

Владан Михајловић

УСТАВНО ПРАВО

Краљево 2009.

Владан Михајловић

УСТАВНО ПРАВО

Издавач

Владан Михајловић, Краљево

За издавача

Владан Михајловић

Рецензенти

Академик др Коста Чавошки, редовни професор
Правног факултета у Београду

Др Драган М. Стојановић, редовни професор
Правног факултета у Нишу

Компјутерски слог

Љиљана Радаковић

Коректура

Даница Миладиновић

Ликовна опрема

Љиљана Радаковић

Тираж

300 примерака

Штампа

3 M COTI

Краљево

ISBN 978-86-909139-1-6

САДРЖАЈ

ДЕО ПРВИ

ТЕОРИЈСКА ПРОБЛЕМАТИКА УСТАВНОГ ПРАВА	7
---	---

ГЛАВА ПРВА

УСТАВНО ПРАВО КАО ОСНОВА ПРАВНОГ СИСТЕМА

I. ОСНОВНА ПИТАЊА ТЕОРИЈЕ УСТАВНОГ ПРАВА

1. Појам и порекло уставног права	9
2. Назив уставног права	11
3. Предмет уставног права – појам и разликовање предмета уставног права као науке и гране права.....	13
а) Концепције предмета уставног права	14
б) Гледишта домаћих правних писаца о предмету уставног права	16
4. Метод уставног права	17
II. ПОЛОЖАЈ И ЗНАЧАЈ УСТАВНОГ ПРАВА КАО ПРАВНЕ НАУКЕ И ГРАНЕ ПРАВНОГ СИСТЕМА	19
1. Место уставног права као гране позитивног права.....	19
2. Место уставног права у систему правних и других наука ..	21
3. Однос уставног права и других грана унутрашњег права....	21

ГЛАВА ДРУГА

ИЗВОРИ УСТАВНОГ ПРАВА

I. КЛАСИФИКАЦИЈА ИЗВОРА УСТАВНОГ ПРАВА

1. Појам и значај извора уставног права	24
2. Стандардни извори уставног права	25
а) Устав	26
б) Уставни закони	28
в) Међународни уговори	29
г) Закони	29
в) Декрети, закони и уредбе са законском снагом	30
II. ОСОБЕНИ ИЗВОРИ УСТАВНОГ ПРАВА	32
III. ОСТАЛИ ИЗВОРИ УСТАВНОГ ПРАВА	36

ГЛАВА ТРЕЋА

ОПШТА ПИТАЊА УСТАВА

I. ПОЈАМ И НАСТАНАК УСТАВА

1. Историјат уставности и устава	38
2. Клица уставности у средњем веку – најстарији политичко-правни документи као клица будућих устава	40
II. ПОЈАМ УСТАВА	42
1. Материјално-правни појам устава	42

2. Формално-правни појам устава	44
3. Однос устава у формалном и устава у материјалном смислу	45
4. Политички појам устава (устав у политичком погледу	46
5. Социолошки појам устава	47
III. САДРЖИНА УСТАВА	
1. Стандардна садржина устава	49
2. Нестандардна садржина (материја) устава	49
IV. СИСТЕМАТИЗАЦИЈА УСТАВНЕ МАТЕРИЈЕ	50
1. Структура – саставни делови устава	50
2. Преамбула устава	52
3. Уставни амандмани	54
V. СВОЈСТВА УСТАВА	56
1. Правна својства устава	56
2. Неправна својства устава – устав као идеолошко политички и програмско-декларативни акт	58
VI. ВРСТЕ УСТАВА	59
А) КЛАСИЧНЕ ТЕОРИЈЕ О ВРСТАМА УСТАВА	60
1. Писани и неписани устав	60
2. Чврсти и меки устави	61
Б) НОВИЈЕ ПОДЕЛЕ УСТАВА	63
1. Кодификовани и некодификовани устави	63
2. Октроисани устави, уставни пактови и народни устави	65
3. Монархијски и републикански устави	67
4. Монократски и дијархијски устави (заснивани на принципу јединства односно принципу поделе власти)	67
5. Федерални и унитарни устави	67
6. Стабилни и краткотрајни устави	68
7. Статички и програмски устави	68
8. Очити и прикривени устави	69
9. Номинални (формални) и реални устави	69
10. Нормативни и семантички устави	70
ГЛАВА ЧЕТВРТА	
ДОНОШЕЊЕ И ПРОМЕНА УСТАВА	
I. ДОНОШЕЊЕ УСТАВА-РАЗЛОЗИ И ОПРАВДАНОСТ ЊЕГОВОГ ДОНОШЕЊА	71
1. Устав као услов правно уређене (конституционализоване) и ограничене државне власти	71
2. Доношење устава у различитим историјским ситуацијама..	72
II. ПРОМЕНА УСТАВА	74
1. Формална промена устава	75
2. Фактичка промена устава	78

3. Забрана промене устава	79
4. Органи за одлучивање промене устава	81
5. Промена устава у федералним државама	87
6. Престанак важења устава	88
III. ПРОМЕНА УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	
1. Поступак за промену Устава Републике Србије од 2006....	89
а) Прва фаза: подношење и усвајање предлога за промену устава	89
б) Друга фаза: израда и усвајање акта о промени устава	90

ДЕО ДРУГИ

НАСТАНАК И РАЗВОЈ УСТАВНОСТИ У СВЕТУ	91
---	----

ГЛАВА ПРВА

ПРЕЛАЗАК ИЗ НЕУСТАВНОГ У УСТАВНО СТАЊЕ И ДОНОШЕЊЕ ПРВИХ ПИСАНИХ УСТАВА

I. ПРЕДИСТОРИЈА УСТАВНОСТИ	92
1. Развој уставности до појаве писаних устава и први уставни документи у свету	94
2. Уставност у Новом веку – утицај природно-правних схватања на појаву и доношење првих устава у свету	97
II. ДОНОШЕЊЕ ПРВИХ УСТАВА У СВЕТУ	99
1. Револуција и њен значај за доношење првих устава – револуционарни устави	99
а) Енглески (Кромвелов) устав од 1653.	100
б) Устав САД (Амерички устав)	102
в) Француски устав	106
2. Први европски устав донети ван процеса револуционарног преображаја друштва	108
а) Устав Шведске од 1634.	108
б) Устав Пољске од 1791.	109
в) Устав Швајцарске и Холандије од 1798.	110
г) Устави Италије	110
III. РАЗВОЈ УСТАВНОСТИ У XIX ВЕКУ У ЕВРОПИ И ДРУГИМ КОНТИНЕНТИМА	111
1. Доношење првих европских устава до 1848.	112
2. Доношење првих устава ван Европе	114
3. Развитак уставности у Европи у другој половини XIX века – доношење европских устава након 1848.	115
4. Устави друге половине XIX века у земљама ван Европе	119

ГЛАВА ДРУГА

РАЗВИТАК УСТАВНОСТИ У СВЕТУ ПОЧЕТКОМ XX ВЕКА И ИЗМЕЂУ ДВА СВЕТСКА РАТА

I. УСТАВНОСТ XX ВЕКА И ПРОТИВУРЕЧНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У ДРЖАВНО-ПРАВНОМ РАЗВИТКУ ЕВРОПСКИХ И ДРУГИХ ДРЖАВА	121
1. Доношење устава у Европи у првој половини XX века (између Првог и Другог светског рата)	121
а) Устав Немачког Рајха од 1919. (Вајмарски устав)	122
б) Устав Аустрије од 1920.	124
в) Фашистичка уставност у Италији, Немачкој и Шпанији	126
г) Реакционарни и недемократски устави у Европи између првог и другог светског рата	129
2. Доношење устава у Азији, Африци и Америци у првој половини XX века	129
II. РАЗВИТАК УСТАВНОСТИ У СВЕТУ ПОСЛЕ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА	130
1. Уставни развитак бивших фашистичких држава (Јапана, Немачке, Италије, Шпаније и Португалије) након завршетка Другог светског рата	131
а) Устав Јапана од 1946. (ступио на снагу 1947.)	131
б) Устав Италије од 1947. (ступио на снагу 1. јануара 1948.)	133
в) Устав (Основни закон) Савезне Републике Немачке од 1949.	134
г) Шпански устав	136
д) Устав Португалије од 1976.	139
2. Уставни развитак поратних држава грађанско-демократске оријентације	140
а) Француски устави Четврте и Пете републике (1946-1958)	141
б) Устав Републике Кипар од 1960.	144
в) Устав Републике Турске од 1961.	145
г) Устави Грчке после Другог светског рата	146
3. Уставност земаља тзв. Трећег света	147
а) Устав Индије од 1950.	149
4. Развој социјалистичке уставности и појава социјалистичких устава	152
а) Совјетски социјалистички устави	153
б) Кинески устави	156
в) Устави држава типа народне демократије донети после Другог светског рата	159
г) Развој социјалистичке уставности и доношење социјалистичких устава као израз превазилажења државе типа народне демократије	160
5. Распад социјализма и његове уставности и повратак грађанско-демократској традицији уставности	164

ДЕО ТРЕЋИ

УСТАВНИ РАЗВИТАК СРБИЈЕ У XIX И XX ВЕКУ	173
--	------------

ГЛАВА ПРВА	
НАСТАНАК И РАЗВОЈ УСТАВНОСТИ У СРБИЈИ	
I. СТВАРАЊЕ СРПСКЕ ДРЖАВЕ У XIX ВЕКУ И РЕШАВАЊЕ ЊЕНОГ УСТАВНОГ ПИТАЊА	174
1. Почетак решавања уставног питања у Србији и њени први уставни акти	175
2. Уставни акти Србије од 1808. до 1811.	176
3. Апсолутистички и неуставна владавина Милоша Обреновића (1813-1835)	177
II. ПРВИ СРПСКИ УСТАВИ И ПОЧЕТАК УСТАВНОГ СТАЊА СРБИЈЕ	179
1. Срегењски устав од 1835.	179
2. Устав Србије од 1838. (Турски устав)	181
3. Уставобранитељски режим (1842-1858)	183
4. Владавина Михаила Обреновића и реорганизација највиших власти у Србији	184

ГЛАВА ДРУГА	
ПОЧЕЦИ ДЕМОКРАТИЗАЦИЈЕ СРБИЈЕ И СТВАРАЊЕ УСЛОВА ЗА ЈАЧАЊЕ И УСПОСТАВЉАЊЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА	
1. Устав Србије пд 1869. (Намеснички устав)	187
2. Устав Србије од 1888. (Радикалски устав)	190
3. Устав Краљевине Србије од 1901.	194
4. Устав краљевине Србије од 1903.	196

ДЕО ЧЕТВРТИ	
УСТАВНОСТ ПРВЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ	199

ГЛАВА ПРВА	
ПОЧЕТАК И РАЗВИТАК УСТАВНОСТИ ПРВЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ	
I. НАСТАНАК ДРЖАВЕ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА КАО ПРВЕ ЗАЈЕДНИЧКЕ ДРЖАВНЕ ТВОРЕВИНЕ	200
1. Историјски развитак идеје и мисли о заједничкој југословенској држави	200
2. Решавање југословенског питања почетком Првог светског рата и доношење првих аката у правцу конституисања прве заједничке државе – Нишка декларација од 1914.	201
II. ЈУГОСЛОВЕНСКЕ КОНФЕРЕНЦИЈЕ И ЈАЧАЊЕ ЈЕДИНСТВА ЈУГОСЛОВЕНСКОГ ПОКРЕТА У ПРАВЦУ СТВАРАЊА ЗАЈЕДНИЧКЕ ДРЖАВЕ	204
1. Крфска конференција од 1917. и усвајање декларације о решавању југословенског питања	204
2. Женевска конференција од 1917. и даљи развој односа	

