може захтевати другачију већину, нпр. апсолутну већину свих посланика или неку квалификовану већину (за доношење и промену устава или органских закона) када се обично тражи 2/3 или 3/5 гласова свих посланика.

6. Радна тела (одбори и комисије) – Одбори и комисије су унутрашња, припремна радна тела представничког тела, односно домова. Назив ових тела није исти у свим земљама. У начелу, могло би се рећи да нема битне разлике између одбора и комисија, мада се у неким земљама између њих прави разлика која се тиче статуса и овлашћења.

У земљама у којима се прави разлика између одбора и комисија обично се сматра да су комисије такви унутрашњи органи на које могу да се пренесу извесна овлашћења самог представничког тела, односно домова.⁸⁵ Таква радна тела нису само припремна, већ сходно уставу, закону или пословнику имају карактер органа представничког тела, односно располажу сопственим или пренетим овлашћењима (одбори у конвентском систему, устав Италије (1947), Сенегала (1963)).

С обзиром на обимну надлежност представничког тела подела рада представља главну сврху или задатак ових тела. Представничко тело не може целокупан процес рада обављати на пленарним седницама. Стога унутрашња радна тела врше припремне послове, пре свега расправом и заузимањем ставова о нацрту или предлогу закона и поднетим амандманима. Известилац одбора извештава на пленарној седници о ставу одбора у односу на предлог закона и амандмане, без обзира на то ко су њихови подносиоци. С обзиром да су одбори по правилу специјализовани и да верно одражавају страначки састав представничког тела, њихово мишљење је веома значајно јер оно најчешће верно одсликава схватање целокупног представничког тела. Мањина у одбору такође може изнети своје мишљење.

У највећем броју земаља одбори су специјализовани. Тако на пример, постоје одбори за безбедност, спољну политику, привреду, финансије, здравство, просвету итд. Одбори се образују за подручје које одговара надлежности једног или више сродних министарстава. Међутим, у Великој Британији одбори Дома комуна

⁸⁵ П. Николић, *Уставно право*, стр. 391.

(доњег дома) немају специјализован карактер. Сваки одбор може да расправља о свим питањима из надлежности парламента.

У одређивању састава одбора кључну улогу имају парламентарне групе које се још називају и страначке фракције или клубови. По правилу чланови одбора могу бити само посланици, с обзиром да су одбори унутрашња радна тела представничког тела. У парламентарном систему министри, чак и када задржавају посланички мандат (британски систем посланичке владе) не могу бити чланови одбора. За разлику од одбора, у комисијама чланови могу бити и лица, по правилу стручњаци, ван састава парламента. Њихов задатак је да допринесу компетентности рада комисије. Комисијом се често назива и привремено радно тело образовано ради израде предлога само једног, по правилу важног закона.

У парламентарном систему одбори имају још један задатак. Он се састоји у парламентарној контроли над министарствима и владом као целином. Поред сталних радних тела, за парламентарну контролу су нарочито значајна *ad hoc* радна тела. Међу њима посебну улогу играју анкетни одбори и одбори који спроводе парламентарну истрагу. О извештају одбора који спроводе парламентарну истрагу води се расправа која може резултирати поступком за утврђивање одговорности министра, владе или шефа државе.

7. Посланичке групе – Посланичке групе, фракције или клубове образују посланици исте политичке странке или више мањих странака сличних политичких погледа. Посланичке групе су институционализован облик деловања политичких странака у представничком телу.⁸⁶ Оне су истовремено и један облик унутрашње организације представничког тела. Устави их обично помињу у одредбама које овлашћују шефа државе да предложи мандатара, при чему он мора консултовати посланичке групе, као и у одредбама које се односе на распуштање представничког тела. Улога парламентарних група се такође утврђује и у одредбама о саставу радних тела.

Права посланичких група и услови за њихово образовање утврђују се пословником. По правилу се као услов за образовање посланичке групе утврђује минималан број посланика. Овај број зависи од укупног броја посланика у представничком телу. У Аустрији је то 5 посланика, Француској 20, Немачкој 33.

Права посланичких група су обично следећа: морају бити консултоване при избору мандатара, распуштању представничког тела, саставу радних тела, учествују у утврђивању дневног реда заседања, одређују официјелне говорнике у дебати. У неким земљама посланичке групе имају право да поднесу предлог закона. Но, и без овог овлашћења посланичка група увек може преко било ког свог посланика поднети предлог закона или било коју политичку иницијативу. Данас су посланичке групе преузеле добар део оне улоге која је некада била резервисана искључиво за посланике. Оне усмеравају и дисциплинују посланике при заузимању ставова и гласању, претварајући их у своје гласноговорнике, при чему се саме све више успостављају као кључни парламентарни субјекти. Све већи значај парламентарних група последица је чињенице да су демократија и парламентаризам данас у целини попримили страначки карактер.

8. Статус посланика – Правни статус посланика чини укупност права, дужности и гаранција која му припадају с обзиром на својство члана народног представништва, односно правно независног репрезентанта нације. Правни статус

⁸⁶ М. Пајванчић, *Парламентарно право*, стр. 94.

посланика је обликован тако да обезбеди што лакше и шире представљање интереса грађана (преко начела слободног мандата) с тим да се истовремено обезбеди функционалан рад представничког тела.

Права посланика – У основно језгро права посланика улазе она права која им припадају индивидуално тј. сваком од посланика. Таква су права посланика да говори и гласа, даје законодавну иницијативу, поставља питања, учествује у раду радних тела и да се удружује у посланичке, односно парламентарне групе. Међутим, нека права посланика остварују се само колективно. Овакав начин остваривања појединих права је неопходан да би се спречила маса појединачних захтева који би могли угрозити функционисање представничког тела. Посланичка права која се остварују колективно су захтев за сазивање ванредног заседања, подношење интерпелације, предлог за изгласавање неповерења влади, подношење тужбе против председника републике. У Немачкој и Аустрији посланичко право на законодавну иницијативу је такође колективно, има га група која чини 5% посланика (Немачка) или пет посланика (Аустрија). У Француској посланичка законодавна иницијатива је ограничена на други начин, тако што се предвиђа да посланички предлози закона и амандмани не могу бити прихваћени ако би за последицу имали смањење јавних прихода или повећање јавних трошкова.⁸⁷

Мада из начела слободног мандата произлази да је посланик правно независан репрезентант нације, он с обзиром на страначки карактер модерне демократије умногоме политички зависи од странке која га је кандидовала и којој припада. Посланици су организовани у страначке, посланичке (парламентарне) групе, односно клубове тако да је у пракси остварење њихових права под великим утицајем странке којој припадају. Штавише, странке су данас постале главни субјекти парламентарног рада и парламентарне борбе, док су посланици пре свега њихови гласноговорници.

Дужности посланика – Поред права посланици имају и одређене правне и морално-политичке дужности. Основна дужност посланика је да присуствују седницама представничког тела и радних тела и да поштују ред који у њему влада. Без остварења ових посланичких дужности представничко тело не би могло да функционише.

Мандат је правно пуномоћје поводом политичког представљања. Из мандата произлази правна обавеза посланика да заступа политичке интересе грађана. Мада је ова обавеза и правна и политичка, она се правно не може изнудити, те се стога своди на морално-политичку обавезу. У пракси она се своди на обавезу посланика према странци која га је кандидовала.

Гаранције посланичког мандата – Статус посланика карактерише се посебним правима (гаранцијама или привилегијама) чија је сврха да се обезбеди слободно вршење мандата тј. да се посланик заштити од најразличитијих притисака. Основне гаранције статуса посланика су: посланички имунитет, неспојивост (инкопатибилност) посланичке функције са другим функцијама и посланичке припадности.

Посланички имунитет има два облика: посланичку неодговорност и посланичку неповредивост.

Посланичка неодговорност (слобода говора или професионални имунитет) изузима говор и гласање посланика у представничком телу из општег режима одговорности за противправне радње. Овај имунитет штити посланика пре свега од одговорности за увреду и клевету. По овом основу посланик може одговорати само

⁸⁷ Д.Стојановић, *Уставно право*, стр. 240.

дисциплински у представничком телу. За изјаве дате ван представничког тела посланик одговара као и сваки други грађанин. Из овога се види да је смисао посланичке неодговорности обезбеђење слободе претреса у представничком телу.⁸⁸ У појединим земљама (Немачка) бесрамне увреде су изузете од заштите. Заштита траје и по престанку посланичког мандата.

Посланичка неповредивост (слобода од хапшења, ванпрофесионални имунитет) изузима посланика из општег режима одговорности када је реч о кривичном гоњењу, хапшењу и притварању за дела која нису у непосредној вези са посланичком функцијом. За ова дела посланик сноси одговорност, али по посебној процедури која предвиђа одобрење представничког тела за кривично гоњење или лишење слободе. Слободан Јовановић лепо примећује да имунитет неповредивости не скида са посланика одговорност, већ представља јемство да одговорност неће бити злоупотребљена.⁸⁹ Имуитет неповредивости не штити посланика од покретања грађанске, управне и дисциплинске одговорности.

Дејство овог имунитета није у свим земљама уређено на исти начин. У појединим земљама овај имунитет пружа заштиту само док се представничко тело налази у заседању, у другим док траје посланички мандат, док је у трећим дејство имунитета трајно. Имуитет неповредивости по правилу не покрива флагрантне деликте, тј. случајеве непосредног затицања у извршењу тешког кривичног дела.

Нespoјивост (инкопатибилност) посланичке функције са другим функцијама, било да су оне јавне или приватне, прописана је у циљу обезбеђења независности посланика и ради спречавања злоупотребе посланичке функције. Дејство неспојивости је у томе што спречава кумулацију неспојивих функција приморавајући посланика да се определи између њих. Нespoјивост произлази пре свега из начела поделе власти, те је стога акумулација посланичке, управне и судске функције искључена. Поједини устави неспојивост третирају шире, подразумевајући под поделом власти и вертикалну поделу надлежности у држави. У тим земљама посланичка функција је неспојива са чланством у општинским или регионалним скупштинама или њиховим извршним органима. Према неким уставима и поједине приватне и предузетничке активности су неспојиве са положајем посланика.

Посланичке припадности – У највећем броју земаља положај посланика више није почасан односно неплаћен. Услед професионализације политичке делатности и дуготрајних заседања представничког тела, појавила се потреба да се посланицима исплаћује обештећење за губитак зараде које је постепено попримило карактер професионалне накнаде, односно зараде. При одређењу њене висине посебно се води рачуна о значају посланичке функције и потреби да се њен носилац обезбеди тако да буде независан у њеном вршењу. Посланичке припадности у готово свим земљама обухватају и знатне попусте у свим облицима саобраћаја ради лакше комуникације са бирачима и обављања посланичке дужности.

9. Надлежност и акти – Надлежност представничког тела зависи пре свега од система власти који је усвојен у некој земљи. Но, независно од система власти који је усвојен, представничко тело је свуда надлежно за доношење устава, закона, буџета и завршног рачуна. Оно такође, у свим земљама има одређене надлежности кроз које се манифестује сувереност као што су одлучивање о рату и миру, границама, расписивању референдума и сл. Представничком телу су обично поверене и неке изборне и квазисудске надлежности.

⁸⁸ Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 364.

⁸⁹ С. Јовановић, *Уставно право СХС*, Београд, 1924, стр.180.

Сходно начелу поделе власти представничком телу припада пре свега, нормативна односно законодавна власт, тако да се оно често назива законодавно тело. Ипак, треба имати у виду да представничко тело не врши сву законодавну власт, нити је његова власт само законодавна.⁹⁰ Представничко тело доноси устав и законе. Ту спадају и закони о ратификацији међународних уговора које закључује егzekутива. Преостали део нормативне власти припада егzekутиви. Који је орган егzekутиве надлежан за доношење општих аката и који су то све акти, зависи од усвојеног система власти и устава конкретне земље. За доношење устава такође не мора бити надлежно искључиво представничко тело. Често се при доношењу устава тражи и сагласност грађана која се даје путем референдума, док се у федералним државама по правилу тражи и сагласност одређеног броја федералних јединица.

Доношење закона је главна и типична надлежност представничког тела. Ипак, и у овој области егzekутива има одређена овлашћења. Она се у парламентарном систему односе на право предлагања закона или амандмана ако је неко други предлагач закона, праву вета (најчешће суспензивног), праву законодавне санкције, односно промулгације (проглашења) закона. У пракси егzekутива је главни подносилац предлога закона (у 80-90%), тако да се законодавна власт представничког тела своди на расправу и мењање туђих предлога. Током 20. века представничко тело је у пракси изгубило добар део своје законодавне власти, тако да се данас његова улога своди на давање коначне сагласности на владине предлоге закона или на њихово кориговање. Јачање улоге егzekутиве у поступку доношења закона само је друга страна чињенице да је влада у готово свим парламентарним земљама орган који је надлежан да води политику земље, а то између осталог значи и да одређује политички садржај законодавног оквира и правног поретка уопште.

Представничко тело у свим земљама има право на доношење буџета и завршног рачуна. Буџет се доноси у форми закона. Овај закон је по својој природи појединачни акт са законском снагом којим се уређује расподела финансијских средстава. С обзиром да је закон о буџету по правилу веома детаљан, он је моћно средство вођења политике пошто влада за сваку своју делатност и трошак мора имати законски основ у буџету.

У парламентарним земљама представничком телу припада једна важна надлежност које нема у земљама у којима постоји систем строге поделе власти. Реч је о парламентарној контроли егzekутиве. Ово овлашћење парламента произлази из природе односа легислативе и егzekутиве у парламентарном систему. Ови односи карактеришу се међусобном зависношћу и равнотежом те отуда, мада влада има право да води унутрашњу и спољну политику парламент има право контроле над том политиком, тј. право утицаја на њу, које може ићи све до смењивања владе. Главна средства утицаја парламента су: посланичка питања, интерпелација и право изгласавања неповерења влади.

У свим системима власти представничко тело је надлежно за избор на одређене управне и судске положаје или давање сагласности на извесна именовања. Када је реч о парламентарном представничком телу ширина надлежности везаних за избор функционера је још већа, с обзиром да се у парламентарном систему влада бира уз изричиту или прећутну сагласност парламента. Када је пак реч о избору судија највиших судова, права парламента су нешто ужа него она која има представничко тело у председничком систему, с обзиром да у највећем броју парламентарних земаља постоји Високи савет судства (магистратуре) који има кључну улогу у именовању судија.

⁹⁰ Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 337.

Представничко тело обично има барем неке квазисудске надлежности. Међу овим надлежностима најшире је заступљена надлежност давања амнестије. Када је представничко тело надлежно за амнестију, она се даје у форми закона. Посебан облик квазисудске функције је одлучивање о молбама, жалбама и петицијама грађана.

Најважнији облик квазисудске функције је право представничког тела да суди носиоцима управне власти, председнику републике и министрима. Ова установа води порекло од енглеске установе импичмента према којој Дом лордова на основу оптужнице Дома комуна суди министрима за кривична дела. У основи исто решење прихваћено је у уставу САД, Индије, а слично је и решење у уставу Русије (1993). У уставима донетим после Другог светског рата надлежност за оваква суђења поверава се пре свега уставном суду (Немачка, Италија) или посебном државном суду (нпр. Високи суд правде у Француској). У Француској и Италији парламент подиже оптужницу а по њој суди Високи суд правде, односно Уставни суд.

10. Једнодома и дводома представничка тела – Представничко тело, независно од тога који је систем власти примењен, може бити једнодомо или дводомо. Представничка тела у којима постоји више од два дома веома су ретка. Такав случај постојао је у СФРЈ по уставу из 1963. према коме је у оквиру скупштине постојало пет домова односно већа.

Доњи дом увек има политички карактер и у њему су представљени грађани у свом апстрактном, политичком својству. Основ представништва у другом, горњем дому је различит.

Федерална дводомост – У федералним државама, које готово увек имају дводомо представничко тело, у другом дому су представљене најшире територијално-политичке јединице тј. федералне јединице.

Територијална дводомост – И у унитарним државама у другом дому често су представљене територијално-политичке јединице, департмани, региони, покрајине, а у мањим државама (Словенија) чак и општине.

Међутим, у унитарним државама други дом не мора изражавати само територијално-политичку структуру државе. Постоје и домови који се оснивају на другим основама (критеријумима) представљања. Други дом се у неким земљама заснива на представљању не само региона, већ и националних заједница (Белгија).

Социјално-економска дводомост – У неким земљама други дом има карактер социјално-економског односно професионалног представништва (устав Ирске из 1937, Естоније из 1937, СФРЈ из 1963. и важећи устав Словеније). Овде је реч о социјално-економској дводомости.

Дводома представничка тела раније су била шире присутна но данас. Томе су свакако допринели примери Британије и Француске, две значајне унитарне државе које су од почетка конституисања демократског представничког тела, а Британија још и знатно раније, увеле дводоми систем. У Британији дводоми систем је настао још од 13. века за време Едварда првог. Током каснијег развоја дводоми систем је постао израз политичке равнотеже грађанске класе и племства. И данас део чланства горњег дома чини наследно племство.

У Француској постојање другог дома такође није само израз доследне примене начела поделе власти, већ и тежње монархиста и високих друштвених слојева да ограниче утицај непосредно бираног дома. При успостављању треће републике, која је најдуже трајала, основни захтев монархиста био је да се успостави посредно бирани сенат. При томе, аристократско-елитистички политички мотиви најчешће су прикривани позивањем на доследну примену начела поделе власти.

Чињеница да је у Француској, земљи прве европске демократске револуције, стицајем политичких околности усвојен дводоми систем, имала је значајан утицај на друге европске земље.

У Француској и другде многи истакнути теоретичари су истицали да је са становишта начела поделе власти, које тежи да обезбеди политичку слободу, дводоми систем бољи од једнодомог. Са правног становишта законодавно тело има највећу власт, стога је значајно да оно буде подељено на два дома који се међусобно ограничавају. Тада у представничком телу долази до политичког дијалога и компромиса чиме се избегава могућност да оно успостави демократску диктатуру. У корист дводомог система се такође истиче:

1. да он омогућава квалитетнији законодавни рад,
2. дужим мандатом другог дома (пет или шест година) и његовим парцијалним али чешћим обнављањем обезбеђује политички *континуитет и стабилност*,
3. омогућава комбинацију:
 - a. различитих изборних система (непосредних избора за први и по правилу посредних за други дом, или пропорционалних за први, а већинских за други дом),
 - b. различитих услова за стицање активног и пасивног бирачког права (Италија, Француска, Пољска, Румунија, Чешка), чиме се сужава бирачко тело и тиме обезбеђује политичка *квалификованост и умереност*,
4. посредни избори, а негде и систем именовања од стране шефа државе, систем кооптирања (Белгија) или систем посланика по положају (Ирска, Италија) омогућавају избор квалитетних људи који би теже прошли на чисто политичким, непосредним изборима,
5. постојање другог дома омогућава да се у представничком телу представе не само чисто политички, већ и други интереси, као што су економски, социјални или професионални.

Аргументи у прилог дводомог система одувек су били оспоравани једним снажним теоријско-политичким аргументом који каже да је нелогично да једна, јединствена демократски изражена воља сувереног народа буде представљена кроз два дома и тиме две различите политичке воље. Према томе, по овом схватању, начелу народне суверености и демократије више одговара једнодомни систем. У прилог једнодомог система се наводе и разлози практичне природе: ефикаснији законодавни рад и избегавање политичког сукоба домова. П. Николић, међутим, лепо примећује да на ово питање треба гледати са мање апстрактног становишта.⁹¹ Он као и Ј. Ђорђевић примећује да примена једног или другог система у пракси зависи не од процене о ваљаности аргумената у прилог одређеног система, већ од односа друштвених и политичких снага. При том, уколико је нека политичка снага доминантна, она тежи једнодомом систему јер он олакшава спровођење њене политичке воље.⁹²

С обзиром да је представништво социјално-економских група злоупотребљено од стране фашистичких и комунистичких режима као параван једнопартијске власти ова идеја је умногоме компромитована, мада у њој има рационалних елемената. Када је Де Гол 1969. покушао да на основу ове идеје изврши

⁹¹ П.Николић, *Уставно право*, стр. 376.

⁹² Ј.Ђорђевић, *Политички систем*, Београд, 1980, стр. 614.

реформу Сената, његова идеја је на референдуму одбачена, а он је због тога поднео оставку.

Идеји о непосредном представљању социјално-економских интереса, односно група, може се изрећи један озбиљан приговор. Приликом избора ових представника они се пред бирачима не изјашњавају о општим политичким питањима, мада ће, с обзиром на испреплетеност економских и политичких питања и о њима нужно одлучивати. Ни теоријски, ни практично није могуће раздвојити представљање политичких и економских интереса, односно група. Суштина политике и јесте у томе да посредује у изражавању различитих интереса, па и економских. Социјално-економске групе на пример, радништво или сељаштво, уједно су и политичке групе. Стога је непосредно представљање социјално-економских интереса проблематична идеја.

Исто се односи, изузевши федералне јединице и на представљање територијално-политичких група, односно јединица. Територијалне заједнице и њихови интереси увек су и политички интереси, те је стога непосредно представљање територијално-политичких јединица у другом дому представничког тела непотребно удвостручење представљања народне воље. Уосталом, посланици за доњи дом се бирају у изборним јединицама на територијалном основу, те су политичко и територијално представништво у основи идентични.

Последњих деценија, а поготову после успостављања политичке демократије у бившим социјалистичким земљама све више претеже једнодоми систем. У оним земљама у којима и даље постоји дводоми систем значај другог дома све више слаби.

По свом положају и надлежности други дом може бити равноправан са првим домом или поседовати уже надлежности. У данашње време положај другог дома је најјачи у федералним државама и он је у њима у начелу равноправан са првим домом. Међутим, када други дом има уже надлежности од првог, први дом има круг самосталне надлежности што раније није било типично за дводоми систем, али се сада све више примењује. Изузетно домови могу да одлучују и на заједничкој седници. Овај начин одлучивања најчешће је предвиђен при избору функционера или као облик решавања сукоба домова. Други дом данас се све више успоставља као законодавни чинилац коме припада корективна улога, најчешће путем суспензивног вета (Немачка, Аустрија, Јапан).

Када су домови равноправни, било у целини или у појединим областима, поставља се питање на који начин се доноси коначна одлука представничког тела када нема сагласности домова. У већини земаља тада се образује комисија за усаглашавање, међутим, ако њен рад не доведе до усаглашавања домова уставни предвиђају различита решења. У неким земљама доњи дом тада има право да повећаном већином изгласа закон (Русија), док се у другим закон тада усваја на заједничкој седници оба дома (Норвешка). С обзиром да доњи дом готово свуда има већи број посланика од горњег и овај начин усвајања закона је заправо израз примата доњег дома.

3. ШЕФ ДРЖАВЕ

Током историје су постојала два главна типа или облика шефа државе, монарх и шеф државе у републици (председник републике).

1. Монарх – Монарх и монархија постоје још од самог постанка државе која је настала преображајем племенске власти и положаја поглавице у нови, политички облик државне заједнице и нови војно-политички тип вођства. Тај нови водећи

положај (институција) и лице које га заузима називају се монархом.

Монарх на власт долази на основу правила о наслеђу престола (често обичајних). Ова правила одређују владајућу породицу (династију) и лице у оквиру ње коме припада положај монарха. Током историје положај монарха је врло ретко био изборан. Монарх у начелу доживотно врши власт и при том је правно и политички неодговоран. Неодговорност монарха је елеменат ранијег политичког стања у коме је он вршио суверену државну власт. Касније монарх представља суверену личност (највише и стога неповредиву личност) без суверене власти.

Током историје, зависно од политичких прилика стално су се смењивала два облика, ограничена и неограничена монархија.

Апсолутистичке (апсолутне или неограничене) монархије су оне у којима је владар једини носилац суверене државне власти. Такве су биле скоро све монархије старог века, а у средњем веку Византијско, Франачко и Османско царство, а касније Аустријско царство и Краљевина Француска.

Ограниченом монархијом називамо ону монархију у којој је власт владара ограничена неким другим државним органом који учествује у вршењу владавинског процеса. Током историје такву улогу обично су имале народне и сталешке скупштине. У постојећим монархијама такву улогу данас има парламент.

Првобитне монархије су имале карактер ограничених монархија. У њима је монарх своју власт делио са народним скупштинама и саветима као облицима родовско-племенске демократије који су у првим фазама развоја монархије још увек задржали свој политички утицај. Првобитне ограничене монархије срећемо у првим грчким монархијама, у почецима развоја Рима и у првим германским државама насталим на тлу некадашњег Римског царства.

Ограничене монархије срећу се у средњем веку у облику сталешких монархија. У њима монарх своју власт дели са сталешким скупштинама. Њихова надлежност посебно је била изражена у питањима пореске политике. У сталешкој средњовековној монархији сталежи су равноправан политички чинилац заједно са владаром. Власт сталежа почива на наследним политичким повластицама које су неприкосновене чак и за монарха.

Етапе развоја западноевропске монархије:

1. Ранофеудална монархија,
2. Сталешка монархија,
3. Апсолутна монархија,
4. Уставна (ограничена) монархија,
 - а) дуалистичка монархија,
 - б) парламентарна монархија.

У 15. и 16. веку монарх је у западноевропским државама, стицајем посебних привредних, политичких и верских прилика, успео да савлада сталеже учинивши себе јединим носиоцем државне власти. Тако је у Европи настала модерна апсолутна монархија, у којој владар поседује правно неограничену власт.⁹³ Он истовремено врши законодавне, управне и судске функције. При оцени апсолутне монархије треба имати у виду да је она, с једне стране, представљала напредак јер је успела да оствари јединство и институционализацију државне власти док је, с друге стране, била

⁹³ О еволуцији и типовима европске монархије види: С. Јовановић, *О држави*, стр. 353-356.

назадна јер у њој владалачка власт еволуира од ограничене ка неограниченој.

Модерна ограничена, уставна монархија јавља се после апсолутне монархије, у Европи, први пут у Енглеској у 17. веку, а на континенту у Француској после Револуције од 1789. У модерној уставној монархији усклађене су две донекле супротне политичко-државне тежње. Једна, да се владалачка власт ограничи и, друга, да се сачува јединство државне личности и државне власти.

Модерне уставне монархије имају два облика у зависности од тога у којој мери је владар у њима ограничен. Први облик представља дуалистичка уставна монархија, а други парламентарна уставна монархија.

Дуалистичка уставна монархија – Најзначајнији и најтипичнији облик дуалистичке уставне монархије срећемо у Немачкој 19. века. У овом типу монархије монарх је ограничен правним поретком, међутим, у границама правног поретка он непосредно и слободно врши политичку власт. У Немачкој 19. века краљ не само да влада већ и управља. За њега не важи чувена Тјерова максима: "Краљ влада, али не управља". У дуалистичкој уставној монархији краљ је ограничен парламентом само у законодавству пошто се закони доносе сагласношћу два законодавна чиниоца, парламента и краља. Међутим, управна и судска власт су у потпуности потчињене краљу који у границама устава слободно и самостално води политику земље и непосредно руководи управом. Краљ у овом типу монархије по сопственој политичкој процени поставља и смењује министре и владу. Краљ, такође, поставља и судије које су у оквиру устава и закона независне у суђењу. Организација власти у председничком систему слична је дуалистичкој монархији. Председнички систем у том смислу могао би се назвати и дуалистичком републиком. Разлика између дуалистичке уставне монархије и дуалистичке уставне републике налази се у већим овлашћењима монарха у вршењу законодавне и судске функције. За разлику од председника у председничкој републици који поседује право вета на законе које изда представничко тело, монарх у дуалистичкој монархији поседује право законодавне санкције које је знатно снажније од права вета. Док у САД као типичној председничкој републици председник заједно са Сенатом поставља судије Врховног суда, а ниже судије бира непосредно народ, у дуалистичкој монархији краљ самостално поставља све судије.

Парламентарна уставна монархија – За разлику од Немачке у Енглеској се још крајем 18. века потпуно оформила једна посебна врста монархије у којој је власт монарха далеко више ограничена. За овај тип монархије устаљен је назив парламентарна монархија. Детаљнији опис организације и природе парламентарне државе (без обзира да ли је она монархија или република) биће изложен у глави о парламентарном систему. Овде укратко треба рећи да се парламентарна монархија карактерише тиме да у њој влада, тј. политичко вођство и врховна управа нису непосредно у рукама монарха, већ у рукама парламентарне већине. Уместо раздвојености управе и законодавства која постоји у дуалистичкој монархији, у парламентарној монархији парламентарна већина обједињава вршење законодавне и управне власти.

За монарха се обично каже да представља један облик, тип шефа државе. Међутим, положај монарха у модерној парламентарној монархији све више се своди на положај номиналног шефа управне власти и од председника републике разликује се само трајањем мандата и начином ступања на власт.⁹⁴ Учешће монарха у законодавству, његов утицај на функционисање парламента, управе и суда данас је толико смањен да се једва може сматрати да је монарх шеф целокупне државне

⁹⁴ С. Јовановић, *О држави*, стр.353.

организације.

2. Шеф државе у републици - Положај и овлашћења – Шеф државе у републици обично се назива председником републике. Мада је номинално шеф државе председничка власт се као и код парламентарног монарха све више своди на сферу егzekутиве. Ипак, председник представља, државу у спољним и унутрашњим односима, он у парламентарној републици арбитрира у разрешењу парламентарних криза, при чему има право да распусти скупштину, поседује овлашћења у ванредним ситуацијама, формално је врховни командант оружаних снага, има право предлагања за избор на високе управне и судске положаје, има право помиловања. С обзиром на ова овлашћења не би се могло рећи да председник делује само у сфери егzekутиве. То се посебно односи на председника у председничком систему који поред егzekутивних има овлашћења и у сфери законодавства (суспензивни вето на законе а посредно и законодавну иницијативу) и судства (право предлагања Сенату судија Врховног суда које није само формалне природе).

Укупно гледано положај, овлашћења па и одговорност шефа државе се битно разликују у парламентарном и председничком систему, тако да је ова питања боље детаљније размотрити у оквиру поглавља о парламентарном и председничком систему. Овде само начелно треба истаћи да је председник у парламентарној републици као и парламентарни монарх, пре свега *неутрална власт* чија је главна улога да представља државу и арбитрира у случају парламентарних и других криза у циљу очувања стабилности и континуитета државе. Редовне послове егzekутиве врши влада. За разлику од председника у парламентарној републици, председник у председничкој републици представља *активну власт* којој је поверена целокупна егzekутива, те стога он не може бити арбитар у односима егzekутиве и легислативе. У председничкој републици не постоји политички арбитар типа парламентарног председника, мада у неким правно-политичким споровима егzekутиве и легислативе арбитрира судство.

Организација, избор и дужина мандата – Шеф државе у републици може имати инокосан, што је правило, или изузетно колегијалан облик. Инокосан шеф државе најчешће се назива председником републике. Председник републике или члан колегијалног председништва долазе на свој положај избором. Постоје три главна начина избора. Избор могу вршити:

1. грађани непосредно, што је карактеристично за председничке републике (земље Латинске Америке) и мешовите републике (Француска, Русија),

2. парламент, што је карактеристично за неке парламентарне републике (Чешка, Мађарска, Турска),

3. посебан изборни колегијум – У неким парламентарним и председничким републикама (Немачка, Италија, Индија, САД), среће избор путем посебног изборног колегијума. Овај колегијум по правилу обухвата чланове парламента али и нека друга лица која одређује устав или закон. Број чланова изборног колегијума креће се од неколико стотина до више десетина хиљада изборника (80.000 у Француској до 1962).

Начин избора председника републике условљен је пре свега типом републике у којој се врши избор. Председничком и мешовитом типу републике одговарају непосредни избори, јер они обезбеђују јаку легитимност председничке функције, која је организационо одвојена од парламента и у начелу са њим равноправна. У парламентарној републици која историјски замењује парламентарну монархију, тежи се репрезентативном, неутралном председнику са уским овлашћењима чија се улога своди на арбитражу у ванредним ситуацијама, те стога

овом типу републике више одговара да избор врши парламент у редовном или проширеном саставу (изборни колегијум). У неким парламентарним републикама за избор председника се тражи квалификована већина (у Италији двотрећинска већина у прва три гласања, док се у Грчкој у првом гласању тражи двотрећинска већина а касније тропетинска) која треба да обезбеди избор неспорних, неутралних личности.

У односу на дужину председничког мандата у већини парламентарних земаља и мешовитим системима он износи пет година. У земљама са председничким системом срећу се различита решења, али је најчешћи мандат од четири године који постоји у САД (1787), Аргентина (1994), Бразил (1997), Колумбија (1886), Костарика (1949). У руском полупредседничком систему мандат председника је такође четири године. У председничком систему се срећу и дужи мандати (мада их је све мање), тако мандат од пет година постоји у Еквадору (1978), Л. Салвадору (1983), Гватемали (1985), Перуу (1993), мандат од шест година постоји у Филипинима (1987), Мексику (1917), Никарагви (1986), док у Чилеу (1980) мандат траје осам година. Током 19. века и у Европи су постојали дужи мандати, али су временом укинута. По вајмарском уставу председник је имао мандат од седам година. Исто трајање мандата познавали су претходни републикански француски устав, али је мандат 2000. године скраћен на пет година.

За оцену дужине владавине председника битна је могућност поновног избора на функцију. У овом погледу постоји разлика између република у којима постоји ограничена могућност поновног избора и република у којима нема овог ограничења. Данас претежу републике у којима је ограничен број мандата. Међутим, у неким републикама, као нпр. у Француској (1958), вајмарској Немачкој (1919), Индији, и бившем Совјетском Савезу, нема ограничења поновног избора. Ова чињеница свакако утиче на јачање положаја председника у систему власти. У теорији су подељена мишљења о предностима и манама дужег односно краћег мандата председника и оптималном решењу везаном за реизбор. Свака од изнетих алтернатива има своје предности и мане.

Данас су најчешћа два облика ограничења броја мандата. Према првом председник може бити изабран највише два пута, али узастопно, а према другом може бити изабран највише два пута, али то не може бити узастопно. Забрана узастопног избора мотивисана је страхом од узурпације власти. Могућност реизбора мотивисана је потребом за позитивном селекцијом тј. тиме што друштво има корист од тога да се добром председнику омогући још један мандат. Системи у којима је могућ и трећи или даљи мандат данас су веома ретки (Француска – 1958, Индија).

Одговорност председника републике – За разлику од монарха који је политички и правно апсолутно неодговоран, председник републике је правно одговоран, али је и он по правилу политички неодговоран. Питање одговорности председника је различито уређено у различитим врстама република.

У *председничкој републици*, конкретно у САД, председник не сноси политичку одговорност што проистиче из начела поделе власти и једнакости председника и Конгреса. Председник у САД подлеже само прецизно дефинисаној кривичној одговорности.

У *парламентарним републикама*, ситуација је у основи истоветна с ретким изузецима. У њима председник такође не сноси политичку одговорност док је његова кривична одговорност за службене акте у већини земаља специфична. Политичка неодговорност председника у парламентарној републици почива на различитим претпоставкама од политичке неодговорности председника у председничкој републици. У парламентарној републици председник није политички одговоран јер има карактер стабилног и неутралног органа, док овлашћења и одговорност

егзекутиве у целини припадају влади, а сви или готово сви председнички акти морају бити сапотписани од стране првог министра или надлежног министра.

Разлози правне одговорности председника у парламентарном систему упоредно посматрано су шири но у председничком систему. Док у председничком систему председник одговара само за тешка кривична дела, у парламентарном систему постоје уставни према којима председник може да одговара и за повреде устава и закона, независно од тога да ли оне представљају и кривична дела. Ова одговорност је наизглед правна, али с обзиром на органе који је утврђују (парламент двотрећинском већином покреће одговорност пред бирачима) и санкцију која се изриче (разрешење), овде се иза правне заправо крије политичка одговорност.⁹⁵ Посебно је питање да ли ће председник за акте због којих је разрешен одговорати и кривично пред редовним судом. Овакву одговорност познавали су нпр. Вајмарски устав (1919) и устав Републике Србије (1990). Важећи устав Аустрије међутим, познаје неприкривену политичку одговорност председника. Питање одговорности покреће доњи дом двотрећинском већином, а о одговорности одлучују бирачи на референдуму.

За дела која председник учини изван службене дужности штити га имунитет, при чему парламент одлучује о одузимању имунитета.

У *скупштинској републици*, која се у пракси ретко јавља, председник би сходно логици овог система требало да сноси и политичку а не само правну одговорност. Одредбе у том смислу садржали су устави неких бивших социјалистичких земаља. Међутим, у Швајцарској у којој постоји директоријално-скупштински систем санкција политичке одговорности у виду смењивања савезне владе или њеног председника који је уједно и шеф државе не постоји. Према томе, ако се изузму уставни неких бивших социјалистичких земаља, према којима је могуће смењивање председника републике из политичких разлога, у другим републикама, било да су оне председничке или парламентарне, по правилу не постоји политичка одговорност председника.

4. ВЛАДА

Док парламент и шеф државе постоје у готово свим модерним системима власти, влада као самосталан, колегијални орган постоји само у парламентарном систему (влада у институционалном, органском, формалном смислу). Наравно, функције владе постоје и у другим системима, али их у њима не обавља влада као посебан, самосталан орган.

У *председничком систему* у коме постоји моноцефална егзекутива сви послови егзекутиве, укључујући ту и послове владе, поверени су председнику. Стога се некад сликовито каже да је председник у председничком систему уједно и шеф државе и владе, што је строго гледано нетачно јер се под владом подразумева самосталан, колегијални орган који врши оперативни део послова егзекутиве. Када се, међутим, каже да председник врши и послове владе онда је такав начин изражавања исправан. Поред председника у САД постоји и кабинет као скуп председникових помоћника који руководе појединим ресорима. Кабинет није влада јер није посебан, самосталан и колегијалан орган, већ прост скуп помоћника, које председник самостално (изузев неколицине) именује и разрешава.

У *скупштинском систему*, који се иначе ретко примењује, такође не постоји влада као самосталан орган. У том систему додуше постоји посебан, колегијални

⁹⁵ Д.Стојановић, *Уставно право*, стр. 321.

орган егzekутиве, али он нема такву самосталност у вршењу послова као влада већ је у ствари извршни одбор (веће) парламента, у највећој мери подређен парламенту. Мада овај орган као посебан колегијални орган егzekутиве по својој форми у многоме личи на владу, он с обзиром на свој положај односно подређеност парламенту, по свом карактеру не представља владу.

У швајцарском директоријално-скупштинском систему такође не постоји влада. Мада швајцарски устав (1999) бивше Савезно веће назива Савезном владом, овај назив није адекватан из више разлога. Пре свега, тај орган врши целокупне послове егzekутиве укључујући послове шефа државе, што иначе није карактеристично за владу, а поред тога што је важније, он је правно, а не политички, путем политичке одговорности подређен скупштини. Пошто је политичка одговорност владе основно обележје њеног положаја, колегијална извршна власт у Швајцарској не може се сматрати владом. Она није ни класични директоријум јер се он 1) ограничава на колегијално вршење послова шефа државе; 2) у аранжману строже поделе власти. У класичном директоријалном систему (по француском уставу из 1795) постоје два органа извршне власти, директоријум и министри. Ови други не чине владу јер нису политички одговорни скупштини већ су подређени директоријуму као колективном шефу државе у аранжману строже поделе власти сличном председничком систему.

Парламентарни систем је једини систем у коме постоји влада у пуном смислу те речи. Шире излагање о њој биће дато у оквиру поглавља о парламентаризму. Овде само треба рећи да је положај владе дефинисан природом парламентарног склопа у коме постоји бицефална егzekутива. Док је шеф државе стабилан и стога неутралан део егzekутиве (било да је монарх или председник), влада је самосталан, колегијалан, политички одговоран орган који врши главне, редовне (оперативне) послове егzekутиве. Између владе и парламента постоји снажан сплет међусобних односа и утицаја који треба да обезбеди равнотежу у односима између ове две власти. У тим односима најважнија је политичка одговорност владе пред парламентом и право владе да од шефа државе захтева распуштање парламента.

5. ПРАВОСУДНИ СИСТЕМ И ВЛАДАВИНА ПРАВА

5.1. СУДСКА ВЛАСТ

1. Судска функција и судски органи - Суд је једна од најстаријих политичких државних институција. Као државна институција суд настаје истовремено са настанком државе. Међутим и пре настанка државе постоје одређени предржавни облици обављања судске функције. Судска функција састоји се, пре свега, у решавању спорова у друштву, у одлучивању да ли су појединачним радњама или правним актима повређене норме објективног права.⁹⁶

У традиционалној држави, судска функција није имала чист државноправни

⁹⁶ С. Јовановић, *О Држави*, стр. 228-229; 233-237; Р. Лукић, Б. Кошутић, Д. Митровић, *Увод у право*, стр. 400-405; Н. Висковић, *Држава и право*, стр. 49-51.

карактер, већ је умногоме била под утицајем религије, традиције и обичаја. Прве фазе развоја државе карактерише тесна испреплетаност политике и религије, те стога све државне функције, а особито функција суђења, имају донекле религијски карактер. У многим традиционалним државама исти државни функционери имају истовремено војне, управне, правосудне и религијске прерогативе. Судство се у организационом смислу потпуно издиференцирало тек у новом веку. Теорија поделе власти одиграла је одлучујућу улогу у коначно организационом осамостаљењу судства. Следећи теорију поделе власти, амерички уставотворци (Медисон, Френклин, Хамилтон и др.), а потом и творци француских устава после грађанске револуције прихватили су идеју о судству као посебној грани власти. Ова идеја подразумевала је организационо осамостаљивање судства. У савременом смислу судство се оформило тек крајем 18. и током 19. века.

Судска функција се састоји у примењивању општих правних правила на конкретне случајеве, и то пре свега у случају спора у коме се једна страна обраћа суду ради изрицања права и правне заштите. С обзиром на то да се судска функција састоји у примењивању општих правних правила на конкретне случајеве, она се у извесном смислу може схватити и као део, специфичан облик вршења извршне функције. У теорији постоји спор о томе да ли је судска функција самостална правна функција државе или део шире извршне функције. Мада су представници другог мишљења у мањини, међу њима се налазе и тако истакнути правници као што су Де Малбер, Ј. Бартелеми, П. Дуез и Х. Келзен. Спор између присталица дихотомне и трихотомне класификације државних правних функција није тако дубок као што на први поглед изгледа. Келзен никада није оспоравао специфичност судске функције али је тврдио да она представља део извршне функције схваћене у ширем смислу. С тим у вези он каже: „Уобичајена трихотомија је, дакле, у основи дихотомија, основна разлика између *legis latio* и *legis executio*. Ова последња функција је подељена на судску и извршну функцију у ужем смислу.“⁹⁷ Не спорећи самосталност и специфичност судске функције, изгледа основано схватање да се тројна деоба државних правних функција оснива на једној основнијој двојној деоби на законодавну и извршну функцију (схваћену у ширем смислу). Извршна функција се дели на судску и извршну функцију у ужем смислу с обзиром на специфичност случајева на које се примењује закон и специфичну методологију (правни поступак) коју примењују судски и управни органи.

Специфичност судске примене права проистиче из чињенице да суд најчешће одлучује о некој ситуацији која проистиче из спора. Још су Римљани приметили да тамо "*где постоји спор, треба тражити судију*" (Паулус). Судска функција се састоји у решавању правних спорова ради избегавања и превенције оштријих конфликта између сукобљених страна. С тим циљем, суд као трећи интересно неутрални, и непристрасни ауторитет решава спор на основу критеријума предвиђених правом, док се у старијим државама шире примењују и традиција, обичаји и принцип правичности. Судовима се поверавају и други послови који не произлазе из решавања спорова, нпр. доношење правних аката у вези са усвојењем, старатељством, депоновање одређених аката у суду, издавања одобрења или стечаја. Ипак, ови предмети ни по броју ни по значају нису карактеристични за судску функцију. Њихово поверавање суду мотивисано је ауторитетом који суд ужива у друштву и оценом друштвеног и правног значаја посла који му се поверава.

⁹⁷ Х. Келзен, *Опита теорија права и државе*, стр. 247.

Питање о правилној примени права, спор о праву може проистећи из спора о чињеницама од којих зависи примена права или од спора у схватању права (спор о праву у ужем смислу речи). Случајеви кажњавања, санкционисања криваца такође представљају решавање спора будући да окривљени има право да оспори чињенични или правни основ оптужбе. Подела надлежности између управе и судства извршена је на основу критеријума да ли у одређеном случају постоји спор. Управа извршава законе, пре свега, у оним случајевима који нису спорни. Чим се током извршења јави спор о праву, извршење закона прелази у надлежност судске власти. Управни спор најбоље илуструје овакав однос поделе надлежности између управе и суда при извршењу закона. Управна власт као активна и оперативна престаје да се бави извршењем једног закона чим се случај претвори у спор, с обзиром на то да управа није специјализована да решава спорове и да би решавање спорова с обзиром на њихову компликованост и законска процедурална јемства која уживају странке знатно омело и успорило рад управе. Судска власт, пак, специјализована је за решавање спорова, поступак пред њом посебно је прилагођен решавању спорова и обезбеђењу процесних гаранција које уживају странке. Стога ова власт ступа у дејство тек када се појави неки спор.

Судска власт није активна, она нема слободу иницијативе. Суд одлучује тек на основу тужбе. Насупрот томе управа као активна власт ужива слободу иницијативе. Она процењује не само како ће одлучити у оквиру законских граница већ често и када ће ступити у дејство. Судска и управна власт разликују се између себе и према улози коју право има у одређивању њихових аката. Док се судска власт при одлучивању руководи садржином објективног права, управна власт се руководи како садржином објективног права, тако и критеријумом целисходности у обављању државних послова. За управу, главни циљ њене активности није примена права, већ извршење одређеног управног задатка које се мора обавити у границама одређеним законом. Суд, пак, нема практичних, управних задатака. Он није оперативна власт већ орган чији је главни циљ примена права.

Врсте судова - Поред унутрашњих државних судова данас постоје и међународни судови.⁹⁸ Први међународни суд представљао је Стални арбитражни суд створен 1899. После Првог светског рата у оквиру Друштва народа створен је Стални суд међународне правде (1921). После Другог светског рата у оквиру Уједињених нација основан је нови Међународни суд правде са седиштем у Хагу. У најновије време основани су и међународни судови пред којима појединци могу тражити заштиту људских права и слобода против држава које их крше. Такви судови су Комитет за људска права, основан 1966, и Европски суд за људска права за чланице Савета Европе, основан 1953. С обзиром на принцип суверености држава, међународно судство и међународно право још увек нису афирмисани као чисто правне институције. Њихов карактер и значај још увек је више политички него правни.

Унутрашње судство дели се на државно и недржавно. Питање допуштености недржавних судова и карактера и извршења њихових одлука уређује се законом. Уколико закон допушта постојање недржавних судова принудно извршење њихових пресуда обезбеђује држава. Најзначајније недржавне судове представљају арбитраже. Оне могу бити унутрашње или међународне, као и сталне или привремене, *ad hoc*.

⁹⁸ О настанку модерног судства, појму и врстама судова види одредницу „судство“ у: *Енциклопедији политичке културе*, Београд, 1993. стр. 1124-1134.