српске владе и Југословенског одбора	205
ГЛАВА ДРУГА	
ДРЖАВНИ И УСТАВНИ РАЗВИТАК ПРВЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ	
I. ЗАВРШЕТАК КОНСТИТУИСАЊА НОВЕ ДРЖАВЕ СРБА,	
ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА И ОКОНЧАЊЕ ПРОЦЕСА	
УЈЕДИЊЕЊА СЛОВЕНСКИХ НАРОДА	207
1. Прво децембарски акт и завршетак уједињења државе аустроугарских Југословена са Србијом и Црном Гором	207
2. Контрверзе о правној природи новостворене државе Срба, Хрвата и Словенаца	208
II. РАЗВИТАК ЈУГОСЛОВЕНСКЕ УСТАВНОСТИ	
У ЗАЈЕДНИЧКОЈ ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ ДРЖАВИ	
– УСТАВИ ИЗМЕЂУ ДВА СВЕТСКА РАТА	212
1. Привремена организација власти државе СХС и припреме за конституисање Уставотворне скупштине и доношење првог устава	212
2. Доношење Устава Краљевине СХС од 1921. (Видовдански устав) и основне карактеристике државне организације прве југословенске државе)	215
3. Укидање Видовданског устава и завођење шестојануарске диктатуре 1929. Александра Карађорђевића	222
4. Доношење Устава Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. (Септембарски устав) и враћање земље на позиције уставне монархије	224
ДЕО ПЕТИ	
ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ	229
ГЛАВА ПРВА	
СУВЕРЕНОСТ ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ	
1. Сувереност као најбитније својство државне власти	230
2. Појам и обележја суверености	232
3. Правна неограниченост (ограничености) суверености	233
4. Теорија о суверености	234
5. Разликовање народне од националне суверености	237
6. Устави и њихов однос према питању суверености	240
7. Ограничени (ограничавање) суверенитет	245
ГЛАВА ДРУГА	
ЛЕГИТИМНОСТ ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ	247
1. Појам и карактеристике легитимности	247
2. Разликовање легитимности и легалитета	248

3. Различите концепције и схватања о легитимности	249
4. Легитимност као противуречан термин и појам демократске политичке праксе	252

ГЛАВА ТРЕЋА

ОБЛИЦИ ОРГАНИЗОВАЊА ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ	254
I. ТЕОРИЈА О ОДНОСИМА ДРЖАВНИХ ВЛАСТИ	254
1. Теорија о подели државних власти	255
а) Председнички систем	261
б) Парламентарни систем	267
в) Мешовити систем	274
2. Теорија о јединству власти	276
а) Скупштински систем	278
аа) Облици скупштинског система	283
Конвентски систем	283
Скупштински систем по Монтањарском уставу од 1793....	284
Скупштински систем у Швајцарској по Уставу од 1874.	285
3. Организација власти у Републици Србији	287

ДЕО ШЕСТИ

ОБЛИЦИ И ИНСТИТУЦИЈЕ ДЕМОКРАТИЈЕ	291
--	-----

ГЛАВА ПРВА

НЕПОСРЕДНА ДЕМОКРАТИЈА	292
1. Појам и настанак непосредне демократије	292
2. Институције непосредне демократије	295
а) Референдум	295
Уставотворни и законодавни референдум	296
Обавезни и факултативни референдум	296
Претходни и накнадни референдум	298
Обавезујући и саветодавни референдум	298
Радно-функционални и арбитражни референдум	299
Народни вето и опција	299
Народна иницијатива	300
Плебисцит	301
Скупштине грађана	302
3. Институције непосредне демократије у Србији	303

ГЛАВА ДРУГА

ПРЕДСТАВНИЧКА ДЕМОКРАТИЈА	
I ПРЕДСТАВНИЧКИ СИСТЕМ И ПРЕДСТАВНИЧКИ МАНДАТ ..	307
1. Појам и карактеристике представничког система	307
2. Правна природа представничког мандата	312
II ИЗБОРИ КАО МЕХАНИЗАМ И ОСНОВА	

ПРЕДСТАВНИЧКЕ ДЕМОКРАТИЈЕ	315
1. Избори (изборни систем) и њихов значај за настанак и функционисање представничких институција власти	315
2. Ограничења изборног система	317
III ЕЛЕМЕНТИ (ПРИНЦИПИ) ИЗБОРНОГ СИСТЕМА	319
1. Појам и различити облици бирачког права	320
а) Опште и ограничено бирачко право	321
б) Једнако и неједнако бирачко право	325
в) Активно и пасивно бирачко право	326
2. Заштита бирачког права	328
а) Заштита бирачког права пре избора	328
б) Заштита бирачког права у току избора	329
в) Заштита бирачког права након завршетка избора	330
IV ТЕХНИКА СПРОВОЂЕЊА ИЗБОРА	331
1. Расписивање избора	331
2. Образовање изборних јединица	332
3. Кандидовање	334
4. Спровођење избора и гласање	337
5. Расподела мандата	339
а) Већински систем	339
б) Систем сразмерног представништва (пропорционални систем)	341
в) Мешовити систем	347
6. Престанак мандата, поновни и допунски избори	348

ГЛАВА ТРЕЋА

ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ	353
1. Појам и настанак политичких странака	353
2. Различита схватања појма (елемената) и улоге политичких странака	356
3. Врсте политичких странака	361
4. Организација политичких странака	366
5. Идеологија политичких странака	372
6. Врсте страначких система	374
7. Политичке странке у Србији	379

ГЛАВА ЧЕТВРТА

ПАРЛАМЕНТ	383
1. Порекло и настанак парламента	384
2. Функције парламента	386
а) Уставотворна функција	386
б) Законодавна функција	388
в) Буџетска функција	389
г) Расписивање референдума, давање амнестије,	

одлучивање о рату и миру и међународним односима	390
д) Контролна функција	392
ђ) Изборна функција	397
3. Структура парламента	399
4. Унутрашња организација парламента	408
а) Парламентарни инкомпатибилитет и имунитет	410
б) Заседања, седнице и мандат парламента	417
в) Парламентарна радна тела и функционери	422

ГЛАВА ПЕТА

ШЕФ ДРЖАВЕ И ВЛАДА	426
1. Шеф државе	426
а) Порекло и облици шефа државе	426
б) Овлашћења и акти шефа државе	431
в) Одговорност шефа државе	432
г) Избор (мандат) овлашћења и одговорности председника у Републици Србији	433
2. Влада	435
а) Настанак и развитак владе	437
б) Облик (састав) владе и њен избор	439
в) Овлашћења владе и њени акти	443
г) Одговорност владе	445
д) Влада у уставном систему Републике Србије	449

ДЕО СЕДМИ

ДРЖАВНО УРЕЂЕЊЕ И ОБЛИЦИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ ВЛАСТИ	453
--	-----

ГЛАВА ПРВА

ВРСТЕ ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА	454
I. УНИТАРНА И ФЕДЕРАЛНА ДРЖАВА	454
1. Унитарна држава	455
2. Сложена држава	457
а) Конфедерација (савез држава)	458
б) Федерација (Савезна држава)	459
в) Карактеристике положаја федералних јединица у федерацији	462
г) Расподела надлежности између федерације и федералних јединица	465
д) Представљање федералних јединица у органима власти федерације	469
ђ) Учешће федералних јединица у вршењу власти федерације	471

ГЛАВА ДРУГА

ТЕРИТОРИЈАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА	477
I ПОЈАМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ И ДЕКОНЦЕНТРАЦИЈЕ ВЛАСТИ	477
1. Децентрализација као услов демократског вршења власти у унитарној држави	477
2. Деконцентрација власти	479
3. Округ као облик деконцентрације власти у Србији	480
II ЛОКАЛНА САМОУПРАВА	481
1. Појам и карактеристике локалне самоуправе	482
2. Порекло и развитак локалне самоуправе	485
3. Облици и системи локалне самоуправе	486
а) Локална самоуправа у Великој Британији (Енглеској)	486
б) Локална самоуправа у Шведској	488
в) Локална самоуправа у Швајцарској	489
г) Локална самоуправа у Немачкој и Аустрији	490
д) Локална самоуправа у САД	491
ђ) Локална самоуправа у Француској	492
4. Настанак и развитак локалне самоуправе у Србији	495
5. Локална самоуправа у постсоцијалистичкој Републици Србији	496
а) Општина као основна јединица територијалне организације Републике Србије	496
б) Надлежност општине као јединице локалне самоуправе ...	498
в) Финансирање општине у Републици Србији	499
г) Локално одлучивање и органи општине у Републици Србији	500
д) Односи између органа Републике Србије и органа јединице локалне самоуправе	503
ђ) Заштита права локалне самоуправе у Републици Србији ...	504
6. Европска повеља о локалној самоуправи	505
III ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА	506
1. Појам и облици аутономије	507
2. Функције (надлежности) аутономије	509
3. Настанак и развитак аутономије у Србији	511

ДЕО ОСМИ

ПРАВА И СЛОБОДЕ ЧОВЕКА (ГРАЂАНИНА) И ЊИХОВА ЗАШТИТА	519
---	-----

ГЛАВА ПРВА

НАСТАНАК И РАЗВИТАК ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА ..	520
I ИСТОРИЈАТ МИСЛИ И НАЈВАЖНИЈИХ ДОКУМЕНАТА О ЉУДСКИМ ПРАВИМА И СЛОБОДАМА	520
1. Порекло (и почеци) идеје и мисли о људским правима и слободама	521
2. Средњовековно схватање слободе и први акти (документи) о људским правима и слободама	523
3. Нововековна концепција о људским правима – утицај	

рационалистичких природноправних схватања на појаву и развитак људских права и слобода	525
4. Револуције и њихове декларације о правима човека и грађанина..	527
а) Америчке декларације о правима човека	528
б) Француске декларације о правима човека	529
5. Права и слободе човека у уставима држава XIX и XX века.....	530
6. Права и слободе у уставима модерних демократских држава после Другог светског рата.....	534
7. Интернационализација људских права и слобода	535
II КЛАСИФИКАЦИЈА ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА	537
1. Подела људских права и слобода	538
2. Права и слободе у уставу Републике Србије од 2006.	539
а) Лична права и слободе	540
аа) Право на достојанство и слободан развој личности	540
аб) Право на живот	540
ав) Право на неповредивост интегритета човека	540
аг) Право на личну слободу и безбедност	540
ад) Забрана ропства положаја сличног ропству и принудног рада	543
ађ) Право на правну личност и држављанство	543
ае) Слобода кретања и настањивања	543
аж) Право на неповредивост стана	543
аз) Право на неповредивост тајне писма и других средстава општења	543
аи) Слобода мисли, савести и вероисповести	543
ај) Слобода вероисповести	543
ак) Слобода изражавања националне припадности	544
ал) Слобода научног и уметничког стварања	544
аљ) Подстицање уважавања разлика	544
б) Политичка права и слободе	544
ба) Слобода мисли и изражавања	545
бб) Слобода говора и јавног иступања	546
бв) Слобода окупљања	546
бг) Слобода медија	546
бд) Право на обавештеност	547
бђ) Слобода политичког, синдикалног и другог удруживања и деловања	547
бе) Бирачко право	548
бж) Право на петицију	549
в) Економска и социјална права и слободе	549
ва) Право на имовину (својину) и слобода предузетништва	550
вб) Право наслеђивања	550
вв) Право на рад	550
вг) Право на ограничено радно време	551

вд) Право на заштиту на раду	551
вђ) Право на осигурање (социјалну заштиту)	551
ве) Право на штрајк	552
вж) Право на заштиту здравља	552
вз) Право на заштиту мајке, детета и породице	552
ви) Право на здраву животну средину	553
г) Културно – образовна права и слободе	553
а) Право на образовање и аутономија универзитета	553
д) Права припадника националних мањина	554
3. Уставне дужности грађана Републике Србије	555
4. Права и дужности странаца	556
5. Заштита права и слобода грађана Републике Србије	557

ГЛАВА ДРУГА

ПРАВНА ДРЖАВА	559
I ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ (ВЛАДАВИНА ПРАВА) ..	559
1. Настанак и карактеристике правне државе (класични концепт правне државе)	561
2. Позитивистичко (формално-правно) одређење правне државе.....	565
3. Криза и ограничење правне државе	567
II ПОЈАМ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ	568
1. Уставност као правни и политички принцип	569
2. Законитост као правни и политички принцип	570

ГЛАВА ТРЕЋА

СУДСТВО И ПРАВОСУДНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ	573
I СУДСКА ФУНКЦИЈА И ОРГАНИЗАЦИЈА СУДОВА	573
1. Порекло и суштина суда и судске функције	574
2. Основна начела о судовима у Уставу Републике Србије од 2006....	578
а) Самосталност и независност судова	578
б) Сталност судске функције	579
в) Јавност суђења	579
г) Зборност суђења	580
д) Учешће пороте (грађана) у суђењу	580
ђ) Нespoјивост судијске функције и других јавних функција	581
е) Вишестепеност суђења	581
3. Организација и надлежност судова у Републици Србији и начин избора њених судија	581
II ТУЖИЛАШТВО И ОСТАЛИ ОРГАНИ	
ПРАВОСУДНОГ СИСТЕМА	584
1. Јавно тужилаштво	584
2. Јавно правобранилаштво	586
3. Судови (органи) за прекршаје	587

4. Арбитраже	587
5. Мировна већа	588
6. Адвокатура	588
7. Омбудсман (грађански бранилац)	589

ГЛАВА ЧЕТВРТА

КОНТРОЛА УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ И УСТАВНИ СУД ..	592
I УСТАВНОСТ И ЗАКОНИТОСТ КАО УСЛОВ	
И ИНСТРУМЕНТ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ	592
1. Механизам заштите (контроле) уставности и законитости.....	593
а) Систем заштите уставности од стране	
законодавног тела или парламента	594
б) Систем заштите (контроле) уставности од стране	
посебних политичких (уставних) органа	595
в) Систем судске контроле уставности (редовни судови)	595
г) Систем уставно судске контроле уставности	598
II ПОЈАМ, ЗНАЧАЈ И ФУНКЦИЈЕ (НАДЛЕЖНОСТ)	
УСТАВНОГ СУДА И ЊЕГОВ ИЗБОР И САСТАВ	599
ОПРАВДАНОСТ УСТАВНОГ СУДА КАО ПОСЕБНОГ	
ОРГАНА ЗА ЗАШТИТУ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ	599
1. Надлежност (функције) уставног суда	600
а) Нормативна контрола	600
б) Органски спорови или решавање сукоба надлежности	601
в) Изборни спорови	602
г) Суђење по оптужби против високих државних	
функционера	603
д) Одлучивање о забрани рада политичких странака	603
ђ) Одлучивање у споровима поводом повреде основних	
права и слобода грађана (уставна жалба)	604
2. Избор и састав уставних судова	605
III ПОСТУПАК ПРЕД УСТАВНИМ СУДОВИМА	607
1. Покретање поступка пред уставним судом	607
2. Ток поступка пред уставним судом	609
IV ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА	611
1. Врсте одлука уставног суда	612
2. Дејство одлука уставног суда	613
V УСТАВНИ СУД У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	615
1. Избор, састав и надлежност Уставног суда	
Републике Србије по Уставу од 2006.	616
2. Поступак пред Уставним судом Републике Србије	
и његове одлуке (дејство)	617

ДЕО ПРВИ

ТЕОРИЈСКА ПРОБЛЕМАТИКА
УСТАВНОГ ПРАВА

ГЛАВА ПРВА

УСТАВНО ПРАВО КАО ОСНОВА ПРАВНОГ СИСТЕМА

I. ОСНОВНА ПИТАЊА ТЕОРИЈЕ УСТАВНОГ ПРАВА

1. ПОЈАМ И ПОРЕКЛО УСТАВНОГ ПРАВА

Уставно право као наставни предмет у настави на правним факултетима широм света, па и код нас, у нашој земљи, представља пре свега посебну грану правног система. Међутим, оно није само позитивно право, грана правног система, него представља и посебну правну науку, дисциплину која проучава уставно-правну материју. Разликовање ова два појма није јасно изведено, како каже проф. Јован Ђорђевић, због оскудности терминологије, ни код нас а ни у осталим државама,¹ што изазива тешкоће и двосмислености када се срећемо са овим појмом. Зато увек треба да се нагласи шта се мисли под појмом уставног права: да ли научна дисциплина или грана правног система. Тако може да се говори о науци уставног права или просто уставном праву, за разлику од уставног права као гране права, скупа позитивно-правних, важећих прописа. Др Славко Лукић, професор Уставног права на Правном факултету у Подгорици, ову разлику изводи по томе што се као наставно-научна дисциплина Уставно право пише са великим словом „У“, као грана правног система са малим словом „у“.²

Уставно право је као део позитивног права стара или најстарија грана права зато што је повезано с настанком државе и потребом да се регулише њена политичка организација, институције власти, њихова овлашћења као и положај и права појединца и група који учествују у политичком животу земље, а пре свега у вршењу власти.³

¹ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 5.

² Др Славко М. Лукић, Основи уставног права, Културно-просветна заједница у Подгорици, Подгорица, 1994. стр. 15.

³ Павле Николић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 4

Зато су још од најранијих античких држава, Грчке и Рима, па и раније у Кини, Египту и другим државама на подручју пре свега северне Африке, Блиског истока и др. доношени поједини писани акти о решавању најважнијих државних, политичких, економских и других питања. Треба рећи да од свог настанка који прати и настанак политичке власти, односно државе која ту власт ставља у одређени поредак, уставно право није било чисто правне садржине. Оно је дуго имало и ширу садржину и обухватало разне норме економског, политичког и социјалног живота, па чак било и помешано са разним нормама религиозног и нерационалног карактера да би рационални и писани карактер добило са првим истакнутим политичко-правним актима цивилизације.⁴ Када се потпуно издиференцирало и развило као посебна грана права (углавном у XVII веку), уставно право је од почетка имало идеолошко значење и означавало је либерални политички режим у коме постоји и поштује се устав као симбол и услов политичке слободе.

Од тада, а нарочито с јачањем модерне државе уставно право се бавило, а и данас се бави, уставом, његовим нормама које одређују основе државне и друштвене организације.⁵ То важи како за уставно право уопште, тако и за уставно право сваке поједине државе. И у једном и другом случају то би било позитивноправно одређење, значење уставног права као посебне гране права или дела правног система. Поред овог, постоји и социолошко-политичко или материјално значење уставног права и то би било право које живи, постоји у стварности, са већим или мањим подударањем (неподударањем) са оним што је формално и прокламовано. Оба ова значења уставног права припадају истој категорији појмова јер се тичу стварности, више или мање оствареног света појава и као такви се разликују од уставног права као научне дисциплине, теоријског или научног појма уставног права.

Пре свега, наука уставног права има шире подручје „занимања“, проучавања него што је то једно конкретно уставно право као грана права. Наука је на неки начин старија и ширира од конкретног права јер превазилази оквире и важење једног правног поретка или једне гране права. Наука уставног права проучава уставно-правне норме и установе служећи се разним методима, пре свега правним, али и методима других друштвених наука. Као наука уставно право треба да има веће амбиције од уставног права као гране права. Наука треба и мора да иде испред права тако да као научна дисциплина уставно право треба да покаже шта је уставно

⁴ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 4

⁵ Др Радомир Д. Лукић, Увод у право, пето издање, Научна књига, Београд, 1968. стр. 419.

право као део правног система, као грана права, али и шта би уставно право и уставни систем требало да буду и у ком правцу да се развијају.⁶

2. НАЗИВ УСТАВНОГ ПРАВА

Потпуно и исправно одређење уставног права је повезано и са његовим називом, зависи од њега. Пре свега, назив сваке научне дисциплине, па и уставног права, има да означи предмет те дисциплине. То је уједно и први сусрет са тим предметом, са оним чиме се та дисциплина бави па је и циљ назива да најпрецизније означи тај предмет.⁷ О уставном праву као науци, дисциплини постоје различити називи, што указује да тај термин није општеприхваћен. Ова разликовања око назива уставног права имају већи теоријски него практични значај, више изазивају пажњу уставноправне науке и теорије него позитивноправне праксе. Међутим, ове разлике око назива уставног права нису само терминолошке, него имају и дубље значење и у њима се испољавају и различите идеолошке концепције. У историји и теорији уставног права позната су, стекла су до данас право грађанства два назива који се користе за означавање ове гране права и правне науке која се њом бави. То су уставно право и државно право; први који је чешћи и други који се ређе користи, мада је својевремено паралелна употреба ова два термина изазивала живе и оштре дискусије које ни до данас нису потпуно престале. Зато има места да се нешто каже о употреби једног, али и другог термина, назива.

а) Термин уставно право је релативно нов и среће се тек у XVIII веку да би ширу (најширу) употребу у науци и јавном животу добио почетком XIX века са доношењем устава у већини земаља. Овај назив је настао у Француској, Енглеској и САД а прихваћен је и у многим другим државама које су се развијале под утицајем англосаксонске и француске правне теорије.⁸ Овај назив је у ствари произашао из либерално-демократске традиције и оријентације младе буржоазије која је припремала и извела прве велике револуције. Тај назив је у ствари најдиректније указао на везу ове научне дисциплине, односно пре свега ове гране права са својим предметом, односно са уставом и његовим нормама. Овај назив

⁶ Павле Николић, Уставно право, треће измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1994, стр. 18.

⁷ Маријана Пајванчић, Уставно право 1, Едиција Универзитетски уџбеник, Правни факултет Нови Сад, Нови Сад, 1998. Стр. 9.

⁸ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. Стр. 6.

указује и на дубљу везу, повезаност са идејом и принципом народног суверенитета, са народом који је проглашен за основ власти, моралну садржину државе. Употребом термина уставно право и развијањем тезе о народном суверенитету либерална буржоазија је желела да укаже на друштвено порекло државне власти, на природноправна схватања која проглашавају вољу народа као основни закон и извор државе и њене власти. Овај назив, дакле, одговара, широј, садржајнијој концепцији уставног система који се не ограничава само на политичку власт, политичку организацију друштва, него обухвата и друге, шире друштвене чиниоце и субјекте који су с оне стране власти и политичког одлучивања, који су усредсређени у разним сферама слободног живота и одлучивања.

б) Назив државно право је немачка творевина, настао је и највише је коришћен у Немачкој и везује се за Хегела и његову државноправну теорију и филозофију. Он је производ немачке правне теорије за коју је важно уређење јавне власти, и то је теорија која је развила учење о државној суверености.⁹ Сувереност тако припада држави, она је творац и извор права па и устава као најважнијег правног акта сваке земље. Пошто држава ствара право, а устав је само један елемент тог права које ствара држава, дакле државног права, то испада да не постоји ништа изван државног права што би се евентуално назвало другачије него то (државно) право. Овај термин, државно право, као производ немачке правне теорије је и данас у употреби у Немачкој али је све ређи у другим земљама, мада га данас користе још Швајцарска, Русија и Чешка. Он је једно време (средином XIX века) био и у употреби у Србији,¹⁰ да би, под утицајем европске буржоаско-демократске идеологије и борбе напредних српских снага против монархизма и бирократизма, био превазиђен и замењен термином уставно право, који је и данас у употреби. Међутим, термин државно право је све ређи у употреби и то, како каже проф. П. Николић, не само због назадног идеолошког порекла и значења, него и због неадекватног изражавања ове гране права.¹¹ Он је прешироки и непрецизан због тога што обухвата као свој предмет државу, с тим што је држава предмет регулisaња и других грана права као што су управно, кривично или процесно право (судски поступак, управни поступак, прекршајни поступак и др.). Зато је немогуће разликовати ове различите гране права јер би све оне

⁹ Стробл-Кристан-Рибичић, Уставно право СФРЈ Југославије, Љубљана, 1986. стр. 7.