Арбитраже могу постојати само у области приватног права као и у неким гранама права које су сродне са приватним правом (радно право, социјално право и сл.). У области јавног права с обзиром на његову природу, није могуће постојање арбитраже.

Државни судови деле се на редовне и уставне. Први уставни судови јављају се тек после Првог светског рата. Уставни суд је први пут установљен Уставом Аустрије из 1920. на основу идеја Ханса Келзена. У надлежности уставних судова налази се обезбеђење и заштита уставности и законитости, пре свега, решавањем спорова о уставности и законитости општих правних аката. Уставни судови по правилу не решавају о уставности и законитости појединачних правних аката и радњи осим ако евентуално нису надлежни за спорове за које није прописана надлежност ни једног другог суда. Уставни судови шире се уводе тек после Другог светског рата. Главни теоријски аргумент против увођења уставних судова налази се у томе да се судска контрола уставности закона противи принципу поделе власти. У неким земљама, као нпр. у САД уставно-судску контролу врше редовни судови са Врховним судом на челу. Издвајање посебних уставних судова може имати како позитивне, тако и негативне последице по јачање контроле уставности закона, што зависи од конкретних околности у свакој земљи.

Редовни судови се деле на судове опште надлежности и специјализоване судове. Као специјализовани судови најчешће се појављују трговачки (привредни), радноправни, управни, прекршајни, царински, војни и други. Судови опште надлежности традиционално решавају кривичне, парничне, ванпарничне и извршне предмете. С јачањем идеје о потреби за контролом законитости рада управе судови опште надлежности у многим земљама решавају и управно-правне спорове. У Француској и неким другим земљама за решавање ових спорова оформљују се посебни управни судови као судски органи који постоје у оквиру управе. Унутар суда опште надлежности обично се стварају посебна одељења специјализована за кривичне, парничне, ванпарничне и извршне спорове. Посебне врсте спорова решавају се по посебним правилима поступка тако да у већини земаља постоји посебан кривични, парнични, ванпарнични и извршни поступак. Англосаксонски поступак традиционално се разликује од поступака у оквиру континенталног права.

Према функционалној надлежности судови се деле на првостепене, жалбене или апелационе и касационе. Касациони суд, по правилу не одлучује о меритуму (суштини ствари) већ може само укинути (касирати) пресуду и вратити спор на поновно одлучивање. У неким земљама уместо касационих судова постоје врховни судови који по правним лековима могу доносити и мериторне одлуке. Подела судова по територијалној надлежности обично се подудара са поделом према функционалној надлежности, тако да се првостепени судови образују за уже територијално-политичке јединице, док жалбени судови обухватају надлежност једног или више првостепених судова. На врху судске пирамиде налази се један врховни или касациони суд.

2. Уставна начела о судовима - Важећи Устав Србије чланом 4. став 2. опредељује се за концепцију тројне поделе власти. У ставу 3. истог члана се утврђује да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли, док се у ставу 4. каже да је *судска власт независна*. Смисао последњег става о независности судске власти је у томе да је судска власт ван сфере односа у систему власти, тачније односа између легислативе и егzekутиве, унутар којих постоји равнотежа и

међусобна контрола. Ова концепција положаја судске власти потврђује се и у члану 139. Устава према коме је судија у вршењу судске функције независан и потчињен само уставу и закону. У ставу 2. истог члана се додаје да је сваки утицај на судију у вршењу судске функције забрањен.

За положај судске власти од значаја су и одредбе члана 145. став 3. и 4. Устава према којима „судске одлуке су обавезне за све и не могу бити предмет вансудске контроле. Судску одлуку може преиспитивати само надлежан суд у законом прописаном поступку“. Овим одредбама се заправо потврђује и разрађује принцип независности судске власти. За постојање овог принципа је од кључног значаја да друге две власти не располажу правним средствима утицаја на вршење судске власти или преиспитивање судских одлука.

С обзиром на овакав положај судске власти може се закључити да су органи у систему власти према уставној концепцији сврстани у два концентрична круга. У самом средишту система власти налазе се легислатива и егzekутива, повезане сплетом правних односа и међусобних средстава утицаја, путем којих се остварују равнотежа и међусобна контрола. Донекле, по страни од овог средишта налази се независна судска власт, која је овлашћена да преиспитује законитост појединачних аката егzekутиве и легислативе, с тим да ове две власти не могу да утичу на судску власт, нити да преиспитују њене одлуке. Овакав положај судске власти произлази из саме природе судске функције. Суду је поверена контрола над спровођењем закона, она укључује и контролу над законитошћу појединачних аката легислативе и егzekутиве, а са друге стране да би та контрола била објективна, суд мора бити ван сфере утицаја других власти, што значи да мора бити независан. Судска власт је једина власт у систему власти која је овлашћена да преиспитује акте других власти, а да те власти нису овлашћене да преиспитују њене акте. Овакав положај судске власти донекле јача њен положај који је како су то многи оценили, по природи својих овлашћења слабији од положаја друге две власти. Тиме се истовремено доприноси успостављању равнотеже у систему власти.

Мада независна судска власт је ограничена. Устав у члану 142. став 2. прописује да судови суде на основу устава, закона и других општих аката када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора. У члану 145. став 2. ова одредба се у другој стилизацији и нешто измењеном контексту непотребно понавља.

У члану 142. Устав утврђује још нека начела о раду и устројству судова. У ставу 3. се утврђује *начело јавности*, која се може ограничити само у складу са уставом. Међутим, Устав не прописује разлоге ограничења јавности, већ ово питање препушта закону. Ово начело има демократски смисао јер обезбеђује увид и контролу јавности над радом суда. Оно такође омогућава превентивно деловање и васпитни утицај.

У члану 142. став 4. се утврђује *начело учешћа грађана као судија поротника у суђењу*. У наведеној одредби се прописује да у суђењу заједнички учествују судије и судије поротници, на начин утврђен законом, с тим што се може прописати да у одређеним судовима и у одређеним стварима суде само судије. У нашој земљи усталила се традиција тзв. мешовите пороте што значи да током целокупног поступка, о свим питањима, и чињеничним и правним, заједнички одлучују судије и судије поротници. Важећи устав потврђује ову традицију. Осим овог система постоји и англо-француски систем пороте у коме постоје два одвојена тела. Порота одлучује о чињеничним, а професионалне судије о правним питањима. Када је реч о

кривичним стварима порота одлучује да ли је оптужени крив или је невин, а професионалне судије применом закона изричу казну. Слабост овог система је у томе што се чињенична и правна питања не могу сасвим раздвојити. Које су чињенице релевантне произлази из прописа, што значи да се о чињеничним питањима не може меродавно закључивати без барем извесног познавања прописа. Систем мешовите пороте, пак, има ту слабост што барем формално, ако не у пракси даје превелику улогу судијама поротницама. Они су равноправни и заједнички одлучују са професионалним судијама и о правним питањима, мада не познају право. С обзиром на значајне слабости оба система пороте многи стручњаци предлажу да се учешће пороте у суђењу знатно ограничи. По мишљењу оних који критикују систем пороте, мада је учешће грађана у суђењу несумњиво израз демократског начела, оно је укупно гледано штетно јер је у супротности са захтевом за професионалном применом права.

У члану 142. став 6. Устава утврђује се *начело зборности суђења*, тако што се каже да суд суди у већу, с тим да се законом може предвидети да у одређеним стварима суди судија појединац. Смисао зборности је у томе да се обезбеди свестрано разматрање спорних питања уз учешће више личности и различитих мишљења што по правилу доприноси налажењу објективног и разумног решења.

У члану 146. Устав утврђује *начело сталности судске функције*, с тим да се изузетно, лице које се први пут бира за судију, бира на три године. Начело сталности је главна гаранција независности судија и суда. Супротност сталности је постојање редовних избора односно реизбора судија, што представља згодну прилику да се на законит начин, мада са нечасним мотивима изврши уклањање неподобних, тј. непослушних судија. Ипак, с обзиром на могућност да за судију буде изабран неадекватан или некавалитетан кандидат устав с правом сталност судске функције везује само за оне судије који су се показали као довољно професионални и савесни током првог, трогодишњег, заправо пробног мандата. Поред сталности устав (члан 150) утврђује и *начело непреместивости (непокретности)* које значи право судије да судску функцију врши у суду за који је изабран, те да у други суд може бити премештен само уз своју сагласност. Изузетак од права непреместивости је укидање суда или претежног дела његове надлежности, када судија може и без сагласности бити премештен у други суд. Смисао непреместивости је да се онемогући да злоупотреба премештаја у други суд постане средство притиска на судије.

У члану 152. утврђује се *начело неспојивости судске функције* са појединим другим функцијама, пословима или приватним интересима. Устав је изричит у забрани политичког деловања судија и утврђује неспојивост судске функције са функцијом народног посланика. Устав је овластио законодавца да уреди питање неспојивости у односу на друге функције и послове. Смисао начела неспојивости је да обезбеди посебност, независност и непристрасност судске власти.

3. Избор судија – Устави предвиђају различите начине избора судија. У САД, са изузетком судија Врховног суда, претеже избор од стране грађана. Овакав начин избора је проблематичан с обзиром да судска функција није по својој природи политичка, у ком случају би једино било оправдано да њене функционере бирају грађани. Овакав начин избора води политизацији једне претежно неполитичке, правне функције и не омогућава избор на основу објективних критеријума о професионалне компетентности.

У парламентарним земљама претеже избор од стране парламента или шефа

државе (нарочито у монархијама). Предлог за избор обично потиче од министра правосуђа, надлежног радног тела парламента или посебног тела у коме учествују представници све три власти, с тим да су представници судске власти обично најбројнији. Последњи начин предлагања је све заступљенији, а у неким земљама, као и по нашем новом уставу, ово тело (Високи савет судства) је надлежно не само да предлаже, већ и да одлучује о избору и унапређењу судија у највећем броју случајева. У неким земљама судије се бирају на основу успеха у посебним школама које морају да заврше кандидати за судије.⁹⁹

Према нашем уставу (члан 147. и 154.) судија се бира на два различита начина зависно од тога да ли му је то први или други, трајни избор на функцију. Лице које се први пут бира за судију бира Народна скупштина на предлог Високог савета судства са мандатом од три године. Високи савет судства пак бира судије при другом избору, када се судије бирају за трајно обављање судијске функције. Високи савет судства такође одлучује о избору судија који су на сталној судској функцији у други или виши суд. Питања престанка судијске функције и разрешења уређена су чланом 148. Устава. Према овом члану судији престаје судијска функција: 1. на његов захтев, 2. наступањем законом прописаних услова (нпр. услова за пензионисање), 3. разрешењем из законом предвиђених разлога, 4. уколико не буде изабран за стално вршење судијске функције.

Одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства. Против ове одлуке судија има право жалбе Уставном суду. Изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе (чл.148.ст.2).

Поступак, основи и разлози за престанак судијске функције, као и разлози за разрешење од дужности председника суда, уређују се законом (чл.148.ст.3).

4. Организација судова – Устав утврђује да је судска власт на територији Републике Србије јединствена (чл.142.ст.1). Судска власт припада судовима (чл.143.ст.1). Смисао ове одредбе је да су судови посебни државни органи који су организационо одвојени од других државних органа и имају властиту надлежност. Ова поставка се у уставу исказује и на други начин тако што се каже да су „судови самостални и независни“ (чл.142.ст.2) при чему се под формулацијом самостални органи заправо подразумевају посебни органи. Овакво тумачење је широко прихваћено у теорији с обзиром да се једино алтернативно значење израза „самосталност“ своди на независност. Уставотворац у нашој земљи традиционално употребљава донекле непрецизну синтагму да су судови „самостални и независни“ органи подразумевајући при том да су судови посебни и независни државни органи. Било би боље да је прави смисао ове одредбе јасније стилизован, тако да се избегну непотребне недоумице и потреба за тумачењем.

Устав даље утврђује да судови могу бити опште и посебне надлежности (чл. 143. ст.1). Питање оснивања, организације, надлежности, уређења и састава судова устав у складу са уобичајеним схватањем уставне материје препушта закону. У овој материји устав је непосредно регулисао само два питања. Као прво одредио је да се не могу оснивати привремени, преки или ванредни судови. Као друго одредио је да је највиши суд у републици Врховни касациони суд. До сада се највиши суд називао Врховним судом Србије. Ова разлика не тиче се само назива већ произлази из карактера и дејства одлука које доноси највиши суд. Врховни касациони суд по

⁹⁹ Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 615.

правилу не доноси властите мериторне одлуке већ одлуке којима потврђује или касира (укида) оспорене одлуке нижих судова.

Устав посвећује посебан члан регулисању положаја и начина избора председника Врховног касационог суда (чл.144). Председника Врховног касационог суда бира Народна скупштина на предлог Високог савета судства, по прибављеном мишљењу опште седнице Врховног касационог суда и надлежног одбора Народне скупштине на мандатни период од пет година с тим да се избор не може поновити. Одлука о престанку функције или разрешењу доноси се по сличном поступку.

5.2 ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

Јавно тужилаштво је према уставу самосталан, што значи посебан државни орган чија је функција и надлежност да гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости (чл.156). Природа тужилачке функције није ни чисто управна, ни чисто судска. Управо оваква, мешовита, двојна природа тужилачке функције је разлог томе што је она различито постављена у појединим уставним системима. Мада се наш Устав не изјашњава изричито о природи тужилачке функције кључна улога владе у избору и разрешењу јавних тужилаца указује да је уставотворац сматра блиску управној функцији. Овакав став је исправан јер је гоњење учинилаца кажњивих дела и предузимање мера за заштиту устава и закона у основи управни задатак. Историјски посматрано, у средњем веку функције кривичног гоњења и суђења нису биле организационо раздвојене, већ су их вршили исти органи. Раздвајање ових функција извршено је ради обезбеђења објективног и законитог суђења. Управо организационим издвајањем послова гоњења дошло је до формирања модерних судова као органа чисто судске власти.

У већини земаља у свету, па и код нас, тужилаштво је организовано на инокосном и хијерархијском принципу. Инокосни принцип је изражен чл.159. Устава према коме функцију јавног тужилаштва врши јавни тужилац.

Када постоје јавни тужиоци различитог нивоа они чине организационо јединство које се оснива на хијерархијском устројству. Устав, закон, потврђени међународни уговор и пропис донет на основу закона чине правну основу за вршење функције јавног тужилаштва.

Устав делегира законодавцу право да уреди питања оснивања, организације и надлежности јавног тужилаштва. Устав је непосредно уредио једино питање положаја, оквирне надлежности, мандата, начина избора и престанка функције Републичког јавног тужиоца. Према Уставу Републичко јавно тужилаштво је највише јавно тужилаштво у Републици и оно врши надлежност јавног тужилаштва у оквиру права и дужности Републике.

Републичког јавног тужиоца и друге јавне тужиоце бира Народна скупштина на предлог Владе. Мандат ових јавних тужилаца траје шест година и они могу бити поново бирани на ту функцију. Уколико се лице по први пут бира за заменика јавног тужиоца бира га Народна скупштина на предлог Државног већа тужилаца. Мандат заменику који је по први пут биран траје три године. Уколико се заменик јавног тужиоца бира за трајно обављање функције у истом или другом тужилаштву бира га Државно веће тужилаца.

Државно веће тужилаца такође одлучује о распоређивању и унапређењу заменика тужилаца који су на сталној функцији у друго или више јавно тужилаштво. Републичком јавног тужиоцу престаје функција ако не буде поново изабран, када сам то затражи, наступањем законом прописаних услова или разрешењем из законом прописаних разлога. Одлуку о престанку функције доноси Народна скупштина, при чему одлуку о разрешењу доноси на предлог Владе.

Државно веће тужилаца је нов, самосталан уставом установљен орган чији је задатак да „обезбеђује и гарантује самосталност јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца у складу са Уставом“ (чл.164.ст.1).

Државно веће тужилаца има 11 чланова, три по положају (републички јавни тужилац, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине) и осам изборних чланова које бира Народна скупштина. Међу изборним члановима шест морају бити из реда јавних тужилаца или заменика на сталној функцији и два из реда угледних и истакнутих правника, од којих је један адвокат, а други професор Правног факултета. Мандат чланова Државног већа тужилаца траје пет година, осим за чланове по положају. Члан Државног већа тужилаца ужива имунитет као јавни тужилац.

Јавни тужиоци одговарају за рад јавног тужилаштва и за свој рад Републичком јавног тужилаштва, непосредно вишем јавном тужиоцу и Народној скупштини. Републички јавни тужилац одговоран је за рад јавног тужилаштва као целине и свој рад Народној скупштини. Заменици јавног тужиоца одговарају за свој рад јавном тужиоцу.

Јавни тужиоци и њихови заменици уживају материјални и процесни имунитет који је у основи исти као имунитет судија. Први облик имунитета односи се на мишљење које је изнето у вршењу тужилачке функције, а други на лишење слободе због кривичних дела у вршењу тужилачке функције.

Јавним тужиоцима и њиховим заменицима забрањено је политичко деловање (чл.163). Друге облике неспојивости устав подводи под формулацију која се односи и на судије а према којој се законом „уређује које су друге функције, послови или приватни интереси неспојиви са тужилачком функцијом“.

5.3 ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

Заштитник грађана је нова уставна институција која је код нас прихваћена с обзиром да је њено постојање у већем броју европских земаља дало позитивне ефекте. Слична институција се у скандинавским земљама назива „омбудсман“, а у другим земљама се употребљавају и називи „представник“, „повереник“, „посредник“ и „комесар“. Заштитник грађана је независан државни орган кога бира и разрешава Народна скупштина.

Према Уставу, функција овог органа је да „штити права грађана и контролише рад органа државне управе“ и других органа и организација којима су поверена јавна овлашћења (чл.138.ст.1). Устав изричито одређује да заштитник грађана није овлашћен да контролише највише државне органе Народну скупштину, председника Републике, Владу, Уставни суд, ни судове и јавна тужилаштва. Оваквим регулативом уставотворац се определио за најраширенији модел омбудсмана (заштитника) према коме се контрола односи пре свега на државну управу, јавну управу и јавне службе.

Мада је независан у свом раду заштитник грађана је у основи орган

парламентарне контроле управе. Изузетно, у неким земљама, као у Француској поставља га влада и тада заштитник грађана (у Француској медијатор) има карактер органа управне контроле управе.

Ипак о независности заштитника грађана треба судити у контексту његове одговорности. Према уставу заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини која је овлашћена да га разреши. О условима за разрешење устав не каже ништа, препуштајући ово као и друга питања законодавцу. Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик. Према уставу о Заштитнику грађана се доноси (што значи да се обавезно доноси) закон.

Мада је орган контроле, Заштитник грађана у већини земаља своју улогу не остварује као орган власти који поседује овлашћења мериторног одлучивања, већ на основу ауторитета парламента, и у ширем смислу јавности које представља. Његова правна овлашћења су по правилу супсидијерна, што значи да се активирају тек када се окончају правни поступци који су предмет контроле. Заштитник грађана је обично овлашћен да опомиње и препоручује, а понекад и привремено обустави спорне акте од извршења. Ауторитет његових препорука је обично ојачан овлашћењем да покреће дисциплински и кривични поступак против одговорних лица, а може бити овлашћен да парламенту предложи разрешење одговорних управних функционера. У неким земљама постоје и специјализовани заштитници (омбудсмани) за полицију, затворе, локалну самоуправу или здравство. Да би поседовао неспорни ауторитет заштитник грађана мора бити компетентан и политички неутралан. Ова институција се у већини земаља у којима постоји показала као корисна допуна међу класичним органима механизма власти.

5.4 УСТАВНО СУДСТВО

1. Појам, улога и системи уставног судства – Мада су писани устави распрострањени већ више од два века, посебне институције које брину о заштити и спровођењу устава су знатно млађе. Посебан уставни суд први пут је био успостављен у Аустрији уставом од 1920, а одмах затим и у Чехословачкој законом из исте године. Потом је уставни суд образован у Шпанији (1931) под именом Суд уставних гаранција, а после Другог светског рата у Италији (1948) и Немачкој (1949). Југославија је била међу првим земљама које су установиле посебан уставни суд. Он је установљен Уставом из 1963. одмах после Сијама (1949), Сирије (1950), Кипра (1960) и Турске (1961).¹⁰⁰ Потом су уставни суд установили Чиле (1971), Грчка (1975), Шпанија (1978) обнавља уставни суд после Франкове диктатуре, Португалија (1982), Пољска (1982). Данас се највећи број земаља ван англосаксонског правног подручја определио за систем контроле уставности путем посебног уставног суда.

У англосаксонским земљама пак, преовлађује *систем контроле уставности путем редовног судства*. У ширем смислу речи може се рећи да су и редовни судови уставни судови када решавају о уставно-правним питањима, тј. повредама устава.¹⁰¹ Мада устав САД није изричито утврдио право судова, па ни Врховног суда да одлучују о уставности закона, још у првом периоду важења устава (почев од 1803. и

¹⁰⁰ П.Николић, *Уставно право*, стр. 300.

¹⁰¹ Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 638.

судске одлуке *Marbury v. Madison*) учврстило се тумачење и пракса да је овакво овлашћење судова израз природе судске функције. С обзиром на значај овог тумачења и принципа данас многи писци сматрају да и судију Маршала треба уврстити међу творце америчког устава.

По америчком схватању судови суде не само о законитости појединачних правних аката и радњи, већ обезбеђују спровођење правне хијерархије у целини, што значи да обезбеђују склад између општих правних аката, укључујући ту и склад закона са уставом. Међутим, амерички правни систем *не познаје апстрактни уставни спор*, већ је овакав спор могућ само поводом неког *конкретног спора* који се већ води. Као и свака одлука редовног суда и одлука о уставном питању производи правно дејство само између странака. Међутим, с обзиром на прецедентни карактер америчког права, ово дејство се проширује и судска одлука и правно и фактички делује према свима (*erga omnes*). Суд својом одлуком не укида неуставни закон или пропис и тиме избегава формално залажење у законодавну власт, већ одбија примену тог прописа, што се с обзиром на правне последице у основи своди на исто. Неуставни пропис формално и даље важи, али се не примењује. Америчко схватање о праву редовних судова да контролишу уставност закона током 19. и 20. века је прихватила и велика већина латиноамеричких земаља.

Према томе, функција контроле уставности, која логички произлази из постојања чврстог устава, знатно је претходила настанку посебних, специјализованих органа, односно судова за њено вршење. И данас је спорно да ли је функција контроле уставности потпуно посебна правна функција (ближа законодавно-политичкој, но судској функцији како то мисли Келзен), што имплицира систем посебног уставног суда или је она подфункција шире судске функције, што имплицира систем обезбеђења уставности путем редовних судова. Одговор на ово питање не може бити уопштен већ зависи од природе односног правног система. Једном речју, могуће су различите конструкције правних функција, а саме конструкције су производ субјективних правних и политичких схватања.

Главни смисао контроле уставности је подвођење парламента тј. законодавне власти под правни поредак тј. устав. Путем контроле уставности закона парламент се у држави у којој влада уставност доводи у исти положај у коме се налази управна власт када доноси уредбе и друге акте у држави у којој влада законитост. Једном речју, *правна држава свој врхунац достиже у уставној држави* тј. у држави у којој је обезбеђена не само законитост, већ и уставност. Уставна држава уједно је *судска држава* јер само суд, без обзира да ли је реч о редовном или посебном, уставном суду, може да обезбеди поштовање права тј. устава и закона. У неким земљама уставни суд обезбеђује не само уставност већ и законитост. Међутим, обезбеђење уставности је оно што је битно, историјски ново и карактеристично за уставни суд. Обезбеђење законитости је саставни део редовне судске функције. Међутим, право судова да обезбеде поштовање устава, односно уставности је у многим земљама и правно и политички било оспоравано. Ово право је било оспоравано зато што оно подразумева правну и политичку контролу над парламентом као законодавном влашћу. Они који су оспоравали право судова (било редовних или уставних) да врше правну контролу над парламентом, указивали су да се суду, који је по својој природи бирократска и неизборна (неполитичка) власт, не може дати право да контролише одлуке представничког тела, које је демократски, путем избора легитимисано да представља суверени народ. Једном речју, начела народне суверености и чврстог устава односно уставности су делимично супротстављена. У случају сукоба ових

начела, по мишљењу критичара судске контроле, предност треба дати суштини а не форми, а то значи да актуелној политичкој вољи сувереног народа и представничког тела треба дати примат над формом тј. крутим и беживотним текстом устава.

Контрола уставности закона оспорава се и са становишта начела поделе власти. Истиче се да би право судске власти да контролише уставност закона, представљало претерано задирање у домен законодавне власти. Са таквим овлашћењем судска власт би се успоставила као својеврсни негативни законодавац, тј. *par excellence* политичка власт.

После озбиљне анализе овога питања мора се признати да су аргументи критичара судске контроле уставности исто тако озбиљни као што је озбиљна и потреба за контролом уставности. Аргументи у прилог и против судске контроле уставности сугеришу да је неопходан уравнотежен и промишљен механизам контроле уставности, а посебно уставности закона. Овај механизам би требало да обезбеди како контролу над законодавном влашћу парламента, која се као и свака друга власт може злоупотребити, тако и механизам који би спречио да се судска контрола законодавне власти злоупотреби. Овај механизам је тешко конструисати, јер на том путу стоји неколико начелних препрека.

Као прво, како контролисати највишег контролора, а да се не успостави неки нови контролор? И ко би онда њега контролисао? Као друго, судска власт која контролише уставност закона мора бити независна да би била објективна. Како онда обезбедити одговорност и контролу те независне власти? Као треће, законодавна власт је првенствено политичка, а судска власт је формално, чисто правна, мада је и она у извесној мери политичка. Како обезбедити разумевање ове две власти када су мотиви и природа њихових одлука сасвим различити? Законодавац се руководи пре свега актуелном вољом политичке већине, док се суд руководи пре свега формално логичким разлозима и потребом да се обезбеди правна хијерархија. У упоредној пракси су, како ћемо видети, понуђена различита решења за уравнотежење изнетих потреба, односно захтева.

При конструисању адекватног механизма за контролу уставности, а пре свега уставности закона, треба поћи од следећих премиса:

1. овлашћење за контролу законодавне власти је по форми правно, али је по својој природи првенствено политичко, те стога треба да буде поверено органу који има снажно изражен политички карактер. Стога је боље да тај орган буде посебан уставни суд, као судско-политички орган, а не редован суд;

2. овлашћења и нарочито пракса тумачења уставног суда морају бити рестриктивни. Овим принципом се ублажавају последице које произлазе из пуне независности уставног суда и одсуства механизма његове одговорности;

3. начин избора и састав уставног суда морају бити такви да истовремено обезбеде и правну и политичку компетентност судија, а са друге стране, уравнотежен утицај законодавне, управне и судске власти, као и политичке већине и опозиције при избору судија;

4. с обзиром да је уставни суд не само правна већ у извесном смислу политичка власт, његов положај не би требало да се налази ван сфере дејства система кочница и равнотежа. То практично значи да принцип по коме су одлуке уставног суда правоснажне, и без права жалбе треба одбацити, при чему парламенту треба признати рестриктивно постављено право да после апелације на одлуку уставног суда, квалификованом већином стави вето на ову одлуку. На тај начин би се успоставила равнотежа између парламента као активне и уставног суда као негативне

законодавно власти. Садашње стање регулативе у већини земаља које дозвољава да уставни суд, без механизма контроле и одговорности, а посебно без права жалбе, поништава акте демократски изабраног представничког тела није прихватљиво.

У земљама које у сукобу начела народне суверености и контроле уставности рада законодавне власти дају примат народној суверености изражена је одбојност према судском облику контроле уставности. У овим земљама постоје различити *системи политичке контроле уставности*. Постоје два главна система политичке контроле. Према првом, ту контролу врши сам парламент, најчешће путем посебног уставног одбора или комисије. Овај облик контроле је преовлађивао у 19. веку и првој половини 20. века. Он се своди на самоконтролу и самоограничење, те стога није особито ефикасан. После Другог светског рата био је шире прихваћен само у социјалистичким земљама, мада су неке од њих касније увеле уставни суд.

Према другом систему политичке контроле, она се поверава посебном политичком органу различитом и од парламента и од суда. Овлашћења овог органа су различита, мања или већа, а неки од ових органа имали су право и да укидају законе. Овај систем контроле традиционално је прихваћен у Француској у којој постоји још од устава из 1799. када је контрола уставности под утицајем идеја опата Сјејеса поверена Сенату. И касније по уставу из 1852. ова контрола је такође била поверена Сенату. По уставу из 1946. контролу уставности је вршио Уставни комитет.

Овај облик контроле постоји и по важећем уставу Француске из 1958. Устав установљава Уставни савет који броји девет чланова са мандатом од девет година. По три члана Уставног савета именују председник Републике, председник Националне скупштине и председник Сената. Савет је поред осталог, надлежан и за контролу уставности закона. Контрола је превентивна и врши се пре проглашења закона, с тим што органски закони обавезно подлежу контроли. Дејство одлуке Уставног савета је у томе што одредбе закона за које се утврди да су неуставне, не могу бити проглашене, ни примењене. Против одлуке Уставног савета није могућа жалба.

Анализом постојећих система контроле уставности може се доћи до закључка да се ови системи међусобно разликују не само по органу контроле, већ и по другим елементима. По времену када се врши контрола разликују се *претходна* (у Француској) и *накнадна* контрола (у системима редовног и уставног судства). Контрола такође може бити *факултативна* и *обавезна* (органски закони у Француској). Зависно од тога да ли је контрола уставности закона односно прописа основно питање ради кога је покренут судски поступак или се о овом питању расправља поводом неког конкретног спора између странака, при чему се указује на неуставност неког прописа, разликују се *непосредна (апстрактна)* и *посредна (акцесорна) контрола*. Према правном дејству одлуке органа који врши контролу разликују се систем у коме ова одлука има *карактер и снагу прописа* (у системима уставног суда и у Француској) и систем у коме одлука има *карактер појединачног судског акта* који делује према конкретним странкама. Овај систем најчешће постоји у земљама англосаксонског права, а услед деловања прецедентног система посредно се у свом дејству изједначава са првим системом.

2. Надлежност уставних судова – Уставни судови су надлежни за решавање уставних спорова тј. спорова поводом повреде устава. Под овим споровима се у неким земљама подразумевају само спорови уставности закона. У другим земљама уставни суд је надлежан и за оцену уставности других прописа тј. општих аката. Постоје и земље у којима уставни судови врше контролу не само уставности, већ и

законитости прописа.

Свим системима је заједничко то да је *предмет контроле пропис* тј. општи правни акт, с тим да је ширина контроле у појединим земљама различито постављена. У сваком случају оцена уставности закона је главна функција уставних судова, јер без ње не би имало сврхе њихово установљивање. Све друге функције, односно надлежности уставних судова могли би да обављају и редовни судови. Подвођење управе под право односно закон обезбеђено је још у фази тзв. законске државе, док је са појавом контроле уставности закона дошло до подвођења парламента као законодавне власти под право односно устав.

У нашој земљи према важећем уставу, уставни суд је надлежан да врши и контролу уставности и контролу законитости општих аката. Уставни суд одлучује и о другим питањима набројаним у члану 167. Устава. Та питања се тичу:

1. решавања различитих сукоба надлежности,
2. одлучивања о изборним споровима за које нису надлежни редовни судови,
3. забране рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана,
4. уставни суд може вршити и друге послове одређене законом.

У неким земљама (Немачка, Аустрија, Италија) уставни судови су надлежни и за одлучивање о оптужбама поводом правне одговорности високих државних функционера.

За наш правни систем је до сада била типична накнадна провера уставности и законитости општих правних аката. Међутим, Устав из 2006. унео је у том погледу једну важну новину. Према члану 169. Устава на захтев једне трећине посланика може доћи и до претходне контроле уставности закона који је изгласан, а указом још није проглашен. У том случају поступак за оцену уставности више не може бити покренут против закона чија је усклађеност са уставом утврђена пре његовог ступања на снагу.

У нашој земљи, као и у Немачкој, Аустрији и Швајцарској постоји институт *уставне жалбе*. Овај институт омогућује да уставни суд заштити људска и мањинска права и слободе зајемчене уставом и онда када је до повреде дошло путем појединачног правног акта или радње државног органа или организације која врши јавна овлашћења. Услов за обраћање уставном суду је да су претходно исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Ова надлежност представља изузетак од правила да је предмет контроле, односно надлежности уставног суда пропис, односно општи правни акт. Овај изузетак је допуштен ради боље заштите уставних права грађана, јер је пракса показала да се она подједнако, па и више угрожавају појединачним, но општим правним актима.

3. Поступак избора и састав уставног суда – Уставни суд има 15 судија који се бирају и именују на девет година (члан 172). Једно лице може бити бирано односно именовано за судију највише два пута. За судију уставног суда се бира односно именује истакнути правник који мора имати најмање 40 година живота и 15 година искуства у правној струци.

Независност и неутралност уставног суда обезбеђује се поступком односно начином његовог избора. Поступак избора онемогућава било коју од три власти да стекне доминантну позицију при избору судија. Свака од три власти, народна скупштина, председник републике и Врховни касациони суд, има право да изабере

пет судија са листе коју предложи друга власт. Овај принцип устав разрађује тако што одређује: „Народна скупштина бира пет судија Уставног суда између десет кандидата које предложи председник републике, председник републике именује пет судија Уставног суда између десет кандидата које предложи Народна скупштина, а општа седница Врховног касационог суда именује пет судија између десет кандидата које на заједничкој седници предложи Високи савет судства и Државно веће тужилаца“ (чл.172.ст.3).

Независност уставног суда гарантована је и тиме што устав одређује да мандат судије може престати само из разлога који су утврђени у уставу. Тих разлога има четири. Мандат судије може престати: (1) истеком времена за које је судија изабран; (2) на лични захтев; (3) када испуни услове за пензију; (4) када буде разрешен.

Судија уставног суда разрешава се „ако повреди забрану сукоба интереса, трајно изгуби радну способност за дужност судије Уставног суда, буде осуђен на казну затвора или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности судије Уставног суда“ (чл.174.ст.2).

О престанку мандата судије уставног суда Народна скупштина доноси одлуку већином гласова укупног броја посланика.

Према члану 173. став 2. Устава судија Уставног суда ужива имунитет као народни посланик. О његовом имунитету одлучује уставни суд.

4. Дејство одлука уставног суда – У системима у којима се заштита уставности поверава посебном уставом суду, а такав систем постоји и код нас, одлука уставног суда има *опште дејство*. Према уставу „одлуке уставног суда су коначне, извршне и опште обавезујуће“ (чл.166.ст.2). Опште дејство судске одлуке је последица природе спора који се води пред уставним судом, а он има непосредан и апстрактан карактер, што значи да се одлука суда односи непосредно на оцену сагласности неког прописа са уставом или законом. С обзиром да пропис који је предмет оцене има опште дејство, то и одлука уставног суда о престанку важења овог прописа мора имати опште дејство. Она ступа на снагу даном објављивања у службеном гласилу, што значи да ће деловати у будућности, а не ретроактивно, тј. почев од доношења прописа за који је утврђено да је неуставан односно незаконит.

Коначност одлуке уставног суда значи да је одлучивање пред овим судом, за разлику од одлучивања пред редовним судовима једностепено, тј. да на његове одлуке није дозвољено изјављивање ни редовних ни ванредних правних лекова. Извршност одлука уставног суда је последица њихове обавезности. Извршавање одлука уставног суда уређује се законом, с тим да сам уставни суд својом одлуком може одредити начин њеног извршења, када је то потребно.

5.5 ПРАВНА ДРЖАВА И ВЛАДАВИНА ПРАВА

О појму правне државе и појму владавине права постоје различита мишљења. Самим тим постоје и различита мишљења о односу ових појмова. Према најраширенијем схватању, нарочито у Европи, суштина правне државе је у ограничењу државне власти путем права тј. закона. Правна држава служи спровођењу закона, правна држава је исто што и законска држава, односно уставна држава. По овом схватању при оцени ваљаности аката државне власти меродавно је

правно тј. уставно и законско мерило. Чисто политичка и морална мерила немају правни значај. Ово гледиште обично се назива формалноправним, позитивноправним или легалистичким.

Појам владавине права такође се везује за ограничење државне власти путем права, али се право не изједначује у позитивноправном духу са законом. Одступање појма владавине права од појма правне државе код различитих писаца веома варира, а највеће је код присталица природно-правног схватања према којима је право скуп универзалних, свевремених, метаправних правила и принципа. Према присталицама овог схватања ваљаност аката државне власти не цени се само према правилима која имају правну форму (позитивноправним правилима) већ и према одређеним моралним и политичким начелима (идеалима). Овде се међутим поставља питање зашто би нека начела имала карактер важећих мерила када то није унапред и изричито предвиђено. При томе је јасно да је избор политичких и моралних начела која се узимају за мерило ваљаности сасвим произвољан и да одговара субјективним погледима оних који доносе процену. Ванправни карактер ових начела намеће питање чему уопште служи право, ако ћемо се руководити ванправним, чисто политичким и моралним начелима.

Недостатак првог, формалноправног, позитивноправног гледишта је превелика везаност за правни односно законски текст и унапред утврђена изричита мерила, док је недостатак другог природноправног, либерално-демократског гледишта у ослањању на потпуно произвољна, субјективна мерила ваљаности која немају основ у унапред и званично донетим актима.

Треће, компромисно гледиште покушава да изнађе средњу, праву меру у односу на изнете крајности. Оно решење види у ослањању на начела и идеале али само у мери у којој су они конституционализовани тј. уграђени у устав тј. важеће право. С обзиром да велика већина важећих устава независно од тога каква је политичка пракса, конституционализује тековине политичке модерности, а посебно личну и политичку слободу и правну једнакост, при оцени ваљаности аката државне власти можемо се ослонити на мерила која су истовремено 1. формално и унапред утврђена, 2. довољно општа и еластична да превазиђу крутост и недостатке писаног захтева. Имајући ово у виду може се констатовати да су поводи спора између позитивноправне и природноправне школе умногоме објективно превазиђени и да се дискусија о овом питању добрим делом заснива на теоријској и идеолошкој инерцији. Велика предност компромисног гледишта је и у томе што његовим прихватањем долази до знатног приближавања и готово изједначења појмова правне државе и владавине права.

ТРЕЋА ГЛАВА

СИСТЕМИ ВЛАСТИ

1. АМЕРИЧКИ ПРЕДСЕДНИЧКИ СИСТЕМ

1. Појам и обележја - У циљу бољег разумевања далјег текста прво ће полазећи од начела поделе власти укратко бити изложен појам и обележја овог система:

1. *Законодавна власт* је поверена снажном дводомом Конгресу. Представнички дом се бира на две године, а Сенат на шест година с тим што се једна трећина Сената мења сваке две године у исто време када и Представнички дом.

Управна власт је моноцефална, поверена је председнику кога бира изборни колегијум, изабран од народа, на фиксни период од четири године, уз могућност једног реизбора.

Судска власт је поверена савезним судовима на челу са Врховним судом.

2. У овом систему *управна власт не произлази из законодавне, нити јој политички одговара*. Председник политички одговара само на изборима, а кривично-правно пред Сенатом. Mid terme elections за Представнички дом, који се одржавају после две године председничког мандата, истовремено су један

вид изјашњавања о политици председника, тј. о његовој политичкој одговорности. На овим изборима, који се формално не тичу његовог мандата, председник може изгубити политичку подршку једног или оба дома Конгреса.

Обе власти, и легислатива и егzekутива, произлазе непосредно или посредно из народа, што значи да су власти *раздвојене*. Надлежности су, такође, раздвојене (*изражена је строга подела власти и равнотежа власти*), преплитање овлашћења је знатно редуковано у односу на парламентарни систем.

Због одсуства политичке одговорности управне власти *координација две власти није обезбеђена*, већ зависи од страначких односа између управне и законодавне власти, што је главни проблем председничког система.

С обзиром на овакве односе две власти, *власт председника није нужно јака, али је стабилна*.

У систему не постоји орган или механизам политичке арбитраже у случају сукоба председника и Конгреса. У председничком систему не постоји право распуштања Конгреса, тј. ванредни парламентарни избори на којима би се разрешила политичка криза, као што не постоји ни смењивање председника. У овом систему равнотежа је статичка, а не динамичка, као у парламентаризму.

3. Председник именује министре, који су му подређени. У овом систему не постоји влада као посебно колегијално тело. Најважнија именовања на управне и судске положаје, према уставу захтевају сагласност Сената, али се у пракси развио уставни обичај да се сагласност не ускраћује из чисто политичких разлога, што значи да председник ужива широку дискрецију при својим именовањима.

4. Председнички систем у САД функционише на уобичајени начин само уз претпоставку постојања *изборног система релативне већине* и избора изборника за председничке изборе релативном већином при чему изборне јединице чине поједине државе.

5. Председнички систем у САД функционише на уобичајени начин само уз претпоставку постојања специфичног страначког система. Постоје две традиционалне, слабо дисциплиноване странке. Систем стога функционише на готово нестраначки, компромисан начин. Блокаде у пракси нису тако честе. Територијално – политичка лојалност посланика је јака од страначке лојалности. За разлику од парламентарног система у коме парламентарна већина обједињава скупштинску већину и владу, у председничком систему раздвојеност власти и слабост странака омета политичко обједињавање две власти. У председничком систему не постоји класична парламентарна већина. Без обзира да ли домови Конгреса председнику пружају подршку или су у опозицији, ни подршка ни опозиција нису монолитне, ни безусловне. У оба случаја нужни су сарадња и компромис, с тим што је потреба за сарадњом и компромисом израженија када бар један од домова држи друга странка. Слаба дисциплинованост странака омогућава да се у значајној мери ублаже последице могуће некоординираности две власти.

Услед одсуства механизма парламентарне одговорности, политичка контрола у председничком систему има слабо изражен страначки карактер, претежно је *међуорганска*, док је у парламентарном систему контрола *унутарорганска* између парламентарне већине и опозиције. У парламентарном систему и односи у парламентарној већини имају битно страначки карактер, што значи да странке контролишу једна другу.

2. Председнички систем и подела власти – Систем власти у Сједињеним Америчким Државама уобичајено се назива „председничким системом“. Притом, он се готово редовно дефинише као систем релативно строге поделе власти. У почетку, изразом „председнички систем“ означавала се, пре свега, чињеница особене, моноцефалне организације егzekутиве. Касније, овај израз све више постаје синоним за доминантну позицију председника у уставно-политичком систему.¹⁰² С обзиром на то да су се током времена смењивала различита тумачења устава и да је председник у реалном политичком процесу имао различит положај и снагу, неки писци исправно указују на чињеницу да би неутралнији и исправнији назив овог система био „председничка влада“.¹⁰³ Други, пак, сматрају, да је, када се посматрају не само положај и облик извршне власти већ и систем у његовој укупности, тачније да се он означи као „конгресно-председнички режим“. Назив „председнички систем“ није сасвим у складу ни са уобичајеним тумачењем, према коме се овај систем објашњава као релативно строга подела власти. Таква подела власти подразумева непостојање, доминантног фактора у систему, а поготову доминацију егzekутиве која је, са становишта материјалне поделе функција, по природи ствари, слабија власт од легислативе.

Уобичајена квалификација о председничком систему као „релативно строгој подели власти“ је прилично неодређена. Овај појам објективно посматрано обухвата целу скалу квалитета од нешто ублажене строге поделе власти до поделе која је толико ублажена да се може поставити питање да ли је у конкретном случају уопште реч о подели власти. Све зависи од тога колико се релативизује квалификација о строгој подели власти. Појам „релативност“ притом служи и као чаробна формула која треба да обезбеди кохерентност две, на први поглед супротне квалификације, једне према којој је амерички систем, систем строге поделе власти и друге, према којој је у том систему истовремено заступљено начело провера и равнотежа, што је логички посматрано иначе противуречно. Одредбу о кочницама и равнотежи стога треба схватити као главни путоказ за тумачење садржаја појма „релативно строга подела власти“.

Одредба о кочницама и равнотежи такође указује на још један важан аспект који се мора имати у виду када се одређују смисао и домет исказа о „релативно строгој подели власти“. Кочнице и равнотежа подразумевају уравнотежене и динамичне односе интервенције и заустављања у односима између све три власти, а пре свега између легислативе и егzekутиве. Идеја о проверама и равнотежи одбацује статичко схватање поделе власти према коме је свака власт везана за једну материјално-правну функцију, при чему се не меша у послове односно функције других власти. Тако се показује да строга подела власти нужно имплицира схватање поделе власти као поделе на различите материјално-правне функције и истовремено статичке односе између различитих власти. Главни елемент статичког схватања у америчком уставном систему огледа се у чињеници да шеф егzekутиве не може распустити представничко тело, нити оно може позвати на одговорност и сменити председника. Ипак, у америчком систему постоји не само статичка равнотежа, кроз уравнотежену поделу надлежности (изоловањем власти), већ и динамичка равнотежа, кроз уравнотежена овлашћења која имају поједине власти у својим међусобним односима. Динамична равнотежа, пак, подразумева цепање појединих материјално-правних функција, тј. њихово заједничко вршење од

¹⁰² С. Сокол, *Организација власти*, стр. 89.

¹⁰³ Исто.

стране барем две уставне власти. Из тога произлази да свако од два главна теоријска схватања о садржају појма поделе власти налази свој основ у америчком уставном систему. Поделу власти стога треба схватити као широк принцип који може имати различита значења, зависно од уставне операционализације.

Подела власти и провера и равнотежа власти у америчком систему су истовремено равнотежа надлежности и динамичка равнотежа, активни еквилибријум. Динамика у односима власти у америчком систему има границу у непостојању права распуштања представничког тела и права да се смени шеф егзекутиве. Пошто власти не могу елиминисати једна другу, оне су нагнате на сарадњу и координацију, што нарочито долази до изражаја уколико легислативу и егзекутиву контролишу различите странке.¹⁰⁴ *Сарадња и координација*, према томе, постоје како у парламентарном, тако и у председничком систему, мада су изазване различитим разлозима и остварују се на различите начине. Детаљнија и суптилнија анализа показује да су једностране прикази у којима се амерички систем квалификује само као релативно строга подела власти, а парламентарни систем као умерена подела, равнотежа и сарадња власти. У оба система присутни су како елементи поделе власти, тако и елементи равнотеже и сарадње. Међутим, механизам тј. начин остварења тих принципа је различит, јер произлази из различите конструкције тих система. С обзиром на то да је у америчком систему примењена строга подела власти која се оснива на статичкој равнотежи, дејство страначког фактора у парламентарном и председничком систему је умногоме специфично.

3. Уставни оквир – Устав Сједињених Америчких Држава предвиђа постојање три посебне и одвојене власти: законодавне, извршне и судске. Према Уставу, Конгрес је носилац законодавне власти, председник САД извршне, а Врховни суд судске власти.

3.1. Конгрес САД је дводомо представничко тело састављено од Представничког дома као доњег дома и Сената као горњег дома. Конгресни домови заседају истовремено, али одвојено. Пуноважна одлука донета је када оба дома донесу истоветну одлуку. У случају различитих одлука домова, спроводи се поступак међусобног усаглашавања.