¹⁰ Видети Димитрије Матић, Начела умног државног права, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1994. стр. 17.

¹¹ Павле Николић, Уставно право, треће измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1995. стр. 29-30.

могле да се подједнако назову државно право, а не једне тако а друге као управно, кривично или неко друго право.

Иако је термин државно право постао данас неадекватан и превазиђен не значи ни да је назив уставно право идеалан, савршен, да нема мана или да не испољава одређене слабости. Он сувише указује на устав, на везаност за њега, његове норме, а оставља празнину и не обухвата оне норме које су ван устава,¹² али које ван сумње постоје и имају уставни карактер, као што су нпр. уставни обичаји, конвенције и друга правила. Без обзира на ове замјерке, назив уставно право је данас преовладао и њега примењује већина држава као најприхватљивије решење.

3. ПРЕДМЕТ УСТАВНОГ ПРАВА – ПОЈАМ И РАЗЛИКОВАЊЕ ПРЕДМЕТА УСТАВНОГ ПРАВА КАО НАУКЕ И ГРАНЕ ПРАВА

Уставно право као и свако друго право, грана правног система, има свој предмет, одређену област друштвених односа које регулише својим нормама. Нема ни једне гране права, правног система без тог предмета, одређене сфере друштвених односа која подлеже правном регулисању. С обзиром да је уставно право и грана права, део правног система, али и научна дисциплина, правна наука, то може да се говори о предмету уставног права и као делу позитивног права и као правној науци. Предмет уставног права, као и сваке друге гране права, може да се одреди као део стварности, друштвених односа које регулише, односно проучава као наука. Овај предмет уставног права (али и сваког другог права) може да се одреди, разликује у филозофском, методолошком и школском смислу,¹³ што треба да допринесе потпуном уобличавању, прецизирању и разграничавању посебних, конкретних сфера друштвене стварности и односа. Када се говори о предмету уставног права, пре свега се има у виду да је оно научна дисциплина, посебна правна наука која истражује, проучава оно што садржински улази у уставно право као грану позитивног права. То је зато што уставно право као и свака друга грана

¹² Проф. Др Александар Фира, Енциклопедија Уставног права бивших југословенских земаља (I том) Уставно право Савезне Републике Југославије, Агенција „Мир и ИП Цветник“ Нови Сад, 1993. стр. 26.

¹³ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 19.

права садржи норме које регулишу одређене односе, а проучавање и сазнавање тих односа је предмет науке и њеног истраживања.

Зато уставно право не може да се сазна, да се прецизно одреди само ако се везује за устав, његове норме које регулишу политичке (уставне) институције, него само ако се сазна, открије оно на шта се односе те норме, шта чини њихов предмет.¹⁴ Да би се сазнао тај предмет, уставно право је морало да се развије као научна дисциплина која је својим истраживањем обухватила посебну целину друштвених (политичких) односа којом се бави. У томе баш многи теоретичари виде проблем науке уставног права када сматрају и тврде да она нема свој засебан предмет, да се није издиференцирала од других наука пошто се њен предмет подудара са предметом теорије о држави, о праву, са управним правом и политичким наукама.¹⁵ Овакви приговори уставном праву, његовом предмету, нису без основа с обзиром на његову специфичност јер оно проучава најважније институције у друштву које задиру у економску, политичку, државну и друге сфере живота једне заједнице.

а) Концепције предмета уставног права

О предмету уставног права као научне дисциплине, до данас постоји неколико карактеристичних схватања и тумачења. У оквиру њих већина аутора разликује класична (традиционална) и модерна схватања о предмету, док их неки као проф. Рајко Кузмановић, мало другачије разврстава као ужа, шира и умерена схватања¹⁶ о предмету науке уставног права. Прво, традиционално или уже, схватање о предмету уставног права је нормативистичко или догматско-правно и оно и данас преовлађује мада се највише везује за представнике аустријске и немачке уставноправне догматике. По њему, предмет уставног права су уставне норме, уставни текстови или сам устав у коме се оне налазе.

Овај традиционални приступ предмету уставног права је недовољан, једностран, јер се њиме уставно право сувише догматизује и претвара у позитивно-правну дисциплину а лишава везе са ширим друштвеним, политичким, идејним и другим односима и институцијама без којих не може да се објасни и разуме само уставно право. Када би се предмет уставног права свео само на устав, отворио би се проблем

¹⁴ Павле Николић, Уставно право, треће измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1994. стр. 12-13.

¹⁵ Др Рајко Кузмановић, Уставно право, Бања Лука, 1999. стр. 9.

¹⁶ Др Рајко Кузмановић, Уставно право, Бања Лука, 1999. стр. 9-10

разликовања устава у формалном и устава у материјалном смислу. То је зато јер устав у формалном смислу није увек и устав у материјалном смислу пошто историја уставности на много примера потврђује исправност овог разликовања. Шта више, проблем је још тежи тамо где нема формалног и прокламованог устава као у Великој Британији, па је и немогуће предмет уставног права ту ограничити на изучавање уставног текста, устава, јер га и нема. Овом традиционалном, класичном догматско-правном приступу и схватању предмета уставног права је близак и онај по коме предмет уставног права чине судске одлуке којима се тумаче уставне норме. Овај приступ је карактеристичан за САД, њихову правну науку и тамошње схватање уставног права. Иако у основи правни и догматски, он се ипак разликује од класичне европске правне догматике. То је зато што амерички Устав и основа уставна начела могу правилно да се схвате и протумаче само ако се доведу у везу са животом, друштвеном праксом, а таква „животна“ тумачења даје суд када решава спорове и тумачи законе и уставне прописе. Слабост и једностраност ужег, догматско-правног разумевања предмета уставног права је довела до примене ширег, модернијег гледишта о њему. Ово гледиште се више не задовољава правним нормама него с правног прелази на политички терен и усредсређује се на проучавање основних политичких односа у једној земљи, њене организације власти. Постоје разне варијанте овог политиколошког схватања предмета уставног права који је највише развила француска политичко-правна теорија и школа коју су прославили великани какви су Леон Диги, Морис Диверже и др. Заједничко свим тим разним схватањима је да уставно право не може да се бави само својим нормама, него и да обухвати и проучава и политичке институције. Под утицајем ове француске традиције мења се и проширује и сам назив ове дисциплине, а то је чак карактеристично и за неке наше савремене уставне писце, као проф. Ратка Марковића (али и друге) који свој уџбеник назива „Уставно право и политичке институције“. Међутим, уставно право не обухвата целокупан политички феномен, све политичке институције у друштву, већ само оне које се односе на највишу власт државе – њену структуру, организацију, функционисање, ограничавање њених овлашћења људским слободама и правима, статусима привредних и других колективитета и правима територијалне самоуправе.¹⁷ Постоји још једна варијанта овог проширеног гледања о предмету уставног права која се приближава социологији, која са политиколошког прелази на социолошки терен, јер сматра да са

¹⁷ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. стр. 6.

проучавања политичких установа треба прећи и обухватити саму друштвену структуру, друштвене снаге и односе у њој. Најрадикалнији социолошки приступ имају они социолози који су наклоњени вулгарном детерминизму и економизму и који ствари још више упрошћују када предмет уставног права свODE на економску структуру и економске односе у друштву. Ова социолошка схватања о предмету уставног права су довела дотле да се наспрам писаног устава развије тзв. фактички устав који му је често супротстављен и који се своди само на друштвене односе, фактички однос снага који доминира у друштву.

б) Гледишта домаћих правних писаца о предмету уставног права

У нашој правној теорији и уставноправној литератури постоје различита гледишта и дефиниције о предмету уставног права. Њих дају сви наши уставни писци почев од оних најстаријих па до ових млађих, данашњих. Ту прво може да се издвоје дефиниција проф. Јована Стефановића по коме је предмет уставног права организација државе, односно прецизније начела друштвеног и државног уређења, организовање и деловање главних државних органа и њихови међусобни односи као и њихови односи према грађанима.¹⁸ За академика, проф. А. Фиру, предмет уставног права чини уставни поредак одређеног друштва и он обухвата како уставне и друге нормe, тако и саму друштвену праксу у којој се ове нормe реализују.¹⁹ За проф. Павла Николића, предмет уставног права чине три међусобно повезана елемента који чине целину и то: 1) организација државне власти и механизам управљања уопште, 2) политички процеси путем којих се остварује власт и управља друштвом односно државом као и 3) субјекти који се јављају као носиоци власти и управљања као и они који подлежу актима власти.²⁰ Доајен наше правне и политичке науке, проф. Јован Ђорђевић сматра да предмет уставног права чине основни политички односи као посебна сфера и израз институционализованих и динамизираних друштвених односа. Ти политички односи су институционализовани у политичкој власти и акцијама и статусима друштвених гру-

¹⁸ Јован Стефановић, Уставно право ФНРЈ Југославије и компаративно, књига I, Накладни завод, Загреб, 1950. стр. 12.

¹⁹ Проф. Др Александар Фира, Енциклопедија Уставног права бивших југословенских земаља (I том) Уставно право Савезне Републике Југославија, Агенција „Мир и ИП Цветник“ Нови Сад, 1993. стр. 22.

²⁰ Павле Николић, Уставно право, треће измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1994. стр. 13-14.

па и појединаца у правцу учвршћивања, мењања или освајања власти и тиме успостављања и нових функција, статуса и улоге друштвених група и појединаца у политици и друштву.²¹ Бањалучки професор Уставног права, Рајко Кузмановић под предметом уставног права подразумева устав у материјалном смислу,²² а то гледиште деле и други наши уставни писци (Р. Марковић, М. Царевић, А. Ђурђевић и др.). Из плејаде млађих уставних писаца, један од њих, др Славко Лукић, проф. Уставног права у Подгорици, покушава да резимира различита гледишта о предмету уставног права и даје своје виђење, мишљење о њему. Тако, он сматра да уставно право изучава основне друштвене односе у једној држави, а то су политички односи и то они везани за устројство, организацију државне власти, међусобне односе између државних органа, као и односе између њих, државе и појединаца.²³

4. МЕТОД УСТАВНОГ ПРАВА

Уставно право као наука, научна дисциплина, се служи одређеним методима, поступцима путем којих сазнаје, изучава свој предмет. Као и друге науке, и уставно право, се не служи само једним методом јер поред општих које користе све науке или већина научних дисциплина, постоји и више посебних метода који су прилагођени предмету изучавања сваке научне дисциплине понаособ.

На тај начин предмет једне науке предодређује и њене методе па су зато предмет и метод међусобно повезани. Под методом се најчешће подразумева начин разликовања и објашњавања једне појаве, то је и поступак али и техника за објашњење, разумевање једне појаве.²⁴ За Рајка Кузмановића, метод је заједнички назив за одређене поступке, путеве и начине који воде до остварења заданог циља или, сажетије речено, то је плански начин рада којим се долази до одређеног циља.²⁵ Од античке цивилизације па до данас су се развиле бројне и разноврсне методе и технике научног истраживања и све оне су производ два битно различита схватања света: материјалистичког и идеалистичког. И једно и друго

²¹ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 22.