Према Уставу, Конгрес има изврстан примат у систему власти. Већина федералних надлежности набројаних у првом члану осмог одељка припадају Конгресу. Правно гледано, само Конгрес оличава Сједињене Америчке Државе, он има пуну власт у области законодавства и финансијских питања. Гледано с правне и политичке стране, председник не може владати без сарадње Конгреса. Дводома структура представничког тела у САД условљена је федералним карактером земље. Начелно, председнички систем не захтева нужно постојање дводомог представничког тела. Оба дома данас бирају непосредно грађани општим, тајним гласањем. Домови су у начелу равноправни, мада нешто дужи мандат Сената (шест година) и извесне надлежности којима располаже доводе до његове преваге у Конгресу. За разлику од двогодишњег мандата чланова представничког дома, мандат чланова Сената (сенатора) је шест година, с тим што се сваке друге године обнавља 1/3 чланства. Дужи мандат даје сенаторима већу независност, док мали број чланова Сената доприноси престижу те функције. Од усвајања `17. Амандмана (1913), који је одредио да и сенаторе

¹⁰⁴ Види шире: Р. Марковић, *Извршна власт*, стр. 364.

бирају грађани, Сенат је стекао демократски легитимитет који му је обезбедио примат у оквиру Конгреса. Овлашћења Сената у области извршне власти проистичу из тога што су уставотворци овај орган првобитно замислили као велики савезни савет с којим би се председник саветовао и који би му помагао, првенствено у спољнополитичким пословима. Таква концепција сената је унеколико израз претходне конфедералне прошлости.

Сенатом председава потпредседник САД, али он нема право гласа осим у случају када се гласови једнако поделе. Представнички дом представља грађане САД и бира се по принципу један човек – један глас, док Сенат представља федералне јединице и бира се по принципу једна савезна држава – два сенатора. Избори за измену целокупног Представничког дома су истовремени с председничким, што значи да следећи избори падају крајем друге године председничког мандата (*mid terme elections*). Истовременост избора за Председника и Представнички дом омогућава да странка која је надмоћна у датом тренутку освоји оба органа, чиме се обезбеђује складна сарадња легислативе и егzekутиве. Међутим, кратак мандат Представничког дома и постојање „*mid terme elections*“ представљају реалну опасност да председник у средини мандата изгуби законодавну подршку својој политици. Председник је тада у ситуацији да мора у значајнијој мери да прилагођава своју политику саставу и политици домова у Конгресу.

Неједнако трајање мандата председника и Представничког дома подразумева постојање „*mid terme election*“, што омета наизменично смењивање странака на власти. Услед тога што слабија странка најчешће контролише барем један уставни орган у Сједињеним Америчким Државама без обзира на двостраначки систем, не постоји тако јасна одговорност странака на власти као у Британији. До сада је постојало неколико различитих предлога за промену устава који су предвиђали изједначење трајања мандата кључних уставних фактора у циљу укидања „*mid terme election*“, али ни један од тих предлога до сада није усвојен.

Од шездесетих година 20. века у Сједињеним Америчким Државама опадају и број бирача који излазе на изборе и њихова страначка опредељеност. Последња појава назива се „*split ticket*“ (подељено гласање за различите странке на истовременим изборима). Политички аналитичари нису до краја сигурни да ли је главни узрок те појаве свесно опредељење бирача за поделу кључних положаја између различитих странака, или, пак, давање предности реизбору већ изабраних¹⁰⁵ (скоро сви председници који су се поново кандидовали били су поново изабрани осим Форда и Картера; сличан је случај и са Сенатом у 75% случајева и са Представничким домом у 90% случајева). Пошто подељено гласање примењује око половине бирача, више није сигурно да ли председник и у првој половини свог мандата може да обезбеди законодавну и политичку подршку Конгреса. Ствар је још компликованија с обзиром на чињеницу да се сваке две године мења само једна трећина сенатора, што може довести до тога да у Сенату и Представничком дому доминирају различите странке. Пошто су домови у начелу равноправни, таква ситуација прети блокадом, не само у односима домова и председника, већ и у односима између домова.

У америчком систему председничке владе не постоје правне претпоставке које би обезбедиле наизменичну смену странака на власти. У

¹⁰⁵ Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 197.

Сједињеним Америчким Државама су, по правилу, обе главне странке истовремено заступљене у главним органима власти. Таква ситуација тера странке на сарадњу услед чега слаби страначки карактер власти, који у америчком систему и иначе није снажније изражен. Поред тога што амерички систем не обезбеђује постојање странке на власти, непостојање сталне политичке одговорности шефа егzekутиве пред Конгресом такође је фактор који слаби улогу странака у систему. Странке у Сједињеним Америчким Државама своју активност везују пре свега за изборе, нарочито оне за положај председника, док у међувремену страначка активност и страначке борбе знатно слабе. Уколико постоји кохабитација власти, што је последњих деценија најчешћи случај, сарадња између странака није ништа мања од њихове борбе.

Непостојање наизменичности странака у вршењу власти најбоље илуструју следећи подаци: од 1954. до 2003. године; током 49 година власт је била подељена такође током 2/3 периода. За време два мандата председника Клинтона (1993–2001) републиканци су држали Представнички дом током 3/4 времена (три од четири двогодишња мандата).

Тако компликована уставно-страначка ситуација онемогућава бираче да стекну јасну слику о политици и тиме, одговорности појединих уставних фактора односно странака. Можда је управо због тога подељено гласање толико раширено. Његова примена продубљује правну поделу власти, на којој инсистира устав, политичком поделом власти између различитих странака. Делује парадоксално, али управо та подела приморава уставне факторе, а пре свега председника, на сарадњу. У истом парламентарном систему није могуће да легислативом и егzekутивом владају различите странке. Зато се парламентарни систем назива *системом међузависности власти путем интеграције*. У председничком систему таква ситуација је и правно и политички могућа, па и честа. Стога председнички систем функционише на сасвим различите начине, зависно од тога да ли су легислатива и егzekутива обједињене путем једне странке или их контролишу различите странке. Зависно од те чињенице, *систем осцилира између „легалне диктатуре председника“ и кохабитације која се лако може претворити у блокаду*. Мада је у оба случаја нужна извесна сарадња председника с домовима Конгреса, императив сарадње је посебно наглашен у ситуацији када поједине уставне факторе контролишу различите странке.

Наведена анализа показује једностраност схватања која сарадњу власти везују искључиво за парламентарни систем. Управо подела власти и независност уставних фактора подразумевају сарадњу (координацију) без које би систем био блокиран. Стога систем власти у Сједињеним Америчким Државама неки писци називају *системом међузависности власти путем координације*.¹⁰⁶ Сарадња власти, према томе, постоји и у систему парламентарне и у систему председничке владе, с тим да у сваком од њих има другачије разлоге и облике. Сваки систем поделе власти уједно је и систем координације и сарадње власти, с тим што су њихови облици различити.

3.2. Председник - Извршна власт је моноцефална и у целини је поверена председнику Сједињених Америчких Држава. Према речима Бирдоа, оригиналност америчке демократије с гледишта уставне формуле лежи у институцији председника.¹⁰⁷ Он је од стране уставотвораца био замишљен као

¹⁰⁶ О томе види шире: Р. Марковић, *Извршна власт*, стр. 364.

¹⁰⁷ Наведено према: Р. Марковић, *Извршна власт*, стр. 215.

фузија положаја и достојанства краља и првог министра.¹⁰⁸ Председник је истовремено шеф државе, шеф извршне власти, шеф дипломатије и главни командант оружаних снага.

Избор председника – Према Уставу, председник се бира посредно, од стране изборника (електора) који су посебно изабрани за тај задатак. Због начела поделе власти, уставотворци избор председника нису поверили Конгресу. Истовремено, они су избегли да избор повере непосредно народу, јер су сматрали да би тако изабран председник био исувише снажан, склон демагогији, па и тиранији.¹⁰⁹ Устав предвиђа посредне изборе за председника на којима свака држава „на начин како њено законодавно тело одреди“ именује онолико изборника колико износи укупан број сенатора и чланова представничког дома те државе у Конгресу. Данас има укупно 538 изборника. У почетку изборнике су у готово свим државама бирала њихова законодавна тела. Касније је тај избор поверен грађанима дотичне државе. Према законима о избору изборника,¹¹⁰ они се бирају релативном већином према јединственим листама које подносе политичке странке. То, практично, значи да су сви изборници из једне државе припадници исте странке која је победила на изборима у тој држави.

Мада Устав изборницима оставља пуну слободу опредељења постепено је настао уставни обичај да они гласају за кандидата своје странке. Ипак, било је случајева, па и у новијој историји (1960, 1968, 1972, 1976), да су изборници гласали према сопственом опредељењу, супротно страначкој припадности.¹¹¹ Према мишљењу Врховног суда (одлука *Ray v. Blair*, 1952), није противно уставу да државе својим законодавством наметну изборницима императиван мандат, или, пак, да им оставе пуно дискреционо право да гласају по слободној савести. Укупно гледано, не би се могло рећи да су изборници пуки аутомати који гласају по вољи својих странака. Они и даље имају одлучујући уставни значај.

Ваља приметити да постојећи начин избора председника постоји и опстаје само под условом да су истовремено испуњене две претпоставке:

- 1) закон о избору изборника који се заснива на гласању о јединственим листама релативном већином и
- 2) страначки систем с две странке.

Уколико би страначки систем постепено еволуирао ка вишестранаштву, политички систем би се из основа изменио и без промене устава. У случају да ниједан кандидат за председника не добије апсолутну већину гласова изборника, Устав предвиђа да Представнички дом тајним гласањем изабере председника између три кандидата с највећим бројем гласова. При томе представници не гласају појединачно већ се гласа по државама, стим што свака држава има један глас. У историји Сједињених Америчких Држава до сада се само два пута десио такав случај и то 1800. када је изабран Т. Џеферсон и 1825. када је изабран Џ. Адамс. Оба избора односе се на време у коме се политичке странке још увек нису развиле у пуном смислу те речи.

Систем избора председника путем изборника је резултат жеље очева

¹⁰⁸ Р. Марковић, *Извршна власт*, стр. 215.

¹⁰⁹ М. Јовичић, *Велики уставни системи*, стр. 87.

¹¹⁰ Овде није реч о законима у формалном смислу, већ о посебним правилима о уједначавању изборног законодавства држава.

¹¹¹ Види шире: Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 170.

оснивача да избор председника буде лишен странаčkih страсти. Они су сматрали да је најбоље да избор председника изврши једно тело независних, угледних грађана. Међутим, пракса, а нарочито централна улога политичких странака у изборном процесу, довели су до страначког карактера избора председника. Као и сваки модерни представнички систем, и председнички систем САД постао је страначки режим.

Дужина мандата - Председник се бира на мандат који траје четири године. Амандманом 21, усвојеним 1951, предвиђено је да ни једно лице не може бити изабрано на дужност председника више од два пута.

Кабинет – Устав прилично неодређено предвиђа да је надлежност председника „да се стара о тачном извршавању закона“. Председник може сазивати састанке на којима учествују поједини или сви секретари департмана. Састанак председника и свих секретара департмана постепено је прерастао у установу кабинета (коју треба разликовати од британског кабинета). Устав уопште не говори о кабинету, а и закони га само спорадично спомињу. Он је, према томе, готово неформалан, радни и саветодавни облик рада председника и секретара.

Поред седница кабинета, председник често одржава састанке с једним или више министара, зависно од питања која су на дневном реду. Председник именује и разрешава секретаре уз мишљење и пристанак Сената. У пракси се усталио уставни обичај да *Сенат председнику ретко ускраћује сагласност за именовање и разрешење секретара и других чиновника*. До сада је забележено само девет таквих случајева. У скорој прошлости Сенат је 1989. одбио предлог председника Џорџа Буша старијег да постави Џона Тауера за секретара одбране. Тада је први пут дошло до одбацивања председничког предлога на почетку новог председништва. Но, поред случајева формалног одбијања председничког предлога за именовање, несумњиво је постојао далеко већи број случајева у којима је председник унапред одустајао од своје намере да неког именује, с обзиром на предвидиву реакцију сенаторске већине. У вези с председничким правом именовања кандидата, ваља указати на уставну конвенцију „*senatorial courtesy*“ (сенаторске предусретљивости) према којој председник мора консултовати сенаторе одређене државе када је реч о именовању на положаје у тој држави. Уколико председник не консултује сенаторе, солидарност која постоји између сенатора, без обзира на њихову страначку припадност, блокираће његову кандидатуру.

Сматра се да уставни обичај према коме се председнику оставља дискреционо право при избору управних функционера, произлази из начела поделе власти. Уколико сва управна власт припада председнику, њему се мора оставити овлашћење у погледу избора људи који ће је спроводити и за које је он одговоран. Међутим, *Устав ништа не каже о опозиву управних функционера*. Џорџ Вашингтон, као први председник, успео је да наметне начело да секретари, чим су именовани уз сагласност Сената, даље зависе само од председника, који их слободно смењује. Према Ф. Ловоу, овај моменат је значајан јер је тако „једно усмерење развоја ка парламентаризму одмах отклоњено“.¹¹²

Краткоћа и недореченост америчког Устава оставиле су ипак простор да у околностима другачијег односа политичких снага дође и до његовог другачијег тумачења. Заоштрена ситуација у односима Конгреса и председника

¹¹² Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 132.

Ендруа Џонсона ескалирала је до покретања поступка импичмента баш поводом права председника да самостално врши смену секретара. Конгрес је 1867. изгласао *Tenure of office Act*, којим се у име строге примене начела паралелизма форми забрањивала било каква смена секретара без сагласности Сената. Пошто је председник Џонсон ипак самостално сменио секретара Стентона, Конгрес је искористио ту прилику да покрене поступак импичмента.¹¹³ На коначном гласању поводом једанаест оптужби недостајао је само један глас за двотрећинску већину која се захтева за смењивање председника. Ф. Лово указује на велики значај тог преседана: „... да се председник није до краја процедуре излагао осуди, тј. да је превентивно дао оставку, као што је то учинио лорд Норт у Енглеској и као што је то морао да учини председник Никсон 1974, отворила би се, несумњиво, бреша ка парламентаризму“.¹¹⁴ Врховни суд је тек 1926. спорни закон прогласио неуставним (*Myers v. United States*). Каснији развој праксе Врховног суда прецизирао је да председникова самосталност ипак може бити ограничена законом за функције које нису извршне, као што су нпр. регулаторне комисије или оне које не зависе непосредно од извршне власти.

Конгрес може законом предвидети услове који су неопходни за именовање на одређене управне положаје и на тај начин ограничити председника у слободном избору кандидата. Ф. Лово наводи да је „после смрти Гарфилда, кога је убио одбачени кандидат на федерални положај, Конгрес 1883. изгласао *Pendleton Act*, који је поставио темеље система непристрасног именовања (*merit system*) и увео комисију *Civil Service* за надзор администрације“.¹¹⁵ Данас, председник потпуно слободно врши именовања само за десетак процената свих руководећих положаја.

Законска ограничења председника – С обзиром на краткоћу америчког Устава, бројна уставна питања нису изричито регулисана, што Конгресу и Врховном суду оставља широк простор за законодавну и судску доградњу. Историја уставно-политичких односа у Сједињеним Америчким Државама показује да се законодавна доградња у више наврата одвијала у околностима заоштрених односа с председником, при чему је Конгрес покушавао да своја законодавна овлашћења искористи ради његовог зауздавања. Председник се таквим покушајима супротстављао ветом, при чему је постојање барем једне трећине припадника председникове странке у једном од домова Конгреса представљало чињеницу која је омогућавала опстанак вета, тј. немогућност његовог одбацивања двотрећинском већином. С обзиром на двостраначки систем, странка из које потиче председник готово увек барем у једном од домова поседује једну трећину чланова. Та ситуација би се потпуно изменила уколико би систем еволуирао у правцу вишестраначја. У таквом систему би се често догађало да председникова странка нема једну трећину места у домовима Конгреса, што би знатно увећало шансе за доношење закона срачунатих на слабење председниковог положаја.

Политичка и кривична одговорност председника – С обзиром на то да је према Уставу извршна власт поверена председнику, председник самостално утврђује политику. Конгрес нема право да се меша у вођење политике, док су секретари за спровођење политике лично одговорни председнику. У току трајања мандата председник није политички одговоран пред Конгресом, услед

¹¹³ Исто, стр. 133.

¹¹⁴ Исто.

¹¹⁵ Исто, стр. 176.

чега у САД не постоји институција гласања о поверењу влади. Током трајања мандата председник пред Конгресом може одговорати само кривично у поступку познатом под називом импичмент.

Иста ситуација постојала је раније, пре увођења политичке одговорности у Енглеској. Мада импичмент подразумева тешку и дуготрајну процедуру, он потенцијално садржи могућност еволуције ка парламентарној одговорности, што се у Енглеској и догодило. Та могућност произлази из чињенице да између чисто кривичне и чисто политичке одговорности постоји једна доста широка и нејасна прелазна зона. Неуспели покушај прве примене импичмента против председника Џонсона умногоме је одредио постанак *уставне конвенције о рестриктивном схватању кривичне одговорности председника*. При томе, двостраначки систем у коме председникова странка готово увек има барем једну трећину чланова у домовима Конгреса, представља значајну препреку која омета еволуцију кривичне одговорности председника у његову политичку одговорност.

3.3 Начело провера и равнотеже у односима Конгреса и председника

– Подела власти према правним функцијама у председничком систему изведена је много доследније него у парламентарном систему. У начелу, Конгрес је носилац законодавне, а председник извршне власти. Међутим, примена корективног начела „тежа и противтежа“ доводи до одређених одступања у примени начела поделе власти. Одређена одступања неминовна су јер без њих не би било могуће координисано функционисање система власти.

Иако је Конгрес носилац законодавне власти, председник има право вета које може уложити на изгласани закон. *Вето има суспензиван карактер* будући да поновно изгласавање закона од стране оба дома Конгреса двотрећинском већином доводи до тога да оспорени закон ступа на снагу. Међутим, с обзиром на то да председникова странка у домовима Конгреса обично има више од трећине посланика, односно сенатора, практично је тешко постићи двотрећинску већину у домовима Конгреса. *Услед тога, председников вето у зависности од састава домова Конгреса, најчешће има апсолутни карактер*. Имајући у виду ту чињеницу, може се закључити да председник располаже снажним средством утицаја на вршење законодавне делатности Конгреса. Он, у ствари, има негативну законодавну власт пошто може спречити да било који закон ступи на снагу.

У почетку, вето се користио само изузетно, што је вероватно и била интенција уставотвораца. Тек од 19. века коришћење вета постаје редовно и уобичајено. Председник Кливленд уложио је 684 вета; Ф. Рузвелт 631 вето; Труман 250 вета; Ајзенхауер 181 вето.¹¹⁶ Кенеди и Џонсон су ретко користили вето, Никсон и Форд чешће, што је такође чинио и Реган.

Међутим, председнику недостаје позитивна законодавна власт, с обзиром на то да он не може издејствовати да предлог који он подржава постане закон. Таква ситуација могућа је само уколико председникова странка има већину у оба дома Конгреса. Формално, према Уставу, председник нема право предлагања закона.

Према Уставу (други члан, трећи одељак), „председник ће обавештавати Конгрес, с времена на време, о стању федерације и скретати му пажњу на оне мере које буде сматрао потребним и делотворним“. *У пракси, писмене поруке (посланице) су прерасле у праву законодавну иницијативу*. Постоји више врста

¹¹⁶ Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 183.

порука. Постепено се уобичајило да се порука о стању федерације подноси једном годишње. Њу увек чита председник лично. Председници Џ. Вашингтон и Џ. Адамс читали су своју поруку пред оба дома Конгреса. Касније је та пракса прекинута током читавог века, да би је опет обновио В. Вилсон. Од тада се користи неравномерно, зависно од личности председника.¹¹⁷ Друге поруке председник често подноси указујући на одређене проблеме и начин како да се они реше. Уз поруку често иде и текст нацрта закона који председник предлаже. Те поруке домовима обично читају њихови секретари.

Мада ни устав, ни закон не утврђују право председника да доноси подзаконске нормативне акте, постепено се увредило схватање да ти акти, по природи ствари, представљају саставни део послова извршавања закона. Ти акти доносе се под називом „executive orders, executive agreements, proclamations“. Поред извршних подзаконских аката, *председник по овлашћењу Конгреса* и мимо ситуације ванредних околности *може доносити акта са законском снагом*. Према оцени Врховног суда, Конгрес је овлашћен да пренесе своје законодавне надлежности на председника уколико у Закону о овлашћењу (хабилитацији) одреди границе и мерила председниковог делања (*United States v. Rock Royal Cooperative, 1939; Hood and Sons v. United States, 1939*).¹¹⁸

Аналогно средствима утицаја којима председник располаже у односу на законодавну власт у складу с начелом „тежа и противтежа“, законодавна власт има средства утицаја у односу на председника. Тако Сенат учествује у вршењу извршне власти дајући мишљење и пристанак на именовање амбасадора, дипломатских представника и конзула и свих осталих службеника Сједињених Америчких Држава, укључујући и секретаре департмана. Сенат даје мишљење и пристанак у вези с међународним уговорима које склапа председник. Ту одлуку Сенат доноси двотрећинском већином.

Примена начела поделе власти у председничком систему условљава непо-стојање главних средстава утицаја између законодавне и извршне власти која постоје у парламентарном систему. У председничком систему, Конгрес не може изгласати неповерење председнику и влади као што ни председник не може распустити конгрес. Такви међусобни односи Конгреса и председника условљени су начелом поделе власти, сходно коме и Конгрес и председник имају самосталан извор власти у народу. Пошто народ бира и Конгрес и председника, који су међусобно независни, није могућа одговорност председника пред Конгресом, нити је могуће да председник распусти Конгрес. Сходно начелу поделе власти, функција председника и секретара неспојива је с посланичком функцијом. Министри немају приступ нити право говора у домовима Представничког тела, али могу присуствовати и говорити на законодавним и другим одборима.

4. Утицај странака на функционисање система власти – Чињеница је да амерички систем данас функционише као председничка влада. Такво функционисање произлази прво из чињенице да у Сједињеним Америчким Државама постоји двостраначки систем, а друго, из чињенице да је двостранаштво у овој земљи веома еластично, чак у тој мери да неки добри познаваоци сматрају да амерички систем готово да и није партијска владавина.¹¹⁹

Еластичност америчких странака произлази из чињенице да оне нису

¹¹⁷ Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 181.

¹¹⁸ Исто, стр. 175.

¹¹⁹ Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 204 и даље.

довољно централизоване, нити имају довољно изграђен страначки апарат. Америчке странке су дуго деловале више као коалиције локалних странака по савезним државама, но као јединствене странке. Данас то више није случај, али дисциплина у странкама још увек је далеко од онога што је уобичајено у Европи. Величина Сједињених Америчких Држава и разноликост социјалних и политичких прилика у појединим деловима земље такође су фактори који спречавају изградњу хомогених и дисциплинованих странака. У обе главне странке постоје снажне фракције везане за поједине делове земље. Подела је нарочито изражена између северних, либералних и јужних, конзервативних демократа, тако да неки писци сматрају да се, с обзиром на фракционализованост странака, иза двостранаштва заправо налазе барем три или четири странке. Коефицијент за израчунавање ефективног броја странака варира између 2,20 и 2,44 са средњим бројем од 2,40 током 25 избора, што је осетно више од средњег броја 2,11 током 14 избора за Велику Британију. Еластично двостранаштво које постоји у Сједињеним Америчким Државама заправо је нешто између чистог двостраначког система и вишестраначког система. *Када би у САД постојале чврсте, дисциплиноване странке*, без обзира на то да ли би их било две или више, *систем би функционисао сасвим другачије*. Еластичност странака и двостранаштво су две подједнако важне карактеристике које одређују функционисање америчког система. Измена било које од те две карактеристике потпуно би изменила функционисање система.

5. Судска власт – је поверена судовима на чијем се челу налази Врховни суд. Устав не одређује број судија Врховног суда, али је законом из 1869. утврђено да Врховни суд има укупно девет судија. Судије Врховног суда именује председник САД уз сагласност Сената. Судије се именују доживотно, с тим што могу дати оставку на дужност (из здравствених, личних или других разлога).

Приликом давања своје сагласности на избор судија Врховног суда, Сенат је много обазривији но када је реч о давању сагласности на избор секретара департамента. До сада је Сенат дванаест пута одбио да одобри именовање председникових кандидата, а петнаестак предлога председник је сам повукао.¹²⁰ Ако се има у виду да судије саме одлучују када ће због старости да се повуку у пензију, могућност председника да утиче на састав Врховног суда зависи само од случаја. Председници који су били у прилици да предложе именовање једног или више судија, услед њихове смрти или повлачења у пензију у време када је њихова странка имала већину у Сенату, практично су за дуже време (понекад и за две деценије) битно утицали на састав, а тиме и политику Врховног суда.

Обазривост Сената приликом именовања судија произлази из чињенице да се судије Врховног суда именују доживотно, те да је овде реч о функционерима треће власти која може арбитрирати у односима председника и домова Конгреса и чак укинути дејство закона домова Конгреса. Таква овлашћења Врховног суда утицала су на то да он израсте у трећу политичку власт унутар система. На еволуцију у том правцу сигурно је утицала и чињеница да у Сједињеним Америчким Државама *не постоји класичан шеф државе* који има улогу неутралне, гарантне и арбитражне власти, *те је ову улогу делом преузео Врховни суд*. Он је своју улогу чувара устава афирмисао у три посебно важне политичке области: у односима легислативе и егzekутиве,

¹²⁰ Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 187.

односима федерације и држава чланица и у одбрани либерално схваћених уставних слобода и права човека.

Врховни суд се не може мешати у оне спорове који су претежно политичке природе. За такве спорове систем, с обзиром на непостојање класичног шефа државе, нема политичког арбитра, нити политичког контролора употребе оружаних снага. Фузија положаја шефа државе и владе, што је иначе једна од главних одлика председничког система, показала се са тог становишта као крупан недостатак.

Врховни суд је повремено испољавао снажан судски и политички активизам отворено се мешајући у текућу политику. То је изазвало отпор Конгреса и председника, услед чега је после оштрог сукоба тридесетих година 20. века суд усвојио *доктрину самоограничења када је реч о политичким питањима*. Ипак, тај проблем никада није до краја разрешен, пре свега, због краткоће и недоречености Устава, која омогућава широку еластичност у његовом тумачењу. Тумачење устава у Сједињеним Америчким Државама увек је зависило од односа снага између уставних фактора који су показивали велику динамику. У новије време Врховни суд се својим правним тумачењима више пута умешао у текуће политичке сукобе. Такве су нпр. одлуке у случају Никсонове афере с прислушкивањем, проглашењем неуставности „*Report-and-wait*“ процедуре тј. конгресног вета и правним оспоравањем Реганове политике „новог федерализма“.

У одлуци *Chanda v. Immigration and Naturalization Service* из 1983, Врховни суд је прецизирао значај доктрине о самоограничењу у политичким питањима. У тој одлуци се каже: „Тачно је да се овај спор може сматрати у извесном смислу политичким. Али, постојање уставних питања са значајним политичким призвуком нипошто не доводи аутоматски до примене доктрине о уставним питањима. Одлучивање спорова у којима се доводе у питање уставна овлашћења једне од три власти, судови не могу избећи зато што ти спорови имају и политичке импликације, како то тврди Конгрес“.¹²¹

Сталне судске реинтерпретације постојећих уставних доктрина проистичу, с једне стране, из чињенице да су односи снага између уставних фактора променљиви, а с друге стране, увек се јавља потреба за решавањем нових проблема, при чему савремене законе треба оценити са становишта врло уопштеног и старог устава. Таква оцена подразумева да судије значење устава одређују не само у односу на његов текст, већ да се притом претпоставља низ ствари које у уставу нису изричито речене. Чарлс Еванс Хјуз (*Chief Justice 1930–1941*) каже: „*Ми се управљамо према уставу, али тај устав је оно што суд каже да јесте*“.¹²² Таква ситуација даје Врховном суду велику моћ, која је очигледно политичке природе. У својој пракси Врховни суд се више пута колебао између „*strict constructionism*“ (рестриктивно схватање) и широког тумачења познатог као судски активизам. Последње схватање имало је различиту политичку суштину, зависно од тога да ли се испољавало као конзервативни или либерални (напредни) активизам. Чињеница да припадници једне од три политичке власти у Сједињеним Америчким Државама долазе на своје положаје именовањем које је у основи бирократско, те да дуго врше своје функције, обезбеђује у знатној мери стабилност целокупног система власти. Врховни суд има улогу да спречи злоупотребе до којих би могло доћи од стране

¹²¹ Цитирано према: С. Сокол, *Организација власти*, стр. 98, који се позива на: Full Text of Opinion, *The US Law Week*, Vol. 51, No. 49, str. 4912–4914.

¹²² Цитирано према: Ф. Лово, исто, стр. 208.

легислативе или егzekутиве и да амортизује пренагљене потезе оних који се иначе могу позвати на демократску легитимацију.

Председник Врховног суда ужива велики лични углед и формално је друга личност у државној хијерархији. Председник САД полаже заклетву пред председником Врховног суда. Врховни суд према Уставу није изричито овлашћен да цени уставност закона. Међутим, почев од 1803. године и чувеног случаја Марбери и Медисон настао је *уставни обичај да Врховни суд, решавајући конкретан спор, није дужан да примени закон који противуречи уставу*. Председник Врховног суда Маршал закључује следеће: „Закон који противуречи уставу не производи дејство“. У условима англосаксонског правног система, у коме постоји поштовање преседената Врховног суда, одлука о неуставности неког закона практично има општеважеће дејство. Тако се Врховни суд непосредно, после доношења Устава, без обзира на одсуство изричитог уставног овлашћења, у пракси афирмисао и као уставносудски орган.

6. Карактеристике америчког система – У стварном животу систем власти у Сједињеним Америчким Државама је функционисао у зависности од утицаја многобројних правних и ванправних околности, а пре свега изборног и страначког система, политичких околности, ауторитета личности председника, фактичког коришћења или некоришћења права и овлашћења. Главне карактеристике тог система (модела) власти су:

1. председнички систем (мандат председника је фиксан и стабилан али је он у стању да обезбеди вођство само када га подржава већина у оба дома Конгреса, што најчешће није случај);

2. избори релативном већином (за чланове Конгреса и електоре који бирају председника);

3. слабо је изражен страначки карактер владавине, нема наизменичне смене странака на власти, обе велике странке најчешће учествују у подели власти. Обе велике странке су фракционализоване и слабо дисциплиноване услед чега постоји еластичан двостраначки систем (близак вишестраначком; ефективан број странака је 2,40 (2,20–2,44); у друштву не постоји јака линија политичке поделе, али постоје две умерене линије политичке поделе;

4. једностраначки председнички кабинет минималне победе у коме понекад учествују један до два „симболична“ члана из друге странке. С обзиром на раздвојеност власти и одвојен избор легислативе и егzekутиве председник и његов кабинет често су у ситуацији да не уживају поверење Конгреса или једног његовог дома, и

Уопштено, може се закључити да председнички систем више од парламентарног обезбеђује стабилност и самосталност извршне власти, али да политичка неодговорност и несмењивост извршне власти уз одсуство механизма разрешења сукоба уставних власти представља главну ману председничког система. Ваља приметити да председнички систем обезбеђује стабилну власт, али да она самим тим није и снажна, јер њена снага зависи пре свега од политичке подршке Конгреса. Функционисање председничког система умногоме зависи од страначке констелације. При том је парадоксално да су обе типичне ситуације проблематичне. Систем осцилује између легалне диктатуре председника, када иста странка контролише и председника и конгрес, и сукоба и блокаде, када ове органе контролишу различите странке.

2. ПАРЛАМЕНТАРНИ СИСТЕМ

2.1. РАЗВОЈ, ПОЈАМ И ОБЛИЦИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

1. Развој парламентаризма – Уопштено гледано парламентаризам је до сада прошао четири фазе. Прву фазу представља систем релативно ограничене краљеве суверености.

Другу фазу чини систем поделе и равнотеже власти између краља и парламента. У овој фази парламент стиче законодавну функцију док краљу припада право законодавне санкције коју он све мање користи. Извршна власт припада краљу који самостално саставља владу. Влада одговара краљу. Крајем овог периода, парламент стиче право да позива владу на политичку одговорност. Уставни обичај повлачења владе због губитка поверења у парламенту настаје почетком 18. века када Р. Волпол први даје оставку 1741. после пораза на гласању у доњем дому. Овај преседан добија потврду 1782. када цео кабинет лорда Норта подноси оставку после губитка поверења у доњем дому. Тако постепено настаје уставни обичај да влада мора да ужива поверење доњег дома, што практично значи да је установљена политичка одговорност владе пред парламентом. Последица успостављања политичке одговорности владе је да влада мора уживати поверење парламента не само током свог мандата, већ и у тренутку свог избора. Тиме краљ губи дискреционо право да самостално и слободно одређује премијера и министре владе. Тек са настанком ових уставних обичаја формира се онај тип парламентарног система који у основи постоји и данас. Једно време постојала је двострука одговорност владе: пред парламентом и пред краљем. Овакав систем назива се дуалистички парламентаризам, или дуалистичка монархија. С обзиром да је постојао за време јулске монархије у Француској назива се још и орлеански парламентаризам. У Енглеској је фаза равнотеже између монарха и парламента постојала током целог 18. века, у Француској за време јулске монархије између 1830. и 1848, а у скандинавским земљама у другом делу 19. века.

Трећу фазу развоја парламентаризма представља фаза превласти парламента. Правну конструкцију овог модела, уз извесно идеализовање, најбоље је изразио Дајси формулом о суверености парламента.

Данас се парламентаризам налази у четвртој фази развоја коју карактерише изразита доминација странака у парламенту и извршној власти и превага извршне власти над парламентом.

2. Појам и карактеристике парламентарног система – Парламентарни систем је данас најраширенији облик представничког система.¹²³ Настао је у

¹²³ С.Ло, *Енглески парламентаризам*, Београд, 1929; одредница „Парламентаризам“ у *Енциклопедија политичке културе*, стр. 793-807; Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 226-240; П.Николић, *Уставно право*, стр. 246-249; G.

Енглеској као резултат вишевековног обликовања борбом аристократије а, потом, и буржоазије и широких слојева народа против апсолутизма монарха. Формирање парламентарног система започело је још пре стварања модерне државе, а дефинитивно је окончано у 18. веку.

Правна конструкција било ког система државне власти објашњава се преко односа према начелу поделе и јединства власти. У том смислу парламентарни систем уобичајено се квалификује као режим који почива на *умереној подели власти*. Неки писци допуњавају овакву квалификацију објашњењем да подела власти у парламентарном систему почива на *сарадњи и узајамној зависности власти*. Трећи указују да сарадња и узајамна зависност власти у парламентарном систему почива на *равнотежи власти*. Према једном другом типу одређења парламентарни систем је облик поделе власти у коме су министри политички одговорни пред парламентом.

Имајући у виду наведене одредбе, *парламентарни систем би се могао квалификовати као режим гипке поделе власти у коме влада и законодавство сарађују и узајамно зависе једно од другог налазећи се у односима релативне равнотеже која почива на расподели надлежности и праву парламента да смени владу и праву владе да преко шефа државе распусти парламент*. Ова дефиниција уопштава британски модел парламентарног система. Међутим, парламентарни систем јавља се у разноврсним модалитетима с тим што у неким од њих не постоји право владе да преко шефа државе распусти парламент (стари француски модалитет парламентарног система). Мада и француски модалитет парламентарног система улази у оквир општег модела парламентаризма у њему је ипак заступљен битан отклон ка скупштинском систему с обзиром на превагу парламента над владом.

Структуру парламентарног система чине, пре свега, два главна чиниоца парламент и извршна власт, док је судство у систему власти релативно издвојено и независно.

Парламент у парламентарном систему често има дводому структуру. Таква структура парламента заступљена је у Великој Британији, Француској и Италији мада су оне унитарне државе. Поред историјских разлога за постојање другог дома постоји мишљење и да дводома структура парламента одговара природи парламентарног система, а посебно начелу поделе власти и тежњи да законодавна и извршна власт буду једнаке у парламентарном систему. Дводомост парламентарног тела у свим федералним државама условљена је првенствено применом федералног начела. Оба дома учествују у вршењу законодавне власти, мада у надлежности и овлашћењима нису увек равноправни.

Парламентарни систем карактерише се бичефалном извршном влашћу коју чине шеф државе и влада (министарски кабинет).

Шеф државе може бити монарх или председник републике. Председника по правилу бира парламент. У неким земљама за избор се тражи квалификована већина (Италија, Грчка, Турска). Без обзира на облик владавине (монархија или република) шеф државе у парламентарном систему представља постојан елеменат, будући да до његовог разрешења може доћи само изузетно и то у републикама због кршења устава

или кривичне одговорности. У парламентарним монархијама ни у ком случају не може доћи до разрешења шефа државе, с обзиром на апсолутну неодговорност монарха. За разлику од шефа државе који је постојан елеменат извршне власти, влада представља непостојан елеменат пошто може бити смењена од стране парламента.

Парламентарни систем функционише у основи на исти начин без обзира на то да ли је реч о парламентарним монархијама или републикама. У парламентарном систему шеф државе се схвата као неутрална власт, он се ангажује само у ванредним, кризним политичким ситуацијама. У међувремену он врши само репрезентативна овлашћења тј. представља државу. Он је истовремено политички неодговоран јер његову политичку одговорност саопштом (премапотписом) преузимају министри. Овакав систем развио се прво у парламентарној монархији, али је касније у истом облику примењен и у парламентарним републикама. Тиме се објашњава репрезентативан положај председника у парламентарним републикама као и одсуство његове политичке одговорности. Уместо председника политичку одговорност за вршење извршне власти у парламентарној републици сноси влада која и располаже највећим делом извршних надлежности. За разлику од монарха, председник је у парламентарном систему правно одговоран, с тим што се његова одговорност остварује на специфичан начин, најчешће у посебном поступку и пред посебним органима.

Влада – Други део извршне власти чини влада (министарски кабинет или савет) на чијем се челу налази председник, или премијер (први министар). Влада је колегијалан орган састављен од министара који се налазе на челу управних ресора. У влади могу постојати и министри без ресора, „без портфеља“. На челу владе се налази председник владе који не представља посебан орган већ је шеф владе као колегијалног тела. Чланови владе су одговорни пред парламентом индивидуално и колективно. Владе могу бити политичке и чиновничке. Политичким владама се називају оне чији се чланови узимају из реда посланика парламента и других политичара, док су чиновничке владе састављене од бивших управних функционера и других експерата.

Избор владе – Председник владе може бити *именован од шефа државе* (Британија, Француска, Италија) или *изабран од парламента на предлог председника републике* (Немачка, Србија). Када постоји јасна парламентарна већина председник републике нема маневарског простора и он мора именовати лице које подржава парламентарна већина. Међутим, у вишестраначким системима, који се обично оснивају на пропорционалним изборима, често не постоји јасан победник на изборима, тако да су могуће различите коалиционе комбинације. Председник у овом случају има шири маневарски простор и активнију политичку улогу, тако да парламентарна већина може настати и уз његово политичко посредовање. Битна предност система у коме председник републике именује премијера је у томе што он омогућава прећутне политичке споразуме, којима странке не би биле спремне да дају изричиту подршку у парламенту. Овај систем је из истих разлога погодан и при избору мањинских влада.

У другом случају када парламент на предлог председника републике бира премијера, као у Немачкој, парламент има већи утицај на избор премијера, но у првом случају. Мада и у случају када председник републике именује премијера, парламент може да га разреши, ипак је власт парламента већа када и без, понекад

компликоване процедуре разрешења, може да спречи именовање непожељног кандидата. Мада је овакав систем начелно гледано демократскији, он је мање ефикасан у ситуацији када не постоји јасна парламентарна већина, што је чест случај у вишестраначким системима.

У немачком уставу из 1949. постоји једно интересантно решење за случај да не постоји јасна парламентарна већина. Уколико се канцелар у два узастопна гласања не изабере апсолутном већином, председник републике одлучује да ли ће именовати канцелара мањинске владе изабраног у парламенту релативном већином или ће распустити Бундестаг (доњи дом). Канцелар изабран релативном већином разрешава се по редовној процедури путем конструктивног изгласавања неповерења.

Када је именован председник владе, без обзира да ли је именован од стране председника или парламента, он надаље има кључну улогу у образовању владе. Председник владе предлаже састав владе имајући у виду страначку констелацију у парламенту. По једном систему министре именује шеф државе на предлог председника владе (Британија, Француска, Немачка). По другом систему шеф државе предлаже мандатара, а на предлог мандатара и министре (Италија). По трећем систему који је сличан претходном председник републике предлаже мандатара парламенту, а овај парламенту предлаже састав владе (Србија).

Председник владе који самостално поставља и смењује министре назива се по британском узору премијер, а такав тип владе *премијерска* или по немачком узору *канцеларска* влада. Услед наведених овлашћења премијер односно канцелар у суштини имају кључну улогу у одређивању политике владе. Мада је и у овим системима влада колегијалан орган, премијер односно канцелар су и формално политички центар владе, тј. министри виши од осталих. Супротан је тип *колегијалне владе* у коме је политичка улога председника владе знатно мања. Он не може да постави, ни смени министре без парламента, те стога није прави господар владе ни у вођењу њене политике.

Стварна самосталност председника владе зависи не само од типа напред наведене правне процедуре, већ и од страначке констелације у парламенту. У двостраначком систему председник владе има знатно већу улогу без обзира да ли је формално премијер или обичан председник владе. У вишестраначком систему, пак, сваки председник владе па и премијер, мора да преговара са коалиционим партнерима и о саставу владе и о њеној политици, те је његов положај слабији.

Мандат владе – Влада се образује на почетку мандата парламента. Њен мандат траје колико и мандат парламента, осим у случају да јој током мандата буде изгладано неповерење. У том случају, уколико није дошло до ванредних избора, већ је у парламенту образована нова влада, њој мандат траје до истека мандата парламента.

Састав владе – У односу на питање која све лица могу ући у састав владе постоји неколико решења. Најстарија је британска пракса односно модел *посланичке владе* по коме је влада у буквалном смислу израз односно одбор парламентарне већине, што значи да је чине само посланици парламентарне већине. Ово решење више одговара начелу јединства но подели власти. Насупрот томе по француском уставу из 1958. министри не смеју у исто време бити и посланици (*непосланичка*

влада). Стога се у Француској за министре обично постављају високи државни службеници или стручњаци из праксе. Ово решење је више у духу начела поделе власти. Залажући се за њега Де Гол је истицао да „исте личности не могу у исто време бити и контролисани и контролори“. Треће решење је средње, по њему министри могу бити из редова посланика и задржати свој посланички мандат, а могу бити и лица ван парламента.

Што се тиче страначког састава владе могу бити једностраначке, вишестраначке (коалиционе), концентрационе, чиновничке и експертске. Једностраначке владе постоје углавном у двостраначком систему. Оне су политички хомогене, опозиција их може критиковати, али их не може срушити са власти. Једну странку на власти замењује друга, опозициона и зато се каже да у двостраначком систему постоји наизменичност.

Насупрот томе у вишестраначком систему углавном постоје вишестраначке, коалиционе владе, јер ни једна странка не може сама да постигне парламентарну већину. Ове владе су политички хетерогене и почивају на политичком компромису. Једну коалициону владу обично опет замењује коалициона влада, заснована на новој политичкој комбинацији. У земљама које немају биполарну вишестраначку структуру, може дуго бити на власти широка коалиција у којој се повремено, после избора мењају само поједине чланице. У оваквој ситуацији нема наизменичности тј. смене носилаца власти. Дуго је на власти мање-више иста политичка коалиција. Међутим, и у вишестраначком систему, ако је он биполаризован, може доћи до смене на власти тј. наизменичности. Таква ситуација постоји у Француској и Немачкој у којима се на власти, после краћих или дужих интервала смењују лева и десна коалиција.

Мањинска влада постоји када се мандат за састав владе поверава лицу које потиче из странке или коалиције која нема већину у парламенту. Овакве владе су честе у скандинавским земљама. Њихово постојање произлази из чињенице да је у овим земљама социјалдемократска странка имала улогу доминантне странке, тако да јој је понекад, у специфичним политичким околностима, мандат повераван и без парламентарне већине. Ове околности обично се односе на политичке поделе у оквиру парламентарне већине, која није у могућности да образује владу, те се стога образовање владе препушта парламентарној мањини, с тим да неке странке из већине толеришу опстанак овакве владе. Мањинска влада је обично нестабилна и краткотрајна. Честа је и у оним земљама у којима постоји вансистемска странка односно странке услед чега је другим странкама тешко да образују парламентарну већину.

Концентрациона влада се образује у кризним, ванредним политичким ситуацијама од стране свих или највећег дела политичких странака на основу широког консензуса о начину разрешења кризе. У оваквим ситуацијама у влади могу учествовати и угледни појединци ван политичких странака. Уколико је влада састављена претежно од оваквих појединаца она се обично назива „владом народног односно грађанског јединства“.

Чиновничке владе су прелазне владе, оне треба да воде земљу до нових парламентарних избора. Образују се када политичка криза која је резултирала распадом владе не омогућава формирање нове коалиције. Експертске владе за разлику од претходног случаја уживају подршку парламентарне већине, а састављене су од експерата – стручњака, независно од њихове страначке припадности.

Подела и равнотежа власти - Обично се наводи да се начело поделе власти спроводи тако што се појединим гранама власти додељује искључиво вршење одговарајућих правних функција власти законодавства, управе и судства. Међутим, овакав идеалан, теоријски чист систем поделе власти није нигде спроведен. У пракси начело поделе власти се своди не на расподелу власти по функцијама, већ на расподелу појединих функција власти између парламента с једне и владе са друге стране.¹²⁴ Начелно, парламент врши законодавну, влада управну, а судство судску функцију. Међутим, ни један од ових органа не врши сам функцију која му је поверена. Тако управна власт учествује у вршењу законодавне функције правом шефа државе да врши промугацију закона, правом владе на законодавну иницијативу итд. Правом да доноси уредбе и друге опште извршне акте, извршна власт такође задире у нормативну функцију парламента. У појединим монархијама монарх барем формално располаже не само правом промугације закона већ и правом законодавне санкције. Са друге стране парламент се меша у вршење управне функције тиме што врши контролу над радом владе, гласа о буџету, доноси појединачна решења о именовању различитих функционера и сл.

Равнотежа између законодавне и управне власти у парламентарном систему остварује се: 1. учешћем једне власти у пословима друге власти и 2. средствима утицаја којима једна власт располаже у односу на другу.

Међусобна средства утицаја – Најважније средство утицаја којим парламент располаже у односу на владу је *министарска одговорност, тј. политичка одговорност владе* пред парламентом. Влада мора да ужива стално поверење парламента, тј. парламентарне већине. Парламент на иницијативу посланика може изгласати неповерење поједином члану владе или влади као целини. До изгласавања неповерења влади може, међутим, да дође и после постављеног питања поверења од стране саме владе. Питање о своме поверењу влада обично везује за неко важно конкретно законодавно или политичко питање. Уколико у односу на ово питање влада не може да обезбеди поверење парламента, она пада.

Осим политичке одговорности министара и владе парламент располаже и другим средствима утицаја на владу и то: правом контроле над радом владе, правом постављања посланичких питања и правом подношења интерпелација којима се отвара расправа о неком политичком питању. Интерпелација је важно средство утицаја на владу, јер може довести и до гласања о поверењу влади. Парламент, такође, може водити различите анкете и оснивати анкетне одборе да би испитао одређена питања, што такође може представљати притисак на владу.

Управна власт оличена у влади са своје стране, исто тако располаже значајним средствима утицаја на парламент. Постојање овог утицаја обезбеђује равнотежу у односима између владе и парламента. Међу средствима утицаја којима влада располаже у односу на парламент посебно се истичу право управне власти да распусти парламент, право чланова владе да присуствују и говоре на седницама парламента, право сазивања и закључивања ванредних седница парламента, право владе да постави питање поверења пред парламентом и др.

¹²⁴ Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 212, који се позива на Шарла Ајземана; исто мишљење има и П.Николић, *Уставно право*, стр. 250-251.

Од свих средстава утицаја свакако је најзначајније *право управне власти да распусти парламент*. То је дискреционо право којим се извршна власт користи у случају сукоба са парламентом. У неким државама правом распуштања парламента располаже шеф државе самостално док је у другима предвиђено да шеф државе акт о распуштању парламента доноси на предлог владе. У британском моделу парламентарног система влада се увек користи правом распуштања парламента уколико јој парламент изгласа неповерење. На тај начин влада настоји да путем арбитраже народа анулира последице свог пада у парламенту. Користећи се правом распуштања парламента, влада се нада да изборном агитацијом и изборима обезбеди промену већине у парламенту и тако обезбеди останак на власти у наредном мандату. Право распуштања парламента је важан инструмент у разрешењу парламентарних криза, нарочито у земљама у којима постоји вишепартијски систем у коме често може доћи до ситуације да ни једна странка или коалиција не може да обезбеди парламентарну већину. Стари француски модалитет парламентарног система, који је трајао од 1875. до 1958, правно је предвиђао али није практиковао право распуштања парламента, прецизније ово право је постојало по уставу, али је временом дошло до његовог избочијања путем уставног обичаја. Одсуство права распуштања парламента представља главну разлику између британског и француског парламентаризма треће и четврте републике. Некоришћење права распуштања парламента у Француској довело је до преваге парламента над владом, а услед постојања вишепартијског система и одсуства доминантне партије или строгих коалиција дошло је до перманентне политичке нестабилности и учестале смене влада које су у просеку имале мандат краћи од годину дана.

Избор владе у парламенту и њена политичка одговорност пред парламентом, с једне стране, и право владе да распусти парламент, као и њено учешће у вршењу нормативне делатности, обезбеђују сарадњу и равнотежу извршне и законодавне власти у парламентарном систему. Управо због ових одлика многи сматрају да је парламентарни систем супериоран у односу на председнички систем у коме нема институционалних средстава сарадње између извршне и законодавне власти, ни политичке одговорности извршне власти пред представничким телом.

Облици парламентаризма – У типологији парламентарних облика посебно се истичу две класификације:

1. монистички и дуалистички парламентаризам,
2. класични и рационализовани парламентаризам.

1. Монистички и дуалистички парламентаризам се разликују по критеријуму одговорности владе. У монистичком парламентаризму влада је одговорна искључиво парламенту или његовом доњем дому. Улога шефа државе постаје претежно формална и репрезентативна. То се нарочито односи на његово право да именује или предложи премијера, пошто је у овим питањима шеф државе везан мишљењем парламентарне већине. Положај шефа државе је нарочито маргинализован у двостраначким системима у којима постоји јасна парламентарна већина. Монистички систем данас постоји у свим парламентарним монархијама и у већини парламентарних република.

У дуалистичком (орлеанском) парламентаризму влада је двоструко

одговорна и парламенту и шефу државе који у овом систему има стварну, ефективну власт. Дуализам је старији облик парламентаризма, он је настао у време преласка уставне у парламентарну монархију. У Британији је настао постепено током викторијанске ере, а у Француској у јулској монархији 1830. Међутим, у 20. веку дуализам је поново оживело неколико утицајних устава, а посебно вајмарски (1919), француски (1958) и руски (1993). Главни проблем дуалистичког парламентаризма у републици је могућност сукоба и блокаде између председника и парламентарне већине, нарочито онда када ова два органа држе различите странке односно страначке коалиције. Француски систем пете републике није у пуном смислу дуалистички, пошто председник нема јасно и изричито право да разреши владу. Међутим, у овом систему је пракса пронашла добар начин за усклађивање председника и њему супротстављене парламентарне већине. У пракси је настао обичај кохабитације (заједничког становања тј. вршења власти) који подразумева право председника да учествује у вођењу спољне политике, с тим да се он уздржава од коришћења дискреционе власти распуштања парламента, изузев на почетку свог мандата. Овакво решење међутим, подразумева постојање демократске традиције и висок ниво политичког искуства и културе, тј. елементе који се не могу обезбедити уставном регулативом. У дуалистичком систему влада је спона између шефа државе и парламента који преко ње усклађују своју политику. У монистичком систему, пак, а нарочито у Британији, влада је потпуно под утицајем парламента, те се стога и каже да је она израз односно одбор парламентарне већине.

Разлике у дефинисању парламентаризма односно у одређивању његове суштине потичу управо из чињенице да овај појам покрива веома широко поље различитих историјских и упоредних пракси. Парламентаризам може бити монистички и дуалистички, класичан и рационализован. Стога, поред општег одређења парламентарног модела постоји и потреба да се изрази суштина главних парламентарних модела.

2. *Класични и рационализовани парламентаризам* - Класични парламентарни модел је у почетку био дуалистички, а затим је постао монистички. Када је класични монистички модел почео у Европи да функционише лоше услед постојања вишестраначког система применом тзв. професорских правних изума уведен је рационализовани парламентаризам. Он има две варијанте, једну монистичку (Немачка (1949) и другу дуалистичку (вајмарски (1919) руски (1993) и донекле француски (1958)). Ваља такође имати на уму да постојећи монистички системи, нарочито они монархијски, али и неки републикански, функционишу као монистички, не толико на основу слова устава, колико на основу уставних обичаја које подупиру постојећа страначка констелација. Тако на пример, према британском, италијанском, па и немачком уставу, у одређеним ситуацијама (избора канцелара релативном већином) премијера и даље именује шеф државе, при чему традиција и страначка констелација условљавају да ово именовање има формални карактер. Када би, међутим, политичке прилике постале нестабилне, а нарочито када би дошло до поремећаја структуре страначког система и његове фрагментације, није искључено да би неке уставне форме поново оживеле, добијајући пун политички смисао. Имајући ово у виду не може се рећи да је дуалистички парламентаризам данас превазиђен, а поготову се оваква оцена не може изрећи за будућност. Уосталом, они мешовити системи у којима је равнотежа поремећена у корист шефа државе (уместо у корист владе) нису ништа друго до дуалистичка варијанта рационализованог парламентаризма.

Имајући у виду наведене моделе парламентарног система, теоретичари су покушали да изграде општу дефиницију која би изразила његову основну идеју, односно суштину. О овом питању, међутим, нису постигли сагласност. У теорији постоје два главна схватања о суштини парламентаризма. Једно се, уобичајено, назива дуалистичко, а друго монистичко схватање.

4. Да ли је парламентаризам облик јединства или поделе власти - Према дуалистичком схватању, које усваја већина теоретичара (А. Esmein, L. Duguit, R. Redsled, M. Prelot, A. Nauriou, а код нас Ј. Ђорђевић, М. Јовичић и Р. Марковић), основна идеја парламентаризма је дуалитет власти и равнотежа легислативе и егzekутиве. Односи легислативе и егzekутиве према овом схватању карактеришу се 1) једнакошћу легислативе и егzekутиве, 2) њиховом сарадњом и 3) постојањем средстава међусобног утицаја.¹²⁵

Равнотежа легислативе и егzekутиве је последица њихове једнакости, сарадње и једнаких средстава међусобног утицаја. Међутим, појам равнотеже не треба схватити статички, нити је оцењивати с обзиром на ситуацију која постоји у одређеном тренутку. Остваривање равнотеже зависи од општих карактеристика историјске епохе у којој парламентаризам делује, од конкретног (правног) модела парламентаризма, од страначко-политичке констелације у оквиру које се парламентарни модел остварује. У том смислу, равнотежа има сасвим различит смисао и домет у епохи у којој доминира парламент, за разлику од епохе у којој доминира егzekутива. Ипак, оно што је за појам равнотеже најбитније јесте да, без обзира на фактичке околности, правно посматрано увек постоји одређена могућност да грана власти која је фактички слабија предузима путем средстава теже и противтеже акције ради обнављања равнотеже. На појму равнотеже као одлици и суштини парламентарног система нарочито су инсистирали Бартеlemi, Бирдо, а од англосаксонских писаца К. Левенштајн.¹²⁶

Есмен, међутим, сматра да главна одлика парламентаризма произлази из начела већине. Према њему, три битна правила парламентаризма су: 1) „да министри морају потицати из већине, бар доњег дома, 2) кабинет мора бити хомоген да би постојало јединство погледа потребно за давање правца државној политици и 3) министри су солидарно одговорни пред домовима – ако изгубе већину, они су дужни да демисионирају“. Ово гледиште код нас су прихватили Слободан Јовановић и Ђорђе Тасић.¹²⁷

Према трећем гледишту, суштина парламентаризма је у одговорности владе пред парламентом. Главни заступник овог гледишта био је Бонар, а код нас су га прихватили Иво Крбек и Миодраг Јовичић. Ово гледиште, заправо, само издваја и посебно наглашава један елемент претходног гледишта, према коме министри потичу из већине којој су политички одговорни. Гледиште о начелу већине је веома значајно јер оно у себи кохерентно синтетизује правни и политички (страначко-политички) поглед.

У класичном, чисто правном дуалистичком схватању, говори се искључиво о легислативи и егzekутиви као да су оне, без обзира на свој колегијални састав, политички хомогене. Стиче се утисак да се легислатива као хомогена целина

¹²⁵ С. Сокол, *Систем парламентарне владе – појам, типологија, развој (уставне и збирске институције)*, у књизи: В. Кутлешић, *Основи државе и права – избор текстова*, Београд, 2001, стр. 92.

¹²⁶ V. J. Barthelemy; P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1933; G. Burdeau, *Traité de science politique*, Paris, 1952.

¹²⁷ Наведено према: Р. Марковић, *Извршина власт*, стр. 241–242.

супротставља егзекутиви. У стварности, међутим, нарочито од времена када су се развиле модерне странке, суштински политички сукоб се не одвија између легислативе и егзекутиве, већ између већине у парламенту и њене владе с једне стране, и опозиције с друге стране. Сукоб парламентарне већине и владе има другоразредни значај, до њега долази, по правилу, у случају коалиционих влада. Имајући у виду чињеницу да се савремени парламентаризам налази у фази поремећене равнотеже у корист егзекутиве, данас суштину парламентаризма најбоље изражава гледиште о начелу већине, при чему равнотежу треба схватити више као пожељан политички идеал но као реалан принцип.

Монистичко схватање даје другачију интерпретацију парламентаризма. Ово схватање преовлађује у енглеској доктрини, док га је на континенту заступао Каре де Малбер. Према мишљењу већег дела британске науке, које потиче још од Беџхота (*The British Constitution*), британски парламентаризам не почива на подели власти, већ пре на њеном јединству и суверености парламента. Према Беџхоту, британски устав је једноставан јер су према њему све највише власти у рукама истих особа. Полазећи од премисе да власт мора бити концентрисана уколико жели да буде ефикасна, Беџхот даје једноставну слику британског уређења. У Британији постоји „један дом у коме је концентрисана највиша политичка власт, у њему једна политичка странка има већину, која одређује једну особу, првог министра, који бира своје сараднике и влада заједно са њима док ужива њено поверење“.¹²⁸ Према Беџхоту, у Британији не постоји деоба законодавне и управне власти, већ њихова повезаност и сливеност. Кабинет је спона која веже две власти. Према свом избору, он припада законодавној, а према својим функцијама, извршној власти.¹²⁹ Свестан да концепција права распуштања није сасвим у складу с његовом интерпретацијом, Беџхот тврди да у Британији није реч ни о потпуној самосталности, ни о утапању управне власти у законодавну већ о њиховом међусобном прожимању. Овим је Беџхот, заправо, хтео рећи да је кабинет делимично самосталан у свом раду захваљујући праву распуштања парламента, а делимично, као извршни одбор парламента коме је политички одговоран, зависан од парламента. Кабинет, стога, није ни потпуно одвојена, нити само изведена власт. Кабинет се, како каже Беџхот, повезује, слива и прожима с парламентом. Слично мишљење имали су и Дајси¹³⁰ и Филиппс.

Каре де Малбер, такође, тврди да је парламент, барем у Француској према Уставу из 1875, највиши орган власти који располаже како законодавном, тако и управном влашћу. Законодавну власт парламент обавља непосредно, а управну преко владе која произлази из њега и која му је политички одговорна. Према његовом схватању, француски устав не познаје дуалитет власти већ дуалитет функција. Дуалитет власти је историјски превазиђен, он је постојао за време Јулске монархије и предвикторијанске Енглеске, када је влада морала да ужива двоструко поверење и шефа државе и парламента. Савремени дуалитет између парламентарне већине и владе није уопште дуалитет у пуном смислу те речи јер парламентарна влада није изворан и самосталан орган какав је у дуалистичким системима уставни монарх или непосредно изабран председник. Савремене парламентарне владе произлазе из парламентарне већине којој су политички одговорне, те стога оне нису субјекат који би могао да оствари дуалитет власти. Каре де Малбер сматра да је оно што постоји у Француској, као, уосталом, и у

¹²⁸ Наведено према: С. Сокол, *Организација власти*, стр. 69.

¹²⁹ С. Сокол, наведено дело који цитира: *Englische Verfassungszustände*, Berlin, 1868, str.12–13.

¹³⁰ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Macmillan, London, 1974.

Британији, пре систем степеновања но поделе власти. Влада врши једну посебну функцију (управну), која се налази на нижем степену правног поретка, тј. власти, она је строго правно ограничена, те стога не представља посебну власт.¹³¹ Законодавна власт, пак, иако највиша, није правно неограничена. Ограничења парламента у Француској произлазе из његовог дводомног састава и подређености уставу.

Монистичкој теорији се обично упућује приговор да егzekутива располаже правом распуштања парламента, чиме се успостављају равнотежа и дуалитет власти. Заговорници монистичког схватања одговарају да смисао распуштања није да се успостави једнакост егzekутиве и легислативе, већ да се утврди воља бирачког тела, те да се парламент и влада ускладе са том вољом. До распуштања често долази вољом већине, што, такође, према присталицама монистичког схватања, доказује да институција распуштања није установљена искључиво у корист егzekутиве. Према де Малберу, распуштање не мења битно подређеност егzekутиве парламенту јер, коначно, након што се одрже општи избори, влада ће се поново наћи у положају подређености према новоизабраном представничком телу; оно ће о целом случају казати коначну реч.

Када се оцене аргументи монистичке и дуалистичке теорије, мора се признати да обе интерпретације, односно конструкције, имају своју вредност. Свака од њих сагледава парламентаризам са одређене стране наглашавајући посебно значај појединих његових елемената, односно одлика. Мада је дуалистичко схватање шире прихваћено, његова интерпретација може се допунити неким елементима монистичког схватања. Парламент и влада заиста нису две сасвим посебне власти, као у правим дуалистичким системима ограничене монархије и председничком систему. Пошто парламент бира и смењује владу, он заиста правно, у извесном смислу, концентрише законодавну и управну власт. Међутим, право владе да преко шефа државе распусти парламент и апелује на народ, даје јој значајну самосталност. Ипак, последице употребе овог права су неизвесне јер исход политичке борбе на крају зависи од воље бирача.

Влада, према томе, није ни потпуно самостална, али ни потпуно зависна од парламента. Управо овакво стање обезбеђује сарадњу парламента и владе. Постојање сарадње не подразумева нужно и равнотежу власти, поготову не савршену. У различитим парламентарним моделима и историјским периодима равнотежа има различиту меру и карактер. Ипак, уопштено гледано, с правне стране, парламент ужива извешан правни и политички примат. Једино парламент непосредно бира народ. Ова чињеница има значаја не само за његов политички ауторитет, већ и за правни примат. Право распуштања као најјаче оружје владе није у потпуности у њеним рукама. Парламент је изричито овлашћен да врши политичку контролу владе, док право распуштања којим влада располаже, барем правно, нема карактер средства контроле над парламентом.

Међутим, када се ствар посматра с политичке стране, нарочито с обзиром на улогу странака у систему власти, добија се прилично различита слика. Носиоци модерног дуалитета власти нису парламент и влада као такви, већ су то парламентарна већина и влада које су обједињене улогом владајуће странке, односно коалиције. Пошто у влади седе лидери владајуће странке, односно странака, влада, политички посматрано, остварује примат у систему власти. Положај владе у модерним изразито страначким демократијама је, стога, донекле неодређен и противуречан. Мада парламент ужива формални и правни и политички приоритет, он је суштински, услед деловања страначког чиниоца, потиснут у други

¹³¹ C. de Malberg, *Contributions à la théorie générale de l'Etat*, T. II, Paris, 1922, стр. 123.

план у корист владе. У модерним страначким демократијама не постоји подударност правног положаја и стварне, политичке улоге кључних органа власти. Свака интерпретација парламентаризма мора водити рачуна о овој кључној чињеници. Савремене интерпретације парламентаризма морају, стога, полазити од комбинованих правно-политичких анализа.

Дуалистичко тумачење боље објашњава дуалистички, но монистички парламентаризам, као што и монистичко тумачење боље одговара монистичком но дуалистичком парламентаризму. Међутим, поставља се питање да ли било које од два изнета тумачења има универзалну вредност и које је ближе стварности. Док се монистичким тумачењем ни у ком случају не може објаснити дуалистички парламентаризам, питање је да ли је дуалистичко тумачење (које преовлађује у Европи) подобно да објасни монистички парламентаризам. Изгледа да је у овом случају, за објашњење монистичког парламентаризма, како је то већ изнето неопходно комбиновати дуалистичко и монистичко тумачење.

2.2. БРИТАНСКИ ДВОСТРАНАЧКИ ПАРЛАМЕНТАРИЗАМ

1. Уставни оквир – У Великој Британији парламентаризам се развио у оквиру монархије. Слабљење монархове власти почело је још за време Рата двеју ружа. После револуције из 1688, краљ законодавну власт врши у оквиру парламента (*King in the Parliament*). Краљ у револуцији није изгубио управну власт, али је *Bill of Rights* из 1689. утврдио да је краљ подређен праву, да влада на основу закона које доноси парламент и да се његови прерогативи могу ограничити и уредити актом парламента. Током каснијег развоја краљевска власт је прошла кроз периоде успона и падова, да би од времена краљице Викторије монархија престала да игра политичку улогу ограничавајући се на симболичне, тј. репрезентативне функције.¹³²

Краљ - права која се односе на вршење законодавне власти краљ фактички не врши већ више векова. Краљ је и данас поред Доњег и Горњег дома формално чинилац у доношењу закона јер закон не може ступити на снагу без његове потврде (санкције). Међутим, последње ускраћивање законодавне санкције (апсолутни законодавни вето) десило се 1707. за време краљице Ане. Стога се данас сматра да се прерогатив законодавне санкције временом изобичајио. Ипак, повремено, нарочито у тренуцима политичких криза, заступници одређених политичких схватања, који сматрају да би се могли ослонити на краља, оживљавају идеју да се краљевски прерогативи нису коначно изобичајили и да би се они могли активирати у „специфичним и ванредним околностима“. Обично се прецизно не наводи које су то околности.

Да краљевски прерогативи нису још увек коначно изобичајени потврђује случај из 1910. када се унионистичка опозиција под вођством Бонара Лоа, у вези са ирским питањем и спорним *Parliament Act*-ом, одлучила да покрене питање о могућности да краљ одбије да да законодавну санкцију (потврду) за закон. Конституционалиста Вилијем Енсон је подржао мишљење да краљ још увек располаже дискреционим правом да одобри или одбаци неки законски нацрт, те да би укидање власти Дому лордова било ваљан разлог да се употреба изнетог права узме у разматрање.¹³³

- *Право расоуштања парламента* - У вези са истом кризом, вођа опозиције Бонар Лоу је изнео краљу предлог да распусти парламент, супротно мишљењу владе.

¹³² Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 263.

¹³³ Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 264.

Овај предлог је био и предмет писменог извештаја краљу 31. јула 1913.¹³⁴ Предлог су подржала и двојица признатих конституционалиста Енсон и Дајси. Они су истицали да краљеви прерогативи имају уставни основ, а да је њихово коришћење остављено слободној одлуци суверена. У прилог свом мишљењу наводили су убедљиве преседане везане за отпуштање Фокса и Норта 1783. и смењивање Мелбурна 1834. Ипак, Џорџ V се одлучио да прихвати мишљење премијера Есквита, да би краљево мешање било политички штетно и за нацију и за саму круну.¹³⁵

У вези с правом распуштања парламента може наступити још једна спорна ситуација, а то је да краљ одбаци захтев првог министра за распуштање парламента. А. Џенингс је 1937. истакао да, мада краљ за последњих сто година није одбацио захтев првог министра за распуштање парламента, „постоји упорна традиција да би он то могао одбацивати, ако настану неминовне околности. Тешко је предвидети које би то околности биле. Обраћање бирачком телу јесте обраћање врховној уставној власти“.¹³⁶ Поједини писци сматрају да би краљ могао одбити захтев првог министра за распуштање парламента уколико има основа за мишљење да би једна алтернативна влада могла да обезбеди парламентарну већину.

Преседан у вези са изнетим правом краља да одбије захтев за распуштање догодио се у марту 1974. Вилсонов кабинет се тада нашао у мањини и претила му је опасност да падне, веома кратко после пада претходног кабинета. Конзервативци и либерали су тада подсетили на право краљице да одбаци захтев за распуштање парламента. У контактима конзервативне странке с краљицом разјаснило се да је она сматрала да нема никакву обавезу да прихвати Вилсонов захтев за распуштање, али да је у конкретном случају, с обзиром на околности, имала чврсту намеру да га прихвати.

Из претходног излагања произлази да је од свих краљевих прерогатива право распуштања најмање спорно. Штавише, актуелна краљица је изричито изјавила, додуше незванично, да сматра да право распуштања има карактер дискреционе власти.

Управна власт и данас формално припада краљу, али је низом уставних конвенција вршење ове власти пренето на првог министра и владу. С обзиром на то да први министар, у име краља, фактички врши највећи број његових прерогатива, у Британији првог министра често називају „изборним монархом“. Први министар по природи ствари не може вршити краљевски прерогатив који се односи на сопствено именовање. Стога, овај прерогатив краљ и данас врши непосредно, али је при његовом вршењу везан уставним обичајем који произлази из постојања двостраначког система. Према том обичају, краљ је дужан да за првог министра именује шефа победничке странке.

Међутим „уколико први министар умре или се повуче, а странка која има већину у парламенту нема свог признатог вођу, монарх тада има слободу приликом избора првог министра“.¹³⁷ Овакви случајеви су се и догодили после оставке сер Ентони Идна 1957. и оставке Макмилана 1963. Међутим, после усвајања новог система избора за вођу конзервативне странке 1965, сматра се да је монарх, док траје двостраначки систем, изгубио сваку могућност утицаја на избор првог министра. Правила избора вође лабуристичке странке и раније су била таква да се наследник страначког вође унапред зна, што је спречавало утицај монарха при избору првог министра када лабуристи имају парламентарну већину.

¹³⁴ Исто.

¹³⁵ Исто.

¹³⁶ Наведено према: Р. Марковић, *Извршна власт*, стр. 258.

¹³⁷ Р. Марковић, *Извршна власт*, Београд, 1980, стр. 254.

Док постоји двостраначки систем, краљевска власт и двојство управне власти постоје само формално. Међутим, уколико би се у Британији развио вишестраначки систем, што није искључено, нестала би апсолутна парламентарна већина једне странке, те би монарх у таквој ситуацији по природи ствари имао већу улогу при избору првог министра. Остале министре краљ именује и отпушта на предлог првог министра. Овај прерогатив је изгубио карактер дискреционе власти пре више од 150 година. Од тада стварна власт приликом састављања и реконструкције кабинета и владе припада првом министру. Премијер и кабинет одређују унутрашњу и спољну политику земље, они фактички врше ону власт која правно припада круни. Мада је кабинет колегијалан орган, положај првог министра је преовлађујући, с обзиром на то да је он вођа владајуће странке у једностраначкој влади.

У време док је систем још био дуалистички, премијер и кабинет су играли улогу споне између краља и парламента. Касније, у монистичкој фази, када је преовладао парламент, кабинет постаје израз, односно како неки кажу одбор парламентарне већине. У то време, које одговара стању суверености парламента Беџхот је формулисао своју теорију о парламентаризму као облику јединства власти. Кабинет, као одбор парламентарне већине постепено је јачао своју улогу све док на крају није обезбедио пуну власт над парламентарном већином а тиме и парламентом. Овакав положај кабинета произлази из чињенице да је реч о једностраначкој влади странке унутар које постоји снажно изражена дисциплина. Данас Беџхотова теорија не одговара стварном стању, јер се опет развио дуализам у коме примат остварују премијер и влада.

До раног 18. века законодавна власт у Енглеској је, с обзиром на краљево право вета, имала дуалистички карактер.

После свега, може се закључити да је готово све што се тиче краљевске власти и њеног односа с кабинетом и парламентом неодређено и неизвесно. О многим важним питањима, обично, постоји неко уставно правило и истовремено изобичајење тог правила, с тим да *знатан број писаца сматра да изобичајења немају апсолутни карактер и да, на крају крајева, све зависи од политичких прилика и начела опортуности*. Оваква неодређеност уставних правила последица је одсуства писаног устава и специфичности британског правног система. Оно што овако неодређеном уставу даје чврстину, стабилност и прецизност јесте двостраначки систем. Захваљујући томе што једна странка увек поседује парламентарну већину, Британија има једностраначке, хомогене и стабилне владе.

Услед постојања стабилне парламентарне већине, политичка одговорност премијера и министара пред парламентом слаби и фактички се трансформише у изборну одговорност. *У британском парламентарном моделу кабинет води и контролише парламент* уместо да парламент води и контролише кабинет. Ова коперниканска револуција природе парламентаризма изазвана је деловањем странака и двостраначком природом система. У Британији изгласавање неповерења кабинету представља праву реткост. У 20. веку овакав случај догодио се свега два пута (1923, 1979). Британски кабинет увек има могућност да против одлуке парламента о смењивању владе апелује на народ расписујући ванредне изборе. Кабинет коначно пада само уколико изгуби на ванредним изборима. Ова чињеница знатно приближава британски парламентарни модел америчком председничком систему. Формално-правне расправе засноване на анализи начела поделе власти обично полазе од тога да су британски парламентарни и амерички председнички модел веома удаљени. Међутим, једна политичка анализа праксе показује да између ових модела није тако велика разлика као што на то указује једна чисто догматска, формално-правна анализа устава.

2. Изборни и страначки систем – Избори релативном већином у једномандатним окрузима воде двостраначком систему, а он по правилу обезбеђује већину једне странке у парламенту и једностраначку владу. Парламентарна већина која се образује у оваквој ситуацији често је тесна. У изборном систему многи виде највећу слабост британског модела власти. Странка са релативном већином у бирачком телу (нпр. 38 или 39% гласова) може освојити тесну, али ипак апсолутну већину парламентарних мандата (тзв. произведена или мануфактурна већина)¹³⁸ и на основу такве већине опстати на власти током целог мандата игноришући ставове парламентарне мањине која често представља више од 50%, па чак и 60% гласача. Једностраначки карактер парламентарне већине, с једне стране, гарантује стабилност владе, док, с друге стране, та иста чињеница доводи до осамостаљивања кабинета и његове доминације над парламентом. Пошто у кабинету седе страначке вође парламентарне већине, двостраначки систем обезбеђује кабинету велику независност, а тиме и неодговорност. Политичка одговорност се стога остварује тек на следећим изборима пред бирачима, док се парламентарна одговорност, због тога што кабинет има стабилну парламентарну већину, претвара у формалност.

У двостраначком систему избори за парламент се претварају у непосредни избор премијера и владе. Двостраначки систем, у коме владајућа странка контролише и парламент и владу, осигурава: 1. ефикасност, политичку стабилност и ауторитет владе; 2. непосредно учешће бирача у избору шефа владе; 3. јасну одговорност владајуће странке и њене владе, а тиме и периодично смењивање на власти странака и њихових влада. Према Дивержеовој оцени, овакав систем функционише веома добро.¹³⁹ Попер је сматрао да су избори релативном већином и двостраначки систем нужни услови сваког рационалног парламентаризма.

Поред добрих особина, британски двостраначки систем има и неке лоше особине. Главна слабост му је лоша репрезентативност, што утиче и на оцену о квалитету демократије. Како је већ наведено, у Британији је, с обзиром на постојање малих трећих странака, честа ситуација да парламентарна већина иза себе има мањи број гласача од опозиције. Центристички карактер стратегије главних странака доводи до ситуације да гласачи бирају између два умерена, слична политичка програма, што значи да разноврсност политичке понуде није нарочито висока.

Да би добро функционисао, двостраначки систем би требало да има још једну особину: странке морају бити релативно круте.¹⁴⁰ Одсуство овог услова чини да двостраначки систем функционише слично вишестраначком, као што је то случај у САД.

Двостраначки систем у Британији функционише захваљујући специфичним друштвеним условима. Према Д. Нолену, два основна услова за развој и опстанак двостраначког система су: 1. Релативно хомогено друштво или барем јасна социјална поларизација са исто тако јасним политичким сукобом, и 2. одсуство споредних линија политичке поделе (*cross-cutting cleavages*),¹⁴¹ које слабе главну линију политичке поделе. Овим условима може се додати и трећи да идеолошке и друге супротности између странака не смеју прећи одређену границу која прелази у рушење друштвеног и идеолошког консензуса. Диверже је добро приметио да вишестраначки систем много лакше подноси постојање једне јаке револуционарне

¹³⁸ D. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press, 1967, стр. 74.

¹³⁹ М. Диверже, *Увод у социологију политичких режима*, стр. 45.

¹⁴⁰ Исто.

¹⁴¹ Линије поделе (поларизацијске линије) које се укрштају.

странке од двостраначког система. Двостраначки систем се може прилагодити таквом стању само ако је револуционарна странка слаба. У супротном, прети опасност да она дође на власт и сруши режим.

Како ће британски парламентаризам функционисати у будућности зависи, пре свега, од тога да ли ће и даље опстати систем избора релативном већином. Без таквог изборног система двостраначки систем се не би могао дуже одржати.

3. Карактеристике британског система власти могу се сажети на следећи начин:

1. класични (вестминстерски) модел парламентаризма,
2. избори релативном већином,
3. двостраначки систем – (просечан ефективан број странака 2,11 (1,99–2,27), једна јака и једна средња линија политичке поделе),
4. једностраначки кабинет тесне већине,
5. поремећај равнотеже у корист кабинета (а на штету Доњег дома).

2.3. ВИШЕСТРАНАЧКИ ПАРЛАМЕНТАРИЗАМ

1. О критеријуму разликовања двостраначких и вишестраначких система -

Уобичајено је да се британски систем класификује као двостраначки, мада у њему поред две главне странке постоји још неколико мањих странака. Тим се отвара питање начина на који се броје странке, односно мерила које се примењује када се одлучује да ли ће се једна странка бројати или не. У свом познатом делу *Партије и партијски системи* Сартори је предложио да ванпарламентарне странке не треба узети у обзир, да релативну снагу других странака треба мерити по броју места у парламенту, да не треба урачунати све странке без обзира на величину, те да се не може произвољно одредити тачка искључења од нпр. пет или десет процената изнад које ће се странка убројати, а испод које неће.¹⁴² Сартори сматра да треба урачунати само странке које су релевантне, а то су оне које имају „потенцијал за коалицију“, или „потенцијал за уцену“. Предложени критеријуми нису довољно прецизни, нити чврсти. На то указује чињеница да се странке које су идеолошки неприхватљиве за све или највећи број странака, те стога немају коалициони потенцијал, ипак морају убројати ако су довољно велике. Сартори истовремено користи два критеријума: квантитативни (величину странке) и квалитативни (идеолошко-политичку тј. коалициону прихватљивост странке).

У појединим земљама постоји ситуација да су неке странке тако тесно повезане да више личе на једну него на више странака или, супротно томе, да је једна странка толико подељена на различите фракције, да пре изгледа као више странака, но као једна. У таквој ситуацији је спорно на који начин бројати странке. Први случај постоји у Немачкој (ЦДУ и ЦСУ), Аустралији (либерална и национална странка) и Белгији (после расцепа по језичкој основи 1968. постоје две хришћанско-демократске, две либералне и две социјалистичке странке), а други у Индији (конгресна странка), Италији (у време јаке демохришћанске странке), Јапану (либерално-демократска странка), Сједињеним Америчким Државама (демократска странка) и Колумбији (либерална и конзервативна странка). У изнетим случајевима је очигледно да се стварни број странака не може узети као ефективни број странака.

¹⁴² G. Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 122–123.

2. Узроци вишестраначја – У односу на питање зашто су једне земље за разлику од других вишестраначке, појављују се различити одговори. *Диверже* је био међу првима у низу истраживача који су у средиште структуре и развоја страначког система поставили фактор изборног система.¹⁴³ Он је формулисао своје чувене „социолошке законе“ према којима:

„1. Сразмерни избори воде вишестраначком систему с крутим независним и стабилним странкама (осим ако се покрети разбуктају одједном).

2. Већински избори с ужим изборима воде вишестраначком систему с еластичним, зависним, сразмерно стабилним странкама (у свим случајевима).

3. Једноставни већински избори воде двостраначком систему с наизменично великим и независним странкама.“¹⁴⁴

Касније су Дивержеови закључци критиковани због наводног детерминизма. Диверже је 1986. одговорио на те критике објаснивши: „Однос између изборних правила и страначких сустава није механички и аутоматски: одређени изборни режим не производи нужно одређени страначки сустав; он само притишће у правцу тог сустава; то је сила која делује међу више других сила, од којих неке теже у супротном правцу.“¹⁴⁵

Даглас Ре је спровео широко статистичко-емпиријско истраживање о Дивержеовим тенденцијским законима.¹⁴⁶ Према његовом мишљењу, истраживање је потврдило Дивержеове законе, а нарочито онај да релативни већински избори у једномандатним изборним јединицама воде двостраначком систему. То правило је, према Ревим речима, пример „истинског социолошког закона“.

Сартори је увео две нове варијабле (фактора) од којих зависе учинци изборног система. Прва варијабла се односи на постојање традиционалних, стабилних странака. Када постоје такве странке, страначки систем је знатно мање осетљив на утицаје изборног система. Друга варијабла се односи на географску распршеност бирача странака, од чега умногоме зависе учинци изборног система.

Нолен сматра да Сартори није дао само разраду Дивержеових правила, већ да је, заправо, формулисао нову линију поделе између изборних система и њихових учинака. Линија поделе више не раздваја релативне већинске изборе од пропорционалних, већ пропорционалне изборе без ефекта (*no-effect*; чисти пропорционални избори) на једној страни од пропорционалних избора са ефектима (диспропорционално пропорционалних) и релативних већинских избора на другој страни.

За разлику од теоретичара који структуру страначког система објашњавају пре свега изборним системом, друга струја теоретичара нагиње социолошко-структурним објашњењима. У делу о партијским системима Сејмур Липсет и Штајн Рокан објашњавају страначке системе у Европи полазећи од друштвене структуре и различитих врста друштвених сукоба. Главни друштвени сукоби у модерном друштву према њиховом мишљењу проистичу из два магистрална друштвена процеса: настанка нације и индустријализације. На тој основи настају четири врсте друштвених и страначких сукоба.¹⁴⁷

¹⁴³ M. Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Methuen, London, 1964, str. 219.

¹⁴⁴ M. Duverger, *Les partis politiques*, Paris, 1951, (1958); цитирано према: Д. Нолен, *Изборно право и страначки сустав*, стр. 231 (текст превода је са хрватског стилизован на српски језик).

¹⁴⁵ Наведено према: Д. Нолен, *Изборно право и страначки сустав*, стр. 33.

¹⁴⁶ D. W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, London, str. 93.

¹⁴⁷ S. Lipset; S. Rokkan, *Party Systems and Voters Alignments*, New York, 1967. 1. сукоби између центра и периферије (између доминантне културе и подређене културе); 2. сукоби између државе и цркве; 3. сукоби између земљопоседника и трговачких и предузетничких

Имајући у виду сва изнета мишљења може се закључити да теза о одлучном утицају изборног система на страначки систем није у супротности са социолошко-структуралним објашњењем које полази од броја линија (димензија) друштвених сукоба. Та два објашњења се допуњују, тако да се може закључити да су број странака у једној земљи и конкретна констелација страначког система истовремено условљени како социолошким, тако и институционалним факторима, међу којима се посебно истиче изборни систем. Мада су социолошки чиниоци основа у оквиру које делује изборни систем, он има значајан утицај, односно моћ преобликовања социолошких чинилаца. У друштву са одређеним бројем друштвених сукоба постојаће сасвим различит број странака, зависно од тога да ли се избори одржавају по систему релативне већине или по пропорционалном систему. Такође је значајан и тип пропорционалних избора. Изборни систем, како је 1986. појаснио Диверже, не производи нужно одређени страначки систем, он само притиска у правцу тог система, он је сила која делује међу више других сила, од којих неке гурају у супротном правцу.

3. Функционисање парламентаризма у условима вишестраначја – У вишестраначком систему постоје најмање три странке, с тим да ниједна странка нема сувише велику ни сталну превагу над другим странкама. Ако би таква превага постојала, реч је о доминантној странци, тј. вишестраначком систему са доминантном странком. Овакав систем није вишестраначки у пуном смислу те речи, с обзиром на то да има и неке битне одлике једностраначког система. У вишестраначком систему, барем у развијеним демократијама, најчешће не постоји доминантна странка, те је, стога, за формирање парламентарне већине потребна страначка коалиција. Унутар коалиције, по правилу, постоји слабије или јаче супарништво које може ескалирати до раскола, што подразумева пад владе.

Типичан пример чистог вишестранаштва представља Италија, у којој је просечан век владе после Другог светског рата износио око годину дана. У вишестраначком парламентаризму странке раскидају и стварају коалиције без ванредних избора и консултације бирача, често супротно предизборним обећањима. Тиме оне фактички присвајају вршење суверености од грађана. За разлику од двостраначког система, у којем грађани бирајући странку заправо бирају и њеног представника за председника владе, у вишестраначком парламентаризму место председника владе и других министара представља предмет преговора странака.

Вишестраначки парламентаризам не функционише свуда на исти начин. Уколико једна од странака остварује доминацију, овај систем се ближи двостраначком, па чак и једностраначком систему. Таква ситуација постоји уколико је одређена странка у дужем времену доминантна, тако да поседује апсолутну

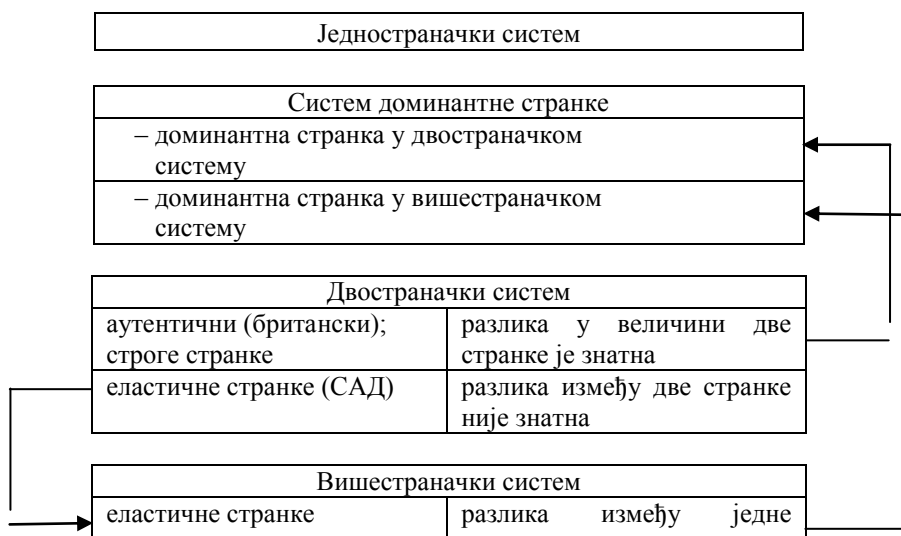
група (између аграрних и индустријских интереса), и 4. сукоби између капитала и рада. Према Липсету и Рокану структура страначког система у некој земљи је резултат специфичног развоја социјалних сукоба и политичке стратегије владајуће елите да створи савезе социјалних група, односно странака, који јој највише одговарају. Према њиховом мишљењу, страначки системи су готово независни у односу на изборни систем. А. Лајпхарт говори о седам основних димензија (линија) друштвених сукоба.¹⁴⁷ Поред сукоба које помињу Липсет и Рокан, он уводи и сукобе у вези са: 1. подршком или оспоравањем режима, 2. спољном политиком, 3. постматеријалистичким димензијама (увођење партиципативне демократије и борба за заштиту животне средине). Лајпхарт је израдио графикон на коме је показао постојање високог степена корелације између броја парламентарних странака и броја димензија друштвених сукоба у једној земљи.

парламентарну већину. Овакав систем Ђовани Сартори у својој типологији страначких система назива системом са доминантном странком (Мексико, Индија за време владе Конгресне странке).¹⁴⁸

Апсолутна већина једне странке у вишестраначком систему је реткост. Чешћи облик доминације једне странке је када она остварује релативну већину. Ако је та већина убедљива и износи најмање 30–35%, говоримо о странци која доминира релативном већином и стога лако стиче савезнике и коалиционе партнере. Међутим, није искључена ситуација да странка с релативном већином не може да оформи владу због изразите конфронтације с другим странкама од којих ниједна не жели да уђе с њом у коалицију. Ситуација је још компликованија уколико друге странке између себе не могу оформити парламентарну већину. Тада су нужни ванредни избори. Међутим, ни они често не доводе до битно другачијег исхода с обзиром на то да је снага странака условљена, пре свега, елементима друштвене структуре који су релативно трајни.

Чисти или интегрални вишестраначки парламентаризам постоји када ниједна странка не може да оствари доминацију, чак ни релативном већином. Тада долази до велике дисперзије гласова на већи број мањих странака, до широких коалиција и велике нестабилности владе. Коалиције се тим теже одржавају што су шире. Таква ситуација постојала је у Трећој и Четвртој републици у Француској, а данас постоји у Швајцарској и Холандији.

Табела 1 – Типови страначког система



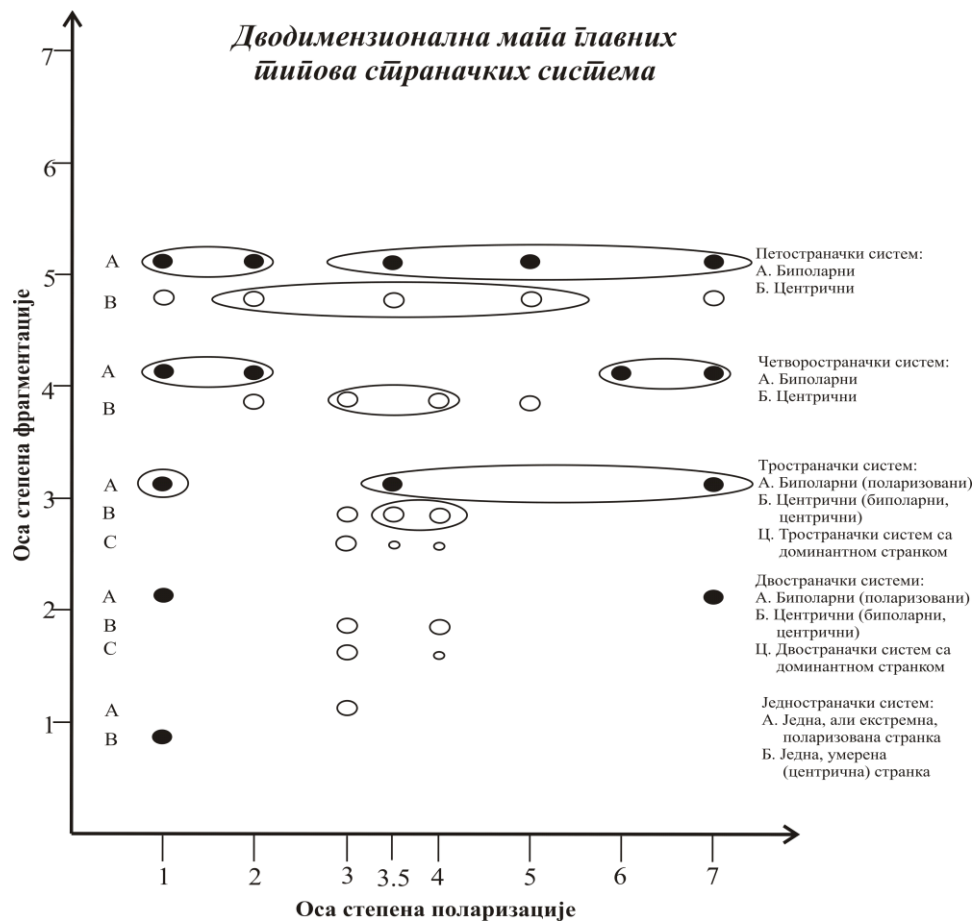
¹⁴⁸ Наведено према: Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 322.

	странке и других странака је знатна
Чисти вишестраначки систем	
строге странке	нема знатних разлика између странака

Пракса показује да *степен фрагментације* није једини одлучујући критеријум од кога зависи функционисање вишестраначког система, те да подела на *умерено фрагментизоване и високофрагментизоване системе* није једина релевантна подела вишестраначких система. Исто је тако релевантна и подела ових система која их пресеца по једној сасвим другој оси, а која се односи на *степен поларизације*, односно идеолошко-политичку удаљеност између странака. Пре свега од овог чиниоца, као и од постојања јаке средишње странке, а не од пуког броја странака, зависи да ли ће неки вишестраначки систем бити *биполаризован или ће се образовати широка, центристичка коалиција*. Овај критеријум поделе страначких система је веома начелан, тако да у његову матрицу може да се смести и класична подела на двостраначке и вишестраначке системе. Признајући у свему фундаментални значај ове класичне класификације, може се приметити да се двостраначки систем у потпуности уклапа у широку категорију биполарних система. С обзиром на то да у свету постоји релативно мали број чистих двостраначких система, две главне врсте страначких система практично су:

1. биполаризовани вишестраначки системи (који обухватају и двостраначке системе; у овим системима постоји наизменична смена на власти, а политичка дистанца по правилу није превелика), и
2. чисти вишестраначки системи који су често мултиполарни. У њима постоје перманентне и широке центристичке коалиције, а политичка дистанца је по правилу велика.