²² Др Рајко Кузмановић, Уставно право, Бања Лука, 1999. стр. 10.

²³ Др Славко М. Лукић, Основи уставног права, Културно-просветна заједница у Подгорици, Подгорица, 1994. стр. 19-20.

²⁴ Др Максо Шнудерл, унив. проф., Уставно право ФНРЈ, књига прва, Универзитет Љубљана, Правни факултет, Љубљана, 1956. стр. 44.

²⁵ Др Рајко Кузмановић, Уставно право, Бања Лука, 1999. стр. 21.

схватање света има своје корене у мислима и делима знаменитих грчких филозофа какви су били Талес, Демокрит, Сократ, Платон и др. Из такве античке филозофске традиције су произашла и два општа и битно различита метода и то: идеалистички (спекулативни) и дијалектичко-материјалистички метод. Уставно право као специфична политичко-правна дисциплина нема неки свој посебан научни метод, већ се користи како правним методима, тако и методима других друштвених па и природних наука. Пре свега уставно право је правна наука, која проучава државне (уставне) институције у њиховом правном облику и као такве као догматичка дисциплина примењује правни одн. догматско-правни метод.²⁶ Тај метод се појављује као егзегетички и нормативни. Егзегетички метод се ограничава, усредсређује на садржину, текст устава и састоји се у дословном објашњавању и тумачењу текста устава, његовом коментарисању док се нормативни метод састоји у анализи уставне стварности једне земље и њеном поређењу са претходно одређеним идеалним уставним системом.

Како је уставно право не само правна, него и политичко-правна дисциплина, за њега није важна само унутрашња правна, нормативна анализа, него оно мора да обрати пажњу и на друштвене, политичке, идејне и др. чиниоце ван права, правних (уставних) норми од којих зависи ефикасност функционисања државних (уставних) институција. Зато су за уставно право важни и методи других наука, пре свега политиколошки, социолошки, историјски и др. који уставне институције тумаче и доводе у везу са историјским, културним, друштвеним, политичким и идеолошким окружењем. Тако рецимо, коришћењем социолошког метода се повезује право, идеални правни системи са друштвеном стварношћу, па се правне (уставне) норме објашњавају том стварношћу, при чему између идеалног и стварног нема потпуног поклапања. Историјски метод је такође један од важних, боље рећи најстаријих метода који има примену и у другим дисциплинама па и уставном праву. Он се ограничава на одређене чињенице и догађаје из прошлости које анализира. Њиме би се проучавала историја права (уставног права) мада се у строгом смислу сматра да тај метод не постоји, већ да се у историји права користи или узрочно-објашњавајући или нормативни метод.²⁷ Уставно право примењује и компаративни метод који је и за њу и друге друштвене науке важан тамо где не може да се користи експеримент. У коришћењу овог метода упоређују се

²⁶ Др Радомир Лукић, редовни проф. Правног факултета у Београду, Политичка теорија државе, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1962. стр. 32.

²⁷ Др. Радомир Лукић, Грађа за методологију правних наука, издање Савеза студента Правног факултета у Београду, 1965. стр. 77

два више или мање слична уставна система или институције, а могуће је да се упоређују и различита уставна уређења и то како по времену, тако и по садржају.²⁸ У друштвеним и политичким наукама се срећу и други важни методи које користи и наука уставног права као што су анализа садржаја, дедуктивни и индуктивни метод као и различите технике (помоћна средства) за проучавање државних појава и институција.

Уставно право као и све друге друштвене науке дијалектичко-материјалистичке оријентације служи се и општим, дијалектичко-материјалистичким методом. Применом овог дијалектичког метода у науци уставног права се постиже да се уставне институције посматрају у свим димензијама, историјској, али и у садашњости и перспективи. Тако се добија објективан суд о њима, а избегавају „вечите истине“ које по правилу дају лажну слику или се претварају у догме јер су статичке, ограничене, фиксиране само на дати, конкретни државни (уставни) систем. За уставно право је важно, како каже Ратко Марковић, и коришћење позитивног метода којим се постиже да се посматране појаве објашњавају онакве какве су и зашто су такве, и то без поређења са утврђеним моделом, идеално конструисаним.²⁹

II. ПОЛОЖАЈ И ЗНАЧАЈ УСТАВНОГ ПРАВА КАО ПРАВНЕ НАУКЕ И ГРАНЕ ПРАВНОГ СИСТЕМА

С обзиром да се уставно право разликује као правна наука и као грана права, део позитивног права, може уопштено да се говори о његовом месту и значају и у правном поретку и у систему научних сазнања и односу према другим наукама, пре свега правним дисциплинама.

1. МЕСТО УСТАВНОГ ПРАВА КАО ГРАНЕ ПОЗИТИВНОГ ПРАВА

Због значаја предмета који регулише, а то су најважнији политички односи у сваком друштву (држави), уставно право заузима централно и најважније место у правном систему сваке земље. Норме уставног права су највише, стоје на врху хијерархије свих осталих правних норми, теко да те друге ниже правне норме морају да буду потчињене и у сагласности

²⁸ Др Рајко Кузмановић, Уставно право, Бања Лука, 1999. стр. 23.

²⁹ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. Стр. 24.

са овим уставним нормама. На тај начин уставно право представља основ за регулисање свих других друштвених односа па је тако темељ целокупног правног система једне земље. У ствари, уставно право се показује и појављује као фундаментална грана унутрашњег јавног права. Оно је то због тога што регулише основне друштвене односе у свакој земљи, али и што представља основ за регулисање и других односа сличних нормама других грана права. У првом случају се ради о односима који се искључиво и детаљно регулишу само уставним нормама док се у другом случају ради о односима који се само уопштено, начелно регулишу уставним нормама, док се њихово детаљно и прецизно регулисање препушта другим гранама права као што су рецимо управно, наследно, породично или неко друго право. Када се каже да је уставно право део јавног права тиме се указује и подсећа на традиционално разликовање јавног од приватног права. Уставно право би било јавно право јер се бави императивним уређивањем организације и функционисања државе, дакле то је право „imperium“, заповедања, у коме постоји надређеност воље једног учесника над другим који је с њим у јавноправном односу. Из јавног права, како је речено, произилазе јавноправни односи који су последица саме суштине државе. Они су супротни приватноправним односима у којима грађани слободно располажу својим правима и интересима, слободно одлучују, по свом нахођењу да ли ће их вршити или не.

Уставно право као грана јавног права спада у унутрашње а не међународно право, дакле регулише јавноправне односе унутар државе, а не, као међународно право, односе између држава или држава и међународних организација или између самих међународних организација. При томе, уставно право је као унутрашње јавно право основа, фундаментална грана, не због неке своје унутрашње супериорности, како каже Ратко Марковић, већ зато што се односи на највише државне, политичке институције, а не неке друге, пре свега административне институције.³⁰ Те административне институције су ниже, од мањег значаја од ових политичких институција и оне су усмерене ка примени и извршавању политичких одлука па су као такве подређене контроли носилаца политичке власти.³¹

³⁰ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 20.

³¹ Ибид, стр. 21.

2. МЕСТО УСТАВНОГ ПРАВА У СИСТЕМУ ПРАВНИХ И ДРУГИХ НАУКА

Уставно право представља значајну науку која заузима истакнуто место међу правним и другим научним дисциплинама. То је зато што је и предмет уставног права изузетно значајан или чак и најзначајнији јер се ради о основним и најважнијим односима у сваком друштву и политичким односима, оним везаним за организацију највише, централне власти у свакој држави. С друге стране, уставно право је интересантно као наука зато што се појављује као спој више научних дисциплина, пре свега правне и политичке, па је то једна комплексна политичко-правна дисциплина и наука. Уставно право је и значајна наставно-научна дисциплина која се изучава како на правним факултетима тако и на другим, пре свега политичких али и других друштвених наука.

3. ОДНОС УСТАВНОГ ПРАВА И ДРУГИХ ГРАНА УНУТРАШЊЕГ ПРАВА

С обзиром на различита гледишта о односу уставног права као гране унутрашњег права према међународном праву, далеко је лакше одредити однос уставног права према осталим гранама унутрашњег права. Према месту које уставно право има у правном систему сваке земље општеприхваћен је став да је уставно право основа за све друге гране права, да даје основна начела за остале гране права и да су његови прописи руководство по коме се управљају прописи осталих грана права. При томе овај однос уставног права према другим гранама права може да буде непосредан или посредан.³² Тај однос је ближи са оним гранама права које регулишу поједине делове државне организације (управо, судско право) и где уставно право само утврђује основне принципе ових грана права.³³ Однос са неким гранама права је посреднији и даљи, што важи, рецимо, за породично, грађанско, наследно и др. право. Ове гране права само су посредно везане за уставно право јер се основни принципи тих грана права, нпр. о браку, породици, наслеђивању и сл. налазе у уставном праву односно уставу који их утврђује. Између уставног права и других грана права постоје различити нивои односа и они се испољавају у следећем:

³² Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ Београд, 1994. стр. 16

³³ Ибид стр. 16.

а) Према политичкој науци, уставно право се поставља (и разликује) као правна дисциплина што значи да се бави применом права, оним што треба да буде. С друге стране, политичка наука је вредносно неутрална, не бави се вредносним судовима, не усредсређује се на оно што треба да буде већ на оно што јесте, што се чињенично објашњава и то откривањем узрочно-последичних веза међу појавама. Политичка наука се креће ван домена правних (уставних) прописа, она је у њиховом окружењу и проучава политичке појаве и које економске и социјалне снаге одређују карактер политичког режима.³⁴

б) У односу на радно право, уставно право се појављује као његов извор, исходиште, у том смислу што прописи уставног права, односно устав регулише радноправну материју. То је случај са свим страним уставима, па и нашим, и оним бившим, социјалистичким и садашњем. Устави свуда, па и код нас, уређују основна права која грађани уживају у раду и вези с радом, као што су: право на рад, слобода рада, заштита на раду, право на штрајк, права из пензијског и инвалидског осигурања и др.³⁵

в) Породично и наследно право су такође зависни од уставног права јер се у уставном праву, пре свега уставним прописима утврђују основна начела о породици, наслеђивању и другим питањима из области ових приватноправних односа.

г) Уставно право и уставни прописи садрже и регулишу и основе грађанских и својинских односа и облика који чине економску основу сваког друштва. То је материја којом се бави грађанско и стварно право а у оквиру ње је са становишта уставног права и регулисања важно гарантовање основних облика својине као и института за њено ограничавање (експропријација, национализација и др.)

д) Најближи, најтешњи однос постоји између уставног и управног права јер и једно и друго садрже прописе о држави и њеним органима, Иако подударна она се и разликују, по томе што је уставно право скуп свих начела и правила о начину владања и управљања, о државном облику и устројству, а управо (административно) право чини скуп правила која се односе на вршење државних послова, њихово руковођење онако како је то уставним правилима одређено.³⁶

³⁴ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 22.

³⁵ Видети Устав СР Југославије од 1992., Устав Републике Србије од 1990. и Устав Републике Црне Горе од 1992.

³⁶ Димитрије Матић, Начела умног државног права, НИУ „Службени лист „СРЈ, Београд, 1995. стр. 30.

ђ) Између уставног права и кривичног права постоји директна веза и у сфери материјалног и процесног права при чему се уставне норме нарочито односе на казнену политику и гоњење. Уставно право, у области материјалног и процесног кривичног права пре свега уређује њихове најзначајније принципе. То су рецимо принцип легалитета дела и санкције, претпоставка невиности, лични карактер кривичне одговорности, могућност ретроактивног деловања закона блажег за учиниоца кривичног дела, а у процесном праву је то регулатива која се односи на лишење слободе, притвор и његово трајање, право грађана на законито суђење, независност и самосталност судова, јавност и двостепеност суђења, право на одбрану и жалбу, забрану поновног суђења у истој ствари и др.

ж) Уређујући основе друштвено-економског система, уставно право односно устав има додира и са привредним правом и то пре свега у оном делу који се тиче слободе делатности привредних субјеката, њиховог статуса, својинских облика на којима се организују привредни субјекти као и услова под којима се остварују привредне делатности.

з) Између уставног и финансијског права постоји однос као две гране јавног права у коме је уставно право основно и услов постојања овог другог, финансијског права. Пре свега уставно право утврђује надлежност органа који доносе прописе о финансијској регулативи, финансирању државе, процедури доношења финансијских закона, пре свега буџета, буџетско право парламента и њен однос према влади у овој сфери и др.

и) С развојем модерне државе, њеним све већим мешањем у социјалну и економску сферу живота грађана јављају се и све шира социјално-економска права која држава гарантује (уставом) грађанима – а то је у данашњим државама све више домен посебног социјалног права које се све више развија.

Постоје односи уставног права и према другим гранама права (међународном и др.), што потврђује основни став да је уставно право фундаментална грана унутрашњег јавног права од које се гранају све друге гране права и са њом успостављају одређене нужне односе. То је однос општег према посебном, у коме су уставне норме начелног карактера и основ за остале правне норме које конкретизују и разрађују те уставне норме у свакој грани права понаособ.

ГЛАВА ДРУГА

ИЗВОРИ УСТАВНОГ ПРАВА

І. КЛАСИФИКАЦИЈА ИЗВОРА УСТАВНОГ ПРАВА

1. ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ИЗВОРА УСТАВНОГ ПРАВА

Као што свака грана права има своје изворе, тако и уставно право има своје изворе. Ти извори уставног права су бројни и разноврсни и међу њима се налазе и такви као што је устав који има карактер примарног и општег извора права. У правној теорији се прави разлика између материјалних и формалних извора права, при чему се под првим мисли на друштвене чиниоце из којих настаје, извире право, а под другим на правне акте у којима су садржане опште правне норме, али то је спољни облик у коме се изражава материјални извор права.¹ Ово класично разликовање формалних и материјалних извора права нема посебан значај за уставно право јер кад се говори о тим изворима, превасходно се мисли на те формалне изворе, односно опште правне акте којима се регулише предмет уставног права. Извори уставног права се најчешће појављују у правном облику као правни прописи, акти, али и неком другом ванправном облику као нпр. разне повеље, декларације и сл. Зато и може да се говори о правним и ванправним изворима уставног права при чему у прве спадају устави, закони и др. акти, а у ванправне нпр. обичаји, пракса, програми појединих политичких партија и сл. У већини држава у свету, па и код нас, преовлађују ови правни извори при чему се под њима мисли на различите правне акте којим се уређују најважнији односи у свакој држави-политички односи изражени у организацији највише државне власти и управљања.

Под извором права у формалном смислу, па и уставног права, подразумевају се форме кроз које се изражавају правне норме, прописи и

¹ Др Радомир Д. Лукић, Теорија државе и права, II књига, Теорија права, Научна књига, Београд, 1958. стр. 110.

ти формални елементи или карактеристике прописа се тичу органа који их доносе и поступка по коме се ти прописи (акти) доносе. Они се као такви разликују од материјалних критеријума или момената који се односе на карактер и значај друштвених односа који се регулишу различитим прописима.² При томе ови извори права (формални), па и уставног права, дуго нису били искључиво правни јер су се правне норме налазиле, стварале и у другим актима, а не само правним.

Када се говори о уставном праву, и оно се током свог постојања мењало и развијало, тако да није увек имало исте изворе. Ти извори уставног права нису били исти у свим државама и историјским епохама и на њих су утицали различити фактори као што су нпр. степен економског и културног развоја, друштвено-економска структура, карактер власти, организација државе, култура и др. Специфичност уставног права и његових извора произилази из тога што то није само правна, него и политичка дисциплина. Отуда је и утврђивање извора уставног права једно комплексно питање, не само правно него и социолошко-политичко. Код извора уставног права, пре свега оних правних, општих правних аката треба разликовати њихову хијерархију, по значају, њиховој снази и важности. Тако могу да се уоче они који се налазе на самом врху те хијерархије а онда и нижи испод њих који су мање, слабије снаге и који се доносе на основу ових виших. И код ових правних извора уставног права, већина држава се опредељује за писане правне изворе, док неке, као англосаксонске, уважавају и неке друге, неписане изворе права. Када се употребљава израз извори уставног права, онда под тим Р. Марковић подразумева: а) извор доношења права (орган надлежан за доношење норме); б) извор сазнања права (као акт или документ који садржи норме); и ц) извор настанка права као процес стварања норме којој правни поредак признаје такву способност.³

2. СТАНДАРДНИ ИЗВОРИ УСТАВНОГ ПРАВА

За модерне државе у свету је карактеристично постојање бројних и разноврсних извора уставног права. Тако се појављују у већини данашњих држава извесни општи правни акти као стандардни извори уставног права, док се за неке друге то не може рећи, јер су по својој природи

² Др Миодраг Јовичић, Закон и законитост, Радничка штампа, Београд, 1977. стр. 23.

³ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 10.

особени и одударају од ових стандардних пошто се не појављују у свим земљама.⁴ У најстрожем смислу, под изворима уставног права се подразумевају само општи акти који садрже правне норме најјаче снаге и који се доносе од највише (уставотворне) власти. Сви други акти који немају то својство и такву правну снагу или нису донети од уставотворне власти не би могли да се сматрају изворима уставног права у формалном смислу. Такви акти, односно такав акт је пре свега устав јер га доноси уставотворна власт по посебном поступку и он има највећу правну снагу. Изузетно то могу да буду још само уставни закони јер су то такође акти слични уставу с обзиром да су донети од стране уставотворне власти и по поступку по коме се доноси и сам устав. То опет значи да акти неких других власти, пре свега извршне не могу по томе да буду извор уставног права без обзира да ли регулишу уставну материју или не. То је зато што су по формално-правном критеријуму само акти уставотворне власти највише правне снаге, док су акти нижих власти, извршне или неке друге, мање правне снаге па немају тај ранг и не могу да се сматрају извором уставног права. Иако је то тако формално-правно, суштински се другачије прилази овом питању па се уважава и материјални, садржински приступ и критеријум код одређивања извора уставног права. По том критеријуму се уважава и полази од садржине самих аката који регулишу уставну материју с обзиром да устав по природи ствари не може да регулише целокупну уставну материју. Зато је очигледно да поред устава у формалном смислу, изворима уставног права морају да се сматрају и неки други општи акти, без обзира колико су им слични или не, јер регулишу уставну материју, ону која чини предмет самог уставног права. Отуда је уобичајено да се под стандардним изворима уставног права подразумевају следећи акти:

а) Устав

То је у већини држава, почев од краја XVIII века, најзначајнији извор уставног права и најважнији политичко-правни документ. То је акт највише правне снаге који уређује најважније односе у свакој држави. Он се налази у једном свечано прокламованом документу у коме су садржана начела о најважнијим државним органима, њиховој организацији и основним правима грађана. Тако устав поред формално-правног значења има и политичко значење, може да се одреди политички. У том политичком

⁴ Павле Николић, Уставно право, треће издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1994. стр. 21.

смислу он би садржавао начела о политичком уређењу државе или би претстављао акт стварања механизма власти и потврде основних друштвених, политичких односа у свакој држави. Међутим, устав је и гаранција постојања уставности па се с правом и каже да без устава нема уставности. Иако је најважнији правни акт, како је речено, он није и једини извор уставног права јер поред њега постоје и други, такође важни, извори уставног права. Међутим, устав је темељ правног и политичког поретка сваке државе и он поставља границе до којих законодавац може да иде у регулисању појединих области друштвеног живота.⁵ Зато се у већини држава под уставом подразумева највиши правни акт земље а негде се користи и назив основни закон (као нпр. у Немачкој) или инструмент владања (у Шведској). У овом формалном смислу устав се показује као један прокламовани правни докуменат у коме су на једном месту груписане све уставне норме. То би био кодификован устав јер се све његове норме налазе на једном месту, систематизоване су у јединственом правном акту.

Поред кодификованог устава, у неким земљама постоје и тзв. не-кодификовани устави који се састоје из више уставних текстова који имају снагу и значај уставних аката. Такви су рецимо: Устав Финске од 1919. год. који се састоји из четири правна акта (Устава, Закона о парламенту од 1928. год. Акта о парламентарној процедури од 1927. год. Закона о министарској одговорности од 1922. год.) или Устав Шведске који чине такође четири акта (Инструмент владавине од 1634. Инструмент владања од 1719. односно 1720. Инструмент владања од 1809. године који је више пута мењан и допуњаван да би задњи Инструмент владања од 1975. са изменама од 1976, 1977 и 1981. год. и данас био у важности). Поред оваквих устава, састављених из више уставних аката, постоје и такви уставни састављени из више докумената, аката који се не називају уставом, али имају највишу правну снагу и место у хијерархији правних аката. Такав је случај, рецимо, са Уставом Француске III Републике од 1875. год. који је важио све до 1946. год. (до доношења Устава IV Републике) и који се састојао из три акта који су сматрани уставом. Та три уставна акта су чинили: Закон о организацији Сената од 24. фебруара 1875. год., Закон о организацији јавних власти од 25. фебруара 1875. год. и Закон о односима између јавних власти од 16. јула 1875. год. Најзад, у оквиру ових некодификованих устава постоји још једна група састављена из више правних аката који немају посебну, већу правну снагу од закона, па тако и не

⁵ Коста Чавошки, Уставност и федерализам, Институт за упоредно право, Савремена администрација, Београд, 1982. стр. 41.

заузимају највише место у хијерархији правних аката. То би били по правној снази обични закони, само што се од њих разликују по својој садржини односно материји коју регулишу а која спада у домен уставног права (његов предмет). Том типу устава припада Устав Израела, састављен из низа законских аката који регулишу поједина уставна питања као: Закона о оснивању државе од 1948. год. Прелазног закона од 1949. год. Основног закона о Кнесету од 1988. год. и др.

б) Уставни закони

Поред устава као стандардног извора уставног права сваке земље, па и наше, постоје и други стандардни извори од којих по значају одмах иза устава долазе уставни закони. То је посебан извор уставног права, различит и од устава и обичних закона.

Ови уставни закони су мање правне снаге од устава, али веће од обичних закона па у хијерархији извора уставног права долазе одмах иза писаног устава. Уставни закони се разликују од устава, али и обичних закона, и то како по форми, тако и садржини, материји коју регулишу. Они се од обичних закона разликују прво у формалном смислу, по начину, поступка њиховог доношења који је сложенији, тежи, компликованији од оног по коме се доносе и мењају обични закони. Међутим, они се и садржински разликују од обичних закона јер су, само име каже, уставни, везују се за устав, његову материју, нека уставна питања. Тако уставни закон може да се донесе истовремено са уставом као акт његовог спровођења и он тада уређује само прелазни режим из једног у други уставни систем, ствара услове за примену новог устава или извршене уставне ревизије.⁶ Уставни закон може да се донесе и ради измене или допуне устава и њиме се тада врши уставна ревизија, дакле не ствара се нов уставни систем, него се врше делимичне уставне реформе.

Има и уставних закона који се доносе ради уређења појединих питања која нису (а могу бити) уређена уставом или су њиме само начелно уређена, да би се конкретизовала путем закона који се доносе по процедури једноставнијој од процедуре уставне ревизије, али сложенијој од поступка доношења обичних закона.