С обзиром на то да у другом типу система не постоји наизменично смењивање власти и опозиције, нити јасна одговорност владајућих странака, предност је несумњиво на страни биполаризованих система. Рационализовани уставни модели поред осталог заснивају се управо на стимулисању биполаризма.



Табела 2. – Двoдимензионална мапа главних типoва страначких система

4. О предностима и недостацима двостраначког и вишестраначког система –

У литератури се често расправља о питању предности и недостатака двостраначког и вишестраначког система. Притом, највећи број писаца генерално даје предност двостраначком систему не улазећи у питање социјалне структуре конкретнoг друштва. Предност двостраначког система се образлаже његовом способношћу да обезбеди ефикасну и одговорну владу, умерене странке (које теже центру) и наизменично смењивање странака на власти. Проблем је, међутим, у томе што се питање квалитета страначког система не може расправити независно од одлика социјалне структуре неког друштва. За расправу о том питању најважнија је подела на хомогена и сегментарна, односно плурална друштва (друштва подељена по верском, националном, језичком, расном или неком другом основу).

Чак и Лајпхарт, који је иначе присталица консociационе (консензусне) демократије признаје да је у начелу у хомогеним друштвима бољи двостраначки систем. Па ипак, и у хомогеним друштвима могу постојати ситуације у којима двостраначки систем може бити неадекватан, па и опасан. Лајпхарт о томе каже: „Постоје... увјети у којима је двостраначки сустан неприкладнији за очување демократског поретка од многостраначког сустава... Тамо где је структура солидарности поларизирана уз помоћ класе, расе или религије, а линије политичких

снага теку успоредно с линијама друштвеног сукоба, двостраначки сустав може још и заоштрити унутрашњи сукоб уместо да потиче интеграцију друштва¹⁴⁹.

Данас, многи теоретичари прихватају да је у сложеним, сегментарним (плуралним) друштвима умерено фрагментиран вишестраначки систем бољи од двостраначког. С тим се слаже и Ђ. Сартори, који је иначе присталица већинског, конкурентског облика демократије. Већа толеранција према вишестраначком систему до које је дошло последњих деценија последица је чињенице да су неке кључне земље, као нпр. Француска и Немачка, које су патиле од недостатака вишестраначја, у међувремену успеле да изграде умерене и избалансиране изборне и страначке системе. У Немачкој и Француској и у већини других западноевропских земаља данас постоји биполаризам у оквиру умеренофрагментираног вишестраначја. Тај тип система поседује неке кључне одлике двостраначког система (биполарна констелација), чиме су елиминисане мане чистог вишестраначја, али и неке особине које отклањају мане класичног двостраначја (влада је заснована на подели власти у коалицији, уместо на јединству власти у рукама једне странке). У том смислу, биполарни умеренофрагментирани страначки систем показује се као прелазни тип између чистог двостраначја и чистог вишестраначја. Као сваки прелазни тип, и овај систем не елиминиса све мане чистих типова, нити сажима све њихове врлине, па ипак, он се може оценити високом оценом, јер решава више проблема но што задржава старе проблеме или ствара нове. С обзиром на такве особине, биполарни умеренофрагментирани систем се сматра повољним не само за сегментарна, плурална, већ и за хомогена друштва. Да би се поспешило настанак таквог система, неопходни су одговарајући изборни систем и одговарајућа решења у области уставне организације власти.

2.4. ФРАНЦУСКИ ПАРЛАМЕНТАРИЗАМ

2.4.1. УСТАВ ТРЕЋЕ РЕПУБЛИКЕ ИЗ 1875.

Овај устав је био некодификован (хетероген) и састојао се од три уставна закона који су донети 24. и 25. фебруара и 16. јула 1875. (Закон о организацији сената, Закон о организацији јавних власти и Закон о односима јавних власти. Сва три уставна закона била су веома кратка и имала су укупно 33 члана. Текст овог устава успоставља организацију власти сличну оној која је била и по уставу из 1848.

Као резултат компромиса са монархистима устав је установио дводому скупштину са снажним горњим домом (Сенат). Сенат се бира путем посредних избора од стране департамана са мандатом од девет година. По првобитном уставном решењу део сенатора је биран са доживотним мандатом, с тим што су почев од ревизије 1884. сви сенатори изборни. За усвајање закона неопходна је сагласност оба дома.

Неповерење влади могли су да изгласају и Сенат и и Председнички дом што је у упоредној пракси ретко решење које је доприносило нестабилности владе.

Сенат се не може распустити, а председник Републике приликом распуштања доњег дома нема самосталност, већ мора добити сагласност Сената.

Егзекутива је бицефална, њу чине председник Републике и Влада. Председника

¹⁴⁹ S. M. Lipset, *Parteien Systeme und Sozialer Gruppen*, u knjizi G. Zieburga (Hrsg) 1969, str. 463; наведено према: Д. Нолен, *Изборно право и страначки сустав*, стр. 45.

Републике бира Скупштина на мандатни период од седам година, уз неограничену могућност поновног избора. Председник није политички одговоран, али зато све његове акте мора потписати и надлежан министар.

Председник је поред протоколарних овлашћења располагао и низом ефективних овлашћења: правом законске иницијативе, правом суспензивног вета, правом доношења извршних уредби, правом руковођења спољном политиком, правом именовања министара, и других цивилних и војних службеника. Уставне одредбе о Влади су веома штуре и свде се на поставку да председник републике именује министре који су солидарно одговорни пред оба дома парламента. Снажан положај Сената и изобичајење коришћења председничког права распуштања доњег дома довели су и председника и Владу у подређен положај. Уместо да председник путем права распуштања створи стање у коме „Парламент и влада живе и умиру заједно“, парламент је у трећој републици како каже Бирдо успоставио тиранију, што је довело до стања сличног скупштинском систему. Једном речју, овај модел парламентаризма је био превише парламентаран. Томе је свакако кључно допринела и страначка фрагментација коју нису успели да сузбију ни избори путем апсолутне већине. Током 65 година живота треће републике у њој је промењено 108 влада. Овај податак јасно говори о стабилности и ефикасности тог режима.

Мишљења о природи овог система су подељена и крећу се од схватања да је реч о двојном (орлеанском) парламентаризму до схватања да је реч о класичном парламентаризму. С обзиром на краткоћу и неодређеност уставног текста оба схватања су могућа, мада ниједно нема чврсто правно упориште. Правне дилеме у пракси су разрешене победом струје која се залагала за класичан, монистички парламентаризам. Покушаји првог председника Мак Махона да успостави своју ефективну политичку власт и да дискреционо именује премијера нису успели и од тада је устав функционисао на класичан парламентаран начин.

2.4.2. УСТАВ ЧЕТВРТЕ РЕПУБЛИКЕ ИЗ 1946.

Овај устав усвојен је на референдуму пошто је претходно референдумски одбачен тзв. априлски пројекат који су подржали и комунисти и социјалисти. Устав није унео радикалне новине већ сам одређена побољшања у односу на чисти парламентарни режим који је функционисао у претходној трећој републици. Главна оријентација уставних промена била је на јачању политичке и донекле економске и социјални демократије путем ширења лепезе класичних и увођења нових људских права.

Четврта република покушала је да отклони недостатке у организацији власти али у томе није успела пошто није применила довољно снажна и адекватна средства. Најважнија промена састојала се у слабљењу улоге Сената. Он више у законодавној делатности није био равноправан са доњим домом, а влада је политичку одговорност сносила само пред доњим домом. Устав је увео извесна средства рационализације, пре свега у односу на пад владе, тако да је за изгласавање неповерења сада потребна апсолутна већина чланова доњег дома. Председник је и даље сувише спутан у распуштању доњег дома. Он може на захтев председника владе да распусти скупштину уколико је она у току првих 18 месеци свога рада два пута изгласала неповерење влади. То значи да када скупштина по први пут у свом мандату обара владу, не мора изаћи пред бирачко тело ради провере исправности свог поступка. И

по новом уставу скупштина је била у повлашћеном положају у односу на владу, али више не тако изразито као раније.

Међутим, поред извесних, мада недовољних побољшања, учињене су и извесне реформе са лошим последицама. *Уместо већинског уведен је пропорционални изборни систем који погодује страначкој фрагментацији.* То је погоршало ионако лоше стање страначког система. За 12 година трајања четврте републике промениле су се 22 владе, што значи да је просек трајања владе био испод седам месеци, а то је стање које је горе од оног у трећој републици.¹⁵⁰ Ове слабости уклоњене су тек уставом из 1958. којим је успостављена пета француска република.

2.4.3. УСТАВ ПЕТЕ РЕПУБЛИКЕ ИЗ 1958.

1. Уставни оквир – Насупрот рационализацији парламентаризма обезбеђењем посебног положаја владе, у француској варијанти која је изражена у деголистичком Уставу из 1958. спроведена је рационализација јачањем положаја обе гране егzekутиве, а посебно председника републике. Мешовити парламентарно-председнички систем, како се најчешће квалификује овакав систем, успостављен је у Вајмарској Немачкој још 1919. у којој је функционисао до 1933, а такође и у Финској 1920. Циљ овог модела је стварање стабилне и релативно снажне владе упркос тешкоћама успостављања парламентарне већине у условима вишепартијског система.

Председник републике - Према ревизији Устава из 1962, председника републике бирају непосредно грађани по систему избора у два круга на мандатни период од седам година. Према последњој уставној ревизији, почев од председничких избора у априлу 2002, мандат председника износи 5 година. Устав не поставља ограничење у погледу могућности поновног избора истог лица на функцију председника. Председник републике по уставу именује првог министра, без обавезе да претходно обави било какве консултације у парламенту. Потом председник, на предлог првог министра, именује чланове владе. *Међутим, с обзиром на потребу да влада ужива поверење парламента, председник за првог министра свакако мора именовати лице које ужива поверење парламента.*

Уколико први министар током свог мандата изгуби поверење парламента, овај га може сменити. Право председника да именује првог министра свој пуни смисао добија пре свега у ситуацији када не постоји јасна парламентарна већина и када се образује мањинска влада. Тада председник користи своје овлашћење да би отклонио блокаду у страначким односима, која онемогућава избор првог министра.

Устав председнику не даје изричито право да смени првог министра, нити било ког другог члана владе. Њихов опстанак зависи од воље парламента. У односу на питање политичке одговорности министара, деголистички Устав је мање радикалан од вајмарског, који је предвиђао дуалистички систем одговорности министара и пред парламентом и пред председником. Па ипак, пракса је показала да одбијање потписа на уредбе владе представља заобилазан пут да председник фактички принуди првог министра на оставку. Овај пут, о коме ће касније бити више речи, није толико противан слову, колико је противан духу устава. Поред овога председник може уклонити владу и рапуштањем парламента, јер тиме престаје и мандат влади. Овај начин је међутим политички ризичан за председника, јер парламентарна већина и влада на ванредним изборима могу добити поверење грађана.

Председник председава седницама министарског савета док га први

¹⁵⁰ М.Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд, 1984, стр.144.

министар на тој дужности може заменити само изузетно, када га председник за то овласти. Председничко право да председава седницама владе представља корак у правцу председничког система. Ипак, разлика је у томе што министри, према француском уставу, нису обични саветници председника, већ пуноправни чланови владе као колегијалног тела. Поред тога, у Француској, министри су, као што је већ речено, политички одговорни парламенту, што у председничком систему није случај.

Председник учествује у доношењу подзаконских прописа на тај начин што потписује ордонансе и декрете усвојене у министарском савету. То овлашћење председници су повремено користили да би подредили владу својој политичкој вољи. Дужа блокада владе, услед непотписивања њених аката, на крају би натерала првог министра на послушност или оставку. *У свом реалном функционисању систем се, супротно тексту устава, заснивао на дуалистичкој одговорности владе, при чему се председник републике поставио не само као номинални, већ и као стварни шеф владе.*

Такав однос између председника и првог министра се много лакше остварује уколико су обојица припадници исте странке или, бар, коалиције. Тада председник, ослањајући се на дисциплину у странци, односно коалицији и међу посланицима парламентарне већине, може да обезбеди послушност првог министра. У другачијој страначкој констелацији покушај председника да натера првог министра на послушност једним сумњивим, полулегалним методом који се граничи са злоупотребом власти, могао би бити опасан и изазвати озбиљну кризу система.

Према уставу, председнику, супротно класичној парламентарној концепцији, за низ важних аката није потребан премапотпис председника владе или надлежног министра. Будући да је председник политички неодговоран, осим у случају велеиздаје, у ситуацији када доноси акте без премапотписа, егзекутива је у целини политички неодговорна.¹⁵¹ Међу акте за које председнику није потребан премапотпис спадају: распуштање скупштине, изношење појединих закона на референдум и право на изузетна овлашћења у тзв. стању нужде. Таква овлашћења омогућавају председнику да их искористи ради обарања владе и уклањања постојеће парламентарне већине.

Према Уставу Пете Републике, право распуштања није везано само за класичну ситуацију када влада којој је изгласано неповерење тражи да шеф државе распусти парламент. Председник, према уставу, сам, дискреционо, доноси одлуку о распуштању у било ком случају када то сматра оправданим.¹⁵² Једини услови који га ограничавају јесу да одлуку о распуштању не може донети за време док врши изузетна овлашћења (чл.16) и да, пошто једном искористи право распуштања, не може поново да га употреби у року од годину дана од дана избора за Националну скупштину. Ти услови веома мало ограничавају председника пошто му теоријски дозвољавају да у свом мандату распусти парламент више пута.

У пракси председници су широко тумачили своје дискреционо право на распуштање парламента. Парламент је распуштан не само у случају изгласавања неповерења влади (1962), већ и непосредно после председничких избора (1981. и 1988. од стране Митерана), да би председник обезбедио другачију, за себе повољнију парламентарну већину. Мада невољно, политичка јавност је прихватила могућност таквог распуштања. У сва четири случаја распуштања која су спровели, председници Де Гол и Митеран (1962, 1968, 1981, 1988) су успели да себи и својој коалицији обезбеде повољнији положај. Почев од деведесетих година 20. века, уочава се мања

¹⁵¹ И. Крбек, Устав Пете Француске Републике, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 4/1959, стр. 479-488.

¹⁵² М. Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд, 1984, стр. 151.

искључивост председника у коришћењу својих овлашћења и већа склоност политичких фактора ка кохабитацији и толеранцији.

Основна слабост важећег устава је као и у случају вајмарског модела у противуречном положају шефа државе. Он је постављен као гарант и арбитар система и истовремено као снажна и активна власт, што није спојиво једно с другим. Поготово је проблематично то што је једна снажна и активна власт остављена без политичке одговорности. Сматра се да главни разлог за такво јачање положаја шефа државе лежи у тежњи да се спречи да парламент, односно различите политичке фракције у њему, изазивају нестабилност, која на крају доводи до пада владе. Тежећи да уклони један извор нестабилности, *устав је, међутим*, не уклонивши га у потпуности, истовремено *створио нови извор нестабилности у односима шефа државе и парламента*.

У односу на питање одговорности председника, устав предвиђа да он не одговара за акте учињене у вршењу своје функције, осим у случају велеиздаје. Ова формулација је у Француској традиционална, садржали су је и Устав из 1875. и Устав из 1946. За велеиздају председник одговара пред Високим судом правде кога чине по 12 чланова Националне скупштине и Сената на основу оптужнице усвојене у истоветном тексту у оба дома парламента јавним гласањем апсолутном већином свих чланова.

Главни нерешени проблеми који се тичу положаја председника односе се на неодређеност и рестриктивност основа његове одговорности и прешироко дискреционо право распуштања парламента. С обзиром на то да је председник ако не по уставу, али у пракси снажна и активна власт, основи за његову одговорност морали би се поставити шире, а услови еластичније, односно блаже.

Устав Пете Републике тежи јачању поделе власти и равнотежи власти, као и рационализацији. Концепција права распуштања парламента није сасвим у складу са тим циљевима јер даје председнику превише дискреције у односу на распуштање парламента, што води неравнотежи у систему и политичкој нестабилности. Ипак, треба признати да би без овако снажног права распуштања парламентаа цела концепција положаја председника и самог устава била доведена у питање.

Да би се онемогућили фактички притисци на владу да одступи са положаја, било би корисно да се из устава изоставе одредбе које предвиђају да председник потписује акте владе.

У начелу, јачање положаја председника, уколико је он правилно постављен, може бити пут рационализације парламентаризма. Притом, није неопходно да постоји изразита раздвојеност власти, тј. посебни, непосредни избори за председника. Раздвојеност избора различитих власти омогућава да поједине уставне власти запоседају различите политичке снаге, што може довести до озбиљних сукоба и блокада. *Одређено јачање председника је могуће и у оквиру система у коме га бира парламент. Такво решење отклања проблем превише честих избора* који се, уз то, услед неједнаког трајања мандата председника и парламента, одвијају у „смакнутим“ и неправилним интервалима. Проблем политичке координације председника и парламента се може решити и увођењем истовремених избора за председника и парламент, с тим да би трајање њиховог мандата морало бити једнако. Оваква реформа је и учињена уставним изменама и уставним законом из 2002. када је мандат председника скраћен на пет година, при чему је предвиђено да се парламентарни избори одржавају два месеца после председничких, што практично значи готово истовремено са њима.

Парламент - Положај парламента у Француској карактерише то да је његова законодавна надлежност према уставу одређена таксативно и прилично

рестриктивно, док остатак нормативне функције врши влада.

Парламент је у Француској традиционално дводом. Према Уставу из 1958, састоји се из Националне скупштине и Сената. Национална скупштина се бира путем општих избора на период од пет година, док се Сенат бира путем посредних избора на девет година, с тим што се сваке треће године обнавља једна трећина места. Сенат се, за разлику од Националне скупштине, не може распустити. Оба дома парламента састају се без позива у два редовна заседања (прво почиње 2. октобра, а друго 2. априла). Оба заседања заједно трају највише 170 дана.

Закони се доносе сагласном одлуком оба дома. У случају неслагања домова, образује се мешовита парламентарна комисија чији је задатак да усагласи ставове домова. Уколико мешовита комисија не успе да усагласи заједнички текст, влада је овлашћена да доношење закона повери Националној скупштини. То овлашћење владе нарочито је значајно у случају када већина у Националној скупштини припада једној, а већина у Сенату другој странци, односно коалицији. Када је реч о органским законима, уколико се домови не усагласе, за усвајање је неопходна апсолутна већина свих чланова Националне скупштине.

Влада - Према уставу, влада „*одређује и води политику земље*“. За разлику од класичног парламентарног система, чланови владе не могу истовремено бити посланици. Циљ ове одредбе је да ојача елементе поделе власти и елиминише тежњу посланика да руше владу ради заузимања министарских места. Де Гол, који је веома инсистирао на томе да ова одредба уђе у устав, оправдавао је њено постојање тиме да се „не може у исто време бити контролор и контролисани“. Данас се министри у Француској, по правилу, бирају из реда високих државних функционера или стручњака и менаџера.

Устав предвиђа функцију првог министра. Он руководи радом владе, одговара за народну одбрану, обезбеђује спровођење закона и врши уредбодавну власт, с тим што уредбе потписује председник. Положај првог министра је сличан положају британског премијера и немачког канцелара: *наиме, први министар одлучује о томе ко ће бити члан владе и докле ће остати у њој*. С обзиром на такво решење министри су за свој рад одговорни не само парламенту, већ и првом министру. Уколико су први министар и председник из исте странке, односно коалиције, онда председник има значајан утицај на састав и рад владе.

2. О карактеристикама и природи француског система власти -

Карактеристике савременог француског система власти могу се сажети на следећи начин:

1. рационализовани, дуалистички модел парламентаризма (снажан положај председника који ужива широко право распуштања парламента и право расписивања референдума; широка, изворна уредбодавна власт владе; јак премијер; аутоматско усвајање законских предлога владе уколико су повезани с питањем поверења, осим ако скупштина апсолутном већином изгласа неповерење влади);
2. избори апсолутном већином;
3. биполарни вишестраначки образац (просечан ефективан број странака 3,43 (2,49–4,52), једна јака и три средње линије политичке поделе);
4. коалициона влада тесне већине, понекад мањински кабинети, и
5. степен доминације владе над парламентом близак британском моделу.

О природи француског система власти у теорији су изречене веома различите, па и дијаметрално супротне оцене. Док једна група аутора сматра да у овом систему претежу својства парламентарног система, други га квалификују као

мешовит парламентарно-председнички систем, трећи су мишљења да у њему претежу елементи председничког система, четврти га квалификују као хиперпрезидентијализам, а пети сматрају да је овај систем замишљен тако да у редовним околностима функционише претежно као парламентарни, да би се у ванредним условима лако претворио у посебну варијанту председничког система.¹⁵³

Природа новог француског парламентаризма не може се одредити само на основу догматско правне анализе уставног текста. Функционисање француског парламентаризма условљено је страначким системом и, пре свега, зависи од конкретне политичке констелације која одлучује о томе да ли ће председник републике с једне стране, и први министар и парламентарна већина с друге стране, припадати истој партији, односно истој партијској коалицији. Француски парламентаризам сасвим различито функционише, у зависности од тога да ли су председник републике и први министар истог или опречног политичког опредељења. У првом случају, уколико је председник из странке или коалиције која има парламентарну већину, сасвим је природно да председник игра улогу шефа владајуће већине. Међутим, уколико је председник из странке или коалиције која има мањину у парламенту, долази до значајног слабљења улоге председника, без обзира на његова значајна уставна овлашћења. У класичном парламентаризму позиција и опозиција се смењују на власти, док систем функционише на исти начин без обзира на то која је странка односно коалиција на власти. Функционисање француског устава, међутим, с обзиром на раздвојеност шефа државе и парламента, детерминисано је једним ванправним фактором: оно зависи од страначке констелације у систему власти. *Функционисање француског устава није увек исто, оно је веома еластично, јер промена страначке констелације изазива смену фаза у којима постоје сасвим различити односи између кључних уставних фактора*, што је карактеристично за све системе у којима постоји одвојен избор легислативе и егzekутиве.

Диверже и Ведел су сматрали да овај систем *није синтеза* између парламентарног и председничког система *већ смењивање* између председничких и парламентарних фаза.¹⁵⁴ Ђ. Сартори међутим, истиче, да се полупрезидентијализам не може појмити као пуко смењивање два стања, јер овакав опис занемарује његову мешовиту природу. Француски председник никада није у положају америчког, јер он не може владати сам, тј. непосредно, већ мора владати преко владе. Он такође никада није у положају обичног парламентарног председника јер увек, без обзира на страначку констелацију задржава снажна уставна овлашћења, која не поседују парламентарни председници.¹⁵⁵ Према томе, систем је увек мешовит с тим што у његовом оквиру постоје *осцилације равнотеже* између председника и премијера кога подржава парламентарна већина.

Чињеница да председник мора именовати владу која ужива поверење у парламенту и право парламента да смени владу, обезбеђују минимум есенцијалних правила парламентаризма у француском моделу. Положај егzekутиве, а нарочито председника републике, у овом моделу је ојачан до крајњих граница које парламентаризам може да издржи. Према неким мишљењима, положај председника у овом моделу је јачи од оног који је имао монарх према уставима Француске као уставне монархије.¹⁵⁶ Мада у уставном положају председника има елемената председничког система, укупан амбијент и сплет односа у којима председник делује,

¹⁵³ М. Јовичић, *Велики уставни системи*, стр. 178.

¹⁵⁴ M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, European Journal of Political Research, 8, 1980, p.186.

¹⁵⁵ Ђ. Сартори, *Уставни инжењеринг*, стр. 146-148.

¹⁵⁶ И. Крбек, Устав Пете Француске Републике, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 4/1959, стр. 482.

карактеристични су за парламентаризам. Према уставу, шеф државе барем правно је пре свега снажна гарантно-арбитражна власт. Међутим, гледано политички, ако иза себе има парламентарну већину, он израста у стварног вођу егzekутиве и парламентарне већине, постајући снажна активна власт.

Равнотежа легислативе и егzekутиве не остварује се као у класичном парламентаризму превасходно кроз односе владе и парламента, већ по угледу на Вајмарски устав, кроз односе шефа државе и парламента. Услед тога, мада устав поставља председника за арбитра систем практично остаје без арбитра који треба да обезбеди равнотежу и стабилност. Таква ситуација, као и у председничком систему, прети да ескалира у сукоб и блокаду. Ово стање је знатно поправљено после уставних измена из 2002. које су засноване на идеји да се обезбеди истовременост председничких и парламентарних избора и тиме умањи вероватноћа кохабитације.

Из свега изложеног произлази да постојећи систем власти у Француској не одликују у довољној мери пожељне врлине као што су једноставност, чврстина, кохерентност и елеганција. Позајмице из различитих система довеле су до неодређености, недоследности и компликованости система. Француски устав је показао како је тешко спојити различите логике парламентарног и председничког система у једну нову конзистентну логику. У мешовитим системима је још теже обезбедити једноставност и елеганцију конструкције. Мешовити системи по свој природи су такви да не могу бити тако једноставни, јасно дефинисани ни кохерентни као изворни модели чијом комбинацијом настају.

2.5. НЕМАЧКИ ПАРЛАМЕНТАРИЗАМ

2.5.1..ВАЈМАРСКИ УСТАВ ИЗ 1919.

Овај устав усвојен је у специфичним околностима које карактеришу ратни пораз, пропаст царства и покушај успостављања комунистичког режима. Нестабилне политичке прилике и немачка традиција снажне монархијске државе утицале су на то да се нова парламентарна република устроји на специфичан начин. Вајмарски устав је први у Европи увео рационализовани парламентаризам преко јачања шефа државе. Услед страначке фрагментације и нестабилности, није било услова за увођење британског модела, док је француски модел оцењен негативно. Немачкој традицији је, такође, више одговарао модел рационализације преко шефа државе, него преко владе. У прилог том решењу, изношени су и теоријски разлози који се тичу поделе власти и међусобне контроле органа. Према Хугу Пројсу, главном инспиратору уставних решења, „прави парламентаризам састоји се у томе да парламент не треба да буде свемоћан, већ да буде подвргнут контроли, коју би вршила демократска инстанца, а та инстанца је код нас председник Рајха“.¹⁵⁷ Рационализација коју је увео Вајмарски устав обновила је на специфичан начин идеју о дуалистичком парламентаризму коју је у монархијском облику заступао Констан. Овај тип парламентаризма често се тумачи и као комбинација парламентарне и председничке владе.¹⁵⁸

За разлику од класичног парламентаризма, избор председника републике поверен је грађанима. Председник се бира на седам година уз неограничену могућност реизбора. Тако је председник стекао организациону независност од парламента и непосредан политички легитимитет. Председник републике је имао право не само да именује канцелара, већ му је овај, поред одговорности парламенту (Рајхстагу), био и политички одговоран. Председник је био овлашћен да распусти Рајхстаг, додуше, само једном у мандату истим поводом (члан 25) и да изнесе на референдум нацрт закона, који је Рајхстаг изгласао, а Рајхсрат (веће земаља) одбацило (члан 74). У пракси је председник право разрешења канцелара везао за своје право распуштања парламента како би влади која ужива његово поверење, обезбедио већину путем нових избора. Релативно често коришћење права разрешења владе и распуштања парламента довело је до тога да је тежиште политичке власти померено ка шефу државе. Оваква институционална решења су умањивала политичку улогу странака.¹⁵⁹

Чланови 17. и 22. Вајмарског устава утврдили су пропорционалне изборе за Рајхстаг, земаљске и општинске скупштине. Интересантно је да је приликом доношења Устава постојала сагласност свих странака да само пропорционални избори могу да спрече искривљавање воље бирача, до чега је често долазило за време избора у доба царства. Једина истакнута личност која је била против пропорционалног система био је Фридрих Нојман, који се изјаснио за изборе релативном већином. Према његовом мишљењу, *парламентарни систем и*

¹⁵⁷ Наведено према: Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 365.

¹⁵⁸ Н. Henenah, *The Growth of Executive Power in Germany*, Муннеарполис, 1934, стр. 164–169.

¹⁵⁹ О томе види шире: С. Сокол, *Систем парламентарне владе*, у књизи: В. Кутлешић, *Основи државе и права – избор текстова*, Београд, 2001, стр. 101.

пропорционални избори се међусобно искључују.¹⁶⁰ Да би се обезбедила што чистија пропорционалност избора уместо Д'Онтовог (*D'Hondt*) метода, примењен је аутоматски метод с три поступка одмеравања. Овакав изборни систем погодовао је настанку нових странака. Он, такође, није садржао механизме који дестимулишу цепање постојећих странака.

Мада је вајмарски модел у целини гледано „интелигентно замишљена иновативна конструкција“ (Сартори) у њему постоји неколико недоследних елемената. Као прво, пракса је показала да је Нојман био у праву када је указао да су парламентаризам и пропорционални избори тешко спојиви, јер се при овом типу избора тешко образује парламентарна већина. Друго, целокупан положај председника и његова улога доведени су у питање захтевом да сви његови акти буду сапотписани од стране канцелара или надлежног министра (чл. 50). М. Штурмер је правилно оценио да је уставни положај председника двосмислен, „позиција истовремено традиционална и модерна, моћна и немоћна“.¹⁶¹ Трећи споран елемент такође се тиче уставног положаја председника. Овај положај уједињује две умногоме противречне улоге. Прва је улога неутралне, посредничко-гарантне власти (К. Шмит), а друга улога активне егzekутиве. Прва улога председника, која иначе више одговара положају шефа државе, а посебно парламентарне државе, дезавуише се другом улогом јер нико не може бити судија у сопственој ствари. Овај противречан елемент касније се понавља и у француском (1958) и руском (1993) уставу. У односу на прва два елемента и француски и руски устав су извукли поуку, изостављајући спорна решења.

Четврта слаба тачка је законска одредба о изборима председника која је омогућила да у други круг избора уђу три, уместо само два кандидата. У другом кругу кандидат је могао бити изабран релативном већином, што је дестимулисало настанак биполарне страначке констелације.

Политички развој је још у периоду царства изазвао страначки партикуларизам, који се заснивао на вредносно-идеолошким, верским, привредним и социјалним разликама. Партикуларизам је још више поспешен падом режима и тешком привредном ситуацијом после рата. Услед тога, дошло је до политичке радикализације и настанка различитих интересних странака.¹⁶² Тим разлозима неопходно је додати и антирепубликанске погледе ширих кругова становништва.

После три узастопна распуштања парламента (јула 1932, септембра 1932. и марта 1933) током девет месеци, Хитлер је после избора од 5. марта 1933. обезбедио парламентарну већину која је одмах злоупотребљена ради доношења Закона о пуномоћју на четири године (441 глас за и 94 против). 14. октобра 1933. уследило је ново распуштање пошто је национал-социјалистичка странка претходно 14. јула званично добила положај једине странке.¹⁶³ Тако је формално законито дошло до устоличења диктатуре и краха Вајмарске Републике. Ако се размотре разлози њене пропасти, сигурно је да се они, поред социјалних разлога који су изазвали политичку радикализацију, тичу и институционалних разлога. Међу тим разлозима се издвајају модел дуалистичког парламентаризма и чисти пропорционални избори. Нестабилност страначког система и непостојање поларизације омогућили су савезништва заснована на блокирању или обарању влада која нису била способна да

¹⁶⁰ Наведено према: Д. Нолен, *Изборно право и страначки сустав*, Загреб, 1992, стр. 155.

¹⁶¹ Д. Симовић, *Полупредседнички систем Вајмарске Немачке*, Правни живот, том. 12, Београд, 2006, стр. 1103.

¹⁶² К. D. Bracher, *Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur*, Bern i dr., 1964, стр. 35.

¹⁶³ Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 367.

формулишу неки позитиван програм. Бонски уставотворци су касније обратили пажњу на ову важну политичку чињеницу.

Основна идеја Вајмарског устава да председник републике буде противтежа парламенту и да игра улогу активног демократског контролора парламента веома је сумњива. Она механички преноси модел дуалистичке монархије у републику. Притом се губи из вида да су модерне демократије страначке демократије, те да модел снажног председника у дуалистичком парламентаризму мора водити једној од две ствари: апсолутној власти председника уколико је његова странка већинска или барем доминантна у парламенту, или стању блокаде уколико је председник супротстављен парламенту. Двострука одговорност владе председнику и парламенту, такође, неминовно води нестабилности. На крају се показује да много хваљена идеја о подели власти доноси више користи но штете само уколико се спроводи у умереном облику. Две потпуно независне власти веома лако улазе у стање сукоба и блокаде.

Тако се, на крају, показује да је лоше функционисање режима било готово неминовно, јер су, с једне стране, политички актери тј. странке имале неадекватан амбијент у укупним друштвено-политичким приликама и институционалном склопу, док се, с друге стране, мане институционалног склопа нису могле отклонити деловањем политичких субјеката, односно странака због њихове фрагментираности и непрофилсаности. Укупно гледано, Вајмарска Република се карактерисала фрагментарним страначким системом у оквиру чврстог, али ломљивог правно-институционалног оквира, који је деловао у радикализованом и нестабилном друштвеном окружењу. Није ни чудо што је у таквој ситуацији дошло до краха политичког режима.

2.5.2. БОНСКИ УСТАВ ИЗ 1949.

1. Уставни оквир – Савремени немачки парламентаризам функционише према Уставу од 23. маја 1949. који је донет на основу искустава и поука извучених из слома Вајмарске Републике. Нови модел рационализације одбацује идеју о дуалистичком парламентаризму са јаким председником републике. Уместо строге поделе власти и независности шефа државе и парламента, уводи се умерена подела власти у оквиру *монистичког парламентаризма*, у коме и шеф државе и влада произлазе из парламента. Главна овлашћења управне власти поверавају се канцелару и влади. Рационализација парламентаризма се спроводи првенствено стабилизацијом шефа владе (канцелара).

Председника Републике бира посебан изборни колегијум кога чине чланови Бундестага и подједнак број посланика које бирају парламенти федералних јединица по пропорционалном изборном систему (укупно 1344 посланика). У прва два изборна круга председник се бира апсолутном већином, а у трећем може бити изабран и релативном већином. Сви председникови акти морају бити сапотписани од канцелара или надлежног министра, осим именовања и опозива канцелара, распуштања Бундестага по чл. 63-64. Устава и позива канцелару у оставци да обавља текуће послове до именовања наследника. Мада су случајеви када председникова власт није само формална ретки, ипак је значајно да он у ситуацијама парламентарне кризе има пуну дискрециону власт у случају распуштања Бундестага и увођења стања законодавне неопходности (чл. 68. и 81). Председник није политички одговоран, а правну одговорност сноси за кршење устава и савезних закона. Поступак одговорности могу покренути Бундестаг и Бундесрат, а одлучује Уставни суд. Погрешно је сматрати да је председников положај чисто репрезентативан. Он је у

пракси до сада био такав због стабилне страначке констелације али у другачијим политичким околностима уставна овлашћења председника би се сигурно активирала.

Савезни канцелар се бира без расправе на предлог савезног председника (чл. 63). Ако предложени кандидат није изабран, Бундестаг може у року од 14 дана сам предложити кандидата и изабрати га апсолутном већином. Уколико не дође до избора у предвиђеном року, приступа се, без одлагања, новом гласању, *при чему је за избор довољна и релативна већина*. Ако је кандидат добио апсолутну већину, председник је обавезан да га именује у року од седам дана. У истом року *председник има дискреционо право да одлучи да ли ће кандидата који је добио релативну већину гласова да именује или да распусти Бундестаг*. Изложено решење, такође, представља једно од средстава рационализације пошто одлуку о образовању мањинске владе препушта председнику, а не парламенту.

Својим овлашћењима и стабилношћу положаја, који је изузетно заштићен од олаког смењивања, канцелар је стављен у центар политичког и парламентарног система. Према члану 65. немачког Устава, *савезни канцелар сам утврђује основне линије политике и одговоран је за њих*. На његов предлог, савезни председник именује и разрешава министре. Савезни канцелар, слично америчком председнику, има одрешене руке у именовању и смењивању министара, за разлику од класичног парламентаризма, у коме министре бира и смењује парламент. Наведена овлашћења дефинишу принцип канцеларског парламентаризма који неки писци називају и ублаженим парламентаризмом.

Парламентарна одговорност односи се само на савезног канцелара јер је он једини политички министар, за разлику од осталих административних министара. Најважнији елемент стабилног положаја канцелара и савезне владе је специфичан механизам изгласавања неповерења влади. *Овај механизам назива се конструктивним изгласавањем неповерења (чл.67.ст.1)* и састоји се у томе што савезни канцелар и влада не могу бити смењени простим изгласавањем неповерења у парламенту. Да би се уопште приступило гласању о поверењу влади, неопходно је да већина од укупног броја чланова Бундестага претходно предложи новог кандидата за канцелара. Тек по испуњењу овог услова и уколико Бундестаг изгласа неповерење влади, савезни председник дужан је да за новог канцелара именује лице које је претходно предложила већина у Бундестагу. Наведено решење онемогућава успех коалиције за обарање владе уколико она није истовремено и коалиција за владање способна да обезбеди нову стабилну већину. Парламентарна историја Немачке познаје само један случај да је на овај начин изгласано неповерење канцелару и влади (1982. године). Практично, овај механизам може се успешно применити само у две ситуације. Прво, уколико у току трајања мандата дође до распада владајуће коалиције и друго, уколико владајућа коалиција реши да смени свог канцелара.

Канцелар мањинске владе, као и канцелар изабран апсолутном већином, пада само ако опозиција испуни услове конструктивног изгласавања неповерења, тј. *на опозицији је да докаже да има већину за неку личност и неки програм*.

Поучени лошим искуством Вајмарске Републике у којој су се практиковала честа, по правилу бескорисна распуштања, бонски уставотворци су предвидели врло рестриктивне услове распуштања парламента. Поред случајева из чланова 63–64. Основног закона који предвиђају да председник Републике именује канцелара који је добио релативну већину или распушта Бундестаг, предвиђен је само још један случај распуштања. То је случај када је одбијено поверење канцелару који је поставио питање да ли ужива поверење парламента (чл.68). Канцелар тада може од председника тражити распуштање у року од 21 дана. Међутим, у том случају Бундестаг има право да у истом року изабере новог канцелара при чему председник

Републике не може распустити парламент. Уколико, пак, канцелар не упути председнику Републике предлог за распуштање парламента, или председник не прихвати предлог у наведеном року, а парламент не изгласа новог канцелара изгласано неповерење остаје без правних последица. Углед владе је тада несумњиво окрњен и она је доведена у ситуацију да делује као мањинска влада. Члан 68. ОЗ инспирисан је истом логиком као и члан 67, а она се састоји у томе да просто неповерење влади није довољно за њен пад, без обзира на то да ли је изгласано на предлог опозиције или канцелара.

2. Изборни и страначки систем – Политичка стабилност у Савезној Републици Немачкој није само последица рационализованог модела парламентаризма, већ и новог изборног система и стабилног и јасно профилисаног страначког система. У време избора за Бундестаг 1949. постојало је око 30 странака, а 10 их је освојило парламентарне мандате.¹⁶⁴ Почев од избора 1953, у Немачкој је, захваљујући новом изборном закону, дошло до концентрације странака. Изборни закон је увео комбиновани систем с два гласа у коме постоји пропорционалан изборни ефекат, обзиром на специфичан систем израчунавања укупног броја гласова. У овом систему грађанин првим гласом бира одређеног кандидата (као у изборима путем релативне већине), а другим једну од понуђених страначких листа (као у пропорционалном систему). Новим законом изборни цензус од 5% у равни покрајина подигнут је на раван федерације. Године 1966. у време велике коалиције (ЦДУ, ЦСУ и СПД) начињен је озбиљан покушај да се тај систем замени изборима путем релативне већине, али се социјал-демократска странка у последњем тренутку поколебала, јер је почела да преговара с либералима о коалицији левог центра. Тако је комбиновани изборни систем остао на снази и траје већ 50 година.

Функционисање система у периоду тространаштва. – Почев од избора 1961, Немачка партија (ДП) је испала из парламента. Тада је настао тространачки систем који је трајао релативно дуго, све до 1983. У то време ни једна од две велике (народне) странке услед примене комбиновано-пропорционалног изборног система не успева да освоји већину на изборима, а либерали (ФДП) постају политички арбитар јер се без коалиције са њима не може доћи на власт. Тространаштво је за кратко било прекинуто у време велике коалиције током 1966–1969. године.

Уопштено, тространачки образац може довести до значајних политичких проблема, поготову у случају постизборних коалиција. Тространачка констелација омогућава да најмања странка успешно уцењује велике странке и да тако путем постизборних коалиција омогућава да се створи парламентарна већина супротна жељама бирачког тела. У Немачкој до такве ситуације није дошло, с обзиром на то да је модел канцеларског парламентаризма ставио трећу странку у ситуацију да се мора унапред изјаснити о томе који предлог за канцелара подржава.

Мада, с једне стране, искључује мале странке које нису оствариле цензус од 5%, немачки изборни систем је, с друге стране, високо пропорционалан када је реч о странкама које су оствариле цензус. Искуство и симулације показују да изборни систем не дозвољава парламентарну већину чак ни странци која је освојила 48,5% гласова.¹⁶⁵ Већина аутора сматра да је тако висока пропорционалност претерана. Један број научника предлаже изборе релативном већином. Влада изјава о изборном систему из 1966, када је на власти била велика коалиција, састављена је у том духу. Поред предлога за усвајање чистог

¹⁶⁴ Д. Нолен, *Изборно право и страначки систем*, стр. 169.

¹⁶⁵ Исто, стр. 181.

британског система избора релативном већином касније су се јавили и нови, нешто ублажени предлози.

Разлози неусвајања наведених предлога су многобројни. Ипак, главни је био страх социјал-демократске странке да би им изборни систем са израженим већинским елементом могао нанети знатну штету. Када је реч о укупним ефектима тространачког система, може се закључити да је улога бирача у избору и опозиву владе била мања од улоге либерала који су успели да задобију улогу политичког арбитра. Они су учествовали у свим коалицијама, осим једне.

Функционисање система у периоду четвоространаштва. – Почев од 6. марта 1983, када су зелени на превременим изборима освојили 5,6% гласова и ушли у Бундестаг, у Немачкој је дошло до четвоространаштва. Овај систем, по правилу, тежи поларизацији у два блока. То се догодило и у Немачкој где су ЦДУ – ЦСУ и ФДП (либерали) склопили коалицију и на нивоу федерације и на нивоу покрајина, што су, такође, урадили и СПД и зелени. Десна коалиција је владала Немачком пуних 15 година, док се напослетку није потрошила препуштајући 1998. власт левој коалицији. Немачке коалиције нису изразито класно-идеолошке, у немачким поделама се укрштају различите класно-идеолошке, предмодерне (верске) и постмодерне поделе (зелени), што је резултирало настанком два сложена, али ипак релативно кохерентна блока. Појава персонализације власти у личности канцелара доприноси учвршћењу постојећих коалиција (блокова). Такав, релативно поједностављен страначки систем је од кључног значаја за стабилно функционисање парламентаризма. Он, несумњиво, даје већи допринос политичкој стабилности Немачке од рационализованих процедура, које такође не треба потценити. Изборни систем је одиграо значајну улогу у профилисању постојећег страначког система. Изборни цензус делује превентивно и корисно. Ипак, пропорционалност изборног система је превелика и њу би требало смањити. Гласање путем два гласа такође није оптимално решење, јер један број бирача не разуме последице подељеног гласања, што доводи до искривљавања праве воље бирача.

Ниска фрагментација страначког система делимично је последица специфичног међународног положаја Немачке после Другог светског рата. Притисак западних савезника и присуство америчких војних снага деловали су у правцу сузбијања екстремних странака, нарочито после 1951. када је Уставни суд забранио делатност неонациста, а потом и комуниста. Постојање снажне социјал--демократске партије која се залагала за социјалну државу, такође је допринело слабљењу политичких екстрема. Друштвени контекст у коме је деловао изборни систем допринео је тенденцији концентрације политичких странака. У другачијим околностима овај систем би дао лошије резултате.

Такве околности су и наступиле у претходној деценији када се број странака увећао на шест, а односи између њих постали су компликованији. Поред изразито леве странке под називом Левица, са базом у источним покрајинама, као реакција на мигрантску кризу долази до настанка и јачања националистичке странке Алтернатива за Немачку. Услед повећане страначке фрагментације и јачања противсистемских странака све је теже формирати коалициону већину, а као последица тога у претходном периоду више пута морала се образовати тзв. велика коалиција, чије постојање замагљује политичку одговорност.

Укупно гледано, може се закључити да данас у Немачкој постоји један модел рационализованог парламентаризма који представља мешавину елемената класичне коалиционе владе и канцеларске демократије. Мада су устав и развој „медијске демократије“ ставили нагласак на канцелара, његова реална власт дефинисана је стањем односа у коалицији. Данас функционисање система је свакако боље но раније

у фази тространаштва, када је само један од партнера могао да промени савез. Постојећи страначки систем омогућава алтернатију, одговорне владе и релативно јасну одговорност странака. Од британског модела који је многим у Немачкој узор, немачки модел се разликује пре свега по томе што, с обзиром на комбиновано-пропорционални изборни систем, није способан да обезбеди једностраначку владу.

3. Карактеристике савременог немачког система власти могу се сажети на следећи начин:

1. рационализовани, монистички модел парламентаризма (канцеларски принцип рестриктивно право распуштања парламента, конструктивно изгласавање неповерења влади);
2. комбиновано-пропорционални изборни систем у коме бирач поседује два гласа; изборни цензус од 5%; уставносудско стављање ван закона противсистемских странака;
3. биполарни четвоространачки модел (просечан ефективан број странака 2,93 (2,48–4,33), две јаке и две средње линије политичке поделе);
4. коалициона влада тесне већине, и
5. фактички примат владе над парламентом није тако изражен као у Британији с обзиром на коалициони карактер владе.

2.6. СРЕДСТВА РАЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ ВИШЕСТРАНАЧКОГ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Услед великих проблема у функционисању класичног парламентаризма у условима вишестраначја после Првог светског рата у различитим земљама дошло је до покушаја да се путем уставне разраде и усавршавања дотле спонтаних, обичајних правила постигне рационалније функционисање парламентаризма. При том, нису све земље користиле исте путеве. Неке су као Вајмарска Немачка, а касније Француска (1958) и Русија (1993) извршиле рационализацију путем дуалистичког модела, док су друге кренуле путем рационализације монистичког модела. И Немачка се после лошег искуства слома вајмарске републике опет придружила земљама монистичког модела уносећи у њега уставом из 1949. низ оригиналних побољшања. Главне новине којима се уноси рационализација тичу се обезбеђења стабилности владе. За избор и смену владе сада се тражи апсолутна већина у парламенту, при чему се заостравају и услови који се односе на рок после кога се гласа и број посланика који може тражити гласање о поверењу. У неким земљама премијер се не изгласава у парламенту, већ га именује шеф државе, с тим што се и премијер и влада могу сменити у парламенту. У досадашњој пракси поред неколико целовитих модела рационализације (вајмарског (1919), бонског (1949), француског (1958) и руског (1993)), афирмисан је и низ конкретних решења (било да су пореклом из парламентарног или мешовитог парламентарно-председничког система) која се могу самостално или комбиновано применити у конструкцији нових целовитих модела или побољшању постојећих.