⁶ Маријана Пајванчић, Уставно право I, Едиција универзитетски уџбеник, Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 1998. стр. 23.

Овакве уставне законе као изворе уставног права познају неке земље, као Италија, где поред Устава Републике постоје и уставни закони о статусу области, уставном суду и др.⁷

в) Међународни уговори

То је такође важан извор уставног права који у неким земљама долази одмах иза устава и њиме се регулишу поједина питања из уставне материје. Ту се најчешће ради о уговорима који регулишу поједина питања из уставне материје и то пре свега она која се тичу људских права. Такви међународни уговори се имплементирају у унутрашње право на прописан начин, путем тзв. ратификовања од стране највишег законодавног тела земље да би важили и производили правне последице.

г) Закони

По својој снази, иза устава и уставних закона (амандмана, анекса и др.) у стандардне изворе уставног права спадају закони. Њима се разрађују уставне норме, односно начелна решења садржана у уставу. Тако, рецимо, у уставу је утврђен изборни принцип, избор највиших органа власти и бирачко право грађана а законодавством, законима се регулише сам изборни систем, изборне јединице, бирачки спискови и друга питања изборног законодавства. Закон би представљао једно опште правило које важи за читаву врсту случајева или, још сажетије, то би била заповест државне власти која садржи једно опште правило и као таква се примењује на све случајеве једне врсте. Поред обавезности односно заповести коју садржи, закон се пре свега одликује општошћу, да је предмет закона увек општи, а не појединачни. Закон даље мора да се одликује и одређеношћу а то значи да у својој општости, апстрактности не сме да оде далеко да то доведе до потпуне неодређености већ мора да садржи и меру своје одређености у односу на предмет.⁸ Закон који не би имао такву одређеност би изгубио сваку везу са својим предметом па би се они који треба да примене закон нашли на мукама јер га не би разумели, не би могли правилно да протумаче јер не знају на које конкретне случајеве да га примене. Закон на крају треба да има и унутрашњу моралну вредност и праведност, да поштује и садржи етички принцип једнакости, да буде

⁷ Мирослав Живковић, Мерило устава, Штампa, ГРО „Култура“ Београд, 1987. стр. 80.

⁸ Коста Чавошки, Увод у право I, ИА „Драганић“, Београд, 1994. стр. 157. Савремена администрација, Београд, стр. 158.

једнак за све. Законима који се односе на уставну материју се регулише организација и поступак рада појединих органа државне власти и то би била посебна врста тзв. органских закона (нпр. закон о судовима, влади и др.) Постоје и закони који задиру у сферу људских слобода и права и то тако да се њима регулише начин њиховог вршења. Такви су рецимо закони о штампи, слободи удруживања, радним односима и др. и они не смеју да ограничавају та уставом призната права, већ само да омогуће њихово остваривање у складу са уставом, да конкретизују та уставом загарантована права. Закони се међусобно разликују и с обзиром на начин, поступак по коме се доносе. Тако постоје закони који се доносе по посебној процедури, другачијој од редовне процедуре. То би били квалификовани закони у њих спадају малопре поменути органски закони и закони који се доносе на референдуму. По правилу законе доносе законодавна тела (парламент) без обзира на различите критике да они нису увек средиште народне мудрости где се одговорно расправља и одлучује о њима. Но има ситуација када парламент не може да се сазове и ради, а постоји потреба да се донесу закони. То је у тзв. ванредним и ратним приликама када извршна власт преузима законодавну улогу и ступа на место парламента. Посебну врсту закона представљају делегирани закони који се доносе по основу делегације законодавне власти или у корист извршне власти или чак и неког ужег тела у парламенту, као што је рецимо случај у Италији по Уставу од 1948. По том Уставу је дато овлашћење комисијама (сталним комисијама парламента) да могу под одређеним условима да изгласавају законске предлоге, односно доносе законе.⁹ Једну врсту законодавне делегације је предвиђао и бивши Устав СР Југославије од 1992. и то са републичких скупштина у корист Савезне скупштине. Тако, по том уставном решењу, републичке скупштине су на основу заједничког предлога могле да „овласте“, да делегирају своју надлежност за уређење одређених питања у корист Савезне скупштине.¹⁰

д) Декрети, закони и уредбе са законском снагом

У хијерархији правних аката, уз законе, одмах иза њих по снази, у изворе уставног права спадају и други општи акти који имају снагу опште правне норме. То су тзв. подзаконски акти или различити акти извршне

⁹ Gianfranco Iadecola, *Diritto costituzionale Italiano ed Europeo*, terza edizione, edizioni „Laurus Robuffo“, Roma, 1997. str. 107.

¹⁰ Видети члан 79. Устава СР Југославије од 1992. Службени лист СР Југославије, бр. 1. од 27. априла 1992. год.

власти, шефа државе и владе, као, рецимо декрети – закони, уредбе са законском снагом које се доносе у посебним приликама, ратном стању и сл. То значи да изузетно и ти подзаконски акти извршне власти могу да буду извор уставног права и то само уколико је уставом предвиђена таква могућност, дато овлашћење за органе извршне власти. То овлашћење извршне власти мора да буде рестриктивно, ограничено само на одређена питања, материју, дакле, ограничено по свом предмету и под контролом законодавног тела. Доношење ових аката од стране извршне власти подлеже контроли и потврди од стране законодавног тела, али је само то овлашћење један изузетак који предвиђа сам устав. Када се ради о уредбама са законском снагом, њима се уређују одређена питања која устав предвиди и то само у ратним и другим ванредним приликама, док оне трају. Код ових уредби које влада доноси по основу законодавне делегације прецизно су утврђени оквири у којима се врше законска овлашћења, преносе на владу, с тим да законодавно тело и даље задржава контролу над владом и њеном законодавном делатношћу.

а) Пословници парламента (скупштине) и њених домова представљају важан извор уставног права сваке земље. Овим пословницима парламенти регулишу организацију и начин свог рада (својих домова) и они обавезују како чланове парламента (посланике), тако и све учеснице у процесу парламентарног одлучивања. Са успостављањем парламентаризма у Србији, у парламентарном раду њене скупштине је незаобилазан и овај акт њеног самоорганизовања, њеног унутрашњег живота. То је и код нас акт који уређује организацију и рад наше Народне скупштине као и начин остваривања права и дужности народних посланика. Иначе пословници се доносе и важе за један изборни период парламента и поред тога што су акти самоорганизовања законодавних тела, садрже и друга правила, пре свега она о процедури доношења закона и других аката.

б) Општи правни акти подзаконског карактера се изузетно појављују као извори уставног права и ту се ради пре свега о актима извршне власти, владе, као што су уредбе, одлуке, правилници, наредбе и сл. Правило је да по начелу поделе власти законодавство нормира, доноси прописе а да их егзекутива извршава. Међутим, та граница више није оштра у том смислу да закон прописује, а да се подзаконски прописи само старају о извршењу закона и других аката. Услед брзине, динамичности друштвених односа, живот гази и превазилази многе законе који заостају за брзим променама и развојем друштва. Зато се показује да је целисходније да те односе регулише егзекутива својим актима јер је оперативна и брзо, благовремено реагује када се укаже потреба за доношењем одређених прописа. Уредба је најважнији подзаконски пропис, има најјачу правну

снагу у односу на остале подзаконске акте па се тако и највише приближава закону јер залази све више у нормативну област.

в) Одлуке уставних судова представљају важан и специфичан извор уставног права у оним земљама које познају ову институцију контроле уставности и законитости. Одлуке уставних судова су извор уставног права иако се њима не ствара већ само тумачи устав. Те одлуке, дакле, нису директан извор уставног права, али су важне јер својом ауторитативном интерпретацијом устава, тиме што делују као закон према свима (*erga omnes*) утичу и на егзистенцију постојећих извора уставног права.¹¹ То се највише односи на законе чија судбина увелико зависи од оцена уставности које дају уставни судови. Они својим одлукама могу да доведу по удар, у питање неуставне одредбе закона тако да законодавац мора да води о томе рачуна, да решпектује уставни суд и има у виду његова тумачења појединих уставних одредби. Када доноси законе законодавац, мора унапред да има у виду оваква схватања, ставове и одлуке уставних судова да би избегао ризик да донесе закон који би био неуставан односно у поступку пред судом поништен као неуставан. Тако су одлуке уставних судова индиректно извор уставног права јер преко оцене уставности закона утичу на правац и садржину закона који се доносе од стране законодавног тела.

II. ОСОБЕНИ ИЗВОРИ УСТАВНОГ ПРАВА

Поред стандардних, уобичајених извора уставног права, у појединим земљама се срећу и посебни, особени извори уставног права. Ти особени извори уставног права су пре свега карактеристични за земље англосаксонског правног система, Велику Британију и САД и ту се издвајају они акти који немају карактер општих правних аката, не делују за све, у односу на сва лица и не важе за све правне ситуације. Међу овим особеним актима и изворима уставног права се издвајају следећи:

1. Судске одлуке су значајан извор права, карактеристичан за земље англосаксонског права и то нарочито за Велику Британију и САД. То није случај са државама континенталне Европе за које је карактеристично схватање да судови не могу да доносе, стварају материјалне законе, већ могу само да их примењују. Од европских држава у том погледу се још издваја Швајцарска у којој је Савезни суд стварао током своје дуге судске

¹¹ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 1999. стр. 43.

праксе велики број правних прописа.¹² Међутим, у Великој Британији и САД се судске одлуке сматрају формалним изворима права јер утичу на стварање опште норме која има обавезну снагу не само за случај за који је донета него и за друге сличне случајеве. Тако пресуда суда у једном конкретном случају добија карактер прецедента који је обавезан и за будуће пресуде у случајевима исте врсте. Иако постоји и противуречан став према судској пракси у САД, судске одлуке су се одржале као важан извор америчког уставног права. Тако једна конкретна судска одлука у поступку решавања конкретног случаја постоје образац по коме ће се регулисати читава врста сродних случајева. Она постаје извор уставног права јер се њоме успоставља прецедент на основу кога ће бити вероватно решен и сличан спор у будућности. Одлуке судова су формални извор права (и уставног) у Великој Британији и зато што она нема устав у формалном смислу, као највиши правни акт па су зато ове одлуке донете у питањима која би била решена у уставу да он постоји у формалном смислу. Одлуке судова су извор права и тамо где постоји устав јер се њима тумачи устав и одлучује о уставности закона који треба да се примени на конкретан случај. То је баш случај у САД, где одлуке судова, пре свега Врховног суда о уставности закона стичу општу важност и постају важан извор америчког уставног права.

2. Обичаји (и уставни обичаји) су такође редак али особен извор уставног права у појединим земљама. То је и данас важан извор енглеског уставног права, али је у прошлости био још важнији, док је владала епоха неписане уставности. Обичај је неписано правило понашања настало дуготрајним понављањем кроз генерације и епохе једног друштва тако да се у свести људи укоренењује као пожељно и обавезно. Обичај као неписано правило понашања које не ствара држава, нема санкцију па као такав ни правну обавезност. Он обавезује на круги начин, својом специфичном санкцијом коју примењују сами људи који се понашају по обичајној норми. Но може да се догоди да обичај постане и правни обичај и то ће бити онда када га држава санкционише и обезбеди санкцију за његов прекршај. Да би обичај био извор права, да би био правни, обичај мора да буде у уставу одређен и установљен, да постане уставна категорија као што је рецимо закон.¹³ Без обзира да ли имају већи или мањи значај, обичаји као извор права (правни обичаји) имају своје место у хијерархији осталих

¹² Јован Стефановић, Уставно право ФНР Југославије и компаративно, књига II, Школска књига, Загреб, 1956. стр. 7.