Међу средствима рационализације посебно се истичу следећа:

1. непосредан избор председника републике од стране грађана (ово решење има за циљ да „упредседничи“ тј. биполаризује страначки систем);
2. истовремени избори за председника републике и парламент (ово решење смањује број избора и стимулише биполаризацију, а такође помаже успостављању координације између егzekутиве и легислативе);

3. право председника републике да самостално именује првог министра без званичне инвеституре у парламенту (овим решењем се олакшава избор владе, поготово у ситуацији у којој нема парламентарне већине); према немачком уставу председник републике, који иначе само предлаже канцелара, одлучује да ли ће поставити канцелара мањинске владе или расписати ванредне изборе;
4. принцип рестриктивног права распуштања парламента (овај принцип који важи у Немачкој и Русији може се разрадити на различите начине),
5. право првог министра да председнику републике предложи именовање или разрешење министара (премијерско-канцеларски принцип);
6. конструктивно изгласавање неповерења влади;
7. француско правило према коме се законски предлози владе (што значи и мањинске владе), уколико су повезани с питањем поверења, аутоматски усвајају, осим ако се влади изгласа неповерење апсолутном већином у скупштини; и
8. јачање самосталне нормативне делатности владе.

Решења за земље са високо фрагментираним странаачким системом - Наведена средства рационализације не би била довољно ефикасна када би страначки систем постао високофрагментиран. Такав систем постоји у највећем броју земаља тзв. транзиције и већини земаља Латинске Америке. У високофрагментираној ситуацији би се лакше образовала нека коалиција која би могла да обори владу. Једина средства која би у таквим ситуацијама могла да обезбеде стабилност владе су:

- 1) прелазак на систем председничке владе (владе коју именује и смењује председник, као у Русији), или
- 2) избор владе у парламенту са фиксним мандатом.

С обзиром на извесну крутост оваквих решења и проблеме који могу искрнути у вези с недовољном одговорношћу владе, пожељно је да се она комбинују с нешто краћим изборним периодима. Изгледа да би изборни период од три године био најцелисходнији.¹⁶⁶ Краће време наступања изборне одговорности би у том случају делимично анулирало недостатак парламентарне одговорности владе.

Закључак - Свеукупна анализа води ка закључку да је страначки систем од кључног значаја за функционисање система власти. Изборни систем и организација власти могу се променити правном реформом. То се, међутим, не односи на страначки систем. На ову димензију власти се, с обзиром на њену друштвену детерминисаност, теже утиче правно-политичком реформом. У теорији се може чути мишљење да се све што је у модерном друштву политички релевантно прелама кроз странке. То се, наравно, односи и на страначки систем у коме се преламају утицаји права, друштвене структуре, политичке културе и текуће политике. Од природе тог чиниоца чији су извори многоструки, а делимично и неухватљиви, кључно зависи функционисање система власти. Страначки систем је кључна димензија система власти зато што он више утиче на друге чиниоце (димензије) система власти него оне на њега. Сви демократски системи власти који добро функционишу, то могу да захвале свом страначком систему. Ни најрационализованији систем власти не може да пружи добре резултате у друштву у коме постоји претерана социјална и идеолошка поларизација. И обрнуто – и при лоше уређеној организацији власти могућа је стабилна и ефикасна влада уколико у земљи постоје релативно хомогена

¹⁶⁶ Просечно трајање влада у савременим демократијама и иначе износи три године (3,09 по првом мерилу и 2,12 по другом ужем мерилу).

друштвена структура и умерена политичка поларизација (и фрагментација), тј. ефикасан страначки систем.

3. МЕШОВИТИ ПАРЛАМЕНТАРНО-ПРЕДСЕДНИЧКИ СИСТЕМ

3.1. РУСКИ МЕШОВИТИ ПРЕДСЕДНИЧКО-ПАРЛАМЕНТАРНИ СИСТЕМ

1. Уставни оквир – Садашњи руски устав је донет на предлог председника Бориса Јељцина на референдуму 12. децембра 1993. на дан првих вишестраначких избора.¹⁶⁷ Устав је усвојен тесном већином. Према овом уставу, Русија или Руска Федерација је федерална, правна и социјална држава.

Што се тиче организације власти, Устав прописује да она почива на начелу поделе на законодавну, извршну и судску власт. Концепција поделе власти је веома оригинална. Устав је тежио томе да успостави једну врсту мешовитог система који је ипак ближи председничком систему. Уставни модел поделе власти ипак је прилично различит у односу на класични амерички председнички систем. Европско окружење у коме доминира парламентарни систем и вишедеценијска традиција скупштинског система у Русији, спречили су усвајање чистог председничког система.

Председник републике - Према уставу председник је у оквиру поделе власти централна институција система власти. Њега бирају грађани на период од шест година, док је мандат Думе пет година. Устав утврђује постојање владе тј. бифедалне егzekутиве, што је карактеристика парламентарног система. *Председник Русије именује председника владе уз сагласност Думе*, док чланове владе именује на предлог председника владе. Уколико Дума по трећи пут одбије предлог за избор председника владе, председник Русије именује председника владе и распушта Думу. За разлику од парламентарног модела, у коме је мандат владе везан за мандат парламента, руски Устав мандат владе везује за дужину мандата председника Русије, што је очигледно елемент председничког система. Међутим, за разлику од председничког система у коме не постоје влада нити механизми смењивања владе и распуштања парламента, руски Устав предвиђа ове традиционалне парламентарне механизме. Поред парламента, владу може сменити и председник, што значи да је руски Устав, по угледу на Вајмарски, усвојио *модел дуалистичке одговорности владе*.

И у односу на друга питања, Устав је под видним утицајем идеја о ограниченом парламентаризму. Те идеје је у монархијском облику заступао Констан, а у републиканском творци Вајмарског устава. Основна идеја ограниченог парламентаризма јесте да се равнотежа легислативе и егzekутиве остварује кроз односе парламента и шефа државе. Полазећи од те концепције на којој почивају и Вајмарски и савремени француски устав, руски Устав поставља снажног шефа државе. *Егzekутива је, пре свега, у његовој надлежности, јер он „одређује основне*

¹⁶⁷ У нашој литератури руски систем власти анализиран је код: Р. Марковић, Устав Русије, *Анали Правног факултета*, бр. 6/1993, стр. 674–686 и В. Кутлешић, Руска федерација, осма глава књиге *Организација власти – упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, Сл. лист СРЈ, Београд, 2002.

правце унутрашње и спољне политике“, коју реализује влада. Председник може сменити владу уколико није задовољан њеним радом. Председник може председавати седницама владе и укинути прописе владе због незаконитости. Поред чисто егzekутивних овлашћења, руски председник, слично француском, има гарантно-арбитражну улогу. Председник је гарант устава, он предузима мере за заштиту суверенитета, независности и интегритета земље и обезбеђује усаглашено функционисање и узајамну сарадњу органа државне власти.

Ипак, влада није искључиво у председниковим рукама. Творци руског Устава су правилно оценили да би везивање владе искључиво за председника исувише редукovalo надлежности парламента и ослабило његов положај. Стога су усвојили решења да Дума даје сагласност на председниково именовање председника владе и да сагласно томе постоји дуалистичка одговорност владе и пред председником и пред Думом. Тај систем, међутим, крије у себи знатне опасности уколико председник републике и парламентарна већина нису истог политичког опредељења. Устав предвиђа право председника на распуштање Думе али не и институционална решења која обезбеђују перманентну усклађеност председника и Думе.

За разлику од Француске, у којој „влада утврђује унутрашњу и спољну политику земље“, у Русији ово право у начелу припада председнику. Ипак, председник је, према Уставу, непосредно одговоран само за одређене области (војска, спољни и унутрашњи послови и службе безбедности, тзв. министарства силе), док је за све друге области непосредно одговорна влада, а председник само посредно као шеф егzekутиве и шеф државе. С обзиром на ту уставну дистинкцију, може се претпоставити да би и у Русији, у случају да председник и парламентарна већина потичу из супротних политичких табора, дошло до кохабитације и поделе надлежности у сфери егzekутиве, сходно изнетим уставним решењима. Имајући у виду важност страначког система и страначке констелације за функционисање одређеног политичког режима, може се рећи да руски Устав, слично француском, не успоставља један једнозначан систем (председнички), већ један еластичан уставни оквир са снажним председником. Функционисање тог система и стварни положај председника битно зависе од тога да ли су председник и Дума истог или различитог политичког опредељења.

Право распуштања Думе - Имајући у виду проблеме у функционисању вајмарског модела који су произашли из претераног коришћења права распуштања од стране председника, руски уставотворци су, за разлику од вајмарских и француских, право распуштања Думе поставили знатно рестриктивније. Право распуштања је објективизовано у односу на повод и везано искључиво за случајеве избора или смене владе.¹⁶⁸

Влада као спона између председника и Думе - Председник и парламент, мада посебне власти, повезани су посредством владе. Председник „одређује основне правце унутрашње и спољне политике“, али ту политику умногоме оперативно спроводи влада. Пошто парламент утиче на владу (може јој изгласати неповерење), индиректно утиче и на председника. Председник не мора сменити владу којој је парламент изгласао неповерење. Због тога, парламент мора да пази да не изгуби ауторитет доносећи одлуке које се не могу спровести, што значи да председник утиче на парламент. Коначно, средство тог утицаја је право распуштања у случају неслагања о судбини владе. Речју, влада је спона која посредује утицаје председника на парламент и парламента на председника. Из изнетог произлази да у Русији не постоји тако строга подела власти као у Сједињеним Америчким Државама, већ један

¹⁶⁸ О томе види шире: В. Кутлешић, Руска федерација, у књизи: *Организација власти*, стр. 122.

умеренији облик који у себи садржи и елементе сарадње власти. Сарадња председника и парламента успоставља се преко владе, било да је реч о њеном избору, раду или смени.

На тај начин, руски Устав институционализује сарадњу између председника и парламента која се у председничком систему одвија на неформалан начин. Ову институционализацију омогућава и олакшава чињеница да је највећи део оперативних послова егzekутиве поверен влади која је за њихово вршење одговорна и председнику као шефу егzekутиве и државној Думи. *Постојање владе као посебног органа омогућава увођење политичке одговорности егzekутиве и то, како смо видели, двоструке.* Та одговорност не постоји у класичном председничком систему. Имајући у виду да у руском систему постоји политичка одговорност владе, може се рећи да руски систем у себи инкорпорише и основне принципе парламентаризма, мада их донекле редукује и прилагођава логици једног мешовитог система.

Поступак разрешења председника - Да је положај председника исувише ојачан, пре свега на штету парламента, види се и из поступка његовог смењивања у коме учествују оба дома (с квалификованом двотрећинском већином) и Уставни и Врховни суд.¹⁶⁹ Поступак утврђивања одговорности председника је веома компликован, а услови које треба остварити исувише тешки. И у Сједињеним Америчким Државама и у Француској услови за одговорност председника су знатно еластичнији. Лакши услови за одговорност председника, уз проширење основа одговорности, у које би требало укључити и теже повреде устава, несумњиво би допринели успостављању адекватне равнотеже између председника и Думе као главних уставних фактора, што је, уосталом, тежња сваког система поделе власти.

2. Предности и мане руског председничко-парламентарног модела – Постојећи систем релативно строге поделе власти, близак председничком систему, одиграо је у прелазном периоду, у коме се страначки систем тек изграђује, веома корисну улогу обезбеђујући политичку стабилност. Данас је њен гарант председник пошто још увек не постоје услови за стабилну парламентарну већину. Када они буду постојали, улога председника моћи ће да се умањи, било на политички начин кроз нову праксу у примени устава било на правни начин кроз промену устава. Није искључено да устав у међувремену стекне легитимитет путем традиције који ће му обезбедити опстанак, уз нека амандманска усавршавања или чак и без њих.

А. Поређење са америчким председничким системом - Нови руски модел мешовитог председничко-парламентарног система је бољи и еластичнији од класичног америчког председничког система из неколико разлога:

1. У руском моделу постоји влада која је политички одговорна и то двоструко: председнику и парламенту. Тиме се елиминишу највећи недостаци класичног председничког система – опасност од некомпетентне и неодговорне егzekутиве и недостатак механизма да се она уклони.

2. С обзиром на дуалистичку одговорност владе председнику и парламенту, логично је и рационално уставно решење да један од та два фактора (председник) мора имати примат над егzekутивом, јер би пуна равноправност председника и парламента довела до политичке блокаде и учестале нестабилности владе. Ипак, Устав обезбеђује утицај парламента на владу, чиме се у систем поделе власти уносе и елементи сарадње.

3. Уместо статичке равнотеже легислативе и егzekутиве која постоји у председничком систему и подразумева непостојање права распуштања парламента и

¹⁶⁹ О томе види шире, Р. Марковић, Устав Русије, *Анали Правног факултета*, 6/1993, стр. 674–686 и В. Кутлешић, Руска федерација, у књизи *Организација власти*, стр. 122 и даље.

права смењивања владе, руски модел омогућава извесну динамику у односима легислативе и егzekутиве, с тим што је употреба наведених парламентарних средстава утицаја постављена веома рестриктивно.

4. Овај систем поседује извесну еластичност (мада мању од француског система), јер у његовом оквиру може доћи до јачања елемената парламентаризма уколико постоји таква страначка констелација која обезбеђује стабилну парламентарну већину. У ситуацији у којој положај председника контролише једна странка, а парламентарну већину друга странка или коалиција, може доћи до снажења парламентарне већине на рачун председника.

Б. Поређење са класичним парламентарним системом - Нови руски мешовити председничко-парламентарни систем има следеће предности над класичним парламентарним моделом:

1. Овај систем обезбеђује стабилну владу и онда када не постоји зрео и рационалан страначки систем, тј. када не постоје парламентарно способне странке и стабилна парламентарна већина. Постојећи систем обезбеђује решење чак и у ситуацији у којој нема парламентарне већине. Из тог разлога, Устав предвиђа да владе долазе на власт и одлазе с ње, пре свега, по вољи председника.

2. Непосредан избор председника знатно доприноси биполаризацији страначког система. Исти страначки блокови који се формирају ради председничких избора, по правилу се појављују и на парламентарним изборима.

Постојећи систем има и одређене мане у поређењу са парламентарним системом:

1. Најкрупнија је у томе што у овом систему егzekутива не произлази из легислативе, па се не може обезбедити стална координација те две власти, већ она зависи од чињенице да ли је иста политичка снага успела да заузме положај председника и обезбеди парламентарну већину. И када је то случај, егzekутива није тако тесно повезана с легислативом као у парламентарном систему, јер председник као шеф егzekутиве није политички одговоран парламенту.

Ради боље координације легислативе и егzekутиве било би неопходно да се обезбеди временско подударње председничких и парламентарних избора, што би смањило вероватноћу да на тим изборима победе различите политичке снаге.¹⁷⁰ Проблем временске неусклађености председничких и парламентарних избора нарочито је актуелан с обзиром на право председника да током свог мандата распусти парламент. Услед коришћења права распуштања парламента, може доћи до значајног временског размака између парламентарних и председничких избора. Било би врло значајно да је Устав решио то питање на адекватан начин. Једно добро решење садржано је у шведском Уставу, према коме мандат парламента који је изабран после ванредних избора траје до истека мандата парламента који је распуштен. Тим решењем истовремено се дестимулише распуштање парламента.

В. Унутрашње противречности унутар руског мешовитог модела - Председничка овлашћења су донекле међусобно противуречна, док су, с друге стране, претерано ојачана, мада их не прати адекватна политичка и правна одговорност. Председник је гарант устава, медијатор и арбитар у односима уставних власти и истовремено орган који „одређује основне правце унутрашње и спољне политике“.¹⁷¹ Из тога произлази да је председник шеф државе и, у извесном смислу, надвласт над другим властима и органима, и истовремено орган који води политику земље и као такав улази у односе и сукобе с другим уставним властима. Таква

¹⁷⁰ Исто мишљење заступа и Ђ.Сартори, *Ни председнички ни парламентарни систем*, стр. 436; види коментар у фус ноти 17.

¹⁷¹ Л. М. Ентин, *Разделение властей-онит современных государств*, Јоридическаја литература, Москва, 1995, стр. 170.

овлашћења председника су међусобно противуречна, с обзиром на то да гарантно-арбитражна власт мора бити неутрална и пасивна, тј. деловати само у случају озбиљнијих неслагања и сукоба других власти. Орган гарантно-арбитражне власти не може се истовремено поставити и као снажна и активна власт, поготову не као власт којој је поверено вођење политике земље. То овлашћење, које уобичајено припада влади, подразумева политичку одговорност. У руском моделу, пак, политичку одговорност сноси влада, мада је она углавном само извршни и оперативни орган председника. Било би логичније да је влади, која сноси политичку одговорност, поверено право да води унутрашњу и спољну политику земље. Постојеће уставно решење успоставља нелогичну ситуацију да председник као орган који води политику земље сноси само изборну политичку одговорност док је у међувремену неодговоран, при чему влада као орган који не води ту политику већ је само разрађује и спроводи, сноси сталну политичку одговорност.

Г. Закључак - Мада Устав установљава једну врсту мешовитог система у коме има елемената парламентаризма, Дума не располаже правом смене владе као кључним елементом парламентаризма, већ одређеним сурогатима који се свode на утицај о чијим дометима, у крајњој линији, одлучује председник. За руски мешовити модел се стога може рећи да је знатно ближи председничком моделу но тачки која се налази на средокрећу између председничког и парламентарног система. Могућност Думе да преко буџета и закона или одбијањем доношења закона утиче на владу, није такве природе да би могла да обезбеди равнотежу Думе и владе.

Руски Устав је очито инспирисан решењима из Вајмарског и Де Головог устава. Његови творци су настојали да исправе неке слабости тих устава, а пре свега прешироко коришћење права распуштања парламента. Притом, они су били свесни да су председничка овлашћења у поменутим уставима превелика за парламентарни модел, а истовремено преслаба да би се успоставила једна врста чистог председничког система. Имајући у виду да је главни проблем у једној земљи без парламентарне традиције и изграђеног страначког система непостојање стабилне парламентарне већине, они су се определили за даље јачање председничког положаја и модел председничке владе ради изградње једне особене варијанте председничког система. У тој варијанти постоје једна одговорна влада и једна врста институционализоване сарадње легислативе и егzekутиве, уз одређена средства утицаја парламента на владу. Основна идеја новоизграђеног система власти је веома оригинална и, што је још важније, погодна је за решавање проблема коме је намењена, мада се с кретањем у добром правцу, како је то показано, у извесној мери претерало.

3. Карактеристике савременог руског система власти могу се сажети на следећи начин:

1. Полупредседнички систем у коме снажан председник поред гарантно-арбитражне улоге има и улогу шефа егzekутиве. Председник поставља и смењује председника владе и одређује основне правце унутрашње и спољне политике. Ипак, влада има дуалитичку одговорност и пред председником и пред парламентом с тим да је улога председника, који арбитражира између парламента и владе уз употребу права распуштања парламента одлучујућа.

2. Избори пропорционалним системом уз цензус од 7%.

3. Вишестраначки систем са доминантном странком; две јаке и две средње линије политичке поделе.

4. Влада доминантне странке, под контролом, председника Републике.

5. Егзекутива доминира над парламентом преко снажног председника Републике.

3.2. ОПШТЕ ОДЛИКЕ МЕШОВИТОГ ПАРЛАМЕНТАРНО-ПРЕДСЕДНИЧКОГ СИСТЕМА

Под мешовитим облицима уобичајено се подразумева мешавина парламентарног и председничког система, мада су у начелу могуће и друге врсте мешавине нпр. парламентарно-скупштински или директоријално-скупштински систем. Мешовити системи (парламентарно-председнички) се често називају и полупредседнички, мада овај назив није сасвим адекватан јер елемената председничког система обично нема у тој мери да би овај назив био оправдан. Главни циљ мешовитог система је да се јачањем егзекутиве пре свега шефа државе, успостави равнотежа и спречи доминација парламента која изазива чест пад владе уз практиковање превремених избора. Овај циљ остварује се:

1. независношћу председника од парламента. Председника по правилу бирају грађани, мада он изузетно може бити изабран и посредно од стране електорског колегијума или парламента (Француска до 1962, Финска до 1991);

2. избори за председника и парламент у већини земаља нису истовремени јер мандат ових органа није исте дужине (у Француској је дужина мандата ових органа изједначена уставним изменама из 2002. и тиме је практично уведена истовременост избора);

3. у старијим мешовитим облицима (Вајмарски устав 1919, Француска до 2000) председник је имао знатно дужи мандат од парламента. Данас у две главне земље са овим системом мандат председника је у Француској пет, а у Русији шест година;

4. број председничких мандата, по правилу није ограничен (у Француској и у Русији сада постоји ограничење на два мандата);

5. председник свуда има право да именује премијера (Француска), а у неким земљама и да га смени (Вајмарска Немачка, Русија);

6. уз независност председника обично иду и јака овлашћења. Типична су: право распуштања парламента, право расписивања законодавног референдума.

*Главна слабост мешовитих система није у томе што је код њих равнотежа власти поремећена у корист егзекутиве, већ у латентној опасности сукоба власти и блокаде без предвиђеног механизма разрешења кризе.*¹⁷²

У овим системима за разлику од класичног парламентаризма председник није неутрална власт која се активира само у ванредним ситуацијама, већ активна власт која има своју политику. С обзиром на то улога шефа државе је преширока и противречна, он је уједно гарантно-арбитражна и активна егзекутивна власт, што није спојиво. Услови за политичку и правну одговорност председника у свим мешовитим системима су постављени превише строго, те је стога председник практично неодговоран. Укупно гледано, овај систем је недовољно дефинисан (нарочито у погледу положаја председника и услова за примену његових овлашћења) и стога доста еластичан, што му је уједно и врлина и мана. Његово функционисање у пракси (устав у материјалном смислу) зависи, како је већ изнето, пре свега од страначке констелације и политичке традиције и културе у некој земљи.

¹⁷² Д. Стојановић, *Уставно право*, стр. 192.

4. ДИРЕКТОРИЈАЛНИ СИСТЕМ

С обзиром да су облици директоријалног система, не само различити већ и разнородни, није једноставно одредити природу овог система. Неки облици су блиски подели власти америчког типа, с тим да уместо председника постоји моноцефална, колегијална егзекутива. Чланове колегијума бирају грађани у локалним јединицама (општинама у швајцарским кантонима, грофовијама у Пенсилванији и другим државама Конфедерације у САД у 18. веку). Постоје и облици у којима подела власти није тако доследно изражена. Ови облици се налазе на средокраћу ка парламентарном систему. По француском уставу из 1795. и швајцарском систему, колегијални орган егзекутиве (Директоријум и Савезни савет односно Савезна влада) бира се, не од стране грађана, већ од стране представничког тела. Колегијум егзекутиве, међутим, не сноси политичку одговорност пред представничким телом, а представничко тело не може се распустити. По овим елементима директоријални систем се битно разликује од парламентаризма. Према томе, у директоријалном систему постоји статичка равнотежа легислативе и егзекутиве. Пошто у овом моделу као и у парламентаризму егзекутива произлази из легислативе, оне су боље координиране но у председничком систему. Положај егзекутиве сличан је њеном положају у председничком систему с обзиром да је егзекутива у оба система политички неодговорна пред легислативом. Укратко, у овом типу директоријалног система егзекутива није организационо независна, њена независност је само функционална. У неким земљама односно подваријантама овог система, као на пример у Швајцарској, не постоји пуна функционална независност

егзекутиве, с обзиром на њену правну потчињеност легислативи. Овај подтип директоријалног система је с обзиром на локалну традицију и француско револуционарно окружење под утицајем скупштинског система.

У другим подтипovima као што је француски директоријум из 1795. функционална независност егзекутивног колегијума је знатно већа и он функционише слично америчкој егзекутиви.

Током историје су постојали и другачији модели директоријалног система. У неким моделима као на пример, у швајцарским кантонима и Уругвају по уставу из 1951. егзекутивни колегијум је у организационом смислу био независан, јер су његови чланови бирали непосредно од грађана у локалним јединицама, али је у погледу свог функционисања био под знатним утицајем легислативе, јер га је она могла сменити. Овакав систем представља једно необично укрштање са парламентаризмом.

Сви облици директоријалног система имају један заједнички елеменат који је уједно и мерило (критеријум) овог система. То је систем у коме је *егзекутива колегијална и није политички одговорна легислативи*.¹⁷³ То значи да Директоријум има фиксни мандат. У неким облицима егзекутива је моноцефална (Швајцарска), док је у другим бицефална (француски директоријум по уставу из 1795), јер поред директоријума постоје министри, које директоријум поставља и смењује, с тим да министри не образују колегијум, тј. владу. Према томе, у директоријалним системима у којима се егзекутива бира од стране представничког тела, до сада су постојали случајеви и моноцефалне и бицефалне егзекутиве, али системи у којима се колегијум егзекутиве бира од стране грађана, увек су били моноцефални (швајцарски кантони, пенсилванијски модел).

У неким системима директоријум се обнавља делимично и периодично, на пример, у француском директоријуму од пет чланова, чији је мандат пет година, сваке године се мења један члан, док се у пенсилванијском Државном савету од 12 чланова, са мандатом од три године, сваке године мењала трећина чланова.

У данашње време у коме преовлађује нестабилан, вишестраначки систем, директоријални систем са својим моделом 1) колегијалне егзекутиве са 2) фиксним мандатом, представља једну инспиративну могућност за рационализацију и стабилизацију власти. Колегијални облик егзекутиве такође је користан елеменат, који смањује могућност за успостављање ауторитарне власти, а нарочито је погодан за сложена односно хетерогена друштва. У овом систему, за разлику од других, могуће је учешће политичке мањине у колегијуму егзекутиве, тј. у вршењу послова шефа државе и владе, чиме се релативизују појмови позиције и опозиције и ублажавају политичке разлике.

5. СКУПШТИНСКИ СИСТЕМ

Овај систем је до сада знатно ређе примењиван од осталих система. Скупштински систем углавном није дао добре резултате јер је примењиван у проблематичним, постреволуционарним ситуацијама (после француске револуције и револуција у бившим социјалистичким земљама). У овим постреволуционарним режимима није толерисана организована опозиција, што је довело до исквареног функционисања система и компромитације овог облика.

Скупштински систем је облик јединства или конфузије власти, што значи да се у њему сва политичка власт налази у рукама једног органа, демократски изабраног

¹⁷³ Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 122.

представничког тела. По мишљењу присталица овог система с обзиром да је једино представничко тело, непосредно и демократски изабрано од народа, једино се њему може поверити сва политичка власт, док су друге власти изведене, делегиране, те стога морају бити потчињене представничком телу. Ово се нарочито односи на егзекутиву, док се судству као специфичној, правној власти признаје знатно већа самосталност.

Потчињеност егзекутиве има два аспекта, организациони и функционални. Са организационе стране представничко тело бира и разрешава егзекутиву, а са функционалне стране, надлежно је да јој даје упутства за рад, да је контролише и поништава њене акте. Међусобни односи представничког тела и егзекутиве карактеришу се пуном доминацијом представничког тела, пошто егзекутива, најчешће у лицу колегијалног извршног органа нема овлашћења да:

1. постави питање да ли ужива поверење представничког тела,
2. да оставку,
3. предложи распуштање скупштине.

Док су прва два од наведених овлашћења постојала у неким скупштинским системима (социјалистичких земаља), одсуство трећег овлашћења је универзално присутно, јер је оно најбитније за установљење подређеног положаја егзекутиве.

Скупштинском систему одговара колегијални карактер егзекутиве. Најчешће се установљава колегијални извршни орган, који се обично зове извршни савет или извршно веће, али су постојали и случајеви у којима је било више колегијалних, извршних органа (после 1794. у Француској Привремени извршни савет је замењен са чак 12 комисија). У случајевима када је било више колегијалних извршних органа, они су по правилу истовремено имали карактер унутрашњих радних тела скупштине.

Колегијални извршни орган (органи) врши извршно-политичку власт коју му је делегирала (пренела) скупштина, те стога у вршењу ове власти нема самосталност, већ је подређен скупштини.

Судство је подређено скупштини само у организационом смислу, тако што скупштина бира и разрешава судије, док је функционално независно и суди на основу закона.

У чистом, теоријском моделу скупштинског система не би требало да постоји класичан шеф државе, без обзира да ли је инокосан или колегијалан. Међутим, већина система који су постојали у овом елементу нису били доследни теоријском, односно идејном узору. У већини социјалистичких земаља постојао је неки облик колективног шефа државе, а касније у појединим земљама и инокосни шеф државе.

Укупно посматрано скупштински систем дели неке битне одлике са парламентаризмом, па стога извесни теоретичари сматрају да је скупштински систем у основи парламентаризам који је доведен до крајности. Заједничко језгро ова два система је да је главни орган егзекутиве колегијалног облика и да је политички одговоран скупштини. Критеријум по коме се установљава да је један систем скупштински је да у овом систему поред политичке одговорности егзекутиве постоји и њена правна потчињеност скупштини. Она се са једне стране огледа у праву скупштине да даје упутства егзекутиви и поништава њене акте, а са друге стране у одсуству било каквих битнијих овлашћења егзекутиве (која иначе постоји у парламентаризму) према скупштини.

Политичко-филозофска основа јединства власти и скупштинског система налази се у залагању за радикалну демократизацију политике (Русо). Проблем овог становишта је у томе што се питању организације власти прилази сувише апстрактно и истовремено идеалистички, поготово без увиђања неопходности постојања

механизма који ограничавају власт (подела и равнотежа власти) или успостављају њену одговорност (нпр. одговорност владе која утврђује политику пред представничким телом).

Искуство показује да није довољно да је једна власт демократски установљена. И демократску власт врше људи, а они нису ни близу савршености, те је стога нужно да свака власт буде 1) ограничена, 2) одговорна. Самом својом природом скупштински систем отежава остварење оба захтева, јер негира једине до сада пронађене и искуством потврђене механизме за остварење ових циљева, поделу власти и одговорност носилаца политичких овлашћења. Уколико би скупштина уместо владе имала право да води политику земље, утврђивање одговорности било би знатно отежано. Када влада располаже овим овлашћењем, она одговара пред парламентом, а када би њиме располагао парламент (скупштина), он би могао одговарати само пред грађанима, тј. на изборима који се релативно ретко одржавају, а расписивање ванредних избора (које скупштински систем не предвиђа) увек доводи до одређене политичке нестабилности. Према томе, одговорност се много лакше и ефикасније остварује у систему поделе него у систему јединства власти.

С обзиром да у демократским земљама, у којима постоји организована опозиција, представничко тело није политички хомогено, већ је подељено на разне идеолошке струје и странке, у пракси оно не би могло да остварује своју позицију централног и највишег органа власти, који макар на глобалном нивоу, води политику земље. Влада представља политичку већину, која је колико-толико политички хомогена, те је стога у могућности да формулише политику, док скупштина то не би била у стању. С обзиром на ове разлоге, мада на први поглед, на апстрактном нивоу који произлази из захтева за остварењем народне суверености, скупштински систем делује демократскији, он је са практичне стране проблематичан и готово неостварив.

6. ШВАЈЦАРСКИ ДИРЕКТОРИЈАЛНО-СКУПШТИНСКИ СИСТЕМ

1. Уставни оквир – С обзиром на своју мешовиту природу, систем власти у Швајцарској одувек је привлачио интересовање теоретичара. Постојање дуге традиције у организацији кантоналних власти, утицај француских политичких прилика и идејни утицај америчког устава довели су до образовања специфичне организације власти која се не може једнозначно окарактеристати доминацијом начела јединства или начела поделе власти. Швајцарска традиција снажних народних скупштина (нарочито у планинским кантонима) утицала је на то да се прихвате неке основне поставке начела јединства власти, односно скупштинског система. У истом правцу деловао је и утицај Француске револуције, нарочито оног крила које је било радикално настројено. С друге стране, идејни утицај америчког устава деловао је на делимично прихватање начела поделе власти.

Први устав из 1798. Швајцарској је наметнуто француски Директоријум. Тај устав је верно подражавао свој француски узор. Већ 1803. Наполеон је донео „Акт посредовања“ којим је под туторством Француске рестаурирана конфедерација. После Наполеоновог пада 22 немачка кантона и новоприпојени кантони су склопили федерални савез. После 1830. у оквиру кантона и конфедерације проширио се политички покрет назван *Обнова (regeneration)*.¹⁷⁴ Под утицајем тог покрета десетак кантона је донело демократске уставе. Ти кантони су потом успели да наметну реформу одвојеној лиги католичких кантона познатој као *Sonerbund*. На сабору 1847. представници демократски настројених протестантских кантона издејствовали су стварање Комисије за ревизију федералног договора. Комисија је под утицајем нацрта из 1832. израдила нов нацрт који су 1848. ратификовали 15 кантона и један полукантон, док су га шест кантона и један полукантон одбили.¹⁷⁵ Изабравши своје делегате за нову федералну скупштину и они су прећутно пристали на одлуку већине. У погледу уређења међусобних односа између кантона и савеза углавном су примењене идеје из америчког устава.

Године 1874. усвојен је нов устав који се од претходног разликовао углавном само по јачању надлежности конфедерације. Априла 1999. Швајцарска је усвојила нов устав који важи и данас. Тај устав не садржи никакве битније концепцијске новине, већ правно-техничку редакцију ранијег текста која је била нужна с обзиром на бројне ревизије уставног текста из 1874. Устав утврђује да савезна скупштина (чл. 148–173) под резервом права народа и кантона врши врховну власт конфедерације. Међутим, делокруг те власти је ограничен одредбом Устава у којој се каже да већа скупштине одлучују о свим питањима која устав ставља у надлежност конфедерације и која нису дата у надлежност неком другом органу. На тај начин, Устав утврђује

¹⁷⁴ Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 219.

¹⁷⁵ Исто.

начело поделе власти, мада не помиње изричито тај термин. Стога, свако задирање у сферу управне и судске власти, као и њихова контрола, морају имати изричит уставни основ. Врховну извршну власт Устав поверава федералној влади. Израз „врховна“ којим Устав квалификује власт савезне владе даје још већу тежину одредби која говори о подели власти. С правом се може поставити питање у чему се онда састоји врховни карактер власти савезне скупштине. Практично гледано, он се исцрпљује у претпоставци надлежности у корист скупштине и уставним инструментима надзора над управном и судском влашћу. Устав, у ствари, истовремено уводи и начело правног примата скупштине и начело поделе власти настојећи да прецизно разграничи питања у којима скупштина има примат од питања у којима су управна и судска власт самосталне.

Примена начела поделе власти највидљивије се огледа у положају савезне владе који је снажнији и независнији но што је то уобичајено у парламентарном или скупштинском систему. С обзиром на то да савезна влада не сноси политичку одговорност пред скупштином, што значи да не може бити смењена, превага скупштине над владом је врло ограничена. Она је, пре свега, правног карактера, што значи да се тиче права надзора над управом. Политички примат скупштине је слабо изражен пошто се она не може мешати у чисто политичка питања која су уставом поверена савезној влади, као ни у доношење правних аката уколико она спадају у искључиву надлеженост владе.

Швајцарцима је, с обзиром на сопствену традицију и европско парламентарно окружење, била спорна идеја да се избор извршне власти повери непосредно народу, али су као рационалан елемент из америчког устава прихватили идеју о фиксном мандату и тиме релативној независности извршне власти. Швајцарци су, такође, ревидирали француску идеју директоријума у том смислу што нису предвидели да поред моноцефалне колегијалне извршне власти постоје посебно и министри. Француски Директоријум је самостално постављао и смењивао министре, што, у начелу, може довести до нестабилности извршне власти као у парламентарном систему. Пошто у Швајцарској нема посебних министара, а влада не може бити смењена, извршна власт поседује значајну стабилност и независност у односу на скупштину. Из тога се види да су Швајцарци идеје којима су се инспирисали прихватили селективно и критички. Њихова намера је била да поправе и усаврше, а не да из основа мењају свој традиционални систем. Као традиционалан, практичан и умерено конзервативан народ, они се нису опредељивали за чисто теоријске моделе, већ су у традиционалну организацију власти уграђивали нове идеје које су им се чиниле рационалне и практичне. Мада је установа директоријума била наметнута од стране Француза Уставом из 1798. она у основи није била страна швајцарској традицији која се заснивала на колективним формама законодавне и извршне власти (велики и мали савети градова и кантона). Установа директоријума је тако опстала, али је реформисана јер су практични и штедљиви Швајцарци закључили да су два колегијума извршне власти непотребна и скупа. Мада уставотворци вероватно нису имали непосредну намеру да тиме ојачају положај и независност извршне власти, посредно су изазвали такву последицу.

Савезна скупштина се састоји из два дома: Представничког дома и Сената. Први дом оличава јединство државе, а други изражава њен сложен састав. У Сенату сваки кантон је заступљен са по два посланика. Састав Савезне скупштине је под очигледним утицајем решења америчког устава.

Трајање мандата Представничког дома износи четири године. Трајање мандата чланова Сената одређује кантонално право. У већини кантона чланове тог већа бира кантонално бирачко тело путем већинског изборног система или заседање

*Landsgemeinde*¹⁷⁶ (Скупштина грађана). Савезна скупштина има у току године четири релативно кратка заседања. Могућа су и ванредна заседања. Већа заседају одвојено, одлучујући свако у оквиру своје надлежности. Већа заседају заједно када одлучују о избору чланова савезне владе, судија савезног суда, канцелара конфедерације, решавању сукоба надлежности и помиловања. Већа имају своје сталне комисије, при чему су неке заједничке за оба већа.

Савезна скупштина врши законодавну делатност, док се управна и судска делатност налазе под њеним врховним надзором. У вршењу законодавне власти савезна скупштина је делимично ограничена правима грађана, с обзиром на то да су према уставу веома развијени облици непосредне демократије (референдум и народна иницијатива). Органи извршне власти према уставу не поседују право вета, законодавне санкције или право проглашења закона конститутивног карактера. Савезна влада, као основни орган извршне власти у области законодавне делатности, има само право да покреће иницијативу за доношење закона. У пракси је савезна влада главни иницијатор и главни подносилац нацрта закона и одлука пред скупштином.

Савезна влада као „врховна извршна власт конфедерације“ представља највиши орган извршне власти (чл. 174–187). Савезна влада има седам чланова које скупштина на заједничкој седници бира на период од четири године.

Један кантон може дати највише једног члана савезне владе. Уставни обичај је да кантони Цирих и Берн имају по једног представника, највећи француски кантон Во обично има једног представника, док су остали кантони заступљени по систему ротације.

Савезна влада одлучује када је на седници присутно бар четири члана. Трајање мандата савезне владе се поклапа с трајањем мандата представничког дома. Савезна влада се бира на првом заседању скупштине после избора. Нема сметње да за члана савезне владе буде изабран посланик савезне скупштине, али се најчешће бирају чланови који не потичу из њеног састава.

Устав не утврђује ограничење за поновни избор чланова савезне владе. У пракси се усталио обичај да се чланови владе поново бирају докле год то желе. Од тог обичаја било је само неколико изузетака.

Такав начин избора чланова савезне владе доводи до тога да је њен састав у дужем периоду стабилан, уз повремене промене једног до два члана. Посебно гласање о сваком члану владе омогућава скупштини да поштујући обичајна правила о кантоналној и страначкој равнотежи ипак очува право избора личности. Такав начин избора омогућава члановима савета да очувају релативну аутономију у односу на своје странке и кантоне, без чега се у влади не би могао постићи компромис ни о једном питању.

Савезна влада има свог председника који је уједно и председник конфедерације. Председник владе је, у ствари, само први међу једнаким члановима владе, заправо председавајући. Њега бира скупштина на годину дана, он може бити поново биран, али не узастопно. Председник владе је, такође, на челу једног департмана. Влада има потпредседника који се бира на исти начин. Председника, по правилу, наслеђује потпредседник. Председник конфедерације нема овлашћења типична за шефа државе. Та овлашћења има савезна влада као целина.¹⁷⁷ Међутим, пошто је уставотворац био свестан да влада не може да иступа као колегијум, увео је функцију

¹⁷⁶ Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 224.

¹⁷⁷ Р. Марковић, *Директоријална влада*, стр. 142–143. и Д. Продановић, *Централни извршни органи у скупштинском систему Швајцарске конфедерације и савремених социјалистичких земаља*, Институт друштвених наука, Београд, 1982, стр. 84–87.

председника конфедерације који представља државу споља и унутра. Теоријски би концепција била чистија да је устав тај орган назвао „председник савезне владе“. Формулација устава по којој се он назива председник конфедерације ствара, барем на термилошком нивоу, одређене недоумице, мада је, у суштини, јасно да је реч о председнику владе који, представљајући владу као колегијалног шефа извршне власти, истовремено представља и конфедерацију.

У области нормативне делатности влада доноси прописе за примену савезних закона и савезних одлука. Постоје и одлуке (прописи) које влада доноси у оквиру своје надлежности. Мада устав не помиње могућност делегирања нормативних овлашћења влади, скупштина често доноси законе којима влади делегира законодавна овлашћења. Влада решава по жалбама против извесних кантоналних одлука, одлука департамана и о жалбама због повреде одређених државних уговора.¹⁷⁸ Релативно кратка заседања скупштине и факултативни референдум чине законодавни поступак веома тешким и спорим, услед чега се развио уставни обичај да скупштина може да овласти владу да дела у законодавној области путем својих уредби. Ако се има у виду, као што је већ поменуто, да влада има право законодавне иницијативе, да већина законских предлога потиче од ње, те да она даје мишљење и о законским предлозима које су јој упутили скупштински домови или кантони, јасно је да је целокупна нормативна делатност у држави под снажним упливом владе. Заступници схватања о скупштинском систему често занемарују ту важну чињеницу.

У вези са уставном праксом да законодавно тело појединим законима делегира своја овлашћења савезној влади, ваља указати на то да савезни суд проверава само уставност кантоналних, а не и савезних закона. То се образлаже чињеницом да се неки савезни закони доносе националним референдумом, те да би било нелогично да се правосуђе ставља изнад мишљења бирачког тела.¹⁷⁹ С обзиром на такав став савезног суда, пракса Савезне скупштине о делегирању надлежности влади, достигла је степен неспорног уставног обичаја, без обзира на нека неслагања о томе колико је овакав став уставан.

Питање о мери и карактеру подређености савезне владе скупштини веома је нејасно и спорно. На први поглед изгледа да је несумњиво да је скупштина надређена савезној влади, јер Устав назива скупштину „највишом влашћу Конфедерације“, дајућу јој право контроле над управом. Такође, треба подсетити на то да избор и реизбор чланова савезне владе зависе од воље скупштине. Ипак, Обер с правом примећује: „То је једно од најосетљивијих питања нашег уставног права, наиме, може ли федерална скупштина да даје упутства (Weisungen) федералном савету. Влада се мора, несумњиво, повиновати законима и одлукама које је парламент донео у оквиру својих овлашћења. Може ли парламент да одреди влади на који ће начин користити сопствене надлежности?“

Ту се, очигледно, сучељавају два противречна начела, с једне стране надређеност скупштине на основу изричите одредбе устава, а с друге стране, начело поделе власти које подразумева самосталност сваке власти у оквиру свог уставног делокруга.¹⁸⁰ Лово указује на то да су та начела кроз историју наизменично односила превагу.¹⁸¹

Што се тиче средстава утицаја којима располаже у односу на скупштину, влада не може распустити скупштину нити може поставити питање да ли ужива поверење.

¹⁷⁸ О томе види шире: Д. Продановић, наведено дело, стр. 169.

¹⁷⁹ Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 222.

¹⁸⁰ J. F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Ides et Calendes, Neuchatel, 1967, *data* 1982, broj 1369.

¹⁸¹ Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 226.

Током 20. века у пракси није било случајева да влада или њен члан прете оставком. Такав поступак у Швајцарској се сматра недозвољеним политичким притиском. Међутим, било је неколико случајева оставки из политичких разлога. Према Оберу, то у Швајцарској није нормална појава, већ незгода. „Правило је да се федерални саветници (чланови владе - М.Ж.) узајамно подржавају, чак и ако припадају различитим странкама, и када буду потучени у већима или на наредним изборима, радије мењају своје понашање, него што дижу буну. Управо им поштовање тог правила омогућава дуготрајност“.¹⁸²

За разлику од Сједињених Америчких Држава, чланови владе могу говорити у скупштини и учествовати у расправи, без права гласа. То право представља извесно средство утицаја на скупштину и несумњиво је елемент који доприноси сарадњи власти.

2.Расправа о природи швајцарског система - Имајући у виду номинални примат скупштине и одсуство било каквих средстава утицаја владе на скупштину, изузев учешћа у вршењу законодавне делатности, *неки писци сматрају да у Швајцарској постоји скупштински систем*.¹⁸³ Други, пак, стављају нагласак управо на законодавну иницијативу владе, израду предлога законских текстова и вршење делегираног законодавства, сматрајући да ти елементи указују на специфичан облик сарадње власти. Како устав истовремено садржи донекле противречна начела о правној супрематiji скупштине и високом степену политичке независности управне власти, схватање о мешовитом карактеру система и постојању сарадње власти може се схватити као средња, компромисна формула. Од наших писаца Слободан Јовановић је сматрао да је швајцарски систем „опет парламентарни систем, али отеран у крајност. По парламентарном систему влада зависи од парламента само у политичком смислу; по швајцарском систему, та је зависност начињена правом“ (тј. правном-М.Ж.).¹⁸⁴ Дакле, у Швајцарској влада је правно зависна од скупштине, политички она је током мандата независна, не може бити смењена, али с обзиром на неограничену могућност поновног избора чланови владе воде рачуна о политичким ставовима скупштине да би обезбедили свој реизбор. Тако је постепено настао обичај аутоматског реизбора чланова владе уколико испољавају политичку лојалност према скупштини. Овај обичај је довео до готово професионалног карактера чланства у влади, слично положају судије Савезног суда.

Мишљења према којима је швајцарски систем директоријалан у основи се свode на признање примата начела поделе власти, јер је директоријални систем умерена варијанта начела поделе власти. С обзиром на то да је и парламентаризам облик умерене поделе (сарадње) власти, те две тезе нису оштро супротстављене.

Ни тезе о директоријалном и скупштинском карактеру овог система нису супротстављене у тој мери како то на први поглед изгледа. С обзиром на истовремено присуство и елемената поделе и јединства власти спор је у ствари у томе који елементи претежу у систему. Интересантно је при том да се поједина швајцарска решења могу тумачити на два начина, да су скупштински и директоријални карактер система лице и наличје исте ствари. Правна зависност владе од парламента је управо разлог непостојања политичке одговорности владе и њених чланова.¹⁸⁵ Тако се показује да су скупштински и директоријални елементи у

¹⁸² J. F. Aubert, navedeno delo, paragraf 1492.

¹⁸³ B. P. Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, Cujas, Paris, 1956, str. 228; П. Николић, *Скупштински систем*, Београд, 1973.

¹⁸⁴ С. Јовановић, *Држава*, II, Београд, 1936, стр. 221.

¹⁸⁵ Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 124.

швајцарском систему неразмрсиво повезани и сливени у једно ново јединство које није механичко, већ оригинално и органско.

У анализи се често мешају нормативни и фактички аспект система тј. формални и материјални (обичајни) устав. Материјални (обичајни) устав се веома развио услед дуготрајног важења уставног текста и то делимично поред, а делом и насупротив самом тексту. Стога је швајцарски систем донекле неодређен, а тиме и еластичан. У свом функционисању он се мења кроз време. Тенденција самосталности владе у политичким питањима нарочито се развила после Другог светског рата. Утицај странака је био одлучујући у том процесу. Као и у парламентарном систему, страначка интеграција законодавне и управне власти остварује се у смеру одозго на доле, што слаби правни примат скупштине, тј. скупштински карактер власти. Истовремено начело већине, тако карактеристично за парламентарни систем у Швајцарској је услед специфичних етничко-верских и страначких разлога у 20. веку еволуирало ка пропорционалном учешћу странака у влади кроз тзв. велику коалицију. У Швајцарској све значајне странке кроз „велику коалицију“ стално учествују у власти, тако да нема наизменичне смене странака, односно позиције и опозиције на власти.

С обзиром на то да је владајућа коалиција изузетно широка (7/8 посланика) и да дуго траје, систем у извесном смислу делује као једностраначки, прецизније, реч је о доминантној коалицији у оквиру високофрагментизованог страначког система. Битна одлика тог система је снажна друштвена и политичка поларизација која спречава настанак биполаризма.

3. Карактеристике швајцарског система власти:

1. мешовити директоријално-скупштински систем,
2. пропорционални избори за Представнички дом и већински за Сенат,
3. високофрагментиран, снажно поларизован страначки систем (ефективан број странака 5,24 (4,71– 6,70); две јаке и две средње линије политичке поделе); веома ограничен утицај странака на функционисање владе,
4. влада изузетно трајне и широке, доминантне коалиције (деснице, центра и левице); одсуство смене странака на власти; уместо начела већине примењује се пропорционално учешће странака у влади,
5. готово професионални карактер чланства у влади, што је последица праксе реизбора којима скупштина награђује чланове владе за политичку лојалност, и
6. релативна равнотежа владе и законодавног тела (правни примат законодавног тела и фактичка политичка превласт владе, која је знатно мања од превласти кабинета у Британији).

Поделу власти и консензуални начин функционисања система подупиру и нека уставна решења, пре свега она о колегијалној егzekутиви, непостојању посебног шефа државе, професионалном карактеру највиших положаја у егzekутиви, полунепосредној демократији и федералном систему. Мада та решења не делују директно у правцу ограничења улоге странака, пракса се с обзиром на особене друштвене и политичке прилике, постепено развила у том правцу. Опстанак велике коалиције и модела консензуалног функционисања власти не би био могућ без релативно стабилног односа снага између главних странака. Јавно мњење очигледно подржава модел поделе власти и консензуса, јер сама институционална решења не могу обезбедити развој у том правцу.

Несмењивост владе је кључна чињеница за оцену природе швајцарског система власти. Тачније речено, оцена о природи швајцарског система зависи од интерпретације те чињенице, од тога да ли се она интерпретира у контексту јединства или поделе власти. С обзиром на то да је швајцарски систем мешовите природе, да је

настао свесним додавањем нових идеја и елемената (поделе власти) старој традицији (примата великог савета над малим саветом) могуће су обе интерпретације, само је питање која од њих боље, тачније, односно верније описује реалност. Нама се чини да је с правне стране несмењивост владе далеко више израз самосталности владе која произлази из начела поделе власти, но њене потчињености скупштини, услед које је, наводно, право смењивања током мандата непотребно, при чему је послушност чланова владе обезбеђена тиме што њихов поновни избор зависи од воље скупштине.

Данас се све више пробија мишљење да је последњих деценија савет, односно данас влада, та која води скупштину и има политички примат и поред тога што скупштина има извесну уставну, правну супрематију.¹⁸⁶ Још је једна одлика швајцарског политичког система тесно везана за положај и природу владе. У свету вероватно нема друге земље у којој је тако снажно изражен професионални карактер највише управне власти и истовремено тако ограничен утицај странака у њеном функционисању. Та ситуација се не може у целини приписати уставним решењима, већ првенствено специфичној друштвеној и страначкој констелацији, али је несумњиво да су уставна концепција положаја владе и развој уставних обичаја деловали у том правцу. Швајцарски устав не забрањује реизбор чланова колегијума управне власти. Та одредба у начелу делује у правцу јачања положаја овог органа. Па ипак, парадоксално, она је последње и најснажније оружје скупштине у зауздавању највишег управног колегијума. С обзиром на то да чланови управног колегијума теже дуготрајном обављању својих функција, они избегавају сукобе са скупштином прихватајући основне правце њене политике. Та тежња омогућава скупштини да у пракси донекле остварује прокламовани правни примат. Мада теза о скупштинском карактеру система инсистира на правном примату скупштине, на крају се ипак показује да је *политичка зависност управног колегијума (приликом реизбора) много значајнија за положај скупштине од њених правних овлашћења према управној власти*. Наведене особености швајцарског система не произлазе директно из изричитих уставних одредби већ су више израз уставних обичаја који су развили уставне одредбе у специфичном и неочекиваном правцу. Такав развој, наравно, не би био могућ да није био у складу с постојећим друштвеним и политичким приликама.

¹⁸⁶ Д. Продановић, Швајцарска, у књизи: *Организација и положај централне егzekутиве*, стр. 171; Р. Марковић, Директоријална влада, стр. 139.

7. СИСТЕМ ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Устав Републике Србије из 1990. успоставио је парламентарни систем власти са одређеним елементима мешовитог система. Овакав систем власти подразумева нешто ојачан уставни положај председника Републике. Политичка коалиција под називом Дос која је на изборима 2000. победила председника С. Милошевића и социјалистичку странку није била наклоњена оваквом уставу јер јој се чинило да је уставни положај председника превише ојачан. Тако је на крају 2006. дошло до политичког консензуса између власти и опозиције да је неопходно променити устав и успоставити модел рационализованог парламентаризма у коме би положај председника Републике био донекле ослабљен.

Организација власти по Уставу из 2006. – Устав у члану 4 утврђује начело поделе власти као једно од темељних начела устава. Према овом члану уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли, док је судска власт независна. Из оваквог одређења начела поделе власти одмах се види да устав успоставља парламентарни систем власти, што произлази пре свега из поставке о равнотежи и међусобној контроли власти.

Народна скупштина – Положај и надлежност – Према члану 98 Устава Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у републици. С обзиром на принцип поделе власти Народна скупштина није окарактерисана као највиши орган власти већ као највише представничко тело у оквиру система представничких тела. Устав такође не одређује изричито председника Републике као представника грађана мада је јасно да овај орган има такав карактер с обзиром да је биран директно од стране грађана.

Према члану 99 Устава Народна скупштина има следеће надлежности правног карактера:

1. доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије
2. потврђује међународне уговоре
3. усваја план развоја и просторни план
4. усваја буџет и завршни рачун на предлог владе.

Према истом члану Народна скупштина има следеће надлежности политичког карактера:

1. одлучује о промени граница Републике Србије
2. расписује републички референдум
3. одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање
4. надзире рад служби безбедности
5. даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине
6. усваја стратегију одбране.

Према члану 99 став 1 тачка 12 Устава Народна скупштина даје амнестију за кривична дела. Ова надлежност је уобичајена у парламентарном систему и квалификује се као квазисудска функција парламента. Исте природе је и право Народне скупштине да после одлуке Уставног суда разреши председника Републике због повреде Устава.

У оквиру својих изборних права Народна скупштина:

1. бира владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара (разрешава Владу и министре)

2. бира и разрешава судије Уставног суда
3. бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце, судије и заменике јавних тужилаца
4. бира и разрешава гувернера Народне банке Србије и надзире његов рад
5. бира и разрешава Заштитника грађана и надзире његов рад
6. бира и разрешава и друге функционере одређене законом

Ваља приметити да кроз право избора и разрешења напред наведених органа Народна скупштина има могућност да утиче на њихов рад.

Народна скупштина о питањима из своје надлежности не одлучује на исти начин. Постоје два различита начина одлучивања. Правило је да се одлуке доносе већином гласова народних посланика под условом да на седници присуствује већина народних посланика. Међутим у члану 105 Устава набрајају се двадесетидве надлежности када Народна скупштина одлучује већином гласова свих народних посланика. У ове надлежности спадају све изборне надлежности, усвајање буџета и завршног рачуна и доношење закона о одређеним питањима набројаним у члану 105 став 2 Устава.

Састав Народне скупштине – Народну скупштину чини 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима тајним гласањем, у складу са законом (што значи да се изборни систем уређује законом). Народна скупштина је конституисана потврђивањем маната две трћине народних посланика чиме престаје мандат претходног сазива Народне скупштине. Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика, бира председника и једног или више подпредседника Народне скупштине.

Мандат Народне скупштине – Мандат народних посланика што значи и Народне скупштине траје четири године и тече од дана потврђивања мандата у Народној скупштини. Међутим мандат Народне скупштине може бити краћи у случајевима распуштања Народне скупштине (члан 109 Устава). Устав је у овом члану предвидео три случаја распуштања Народне скупштине:

1. председник Републике може, на образложени предлог Владе, распустити Народну скупштину. Влада не може предложити распуштање Народне скупштине ако је поднет предлог да јој се изгласа неповерење или ако је поставила питање свога поверења.
2. Народна скупштина се распушта (што значи по самом Уставу) ако у року од 90 дана од дана конституисања не изабере Владу. Народна скупштина не може бити распуштена за време ратног или ванредног стања.
3. Председник Републике је дужан да указом распусти Народну скупштину у случајевима одређеним Уставом. Такав случај је предвиђен чланом 130 став 4 Устава који одређује да ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења Влади, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе. Избори се расписују у свим случајевима распуштања Народне скупштине и морају се одржати најкасније 60 дана од дана расписивања.

Заседања Народне скупштине – Народна скупштина се састаје у два редовна заседања годишње. Редовно заседање не може да траје дуже од 90 дана. Народна скупштина се састаје у ванредно заседање на захтев најмање једне трећине

народних посланика или на захтев Владе, са унапред одређеним дневним редом. Народна скупштина се састаје без позива после проглашења ратног или ванредног стања.

Право предлагања закона – Право предлагања закона и других прописа имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30. 000 бирача. Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности.

Референдум – Народна скупштина расписује референдум о питању из своје надлежности на захтев већине свих народних посланика или најмање 100.000 бирача (члан 108 став 1 Устава). У ставу 2 истог члана одређују се поједини закони и друга питања која не могу бити предмет одлучивања на референдуму.

Председник Републике – положај и надлежност - У члану 111 Устава одређује се положај председника тако што се каже да он изражава државно јединство Републике Србије. Положај председника произлази и из тога што га бирају грађани на непосредним и тајним изборима (члан 114 Устава). Уставна квалификација положаја председника Републике је необично кратка и неодређена. Она изражава тежњу уставотворца да ослаби уставни положај овог органа. Одмах пада у очи да Устав председнику Републике не додељује ниједну од три гране државне власти. Ипак из надлежности које председнику припадају по члану 112 Устава може се закључити да су неке од ових надлежности извршне природе. Посредно се може закључити да председник Републике у систему власти има арбитражно-гарантну улогу. То се закључује на основу члана 109 став 1 Устава према коме председник републике може (што значи и не мора) на образложени предлог Владе распустити Народну скупштину и на основу члана 112 став 2 према коме председник Републике командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије.

Према члану 112 Устава на надлежности председника Републике су:

1. Представља Републику Србију у земљи и иностранству (треба имати у виду да представљање републике не подразумева утврђивање и вођење политике које према члану 123 Устава припада Влади)
2. Указом проглашава законе
3. Предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа
4. Предлаже Народној скупштини носиоце других функција, у складу са Уставом и законом
5. Поставља и опозива указом амбасадоре Републике Србије на основу предлога владе
6. Прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника
7. Даје помиловања и одликовања
8. Врши и друге послове одређене Уставом

Проглашење закона и стављање вета – Председник Републике је дужан да у року од 15 дана од дана изгласавања закона донесе указ о проглашењу закона или да закон, уз писмено образложење, врати Народној скупштини, на поновно одлучивање (члан 113 Устава). Овим чланом Устава заправо се утврђује право председника Републике да уложи суспензивни вето на закон. Председник има право да бира да ли ће указом прогласити закон или ће уложити суспензивни вето. Ипак, треба имати у виду да је коришћење суспензивног вета једно изузетно право које не би требало често

користити. Овим правом председник утиче на вршење законодавне власти мада Устав избегава изричито помињање председниковог учешћа у вршењу законодавне или извршне власти. Одредба Устава према којој председник Републике изражава државно јединство Републике Србије посредно подразумева нека његова овлашћења у области све три гране власти јер се само на такав начин може успоставити државни орган који изражава државно јединство. Своја овлашћења у оквиру судске власти председник Републике врши кроз давање помиловања.

Избор и мандат председника републике – Председник Републике бира се непосредним изборима, тајним гласањем у складу са законом (што значи да се изборни систем утврђује законом) на мандат од пет година с тим да нико не може бити биран више од два пута (члан 114 и 116 Устава). Изборе за председника Републике расписује председник Народне скупштине 90 дана пре истека мандата. Избори се морају окончати у року од наредних 60 дана. Ако мандат председника Републике истиче за време ратног или ванредног стања, продужава се, тако да траје до истека три месеца од дана престанка ратног, односно ванредног стања. Мандат председника Републике престаје истеком времена на које је изабран, оставком, или разрешењем од стране Народне скупштине због повреде Устава (члан 116 и 118 Устава).

Разрешење председника Републике – Председник Републике разрешава се због повреде Устава (значи из правних а не политичких разлога) одлуком Народне скупштине, гласовима најмање две трећине народних посланика. Поступак за разрешење може да покрене Народна скупштина, на предлог најмање једне трећине народних посланика. Уставни суд је дужан да по покренутом поступку са разрешење, најкасније у року од 45 дана одлучи о постојању повреде Устава. Поступак разрешења председника уређен је тако да у њему учествују два органа, Уставни суд и Народна скупштина. Народна скупштина покреће поступак за разрешење, а Уставни суд с обзиром да је реч о облику правне одговорности одлучује да ли се радње председника могу оквалификовати као повреда Устава. Ипак коначну одлуку о разрешењу доноси Народна скупштина. Устав не прецизира да ли је и у којој мери Народна скупштина везана ставом Уставног суда о постојању повреде Устава. С обзиром на ово може се закључити да је Народна скупштина везана одлуком Уставног суда када он утврди да не постоји повреда Устава, али Народна скупштина по нашем мишљењу има дискрециону власт да процени степен одговорности председника и опортуност и оправданост изрицања санкције разрешења дужности када постоји повреда Устава.

Нespoјивост функције – Председник Републике не може обављати другу јавну функцију или јавну делатност. Под другом јавном функцијом мада се то изричито не каже Устав подразумева пре свега страначке функције или функције у различитим интересним удружењима јер би обављање ових функција утицало на објективност и непристрасност председника када врши своја арбитражна овлашћења.

Заменавање председника Републике – Када је председник Републике спречен да обавља дужност или му мандат престане пре истека времена на које је биран замењује га председник Народне скупштине, с тим да се расписују избори који ће се одржати најкасније три месеца од настанка спречености председника односно престанка мандата.

Влада – положај и надлежност – Према члану 122 Устава Влада је носилац извршне власти у Републици Србији. Према члану 123 Устава надлежност Владе је

да:

1. Утврђује и води политику
2. Извршава законе и друге опште акте Народне скупштине
3. Доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона
4. Предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач
5. Усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом
6. Врши и друге послове одређене Уставом и законом

Из наведених одредаба видимо да Влада није само носилац извршне власти већ да она истовремено има и политичку власт и значајна нормативна овлашћења (доноси уредбе и друге опште акте ради извршења закона и предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте). С обзиром на наведене надлежности Владу је најбоље окарактерисати као извршно-политичку власт која располаже и правом значајне законодавне иницијативе. Законодавном иницијативом Влада остварује учешће у вршењу законодавне власти, што је типично за парламентарни систем у коме је вршење и законодавне и извршне власти подељено између легислативе и егzekутиве.

Одговорност Владе – Влада је одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе. Из ове одредбе видимо да мада утврђивање и вођење политике и извршавање закона представљају уставне надлежности владе она није потпуно самостална у њиховом вршењу с обзиром да због своје одговорности пред Народној скупштином мора да води рачуна о њеним ставовима. Овакви односи Владе и Народне скупштине произилазе из природе парламентарног система и чињенице да је у њему вршење сваке од правних функција подељено између две власти.

Нespoивост функција – За разлику од претходног уставба који је полазио од концепције мешовите Владе нови Устав у члану 126 предвиђа да члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини нити посланик у скупштини аутономне покрајине или одборник у скупштини локалне самоуправе. Народни посланик не може бити ни члан извршног већа аутономне покрајине или локалне самоуправе. Ова одредба има за циљ да успостави строжу персоналну поделу власти.

Избор Владе – Кандидата за председника Владе, како је већ наведено, Народној скупштини предлаже председник Републике, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа. Председник Републике је при предлагању мандатара везан резултатом претходно одржаних избора, што значи да мора водити рачуна о томе ко има парламентарну већину. Ипак, он би био значајно слободнији у предлагању кандидата за председника Владе уколико би резултати избора били такви да не постоји јасна парламентарна већина. Кандидат за председника Владе Народној скупштини износи програм Владе и предлаже њен састав. Народна скупштина истовремено гласа о програму Владе и избору председника и чланова Владе. Влада је изабрана ако је за њен избор гласала већина од укупног броја народних посланика (члан 127 Устава). Гласање о избору и разрешењу Владе већином укупног броја народних посланика представља елеменат рационализације класичног парламентаризма.

Мандат Владе – Мандат Владе траје до истека мандата Народне скупштине

која ју је изабрала. Пун мандат траје четири године, али он може бити краћи ако дође до распуштања Народне скупштине. Мандат Владе престаје пре истека времена на који је изабрана изгласавањем неповерења, распуштањем Народне скупштине, оставком председника Владе и у другим случајевима предвиђеним уставом. Влада којој је преста мандат не може да предложи распуштање Народне скупштине.

Гласење о неповерењу Влади или поједином члану Владе – Гласање може затражити најмање 60 народних посланика (према претходном уставу 20 народних посланика). Предлог за гласање о неповерењу разматра се на првој наредној седници а најраније 5 дана по подношењу предлога (према претходном уставу најраније 3 дана). Устав не предвиђа рок у коме се мора окончати гласање о овом предлогу. Народна скупштина је прихватила предлог за изгласавање неповерења Влади или члану Владе ако је за њега гласало више од половине од укупног броја народних посланика. Као што је већ поменуто истом већином се Влада и бира што представља један од елемената рационализације парламентаризма.

Ако Народна скупштина изгласа неповерење Влади, председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе (члан 130, став 4 Устава). Ова одредба такође представља један од елемената рационализације парламентаризма јер уставотворац претпоставља да су они који су покренули поступак за изгласавање неповерења Влади претходно обезбедили нову парламентарну већину тј договор о новом премијеру и саставу нове Владе. Ипак ваља приметити да то не мора бити тако. Свакако би било боље да је устав следећи савремени немачки парламентаризам усвојио решење о конструктивном изгласавању неповерења Влади.

Ако Влади или члану Владе не буде изгласано неповерење, потписници предлога не могу поднети нови предлог за гласање о неповерењу пре истека рока од 180 дана.

Гласање о неповерењу на захтев Владе – Према члану 131 Устава Влада може затражити гласање о свом поверењу (тј неповерењу). О овом предлогу Владе глас се на исти начин као и у случају када предлог за изгласавање неповерења поднесу народни посланици што значи да је неопходна већина од укупног броја посланика. Уколико је Влади изгласано неповерење наступају исте правне последице из члана 130 става 4 Устава као и у случају када је неповерење изгласано на захтев народних посланика.

Интерпелација – Претходни устав није регулисао установу интерпелације већ је она била категорија пословника Народне скупштине. Важећи Устав у члану 129 уређује интерпелацију тако што предвиђа да је може поднети 50 народних посланика и да се она односи на рад Владе или појединог члана Владе. Влада је дужна да одговори на интерпелацију у року од 30 дана с тим да Народна скупштина расправља и гласа о овом одговору. Према истом члану устава не прихватање одговора Владе води гласању о неповерењу Влади или члану Владе са уобичајеним правним последицама.

Оставка председника Владе – Председник Владе може поднети оставку Народној скупштини. Влади престаје мандат даном констатација оставке Владе. У том случају председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе у складу са већ наведеним чланом 130 став 4 Устава.

Судска власт – Према члану 4 Устава којим је утврђено начело поделе власти судска власт је независна. Према члану 142 Устава, судска власт је јединствена на територији Републике Србије. Судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности. Не могу се оснивати привремени, преки или ванредни судови. Врховни Касациони суд је највиши суд у Републици Србији.

Лице које се први пут бира за судију, бира Народна скупштина, на предлог Високог савета судства. Мандат судије који се први пут бира траје три године. Високи савет судства бира судије за трајно обављање судијске функције у истом или другом суду (члан 147 Устава).

Редовни судови доносе судске одлуке као појединачне правне акте ради примене устава, закона и дргих прописа. Поред редовних судова који штите пре свега законитост, устав установљава и постојање уставног суда чија је функција да обезбеђује уставност и законитост. Ова функција остварује се пре свега одлучивањем о сагласности закона и других прописа са уставом. На овај начин обезбеђена је судска контрола над парламентом при обављању његове законодавне функције.

Правна природа система власти у Републици Србији по Уставу из 2006.

– Устав из 2006. успоставио је један модел рационализованог парламентарног система. Рационализација је извршена на умерен начин с обзиром да је изостављено најснажније средство, а то је конструктивно изгласавање неповерења Влади по немачком моделу. Председник Републике у оквиру постојећег парламентарног модела има пре свега гарантно-арбитражну улогу. Њега бирају грађани чиме је обезбеђена независност у односу на органе других грана власти. Без ове независности председник не би могао да обавља своју арбитражно-гарантну улогу. Председник Републике је постављен пре свега као пасивна власт док су активна, оперативна овлашћења извршне власти (егzekутиве) поверена Влади која према изричитој одредби Устава води унутрашњу и спољну политику земље. Председник поседује и право суспензивног вета које се анулира поновном одлуком Народне скупштине гласовима половине више један укупног броја посланика. Овакво овлашћење председника Републике није супротно природи парламентарног режима с обзиром да њега карактеришу узајамна средства контроле и утицаја између грана власти. У пракси и у време старог и у време новог Устава председник Републике право вета користи веома ретко. Право вета је израз политичке контроле тј. контроле целисходности у односу на акте парламента док правну контролу парламента у погледу уставности закона врши Уставни суд. Када је реч о непосредном избору председника Републике од стране грађана треба указати на чињеницу да су током последњих неколико деценија готово све земље у Европи које имају парламентарни систем прешле на избор председника Републике од стране грађана. Тако је данас постало уобичајено да су парламентарни системи засновани на директним изборима парламента и председника Републике. При томе је за очување парламентарне природе система власти најважније да су овлашћења председника постављена умерено и адекватно тј. да она не задиру шире у област извршне власти тј. егzekутиве. Такав случај постоји у Републици Србији те се стога њен систем може оквалификовати као рационализовани парламентаризам односно парламентаризам у коме су присутна само поједина решења мешовитог система.

8. РАНГИРАЊЕ СИСТЕМА ВЛАСТИ ПРЕМА СНАЗИ ПОЛИТИЧКОГ ВОЂСТВА

1. Опште разматрање – Подела парламентаризама на оне са јаким и slabим вођством не подудара се ни са једном од две до сада изнете генералне типологије (монистички и дуалистички парламентаризам; класични и рационализовани парламентаризам). По критеријуму јачине односно ефикасности и стабилности вођства могу се штавише поделити сви системи власти а не само парламентаризми. Неспорно је да скупштински систем правно посматрано поседује мањи капацитет вођства егzekутиве од парламентарних модела или председничког модела.

Неки парламентаризми као нпр. Треће и Четврте француске републике ближе се по критеријуму снаге егzekутиве скупштинском систему те се стога понекад називају „скупштинским парламентаризмом“, „посланичком републиком“, или „превише парламентарним парламентаризмом“. У овом типу парламентаризма постоји вишестраначки систем без доминантне странке. Егzekутива односно вођство су ослабљени по два основа, и правно и страначки. Председник владе није премијер, егzekутива формално поседује али не користи право распуштања парламента, страначки систем је високофрагментиран, страначка дисциплина је слаба услед чега странке једва контролишу функционисање система. Као резултат овога, владе непрекидно падају, а просечан мандат владе је кратак.

У средишту спектра налазе се модели са умереним положајем и овлашћењима егzekутиве и умереним вишестраначјем, поготово ако је оно поларизовано.

На другом крају спектра смештени су различити модели рационализованог парламентаризма са снажном егzekутивом као што је немачки канцеларски модел и модел пете француске републике. У првој фази свога развоја, све до 2002. пета француска рпублика и правно, а још више у пракси функционисала је на самој граници парламентаризма те су је стога многи означавали, а неки је и данас означавају као мешовити парламентарно-председнички модел или полупредседнички модел. После 2002. пета република функционише умереније, више у духу парламентаризма.

Британски модел по општеприхваћеном мишљењу поседује најснажнију и најстабилнију егzekутиву чији положај произлази како из правних решења тако и из природе и логике двостраначког система.

Швајцарски директоријални систем који поседује и извесне одлике скупштинског система донекле је сличан парламентаризму јер и у њему егzekутива произлази из легислативе али се од парламентаризма битно разликује по политичкој неодговорности и стабилности егzekутиве тј. по њеном фиксном мандату. У овом систему постоји снажна и стабилна, колективна егzekутива у којој се председавајући мења сваке године.

За председнички систем се не може једнозначно рећи да поседује већи капацитет вођства од парламентарног с зато што поседује егzekутиву са фиксним мандатом типа *primus solus*. Велики недостатак председничког система је одсуство механизма координације егzekутиве и легислативе што проузрокује ситуације блокаде или сукоба две власти слабећи капацитет вођства егzekутиве. Председнички систем стога може бити са јачим вођством од већине парламентаризама, али и слабијим уколико различите странке односно коалиције контролишу егzekутиву и легислативу.

Председник САД, уколико ужива подршку оба дома Конгреса, налази се

гледано по снази и стабилности егzekутиве на највишој тачки спектра система власти. Одмах уз њега налази се и британски премијер који од америчког председника у неким елементима има јачи, а у другим слабији положај. Британски премијер може бити смењен, али зато као вођа парламентарне већине ужива већу подршку легислативе. Уколико амерички председник нема подршку једног или оба дома Конгреса, јачина његовог положаја далеко заостаје не само за британским премијером већ и немачким канцеларом и председником владе у вишестраначком систему са доминантним странком.

Положај премијера односно канцелара сасвим различито функционише у двостраначком и вишестраначком систему. То се најбоље види у случају разлике између Британије и Немачке. Правно гледано, положај немачког канцелара је веома сличан положају британског премијера, чак је и боље заштићен од смењивања, механизмом конструктивног изгласавања неповерења влади. Ипак, јачина ових уставних овлашћења у пракси је условљена чињеницом да у Немачкој постоје коалиционе владе у оквиру *биполяризованог вишестраначиства*. Многа овлашћења у којима је правно гледано самосталан канцелар мора да користи у договору са коалиционим партнерима. Снага канцелара ипак произлази из чињенице да је страначки систем стабилан и да је коалициони партнер и у левој и у десној коалицији вишеструко слабији од странке из које долази канцелар. Сасвим је, међутим, другачија ситуација у случају велике коалиције (социјалдемократа и демохришћана). Тада је власт канцелара готово преполовљена услед снажног коалиционог партнера. У целини гледано канцелар је, у оној мери у којој право може помоћи, максимално ојачан. Он је, наравно, слабији од америчког председника који има подршку конгреса (а њу није лако имати јер је конгрес дводом), али је јачи од председника који је нема. Правно гледано канцелар је снажан готово као енглески премијер, фактички пак, са становишта условљености снагом коалиционог партнера он није толико јак и по свом положају спада у вишестраначки парламентаризам, који контролишу странке.

У вишестраначком парламентаризму постоји још један случај снажног вођства. Реч је о земљама у којима у оквиру *вишестраначког система постоји странка која доминира* у релативно дужем раздобљу (10-40 година), што је био случај у Швајцарској, Норвешкој, Јапану и Шпанији. У таквим земљама без обзира да ли председник владе формално има статус премијера, постоји снажно и стабилно вођство. У другим случајевима вишестраначког система све зависи од политичких околности и способности политичара да у страначки нестабилним околностима обезбеде стабилност.

2. Критеријуми снаге егzekутиве – Подела парламентаризама на оне са јаким и славим вођством пресеца друге класичне поделе парламентарних модела, те стога представља засебну типологију. Парламентаризам са јаким егzekутивом среће се и у монистичким моделима (класичном и рационализованом нпр. британском и немачком – 1949) и у дуалистичким моделима (вајмарска Немачка – 1919, Француска – 1958). Јако вођство егzekутиве среће се и у оквиру класичних (В. Британија) и рационализованих модела (Немачка, Француска, Русија). С обзиром на ову чињеницу може се оформити дијапазон парламентарних модела према снази егzekутиве и шефа егzekутиве у оквиру ње, а он се може проширити и непарламентарним моделима. За оформљење ове скале користићемо кумулативну примену пет критеријума:

1. да ли егzekутива има системску подршку легислативе (оваква подршка постоји у свим парламентарним и скупштинским моделима али не и у председничком систему).

2. председника владе именује шеф државе или га бира парламент;
 3. председник владе има статус 1. премијера односно канцелара (први међу министрима који му нису једнаки) или га нема па је 2. први међу једнакима;
 4. да ли се влада смењује обичним или конструктивним неповерењем;
 5. да ли је састав парламента 1. двостраначки или 2. вишестраначки (одговор на ово питање не може бити једнозначан због постојања међутипова као што су: вишестраначки систем са доминантном странком или биполаризовано вишестраначје);

	председника владе именује председник Р или га бира парламент	премијер- канцелар – непремијер (први међу једнакима)	двостраначки или вишестраначки парламент	изгласавање неповерења влади (обично или конструктивно)	егзекутива има системску подршку легислативе или је нема	оцена
Британија	+	+	+	+	+	5
Швајцарска	-	+ -	+	+	+	3,5
Немачка	+	+	-	+	+	4
Француска V Р.	+	+	+	-	+	4
Француска III и IV Р.	-	-	-	-	+	1
Италија	-	-	-	-	+	1
Русија	+	+	+	+	-	4
САД	+	+	+ -	+	-	3,5
Латиноам. пред.систем	+	+	-	+	-	3

ЧЕТВРТА ГЛАВА

ТЕРИТОРИЈАЛНО-ПОЛИТИЧКА ОРГАНИЗАЦИЈА

1. УНИТАРНА ДРЖАВА

1. Појам унитарне државе - Унитарном или простом државом назива се она држава која се састоји из територијално-политичких јединица које немају државни или квазидржавни статус. За разлику од федерације и конфедерације које се састоје од територијално-политичких јединица које имају квазидржавни или државни статус, унитарна држава се састоји од територијално-политичких јединица које у најбољем случају имају статус политичке аутономије.

Док је у федерацији, као типичном облику сложене државе, политичко одлучивање подељено између савезне државе и федералних јединица, у унитарној држави постоји један центар политичког одлучивања који је доминантан у односу на друге локалне, зависне и изведене центре политичког одлучивања као што су локална самоуправа или политичка аутономија. У унитарној држави све битне димензије уставотворне, законодавне, извршне и судске власти врше централни државни органи. У унитарној држави централни државни органи самостално, и без непосредног учешћа нижих територијално-политичких јединица, одређују расподелу надлежности између политичког центра и локалних органа власти. Супротно томе, у федерацији федералне јединице преко својих представника у горњем дому федералног парламента, учествују у уставној расподели надлежности између федерације и федералних јединица. Штавише, у неким федерацијама федералне јединице и непосредно учествују у одлучивању о доношењу и промени савезног устава и расподели надлежности између федерације и федералних јединица давањем сагласности на доношење и промену савезног устава. Највећи број савремених држава има унитаран облик.

У зависности од степена спроведене централизације у доношењу политичких и правних аката унитарна држава може бити организована мање или више централистички. У том смислу унитарне државе се деле на централизоване и децентрализоване.

2. Централизована држава - Овај тип унитарне државе може бити мање или више централизован. Стање чисте или пуне централизације државе постоји када у систему органа државне власти искључиво централни органи врше све функције власти које имају карактер одлучивања. У пракси се оваква организација унитарне државе готово и не среће. Овакав модел представља више израз теоријске могућности која у модерној држави готово нигде није заступљена. Овакав облик централизације државне власти практично је неостварив у друштву које је иоле развијеније, поседује већу територију и развијене функције државне власти.

Други облик централизоване државе постоји у случају спровођења релативне умерене централизације под којом се подразумева систем у коме државне функције врше како централни, тако и нецентрални државни органи. У овом систему нецентрални државни органи су потпуно подређени централним државним органима, представљајући практично њихове агенте, односно заступнике. Централни државни органи постављају и разрешавају нецентралне, одређују круг њихових функција, надлежности, контролишу њихов рад, како у погледу законитости, тако и у погледу целисходности. Овакав облик централизације представља, у ствари, само деконцентрацију вршења послова централних органа над којима они иначе задржавају пуну контролу. Нецентрални органи у овом систему правно посматрано не поседују никакву самосталност. Овакав случај постоји у Француској у којој су префекти и постпрефекти локалних територијалних јединица потпуно потчињени

централним државним органима.

3. Децентрализована држава - Децентрализована држава се одликује постојањем нецентралних органа који у оквиру закона поседују право да самостално доносе правне акте. Самосталност нецентралних органа ограничена је, међутим, правом централних органа да врше контролу законитости аката нецентралних органа. Ова контрола не обухвата и контролу целисходности аката нецентралних органа. Надлежност нецентралних органа као и њихови односи са централним органима, уређени су законом. У оквиру закона нецентрални органи су самостални у вршењу власти. Постоји више облика или типова децентрализације међу којима су највише афирмисани европско-континентални и енглески тип децентрализације. Према европско-континенталном типу децентрализације постоје две врсте нецентралних органа, једни који су непосредно државни органи и који врше државне послове и други органи који су локалног карактера и у чију надлежност спадају послови мањег локалног значаја. Овај тип децентрализације познат је под називом систем "дуплог колосека". Нарочито је развијен у Француској и Италији. Према енглеском типу децентрализације не постоје две врсте нецентралних органа једни државни и други локални, већ једни исти нецентрални органи врше како државне послове који су им пренети, тако и послове локалног интереса, с тим што једне послове обављају као пренету и поверену, а друге као сопствену надлежност.

4. Локална самоуправа - Локалном самоуправом назива се тип децентрализације у коме нецентралне органе нису поставили виши централни органи, већ су их непосредно изабрали грађани. Оваква децентрализација није више чисто административна појава, већ појава са дубљим политичким значењем. Локална самоуправа је, по Келзеновим речима, тип релативно савршене децентрализације.¹⁸⁷ Имајући у виду њено демократско значење, Р. Лукић, локалну самоуправу назива демократском децентрализацијом. У теорији влада мишљење да установа локалне самоуправе представља комбинацију идеје децентрализације и идеје демократије. Демократски елемент локалне самоуправе налази се у чињеници да грађани у овом типу децентрализације непосредно бирају локалне органе власти који се стога и називају органима локалне самоуправе.

Међу органима локалне самоуправе највећи значај има локално представничко тело коме се поверава доношење општих нормативних аката из надлежности локалне заједнице. Представничко тело обично именује свој извршни орган, локалне функционере и службенике. У појединим земљама локална самоуправа је заснована и на непосредном учешћу народа у вршењу власти. Најважнији облик непосредног учешћа грађана у вршењу власти представља скупштина свих пунолетних грађана локалне заједнице. Непосредна локална самоуправа је највећу афирмацију доживела у Швајцарској, Енглеској и Сједињеним Америчким Државама, али је данас, са изузетком Швајцарске, и у овим земљама готово изумрла.

Локална самоуправа може да буде једностепена, двостепена па и тростепена у зависности од тога колико нивоа локалних заједница постоји између најнижих локалних заједница и централне државне власти. Број нивоа локалне власти опредељен је, пре свега, величином територије и бројем становника једне државе, општим нивоом развоја друштва, сложеношћу државних функција, традицијом и

¹⁸⁷ Х.Келзен, *Општа теорија права и државе*, стр. 300.

политичким опредељењима доминантних политичких субјеката. Општина се под различитим називима, свуда јавља као најнижа јединица локалне самоуправе. Поред општина, негде се као више и шире јединице локалне самоуправе јављају срезови, окрузи или департмани, нпр. у Сједињеним Америчким Државама, а понегде постоји и тростепена локална самоуправа која обухвата најшире локалне заједнице. У Енглеској нпр. постоје парохије, срезови и окрузи као нивои локалне самоуправе.

5. Политичко-територијална аутономија - Политичко-територијална аутономија је посебан вид децентрализације који се одликује ширим надлежностима и посебним политичким значајем. Политичка аутономија се по свом смислу и значају налази негде између локалне самоуправе и федералне јединице.¹⁸⁸ Може постојати како у унитарној држави, тако и у федералној јединици која се налази у саставу федерације. Политичка аутономија одваја се од локалне самоуправе најчешће ширином територије и бројем становника који захвата али још више релативно високим степеном самосталности (аутономности) у односу на централну државну власт. Степен самосталности политичке аутономије ипак не достиже такав ранг и статус да би се територијално-политичка јединица која поседује аутономију могла квалификовати као квазидржава какав је случај са федералном јединицом у федерацији. Ни у пракси ни у теорији не постоји универзално прихваћен модел аутономије. Степен и карактер аутономије у различитим државама варира у зависности од конкретних политичких и других околности.

Разлози за увођење аутономије најчешће се тичу етничких, религијских, културних, историјских или географских особености локалне заједнице која добија аутономни статус. Број аутономних јединица које постоје у некој држави такође је различит. Док у Уједињеном Краљевству постоји само једна аутономна јединица, Северна Ирска, у бившем Совјетском Савезу постојало је 38, а у Кини чак 110 различитих аутономија. У већини земаља које поседују већи број аутономних јединица, њихов статус није јединствен, већ наилазимо на различите категорије аутономије. У бившем Совјетском Савезу постојале су аутономне републике, аутономне области и аутономни окрузи, а у Кини аутономни региони, аутономне префектуре и аутономни окрузи. У Индији постоје две врсте аутономних јединица: аутономни дистрикти и аутономни региони. Разлика у статусу аутономних јединица зависи претежно од броја становника и ширине територије локалне заједнице којој се додељује аутономни статус. У неким земљама аутономије у извесном смислу представљају допуну федерализма, с обзиром на велику несразмеру у бројчаности различитих националних и религиозних група услед које поједине групе нису могле да добију федерални статус.

Аутономни статус неке територијално-политичке јединице најчешће се испољава у сфери законодавства и извршне власти. Иначе реч аутономија потиче од грчких речи *autos* (сам) и *nomos* (закон, правило) што у преводу дословно значи колективитет који ужива одређену самосталност у доношењу закона и уређивању односа у сопственој средини. Аутономна надлежност ретко задире у судску, а још ређе у уставотворну власт.

Политичка аутономија успоставља се и укида уставом, а често и законом. Тако је нпр. аутономија Северне Ирске успостављена Актом о управљању Ирском од

¹⁸⁸ Шире о појму аутономије види: П.Николић, *Уставно право*, стр. 425-440; Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, стр. 533-549; М.Јовичић, *Куда идеш Србијо*, Београд, 1995, стр. 143-172.

децембра 1920. који има законску снагу. Чињеница да се аутономије оснивају и укидају уставом или законом државе у чијем се саставу налазе потврђује неоригинални, изведени карактер власти аутономне јединице. Уставом и законом утврђује се степен аутономности аутономне јединице, њена надлежност, однос с централним органима власти и њена организација.

Аутономне јединице у свим земљама поседују у одређеној мери право на самоорганизовање. То право је најшире било изражено у аутономним републикама бившег СССР које, у ствари, представљају одређени прелаз између категорије аутономне јединице и категорије федералне јединице. Аутономне републике у Совјетском Савезу поседовале су право на доношење сопственог устава којим су вршиле своје самоорганизовање. Југословенске парадржавне аутономије успостављене на територији Републике Србије по Уставу из 1974. такође су поседовале право доношења сопственог устава. У свим осталим случајевима аутономије као свој основни акт доносе статут или неки други сличан акт. Статут аутономне јединице доноси се самостално, што је ређи случај, или уз потврду централне државне власти (пример Италије, Португалије и Шпаније). Право на самоорганизовање ограничено је и тиме што аутономне јединице не могу успоставити органе који представљају израз државног статуса, као нпр. шефа државе, уставни суд и сл.

Аутономне јединице су ретко представљене као посебан правни субјекат у органима централне власти. Изузетак у том смислу су аутономије у Италији, Шпанији, бившем Совјетском Савезу и бившој Југославији.

Уопштено гледано, самосталност аутономних јединица разликује се од самосталности федералних јединица по непостојању уставотворне, уставносудске и судске функције, по ужој законодавној функцији и суженом праву на самоорганизовање. Са друге стране, самосталност аутономних јединица знатно је већа од самосталности локалне самоуправе, будући да аутономне јединице имају знатно ширу нормативну делатност и право да доносе законе којим локална самоуправа не располаже.

Законодавна надлежност аутономије може бити шири или ужа, али се по правилу одређује на таксативан начина (методом набрајања) с обзиром да је претпоставка надлежности у корист централне државе. У неким земљама предвиђена је могућност да централна државна власт делегира аутономној јединици право доношења појединих закона. У том случају аутономна јединица једне законе доноси у оквиру своје надлежности, а друге по делегираном законодавном овлашћењу.

С обзиром да имају право на аутономну нормативну делатност, аутономне јединице располажу и правом на извршење својих закона, а у неким државама и право на доношење прописа за извршавање централних закона (Италија, Португалија) ширим овлашћењима у домену извршне власти. У појединим земљама централна власт може да делегира аутономним јединицама одређене управне функције (нпр. у Шпанији и Италији).

У већем броју земаља постоји централни орган контроле уставности и законитости рада органа аутономних јединица. Тако, нпр, у Шпанији постоји делегат кога именује шпанска влада; у Португалији, министар Републике кога именује председник Републике, а у Италији повереник владе. Својим правом контроле законитости рада органа аутономне јединице високи повереници централне владе доводе до својеврсног двовлашћа у аутономној јединици. Права високих владиних повереника превасходно су негативна и састоје се у контроли и могућности

обустављања незаконитих аката органа аутономне јединице. У неким државама као крајња средства спречавања и санкционисања неуставног и незаконитог рада аутономних органа постоји и могућност распуштања и суспендовања органа аутономних јединица (у Португалији и Италији). У Великој Британији аутономија Северне Ирске суспендована је још 1972. с обзиром на оцену британске владе о злоупотреби аутономије. Као облик контроле законитости рада органа аутономије, у неким земљама централни органи власти могу да ставе вето на законе аутономних јединица (Финска, Италија и бивша Чехословачка).

Аутономне јединице могу бити установљене на целој територији државе (држава аутономија као нпр. у Италији или Шпанији) или само на једном делу државне територије. Уколико аутономне јединице покривају целокупну територију, територијално-политичко уређење државе је симетрично, а грађани су изједначени у свом праву да уживају аутономију. Постојање више аутономија и симетричност територијално-политичког уређења слаби потенцијалне центрипеталне силе које теже непрекидном јачању аутономног статуса и ширењу надлежности. Уколико аутономне јединице постоје само на делу државне територије, територијално уређење је асиметрично, а правни и политички статус грађана је неједнак, што може довести до политичких проблема. У том случају јача свест о политичкој посебности на делу територије на коме постоји аутономија, што може довести до захтева за јачање аутономије и њеним прерастањем у државу. Уосталом и сама аутономија је по својој природи један протофедерални елемент тако да се политичка тенденција прерастања аутономије у федералну јединицу или суверену државу често спонтано јавља. Стога је политичка аутономија у основи компромисан и нестабилан облик, а динамика политичког живота у њој често доводи до конфликта са централном државном влашћу.

Регионална држава - Уколико су аутономне јединице установљене на целој територији државе говори се о постојању регионалне државе. Регионална држава је нов облик територијално-политичког уређења унитарне државе који се развио у току и после Другог светског рата.¹⁸⁹ Појам региона и регионализма потиче од латинске речи *regio* која значи област, подручје, по правилу веће површине.

У неким државама (Италији и Шпанији) региони су непосредно представљени у горњем дому националног парламента, док је у Белгији раније било заступљено решење по коме у националном парламенту, поред два класична дома (представничког дома и сената), постоје и посебна већа језичко-културних заједница која се образују на персоналном принципу од чланова парламента припадника француског и холандског језика, независно од региона у коме су изабрани. Статус региона према коме су они непосредно представљени у горњем дому парламента представља одлику која регионе и регионалну државу битно разликује од класичних најширих јединица локалне самоуправе које постоје у унитарној држави. Битан критеријум за разликовање унитарне државе и федерације је управо у томе што у унитарној држави чак и када у њој постоји висок степен децентрализације територијалне јединице локалне самоуправе као такве никад не учествују у вршењу централне власти. С обзиром на улогу региона у конституисању другог дома парламента и вршењу централне власти они се ближе положају федералне јединице. Па ипак, региони се битно разликују од федералних јединица будући да не поседују

¹⁸⁹ У нашој литератури о питању регионалне државе постоји монографија М. Јовичић, *Регионална држава*, Београд, 1996.

законодавну надлежност нити имају квазидржавни статус као федералне јединице.

Имајући у виду укупне надлежности и статус региона, може се рећи да регионална држава представља средње решење између унитарног и федералног уређења. Регионална држава, чувајући свој унитарни облик обезбеђује неопходно испољавање језичких, културних, привредних, социјалних и историјских различитости региона без увођења скупог, компликованог и неефикасног федералног механизма који често води сукобима федералних јединица. Регионална држава настоји да споји позитивне особине унитарног и федералног уређења и да, истовремено, отклони њихове основне слабости. Она често представља начин да се у унитарној држави избегне успостављање асиметричног територијално-политичког уређења до кога би дошло успостављањем аутономних јединица само на одређеним деловима државне територије. Уместо увођења асиметричног територијално-политичког уређења, приступа се подели укупног државног подручја на регионе који уживају релативно широку аутономију. У појединим државама (Италији) поред региона са редовним статусом постоје и региони са посебним статусом који имају нешто ширу аутономију.

Региони по правилу не уживају законодавну аутономију, али у неким државама поседују право законодавне иницијативе пред националним парламентом (Шпанија). У области нормативне делатности региони обично имају право допунског регулисања у материји која је регулисана државним прописима, право доношења општих извршних аката, а поред тога у неким државама располажу и извесним степеном судске аутономије. Региони по правилу располажу правом да самостално убирају порезе и друге приходе с циљем обављања својих надлежности. По неким елементима свога положаја региони поседују нижи статус од аутономних јединица у унитарној држави, док по другим елементима поседују виши статус као, нпр., по својој непосредној заступљености у горњем дому националног парламента. Одсуство законодавне аутономије је такође елемент по коме региони имају нижи статус од аутономних јединица. Региони обично поседују регионалну скупштину или савет и регионални одбор или владу. Надлежност региона обично се односи на области привреде, интервенција у привреди, подстицања привредног, социјалног и културног развоја, социјалних служби, здравствене службе, просвете, комуналних делатности, уређења територије и урбанизма, туризма, локалне привреде и слично.

АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ У СРБИЈИ

Аутономија је у Србији први пут успостављена републичким законима из септембра 1945, а потом је на основу Устава ФНРЈ из 1946. и Устава Србије из 1947. постала уставна категорија. Према овим уставима аутономија је имала класичан статус са релативно ограниченим надлежностима. Са сваки каснијим уставом статус и надлежност аутономије су се повећавали, док су према Уставу СФРЈ из 1974. и Уставу Србије из 1974. успостављена правно и политички апсурдна решења којима су аутономне покрајине готово изједначене са федералним јединицама и издвојене из државно-правног поретка Србије. Овакво стање измењено је тек Уставом Србије из 1990. који се опет вратио класичној концепцији аутономије.

Устав Србије из 2006. углавном следи концепцију и решења предходног устава уз неке измене.

Једна од новина је да је уживање аутономије (као и локалне самоуправе) постављено као политичко право грађана (чл. 176). Доследно томе поред аутономних

покрајина чије је постојање утврђено самим уставом (а то су АП Војводина и АП КиМ) предвиђена је могућност оснивања нових, и укидања или спајања постојећих аутономних покрајина. На тај начин Устав отвара правну могућност да садашње асиметрично теоријско-политичко уређење временом постане симетрично тако што би се аутономне политичке јединице успоставиле на целој територији Србије.

Статус аутономних покрајина није истоветан. Устав предвиђа да аутономна покрајина Косово и Метохија ужива суштинску аутономију која се уређује посебним законом, који се даноси по поступку предвиђеном за промену устава.

Одредбе о територијалном уређењу у уставу су подељене у две групе односно одељка. Прво су утврђене заједничке одредбе о покрајинској аутономији и локалној самоуправи (чл. 176-181), а потом се утврђују посебне одредбе о аутономној покрајини (182-187) и локалној самоуправи (чл. 188-193).

Према Уставу аутономне покрајине су аутономне територијалне заједнице које се оснивају уставом и у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију (чл. 182). Аутономне покрајине као и јединице локалне самоуправе имају статус правног лица. Аутономна покрајина је надлежна у питањима која се на сврсисходан начин могу остваривати унутар ње, с тим да се законом утврђује која су питања од републичког, покрајинског или локалног значаја. Поред сопствене надлежности аутономна покрајина може вршити и надлежности које јој законом повери Република. Надзор над вршењем поверених надлежности уређује се законом.

Устав утврђује право на самоорганизовање аутономне покрајине у складу са уставом и сопственим статутом (чл. 179). Устав само једном одредбом ограничава право аутономне покрајине и локалне самоуправе на самоорганизовање тиме што предвиђа да је у овим територијалним заједницама Скупштина највиши орган (чл. 180). Из овакве формулације произлази да у аутономној покрајини као и у јединицама локалне самоуправе постоји скупштински систем организације власти.

Питање надлежности аутономне покрајине уређено је чл. 177. и чл. 183. Устава. Из ових чланова произлази да се уставне надлежности аутономне покрајине прецизирају законом. Међутим, с обзиром на право самоорганизовања аутономна покрајина није везана законом, већ само Уставом и Статутом када уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива (чл. 183. ст. 1). Аутономна покрајина има право да у складу са законом уређује питања у следећим областима: 1. просторног планирања и развоја; 2. пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација; 3. просвете, спорта, културе, здравства и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу (чл. 183. ст. 2).

Аутономна покрајина поседује покрајинску имовину и управља њоме у складу са законом. Аутономна покрајина ужива финансијску аутономију. Устав предвиђа да АП има изворне приходе чију врсту и висину утврђује закон, а којима финансира своје надлежности. Законом се утврђује учешће аутономне покрајине у делу прихода Републике Србије. Буџет аутономне покрајине Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, с тим што се 3%, од ових 7% користи за финансирање капиталних расхода.

Највиши правни акт аутономне покрајине је Статут. Право аутономне покрајине на самоорганизовање остварује се путем статута. Статут аутономне покрајине доноси њена скупштина, уз предходну сагласност Народне скупштине

Републике Србије. О питањима из своје надлежности аутономна покрајина одлучује путем одлука и других општих аката.

Као и у неким другим земљама и у Србији постоји институт надзора над радом органа аутономне покрајине. Овај надзор врши Влада али она нема право укидања или одлагања ступања на снагу покрајинских прописа већ право покретања поступка остваривања уставности и законитости одлуке аутономне покрајине и пре њеног ступања на снагу пред Уставним судом. У том случају Уставни суд може, до доношења своје одлуке, одложити ступање на снагу оспорене одлуке аутономне покрајине.

Аналогно праву Владе да обезбеди поштовање Устава и закона од стране аутономне покрајине, Устав аутономне покрајине односно њеним надлежним органима даје право да покрену поступак за оцену уставности и законитости закона и другог општег акта којим се повређује право на покрајинску аутономију. Иста могућност постоји и у односу на појединачан акт или радњу државних органа којим се онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине.

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ

Положај локалне самоуправе регулисан је заједничким одредбама о покрајинској аутономији и локалној самоуправи (чл. 176-181) о којима је већ било речи и посебним одредбама о локалној самоуправи (чл. 188-193).

Према овим одредбама у Србији постоји једностепена самоуправа. Јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд. Устав садржи само основне одредбе о положају, надлежностима и организацији локалне самоуправе, а у односу на сва друга питања упућује на закон (Закон о локалној самоуправи). Тако Устав утврђује да се законом: 1. оснивају и укидају општине и градови, 2. одређује њихова територија и седиште (уз предходни референдум на територији одговарајуће јединице локалне самоуправе), 3. одређује која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја (чл.177.ст.2), 4. врши поверавање послова аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (чл. 178.ст.1).

Град има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности. Статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина. У том случају статут града одређује које послове из надлежности града врше градске општине.

Град Београд има посебан статус јер се његов положај уређује законом о главном граду. Град Београд има надлежности које су уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности (чл.189.ст.3). На основу ове уставне одредбе донет је Закон о главном граду којим је граду Београду поверен одређен број послова из надлежности Републике.

Све јединице локалне самоуправе имају статус правног лица (чл.176.ст.2). Општине и градови доносе свој буџет, завршни рачун, урбанистички план, програм развоја и своје симболе. Општина и град могу да поседују своју имовину (као облик јавне имовине) и самостално управљају њоме.

У чл. 190. Устава наведене су области у којима се простира изворна надлежност општине, што значи и града. Према овој одредби општина односно град уређују и обезбеђују обављање комуналне делатности и коришћење грађевинског земљишта и пословног простора, а старају се о:

1. изградњи и одржавању локалних путева и обезбеђују локални превоз;

2. задовољењу потреба грађана у области просвете, културе, здравствене, социјалне и дечије заштите, спорта и физичке културе;
3. развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине;
4. заштити животне средине и културних добара;
5. заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта.

Које конкретне надлежности у оквиру наведених области имају општина односно град утврђује се законом. Поред изворних надлежности општина може вршити и друге надлежности уколико јој Република законом повери део своје надлежности. Своје изворне надлежности општина и град финансирају изворним приходима и из буџета Републике, у складу са законом. Средства за обављање поверених послова обезбеђују Република или аутономна покрајина, зависно од тога ко је општини односно граду поверио послове.

Што се тиче организације власти скупштина је према члану 180. ст.1. Устава највиши орган локалне самоуправе. Скупштину чине одборници који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, на период од четири године у складу са законом. Устав не помиње друге органе локалне самоуправе већ њихово установљење и уређење препушта статуту уз ограничење да оно мора бити у складу са законом. Када је реч о општини устав одређује да скупштина општине одлучује о избору извршних органа општине, док се избор извршних органа града и града Београда уређује законом, што значи да би се њиме могло предвидети и неко друго решење, поред надлежности скупштине, нпр. непосредан избор градоначелника као органа извршне власти.

Највиши правни акт општине односно града је статут. Њега доноси скупштина. Она доноси и друге опште акте из своје надлежности.

Влада има право надзора над општином односно градом у односу на поштовање устава и закона. При вршењу овог надзора Влада је овлашћена да обустави од извршења општи акт за који сматра да није сагласан уставу или закону и да у року од пет дана покрене поступак за оцену његове уставности или законитости. Влада може, под условима одређеним законом распустити скупштину општине односно града. Истовремено она именује привремени орган који обавља послове скупштине, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине (чл. 192).

Аналогно праву Владе да врши надзор над поштовањем устава и закона од стране општине односно града устав даје општини и граду право односно правна средства да заштите свој правни статус. У том циљу општини односно граду се даје право да жалбом Уставном суду оспоре појединачни акт или радњу државних органа или органа локалне самоуправе у случају онемогућавања вршења њихове надлежности. Општина је овлашћена да покрене и поступак за оцену уставности закона или уставности и законитости другог општег акта којим се повређује право на локалну самоуправу.

4. САВЕЗНА ДРЖАВА (ФЕДЕРАЦИЈА)

1. Савезна држава као сложена држава - Савезна држава је специфичан облик, тип територијално-политичког уређења државе у коме најшире локалне територијално-политичке јединице имају државну форму, мада суштински гледано не располажу сувереном влашћу. Управо с обзиром на ову чињеницу да је савезна држава састављена из квазидржавних територијалних јединица, у теорији се савезна

држава квалификује као сложена држава.¹⁹⁰

Савезна држава је једини облик сложене државе будући да ни унитарна држава, ни конфедерација не представљају сложену државу. Унитарна држава није сложена чак ни у случају када у свом саставу поседује аутономне јединице, а ни у случају тзв. регионалне државе с обзиром на то да аутономне јединице и региони немају државни нити квазидржавни статус. Савез држава или конфедерација такође не представља сложену државу, с обзиром на то да у овом случају није реч о једној држави већ о међународном савезу више различитих суверених држава.

Формула о сложеној држави добро квалификује савезну државу будући да је она с једне стране јединствен и суверен субјект, а са друге, сложена политичка заједница чија се државна воља формира комбиновањем два начела: демократског начела изражавања воље грађана и федералног начела изражавања воље федералних јединица. Савезна, односно сложена држава представља политичко-државну формулу која треба да обезбеди политичку аутономију и различитост федералних јединица уз истовремено обезбеђење неопходног јединства државе које служи остварењу општих интереса федералних јединица и државе као целине. Парафразирајући Жоржа Ведела може се рећи да је федерализам средство уједињавања тамо где разноврсност доминира и где једнообразно (униформно) јединство може да постане исувише тешко.

Савезну (федералну) државу одликују следеће карактеристике:

1. Мада сложена, федерација је једна држава која поседује посебну правну личност, различиту од правних личности федералних јединица. Као и свака друга држава и федерација поседује суверену државну власт. Ова власт се манифестује пре свега кроз доношење устава којим се између осталог конкретизује: 1. право (надлежност) федерације да одрађује надлежност другим субјектима на својој територији, 2. право увођења ванредног стања на целој територији.

2. Власт у федерацији је уставом подељена на два државна нивоа, виши, федерални чија се власт и правни поредак простиру на читавој територији, и нижи ниво, власт федералних јединица, којих има најмање две, тако да је власт у федерацији, поред тога што је подељена вертикално, истовремено подељена и по хоризонтали тј. по федералним јединицама.

3. Надлежност федерације је правно ограничена уставом који истовремено утврђује статус и надлежност и федерације и федералних јединица. То значи да су статус и надлежност (аутономија) федералне јединице истовремено и гарантовани и ограничени федералним уставом. Статус федералне јединице подразумева право на самоорганизовање које се спроводи сопственим уставом и законима. Статус федералне јединице подразумева и право на партиципацију у органима федералне власти. Ово право произлази из сложене природе федерације која је истовремено политичка заједница грађана и политичка заједница удружених држава, и државно-правне природе федералних јединица и њихове правне једнакости. Статус федералне јединице искључује постојање права на сецесију и права на нулификацију федералних аката. С обзиром да поседује суверену власт федерација може променити устав, а тиме и положај појединих федералних јединица које представљају мањину. Она променом устава може чак преобразити свој карактер и претворити се у

¹⁹⁰ О појму федерације види шире: K.C. Wheare, *Federal Government*, London, 1963; C. Fridrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London, 1968; М. Јовичић, *Савремени федерализам*, Београд, 1973.

унитарну државу.

4. У федерацији важи начело правне супрематије федералног права. Оно произлази из суверености федерације и уставом утврђене хијерархије у односима вертикалне поделе власти.

5. У федерацији постоје правна, по правилу судска, јемства уставности тј. уставног положаја и надлежности оба нивоа државне власти.

2. Порекло, начин и разлози настанка федерације Прва савезна, федерална држава у модерном смислу настаје Уставом Сједињених Америчких Држава од 1787. којим је ова земља од конфедерације претворена у федерацију. Интересантно је да су САД као прва модерна чисто буржоаска држава, поникла из буржоаских револуција, истовремено са републиканским обликом владавине увеле и федерално територијално-политичко уређење државе. У 19. веку у Јужној Америци по угледу на САД образује се више федерација, и то: Бразил, Аргентина, Венецуела и Мексико, а у оквиру Британске империје Канада. У Европи, Швајцарска се 1848. године преображава из конфедерације у федерацију задржавајући из традиционалних разлога назив конфедерација. Године 1900. Аустралија се организује као федерација. После Првог светског рата у Европи се образују две федерације: Аустрија 1920. и Совјетски Савез 1922. После Другог светског рата у Европи федерално уређење се уводи у Југославији и Чехословачкој, а ван Европе у Индији, Бурми, Малезији, Нигерији, Малију и још неким афричким земљама. Већина највећих држава у свету представљају федерације (Руска Федерација, Индија, Аустралија, Сједињене Америчке Државе, Канада, Мексико, Бразил, Аргентина, Нигерија, Немачка).

Током два века дуге историје федерализма, федерације су се образовале на један од два начина: агрегацијом или деволуцијом. Федерације настају агрегацијом у случају спајања, удруживања у једну државу више држава које су до тада биле самосталне. У случају неколико федерација које су настале агрегацијом, у првој фази удруживања постојала је конфедерација која је касније прерасла у федерацију. Такав случај постојао је у Сједињеним Државама, Швајцарској и Немачкој. Федерација настаје путем деволуције када се дотле унитарна држава претвара у федерацију. На тај начин образоване су латиноамеричке федерације, а у Европи Совјетски Савез, бивша Југославија, бивша Чехословачка и Аустрија.

Главни разлози који опредељују усвајање федералног модела организације државе тичу се етничког, религиозног и културног састава становништва, традиције, географских особености и економских мотива. У Совјетском Савезу, Чехословачкој, Индији и СФРЈ основни разлог за увођење федералног модела тиче се вишенационалног и вишерегијског састава становништва. У случају латиноамеричких федерација преовлађују географски и економски разлози, а у случају Немачке, Швајцарске и СРЈ традиционални разлози. Разлози и начин образовања неке федерације у знатној мери опредељују њену физиономију и, посебно, статус и ширину надлежности федералних јединица. Искуство показује да исувише велике разлике између федералних јединица, а посебно оне које се заснивају на националној и религиозној основи, доводе до сукоба па и мржње између удружених народа што се често завршава распадом федерације. Такви случајеви забележени су у Совјетском Савезу, Чехословачкој и Југославији. У ове три бивше социјалистичке земље одсуство демократије и развијеног тржишта свакако је представљало значајне чиниоце који су олакшали дезинтеграцију и подстакли екстремистичке политичке сукобе.

3. О проблему суверености федерације - Мада све федерације имају одређена заједничка својства, а пре свега својство учешћа федералних јединица у горњем дому националног парламента и у непосредном образовању државне воље, не постоји опште прихваћен модел федерације. Жорж Бирдо стога каже да се свака федерација налази у зони која се простире између унитарне државе и конфедерације. Неке су федерације по свом уређењу ближе унитарној држави, а друге конфедерацији, што зависи од степена примене федералног начела у уређењу односа између федерације и федералних јединица.

Имајући у виду то да појам федерације обухвата целу једну зону различитих могућности уређења односа између федерације и њених чланица, јасно је колико је класично одређење федерације преко појма суверености неадекватно. Федерације ближе унитарној држави, које су најчешће настале путем деволуције поседују чвршћи карактер, шири делокруг надлежности, мање учешће федералних јединица у одређењу државне воље. Овакве федерације поседују не само спољашњу, већ, умногоме, и унутрашњу сувереност. Међутим, за разлику од овог типа федерације постоје и федерације, најчешће настале агрегацијом раније суверених држава, у којима су односи између централне државне власти и федералних јединица тако уређени да у њима има мање или више конфедералних елемената. Постоје и федерације које се налазе на самој граници која дели федерацију од конфедерације (бивша СФР Југославија). У овом типу федерације свакако је тешко говорити о суверености федерација. Сувереност федерације поготову је угрожена када федералне јединице држе у својим рукама и кључни прерогатив унутрашње суверености тзв. надлежност одређивања надлежности (*die kompetenz kompetenz*). Овакав случај постоји у оним федерацијама у којима је право доношења и промене устава у рукама федералних јединица које о овоме питању одлучују једногласношћу или квалификованом већином, при чему се тражи изузетно висок проценат гласова федералних јединица. Априористички карактер закључка о суверености федерације најбоље демантује пример бивше СФРЈ у којој су се према Уставу од 1974. савезни устав и највећи број савезних закона усвајали одлуком Већа република и покрајина уз сагласност скупштина свих република и аутономних покрајина. За овакву федерацију у којој постоје врло изражени елементи конфедерализма свакако не би важио закључак о суверености федерације и несуверености федералних јединица. Према томе, генералан закључак о суверености федерације који би се односио на било коју федерацију, није могућ већ је неопходно испитивање својстава и природе сваке конкретне федерације.

Међутим, чак и у чврстим федерацијама које су ближе унитарној држави проблем суверености није једноставан. И у њима федералне јединице, по самој природи примене федералног начела, морају имати одређену знатну самосталност у обављању државних функција. Према томе, федерација, мада суверена, никада не може узети себи за право да непосредно сама обавља све битне државне функције а поготову не све функције. Имајући ово у виду, с правом се може поставити питање да ли је и чврста федерација суверена држава. У односу на ово питање политичка пракса и теорија дале су три различита одговора.

Према једном мишљењу сувереност у федерацији припада федералним јединицама. Овакво мишљење доминирало је у Сједињеним Америчким Државама до грађанског рата, а имало је снажно упориште и у Швајцарској у првом периоду после усвајања федералног устава од 1848. По другом мишљењу сувереност припада федерацији, пре свега, због тога што је она међународно признат субјект права и што

поседује фактичка средства очувања независности и територијалног интегритета државе. Ово мишљење данас доминира међу ауторима који федерацију дефинишу преко појма суверености. По трећем мишљењу у федерацији постоји подељена сувереност. Овом мишљењу приговара се да је сувереност по самом свом појму највиша апсолутна, јединствена и недељива власт, те да је стога немогуће говорити о подељеном суверенитету. Међутим, теорија подељеног суверенитета инсистира на томе да класична теорија суверености више не одговара стварности. Чињеница поделе државних надлежности, нарочито унутрашње суверености сматрају они, показује да сувереност може бити подељена. Формула о јединственој суверености која припада правној личности државе и подели њеног вршења по овом мишљењу је чиста спекулација.

Теорији подељене суверености донекле је слична теорија о заједничком вршењу суверености од стране федерације и федералних јединица. Ова теорија је до сада најмање афирмисана, а често се и не наводи као посебно мишљење у класификацији теорија које разматрају проблем суверености у федералној држави. Теорија о заједничком вршењу суверености полази од Келзенове тврдње да су "државе чланице повезане са врховном државом као делови целовитог поретка и то јединство могућно је схватити само у смислу државе, тј. савезне државе, коју чине државе чланице заједно са врховном државом".¹⁹¹ Сувереност савезне државе при оваквом схватању савезне државе може се схватити само као заједничка сувереност врховне државе и држава-чланица, прецизније као сувереност јединства које обухвата врховну државу и државе-чланице као делове целовитог државног поретка. Слаба тачка теорије заједничке суверености је у томе што савезна држава и државе чланице у пракси само изузетно заједнички врше одређене државне надлежности. Према томе теорија заједничке суверености генерализује ситуацију која је у пракси изузетна. Јединство врховне државе и држава-чланица је апстракција иза које се крију подељене надлежности. Из тога се види да је и ова теорија у основи једна фикција.

Велики број теоретичара данас сматра да у дефинисању федерације треба потпуно избећи појам суверености јер он доводи до неплодних и спекулативних расправа које тешко могу резултирати неким конструктивним решењем. Такви ауторитети као Леон Диги, Жан-Франсоа Фебер, Карл Фридрих и Жорж Бирдо, радикално и дефинитивно елиминишу појам суверености у разматрању појма федерације. У нашој теорији овоме се придружују Јован Ђорђевић и Миодраг Јовичић. У политичко-правној теорији све више преовладава мишљење да спољашња сувереност у смислу независности земље припада федерацији а да је, уместо о унутрашњој суверености, боље говорити о адекватној расподели овлашћења између федерације и федералних јединица и њиховој самосталности у оквиру свога делокруга.

4. Елементи физиономије федерације - Физиономија сваке федерације одређена је следећим елементима: 1. расподелом надлежности између федерације и федералних јединица; 2. заступљеношћу федералних јединица у органима федерације; 3. непосредним учешћем федералних јединица у вршењу федералне власти, а пре свега у доношењу савезног устава и савезних закона.

1. *Расподела надлежности* између федерације и федералних јединица несумњиво је једна од најзначајнијих карактеристика сваке федерације, с обзиром на

¹⁹¹ H. Kelsen, *Das Problem der Souveranitat*, Tübingen 1928, str. 66.

то да се преко расподеле надлежности одређује мера примене федералног начела, односно степен централизације и децентрализације функција у федерацији. По овом елементу федерације се између себе више разликују него по начину заступљености федералних јединица у органима федерације и непосредном учешћу федералних јединица у вршењу федералне власти.

Формално право расподеле надлежности између федерације и федералних јединица, тзв. надлежност утврђивања надлежности припада федерацији која ово своје право остварује савезним уставом. Међутим, суштински гледано настанку сваке федерације претходи политички договор о односима федерације и федералних јединица и расподели надлежности у федерацији. Самосталност федералних јединица у преговорима око постизања политичког договора о статусу федералних јединица и расподели надлежности нарочито је изражена у случају када федерација настаје агрегацијом дотле суверених независних држава. У том случају федералне јединице не приступају склапању политичког договора о образовању федерације и расподели надлежности уколико нису задовољне предложеним политичким договором и уставним текстом. Самосталност федералних јединица у одређивању сопственог статуса и расподели надлежности далеко је мања ако федерација настаје деволуцијом из унитарне државе. Тада тенденција очувања власти, која постоји у сваком центру политичког одлучивања, условљава да унитарна држава која одлучује о својој трансформацији у федерацији настоји да задржи што већу количину власти, односно битних надлежности у својим рукама.

Када је реч о расподели надлежности, постоји један општи принцип који представља критеријум за расподелу надлежности између федерације и федералних јединица. Према овом принципу сви послови од општег интереса за све федералне јединице треба да буду у надлежности федерације док обрнуто, послови који су од интереса за поједине федералне јединице, регионе или локалне територије треба да буду у надлежности федералних јединица.

У пракси ови принципи се тако тумаче да је федерација по правилу надлежна за области војске и спољне политике, спољне и унутрашње безбедности, новца, царина и спољне трговине; основа економског система и саобраћај. Преостали послови, као на пример просвета, култура, здравство, социјалне службе, локална привреда, туризам, урбанизам, и друго у надлежности су федералних јединица.

Правна техника расподеле надлежности - На расподелу надлежности може да утиче и правна техника расподеле надлежности. Најраспрострањенији метод расподеле надлежности састоји се у прецизном утврђивању искључиве надлежности федерације при чему постоји претпоставка у корист надлежности федералних јединица. Овакав метод расподеле надлежности примењен је у Сједињеним Америчким Државама, Немачкој, Аустрији, Швајцарској и бившој Чехословачкој. У неким земљама, међутим, постоји супротан метод (техника) расподеле надлежности који се састоји у томе што устав утврђује искључиву надлежност федералних јединица, с тим што претпоставка надлежности постоји у корист федерације. Овај метод расподеле надлежности примењен је у Канади према уставном акту од 1867, и по угледу на ову државу у Индији по Уставу од 1949.

У 19. веку преовлађивао је систем двојног, дуалног федерализма у коме је била предвиђена строга граница између надлежности федерације и федералних јединица. Међутим, у данашње време све више преовлађује систем кооперативног федерализма који се одликује паралелном надлежношћу федерације и федералних јединица у појединим областима, што значи да у одређеним областима и федерација и федералне јединице заједнички, кооперативно свака у свом домену врше надлежност.

У случају паралелне надлежности и кооперативног федерализма нужна је сарадња између федерације и федералних јединица ради складног обављања посла који је подељен у два делокруга.

2. *Заступљеност федералних јединица у органима федерације* је израз саме суштине федералног начела, будући да без ове заступљености нема ни федералне државе. Непосредна заступљеност федералних јединица у органима федерације представља онај критеријум који одваја федералне јединице од других па и најширих територијалних јединица локалне самоуправе. Ни аутономне јединице, по правилу, нису непосредно заступљене у органима федерације. Најважнији облик заступљености федералних јединица у органима федерације је њихово непосредно учешће у образовању горњег, федералног дома националног парламента. Овај дом има карактер представништва федералних јединица. Његово постојање доводи до тога да се државна воља федералне државе образује по два различита основа који се међусобно комбинују: по основу демократски изражене воље свих грађана и воље федералних јединица. Ваља приметити да воља федералних јединица увек доводи до кориговања па и деформисања демократски изражене воље грађана. Неки у овоме виде демократски смисао поделе власти који спречава да се простом већином олако доносе важне политичке одлуке. Из исте чињенице други извлаче управо супротан закључак да федерално начело битно деформише демократски изражену вољу грађана, да оно у државну организацију уноси не само компликованост и спорост одлучивања, већ и недемократске елементе. И једно и друго мишљење откривају део истине, с обзиром на двосмислен, двозначан смисао последица примене федералног начела. Ова двозначност потиче отуда што сваки облик контроле и корекције демократски изражене воље грађана уједно има и карактер њене деформације.

Федерални дом парламента је израз тежње да се обезбеди равноправност федералних јединица као елемената федерације. Мада федерални дом с једне стране доводи до неравноправности грађана пошто се њиме вређа принцип један човек – један глас, његово постојање с друге стране обезбеђује равноправност федералних јединица, као посебних конститутивних елемената федерације. Примена федералног начела не може се обезбедити без негативних последица по једнакост грађана. Оне представљају цену обезбеђења једнакости федералних јединица. Федерализам је средство обезбеђења језичке, националне, културне и религиозне једнакости грађана. Због тога се он не може свести на грађанску једнакост, те су стога и нужне одређене деформације грађанске једнакости услед примене федералног начела пошто се грађанска и национална једнакост не могу обезбедити применом истих принципа.

У мањем броју федерација нису све федералне јединице заступљене у федералном дому парламента са подједнаким бројем посланика. Такав случај постоји у Немачкој, Аустрији, Канади и Индији, у којима није примењено паритетно начело. Сасвим су ретке федерације које имају једнодомни парламент. У том случају једини дом парламента састављен је на паритетном принципу (случај федерације Мали).

У различитим федерацијама примењени су различити системи начина избора посланика федералног дома савезног парламента. У сваком случају, избор посланика федералног дома парламента врше саме федералне јединице, међутим, начин овог избора није свуда исти. У неким федерацијама избор је поверен непосредно грађанима, у другима представничким телима федералних јединица а у трећима, што је доста редак случај, изборе врши извршна власт федералних јединица (Немачка према Основном закону из 1949).

Федерални дом у највећем броју федерација је равноправан са доњим општепредставничким домом, тако да су закон или одлука парламента усвојени

уколико их у истоветном тексту усвоје оба дома. Положај горњег федералног дома није исти у свим земљама. У неким земаљама федерални дом има слабији положај и ужа овлашћења од доњег, општепредставничког дома, док у другим, као нпр. у САД федерални дом има јачи положај и шира овлашћења од доњег општепредставничког дома.

Заступљеност федералних јединица у органима извршне и судске власти федерације много је ређа од њихове заступљености у вршењу законодавне власти.

Заступљеност федералних јединица у вршењу функције шефа државе постојало је по Уставу СФР Југославије од 1974. и уставима Совјетског Савеза од 1936. и 1977. У овим случајевима заступљеност федералних јединица у органу који врши функцију шефа државе проистиче из колективног карактера овог органа.

Према Уставу СФРЈ из 1974. федералне јединице па чак и аутономне покрајине су биле непосредно заступљене у Савезном извршном већу које је имало улогу извршног органа у федерацији.

Заступљеност федералних јединица у вршењу судске власти федерације је још ређе. Заступљеност федералних јединица у највишем суду федерације постојала је само према уставима Совјетског Савеза и Уставу Нигерије од 1960, Уставу Југославије из 1974.

3. Поред учешћа у органима федерације федералне јединице према уставима неких држава у појединим случајевима и непосредно учествују у вршењу функција федерације. Овакав облик учешћа федералних јединица у вршењу функција федерације нешто је распрострањенији само у случају промене савезног устава. Према уставима неких земаља за промену савезног устава, поред одлуке оба дома парламента неопходна је и сагласност одређеног броја или свих федералних јединица. Такав начин промене савезног устава постоји у Сједињеним Америчким Државама, Канади и Швајцарској, где се за промену савезног устава тражи и сагласност одређеног броја федералних јединица, док се према Уставу СФР Југославије из 1974. за промену савезног Устава тражила сагласност свих република, па и две аутономне покрајине, што представља јединствен случај у историји федерализма и аутономије. Међутим, у највећем броју федерација промена савезног устава усваја се искључиво од стране савезног парламента.

Федералне јединице учествују у вршењу законодавне власти федерације преко својих представника у горњем, федералном дому парламента.

Непосредно учешће федералних јединица у вршењу законодавне власти федерације постоји сасвим изузетно. Такав случај постојао је у СФРЈ у којој се за доношење закона из надлежности Већа република и покрајина по правилу тражила и сагласност скупштина република и покрајина. Нешто је чешћи случај да федералне јединице учествују у вршењу закона власти федерација путем права предлагања закона. Ово право постоји или је постојало по уставима Шведске (1874), Мексика (1917), СССР-а (1977) и Уставном закону Чехословачке (1968).

Облици непосредног учешћа федералних јединица у вршењу законодавне, извршне и судске делатности федерације срећу се изузетно.

5. САВЕЗ ДРЖАВА (КОНФЕДЕРАЦИЈА)

1. Конфедерација са становишта своје правне конструкције не представља државу већ савез држава. Овакав карактер конфедерације произилази већ из њеног

начина настанка. За разлику од федерације која може настати како фактичким, тако и правним путем, конфедерација увек настаје правним путем тј. међународним уговором о стварању савеза. Уколико створени савез не поседује својство правне личности сматра се да је реч о конфедерацији. Додуше поједине конфедерације као нпр. Немачки савез из 1815. поседовале су правну личност. У овом као и неким другим сличним случајевима реч је о мешовитм моделу који поседује одлике и федералног и конфедералног модела.

Уговором о стварању савеза се одређују државни послови које државе-чланице поверавају савезу и органи који ће вршити ове послове.¹⁹² Раније то су углавном били војни и дипломатски послови. Данас пак, државе се удружују и због економских разлога, ради формирања шире економске заједнице.

Да би се схватила природа конфедерације треба имати у виду да њени органи нису власт над државама-чланицама. Они су пре место договарања држава-чланица о начину на који ће вршити заједничке послове ради којих су се удружиле. Стога је консензус основни принцип одлучивања у конфедерацији. Свака држава-чланица може ставити вето приликом одлучивања. Право вета назива се још и правом нулификације. Права нулификације и сецесије представљају два битна елемента чистог, теоријског модела конфедерације. У политичкој пракси, међутим, постојале су и конфедерације које нису поседовале једну од ове две битне одлике. Тако нпр. Немачка конфедерација основана 1815. на Бечком конгресу одликује се одсуством права на сецесију. Насупрот томе право на вето приликом доношења одлука тј. право на нулификацију постојало је у југословенској федерацији по уставу из 1974. Из ових примера се види да у пракси ретко постоји чисти, теоријски модел конфедерације.

У конфедерацији обично постоји скупштина која најчешће ради на принципу паритета и једногласности. Конфедерације, по правилу, немају шефа државне организације ни посебан апарат власти. Међутим, конфедерација може да има своју посебну војску и дипломатску службу. Одлуке конфедералне скупштине не обавезују непосредно грађане удружених држава, већ удружене државе.¹⁹³ Одлуке конфедерације постају обавезне за грађане тек када их државе-чланице озаконе редовним путем, тј. законом преточе у унутрашњи правни поредак.

Схватање да државе-чланице савеза задржавају своју сувереност нарочито се образлаже чињеницом да у савезу не постоји сфера односа у којима би органи савеза представљали самосталну, а поготову не вишу власт у односу на државе-чланице. Мада је ово тачно тиме још увек није доказан став о суверености држава-чланица у конфедерацији. Потребно је доказати не само то да конфедерација не поседује вишу или самосталну сферу власти већ и то да чланице конфедерације задржавају сву сферу државне власти у својим рукама, што очито није тачно јер оне део својих државних послова уговором о савезу преносе на органе савеза у којима ове послове заједнички врше све чланице савеза. Чим се неки послови врше заједнички тј. споразумно са другим државама-чланицама савеза очигледно је да држава више није самостална и независна тј. суверена у вршењу тих послова. Према томе чињеница да на савез није пренета суверена власт још увек не значи да су државе задржале своју сувереност. Једноставно, у заједници тј. савезу није могућа независност и самосталност. Овај општи став задржава своју пуну важност и када је реч о савезу између држава. Класичну дефиницију која каже да је конфедерација савез суверених држава треба стога заменити реалистичнијом и прецизнијом одредбом да је конфедерација савез држава у коме државе задржавају свој међународно-правни

¹⁹² М.Јовичић, *Државност федералних јединица*, Београд, 1992, стр. 27-29.

¹⁹³ Исто.

субјективитет, а на унутрашњем плану право самоорганизације. Правна теорија је већ одавно уочила да се односи у федерацији не могу објашњавати уз помоћ појма суверености јер његова употреба доводи до парадоксалних решења. Чудно је да се још увек није увидело да се исто односи и на конфедерацију. И у федерацији и у конфедерацији држава се налази у заједници са другим државама поводом вршења одређених државних послова. Једина разлика између федерације и конфедерације лежи у ширини заједничких послова и начину одлучивања о њима. Сличност је пак у томе што ни у једном облику заједнице држава не може опстати сувереност удружених чланица.

У вези са овим може се поставити питање да ли постојање права нулификације и права сецесије гарантује сувереност државе-чланице конфедерације. По нашем мишљењу ни ова права, мада изузетно значајна, не гарантују сувереност државе-чланице. Право нулификације практично посматрано не може се неограничено користити. Њега држава може искористити само као крајњу меру и то у изузетним ситуацијама. Супротан начин коришћења овог права довео би државу у политичку изолацију у оквиру конфедерације и практично би се наметнуло питање опстанка те државе у чланству савеза. Права нулификације и сецесије у конфедерацији се установљавају са циљем да државе-чланице савеза очувају своју сувереност. Међутим, с обзиром да је споразумевање основни правни механизам одлучивања о оним државним надлежностима које су поверене савезу поставља се питање да ли је овај правни механизам спојив са државном сувереношћу. Одговор је негативан јер држава не може истовремено бити суверена и заједнички тј. у договору са другим државама одлучивати о вршењу својих послова које је поверила савезу. Према томе права нулификације и сецесије су само средства која јачају положај државе приликом преговора о вршењу заједничких послова, терајући друге државе-чланице да што више уважавају ставове и интересе најслабијих чланова заједнице у тежњи за постизањем договора. Ова права међутим не могу ни једној чланици обезбедити независан положај у заједници јер се независност и заједничко вршење послова не могу логички спојити. Такође треба имати у виду да различите околности а пре свега фактички однос снага у заједници могу довести до тога да држава-чланица де факто не може користити права нулификације и сецесије.

Укупно гледано може се закључити да је правни положај државе у савезу барем подједнако одређен принципом да се одлуке у савезу доносе преговарањем и споразумом као и принципом државне суверености. Мада државе-чланице формално и номинално задржавају сувереност она је негирана, не само фактички и политички, логиком ситуације у којој се држава налази већ и правним механизмом одлучивања у савезу. Овај механизам предвиђа и употребу права вета, односно права нулификације, али је употреба ових права ипак изузетна, те она стога не може бити довољан основ за закључак да држава чланица у савезу задржава своју сувереност.

Значај права сецесије за процену статуса државе-чланице у конфедерацији такође не треба преувеличавати. Право сецесије значи само то да држава-чланица може иступити из конфедерације уколико то жели. Ово право међутим не мења из основа чињеницу да држава-чланица све док је у конфедерацији мора своје ставове о вршењу заједничких послова усаглашавати са осталим чланицама, што значи да она у њиховом вршењу није самостална и независна.

Мада конфедерација не представља државу, а најчешће нема ни правну личност, ипак је реч о политичком облику који је сличан држави. Конфедерација као и држава представља политички центар у коме се образује јединствена политичка воља поводом вршења државне власти. Специфичност конфедерације је у томе што она заједничком вољом својих држава-чланица врши ограничену државну власт коју

су оне на њу пренеле међународним уговором. Овакво стање Јелинек је упоредио са установом сусвојине на неподељеној маси. По његовом мишљењу државни савез, тј. конфедерација је међународно-правна заједница која личи на приватно-правну установу сусвојине на неподељеној маси. У државном савезу државе су ставиле извесне прерогативе државне власти у заједницу да би их вршиле заједнички. Као што код сусвојине не постоји никаква правна личност него само скуп неколико физичких лица са заједничком правном влашћу на исту ствар, тако и у државном савезу, сматра Јелинек, постоји само скуп држава који заједнички врши извесне прерогативе државне власти. Стога државни савез није држава.

Неки теоретичари сматрају да је конфедерација најлабавија форма федерализма, тј. да су федерација и конфедерација две велике формуле федерализма. Тачније речено да је реч о два типична, идеална модела чијим укрштањем у пракси може настати велики број различитих мешовитих модела који се ближе једном или другом типском моделу. У пракси је ређи типски модел конфедерације, него типски модел федерације. Већина конфедерација које су постојале поседовале су већу чврстину и већи степен заједништва него што то предвиђа типски модел. Тако је у конфедерацији могуће да конфедерална скупштина буде састављена не само од делегата држава-чланица већ и од народних посланика који гласају по слободном уверењу. Одлуке конфедерације се могу доносити и већином гласова. Могуће је да органи конфедерације и непосредно издају заповести становништву удружених држава.

За разлику од Северноамеричког савеза (1778-1787) који је представљао типичну конфедерацију, Немачки савез (1815-1866) је пример чвршће конфедерације са значајним федералним елементима тако да је у овом случају могуће говорити и о конфедералној држави, тј. таквом политичком облику који је нешто ближи јединственом државном субјекту него конфедерацији као савезу суверених држава. Елементи федерализма у Немачком савезу су: Савез је представљао субјекат међународног права; удружене чланице нису имале подједнак број гласова у Савезној скупштини; одлуке Савезне скупштине доносиле су се на три начина (једногласно, већином од две трећине и простом већином); удруженим државама није се признавало право слободног иступања из Савеза; у случају рата Савезна скупштина је бирала врховног команданта који јој је био потчињен у командовању савезном војском.

Неки писци, на пример, Слободан Јовановић, сматрају да сувереност удружених држава у овом случају не би била повређена ако би оне при склапању конфедералног уговора пристале на такву организацију савеза да све чланице нису подједнако заступљене и да се одлуке доносе већином гласова. Ако држава „и није пристала на ту одлуку она је пристала на то да се пуноважне одлуке доносе и без њеног пристанка“.¹⁹⁴

Овај аргумент није прихватљив. Ако је држава-чланица и била суверена у моменту пристанка на конфедерални уговор који садржи наведене одредбе, она то по његовом потписивању очигледно више није јер мора да трпи одлуке већине без могућности да услед неслагања с њима искористи право изласка из Савеза. Може се закључити да је Немачки савез био пример конфедерације у којој државе-чланице услед примене значајних федералних елемената нису биле суверене. Сувереност је у Немачком савезу била тако расподељена да ни једна страна, ни Савез, ни удружене државе-чланице нису располагале изразитом превагом. Сувереност је овде разбијена и подељена услед чега је дошло до њеног нестанка. Овде је реч о мешовитом

¹⁹⁴ С. Јовановић, *О Држави*, стр. 155.

конфедерално-федералном облику који потврђује да је разлика између федерације и конфедерације релативна и да се састоји само у степену и квалитету правних овлашћења Савеза. Пошто државна надлежност може бити подељена на различите начине постоје различити мешовити облици како сведоче примери Немачког савеза, Аустро-Угарске, СФР Југославије. Мешовити модели који се налазе негде у средини између федерације и конфедерације засновани су на равномерној расподели државних надлежности. У њима постоји заједничко вршење суверене власти од стране различитих политичких центара те стога ни један политички центар није суверен.

ОСНОВНА ЛИТЕРАТУРА

- Alemann U., Partiensysteme im Parlamentarismus, Dusseldorf, 1973.

-
- Aubert J., Traite de droit constitutionnel suisse, Neuchatel, Ides et Calendes, 1967.
 - Baylist T., President Versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe, World Politics 48 (Paril 1996).
 - Barthelemy V. - Duez P., Traite de droit constitutionnel, Paris, 1933.
 - Баста Л., Политика у границама права, Београд, 1984.
 - Bastid B., Le gouvernement d'assemblee, Paris, Cujas, 1956.
 - Блунчли Ј., Карактер и дух политичких партија, Београд, 1880.
 - Burdeau G., Traite de science politique, Paris, 1952.
 - Bracher K., Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur, Bern, 1964.
 - Brajs Dž., Savremene demokratije, Beograd, 1931.
 - Васовић В., Савремене демократије, том 1. и 2, Београд, 2006.
 - Чавошки К., Право као умеће слободе, Београд, 1994.
 - Duverger M., Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern - State, London, Methuen, 1964.
 - Ђорђевић Ј., Уставно право, Београд, 1989.
 - Фира А., Уставно право, Београд, 1976
 - Гоати В., Савремене политичке партије, Београд, 1984.
 - Јефтић Д., Поповић Д., Историја држава и права југословенских народа, Београд, 1990.
 - Јовановић С., Држава, Београд, 1991.
 - Јовановић С., Уставно право Краљевине СХС, Београд, 1991-.
 - Јовичић М., О Уставу, Београд, 1977.
 - Јовичић М., Савремени федерализам, Београд, 1973.
 - Laakso M. - Taagepera R., Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, Comparative Political Studies No. 1, 1979.
 - Leggewie C., Der Konig ist nackt Ein Versuch, die Ara Mitterand zu verstchen, Hamburg, 1986.
 - Linz J.: The Perils of Presidentialism, In: Parliamentary Versus Presidential Govrnment, ed. Liphart A., Oxford, Oxford University Press, 1994.
 - Lipset S.-Rokkan S., Party Systems and Voters Alignments, New York, 1967.
 - Lipset S., Parteien Systeme und Sozialer Gruppen, u: G. Ziebur, 1969.
 - Liphart A., Modeli demokratije, Beograd, 2003.

-
- Ло Сидни., Енглески парламентаризам, Београд, 1973.
 - Lovo F., Velike savremene demokratije, Sremski Karlovci-Novi Sad, 1999.
 - Лукић Р., Политичке странке, Београд, 1975.
 - Marković R., Ustavno pravo i političke institucije, Beograd, Sl. glasnik, 1995.
 - Marković R., Izvršna vlast,
 - Marković R., Ustav Rusije, Anali Pravnog fakulteta, br. 6/1993.
 - Marković R., Direktorijalna vlada, Anali Pravnog fakulteta, br. 3/1976.
 - Malberg C., Contributions a la theorie generale de l'Etat, Paris, 1922.
 - Мратовић В., Филиповић Н., Сокол С., Уставно право и политичке институције, Загреб, 1981.
 - Nikolić P., Ustavno pravo, Beograd, Sl. list SRJ, 1993.
 - Nikolić P., Skupštinski sistem, Beograd, 1973.
 - Nichols T., The Logic of Russian Presidentialism; Institutions and Democracy in Postcommunism, Pittsburgh, 1998.
 - Nolen D., Izorno pravo i stranački sustav, Zagreb, Školska knjiga, 1992.
 - Пајванчић М., Парламентарно право, Београд, 2005.
 - Пејић И., Парламентарно право, Ниш, 2006.
 - Поповић Д., Основи уставног права, Београд, 2004.
 - Prodanović D., Centralni izvršni organi u skupštinskom sistemu Švajcarske konfederacije i savremenih socijalističkih zemalja, Beograd, Institut društvenih nauka 1982.
 - Rade D., The Political Consequences of Electoral Laws, New Haven, Yale University Press, 1967.
 - Rae D., The Political Consequences of Electoral Laws, New Haven - London, 1971.
 - Sartori G., Parties and Party Systems, A Framework for Analysis, Cambridge, 1976.
 - Sartori G., Comparative Constitutional Engineering, London, Macmillan, 1994.
 - Sartori Ѓ., Ni predsednički, ni parlamentarni sistem, u knjizi: Izazovi modernoj upravi i upravljanju, Beograd, 1995.
 - Sokol S., Sistem parlamentarne vlade - pojam, Tipologija, razvoj (ustavne i zbiljske institucije) u knjizi: Kutlešić V. Osnovi države i prava (izbor tekstova), Beograd, Sl. list, 2001.
 - Sokol S., Organizacija vlasti - političke ideje, ustavni modeli, zbilja, Zagreb, Narodne novine, 1998.
 - Стојановић Д., Уставно право, Ниш, 2006.
 - Strong C.f., Modern political Constitutions, London, 1970.

-
- Vedel G., Manuel elementaire de droit constitutionnel, Paris, 1949.
 - Vile M.J.C., Constitutionalism and the Separation of Powers, Oxford, 1967.
 - Wheare K.C., Modern Constitutions, London, 1951.