¹³ Ханс Келзен, Општа теорија државе и права, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951. стр. 130.

извора права. Истина, они су ниже ранжирани од осталих извора права па чак преовлађује гледиште да се они налазе на дну те хијерархије испод свих других аката. Као такви, правни обичаји имају најслабију правну снагу и могу да буду укинати или измењени овим вишим актима, при чему обичај не може никако да укине или измени писану правну норму.¹⁴ За уставно право (и његову науку) су важни уставни обичаји као специфична врста правних обичаја и извора уставног права. Као што само име каже, уставни обичаји су везани за устав, они су његова допуна јер је устав, као и свако људско дело, несавршен и привремен. Због својих недостатака, у уставу се налазе и такве одредбе које нису прецизне и јасно формулисане да могу исто да се тумаче у различитим друштвеним условима и приликама а има и таквих које су уопштено формулисане да морају да буду прецизиране и конкретизоване у друштвеној пракси. Нејасне и неодређене уставне одредбе могу да се тумаче, да им се одреди прави смисао било од стране оног ко их је донео, дакле уставотворца (тзв. аутентично тумачење) или од стране суда као рецимо у САД (тзв. судско тумачење) али је могуће да се то учини и путем уставних обичаја, тзв. *secundum constitutionem* који им на основу праксе, примене уставне норме проналазе прави смисао.¹⁵ Друга врста уставних обичаја су тзв. *prater constitutionem* и они су последица саме природе и краткоће устава. Устав није у стању да регулише сву материју, све односе, па се увек јављају и одређене правне празнине, нешто што остане мимо уставног регулисања. С друге стране, и оно што устав регулише није по правилу детаљно, не бави се до краја регулисањем друштвених односа, већ само утврђује основе државног и друштвеног уређења док прецизно и детаљно регулисање друштвено-политичких односа препушта другим актима. Допуњавање и прецизирање уставне материје која је само начелно регулисана уставом врши се путем закона, али се дешава да се ти закони или уопште не доносе у одређеној области (иако би требало) или се доносе касније, што ствара тешкоће у погледу примене овакве уставне норме. Зато се и у овом случају јавља потреба да се уставна норма допуни према захтевима друштвене праксе и то се опет чини путем овог уставног обичаја *prater constitutionem*. И на крају, постоји још једна врста уставног обичаја тзв. *contra constitutionem*. Она је условљена дужим или краћим трајањем устава. Устав се ретко доноси за сва времена, да би био вечит јер је то немогуће пошто се друштвени односи мењају и развијају. Живот и односи у њему не могу да се

¹⁴ Живојин Перић, О обичајном праву у нашој држави, „Бранич“ 1/1932, стр. 8.

¹⁵ Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 254.

спутавају правом јер га нужно газе и превазилазе, излазе из његове статике. Независно од става према уставу, у друштву се неминовно одигравају промене, што изазива само по себи раскорак између уставног текста и стварности. Тај раскорак се по правилу превазилази формалном променом устава, усклађивањем његових норми са извршеним променама у друштву, а ако се та промена из одређених разлога не спроведе, онда се ово усклађивање врши путем уставних обичаја *contra constitutionem*. Ови уставни обичаји, за разлику од претходних, не допуњавају, не тумаче уставни текст, већ га и мењају, не примењујући поједине његове одредбе које више не одговарају промењеним друштвеним околностима.¹⁶ Иако постоје разлике у гледању на уставне обичаје и њихову правну природу, треба им признати место у правном систему и према другим изворима права без обзира што су у хијерархији извора права ниже ранжирани од правних извора и не могу их изричито мењати или укинути.¹⁷

3. Одлуке, акти парламента у неким земљама, као у Великој Британији, чине значајан извор уставног права и оне су део њихове дуговековне парламентарне традиције. Неке од тих одлука су мањег, а друге од већег значаја док су неке од њих од историјског значаја, имају непроцењиву вредност и представљају трајне изворе енглеског уставног права. Такви акти су чувена *Magna carta libertatum* од 1215. год, Петиција о правима од 1628. год, Закон о неповредивости човекове личности (*Habeas corpus Act*) од 1679. год, Закон о парламенту од 1911. и 1949. год. и многи други документи и акти које је доносио енглески Парламент током своје славне историје.

4. Конвенције представљају посебну врсту неписаних и неправних извора уставног права и то су норме које регулишу одређена уставна питања. За њих се сматра да су шире по свом појму од уставних обичаја и да обухватају односно састоје се из различитих навика, обичаја и праксе која регулише активности државних органа. Снага ових конвенција је у традицији, у ширини субјеката који их поштују и прихватају. Ове конвенције које регулишу делатност државних органа у Великој Британији су везане за три основне полуге политичког система: Круну, Владу и Парламент.¹⁸ Постоје бројне конвенције које у недостатку писаних норми, уставних прописа, регулишу парламентарну активност и односе најважнијих фактора у парламентарном систему Велике Британије. Таква је рецимо кон-

¹⁶ Ибид, стр. 255.

¹⁷ Ђорђе Тасић, „Да ли обичај може укинути закон“, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3/1937, стр. 221.

¹⁸ Др Рајко Кузмановић, Уставно право, Бања Лука, 1999. стр. 28.

венција да се Парламент састаје најмање једанпут годишње, да Краљица даје сагласност на законе, да именује председника владе из редова победничке партије на изборима, да Краљица не присуствује седницама владе и др.

III. ОСТАЛИ ИЗВОРИ УСТАВНОГ ПРАВА

Поред наведених извора уставног права који су претежно формални и више правни, за сваку грану права па и уставно право су важни и други извори који нису правни. Они су средство одбране од формализма и позитивизма у праву па и уставном праву. Међу овим осталим изворима, за уставно право су интересантни наука односно уставна (политичка) теорија али и идејни и политички програми, смернице и акти водећих политичких и других организација као и пракса.

1. Наука уставно права, односно његова уставна (политичка) теорија спада у важне ванправне чиниоце и изворе уставног права. Наука уставног права се не бави позитивним уставним правом, него проучава и објашњава најважније државне установе једне земље. Она није непосредни извор уставног права јер не ствара уставне норме и не регулише уставноправне односе, али је њена стваралачка моћ велика а такође и утицај у побољшавању разних друштвених установа.¹⁹ Наука уставног права анализира и законе, проучава потребе које условљавају њихово доношење али и ради на побољшавању, унапређивању постојећих државних, уставних институција. Наука, односно уставна теорија је важна зато што уставно право не може да се разуме само помоћу својих норми, онога што пише у њима. У позадини устава постоје одређене идеје, циљеви и идеолошке поставке које су уопштено изражене у облику теорије, разних теоријских концепција које стварају и заступају теоретичари који се баве уставном материјом. Без познавања тих теорија и концепција не може да се разуме ни уставно право али ни само функционисање уставних институција које имају ослонац и инспирацију у њима.

2. Идејни и политички програми и акти руководећих политичких и других организација такође заузимају место међу ванправним чиниоцима и изворима уставног права. То је зато што стварно уобличавање и функционисање правних, политичких и других институција не зависи искључиво од устава, а то важи и за понашање основних носилаца функција власти и управљања који се у томе руководе различитим смерницама,

¹⁹ Милован Миловановић, Државно право и начела спољне политике Краљевине Србије, Филип Вишњић, Београд, 1997. стр. 58.

програмским ставовима и опредељењима. Истина, јачање права, владавинe права и правне државе треба да значи и слабљење идеолошког утицаја и притиска различитих политичких партија и руководећих центара политичког (идеолошког) одлучивања и управљања. То је зато више карактеристично за прошлост, за комунизам и једнопартијски систем где је све било подређено вољи и директиви једне партије и њеног руководства. Са рушењем комунизма је срушена и једнопартијска диктатура па је у условима политичког плурализма ослабио идеолошки притисак бивших центара одлучивања на само право па и уставно право. Но и у новим условима демократског живота и политичког плурализма не значи да је престао потпун утицај политичких организација и њихових програма и идеологије. И у овим новим демократским условима разне партије и партијске коалиције преко државних органа, парламента, владе и сл. настоје да „легалују“ своје политичке и партијске програме и смернице и да их преточе у законе и најважније државне одлуке и акте. У земљама где се поштује устав и где влада уставност не сме да постоји таква веза и мешање права и политике, подређеност устава и правних аката државних органа одлукама, ставовима и закључцима партијских органа. Но и ако треба да се одвоји право од политике и идеологије, не значи да између њих нема „додира“ и да уставно право није под извесним идеолошко-политичким утицајем, да не трпи извесан притисак партијске политике, њеног програма као и идеолошко-политичких ставова и смерница руководећих центара партијског и политичког одлучивања.

3. Пракса је користан извор права па и уставног права зато што без ње теорија нема никаквог смисла јер тек у јединству теорије и праксе може нешто да се докаже и потврди као истинито или не. У том светлу треба посматрати и однос уставне праксе и теорије, односно науке уставног права. Пракса се ту појављује као реална примена, као остварење уставног права у животу, у реалним односима међу људима. Зато је пракса важнија уколико је „реалнија“, ближа самом уставном праву онаквом какво је оно стварно. Она је тада у правом смислу лице и наличје теорије или, како каже Ј. Ђорђевић, теорија у акцији и акција проверавања, негирања и превазилажења теорије.²⁰ Као што нема теорије без праксе тако нема ни праксе без теорије па су оне у нужном узајамном односу. Уставна пракса треба да помогне да се утврди однос између нормативног и стварног, оног што треба да буде и оног што јесте. Она треба да омогући да се дође до истине, стварног односа и функционисања уставних институција.

²⁰ Проф. др Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 32.

ГЛАВА ТРЕЋА

ОПШТА ПИТАЊА УСТАВА

І. ПОЈАМ И НАСТАНАК УСТАВА

1. ИСТОРИЈАТ УСТАВНОСТИ И УСТАВА

Устав по свом појму и називу је новија појава, међутим по свом пореклу је стара установа која прати развој државности, односно државе од њеног настанка. При томе је и сама еволуција назива устава дуга, датира још из античког доба и први такав назив се везује за Атину и њен устав. Истина, није доказано да ли су се устави Атине па и Спарте и других грчких градова – држава (Полиса), називали тако или другачије, али се уз њихову појаву везује настанак овог назива. У сваком случају овај назив, устав, се везује за античку и римску цивилизацију и потиче од латинског израза *constitutio*. Тим изразом су се у римској империји означавали изузетно важни и свечани акти императора (едикти) којим су регулисана поједина важна економска и политичка питања. Конституције су у ствари били сви важнији закони којим су регулисана питања државног и друштвеног уређења. Ова реч се среће и у другим језицима – енглеском, италијанском, шпанском, француском и др. и такође се везује за државу, њену организацију и функционисање. У ствари, још ближе порекло ове речи може да се нађе у римском праву које разликује, слободније речено уставна од других правила, она која уређују устројство државе, јавну власт (*rem publicam constituere*), од осталих (*legis scribere*).¹ У античком схватању устава најдаље су отишли Аристотел и Платон. У делима ових великана античке културе налазе се мисли посвећене држави, њеном уређењу и уставима. У тој античкој традицији устав се схвата као први, највиши и основни закон и као такав се разликује од обичних, редовних закона. Ово разликовање устава од обичних закона је настало заслугом

¹ Маријана Пајванчић, Уставно право I, Едиција универзитетски уџбеник, Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 1998. стр. 59.

античке цивилизације у којој су правила о државном и друштвеном уређењу (*politee*) и остала правила, закони (*nomoi*), две различите врсте аката. Познато је да је Аристотел употребљавао устав у овом значењу основног закона, вишег од свих других обичних закона, који одговара сваком поједином државном уређењу. Циљ сваког устава је да обезбеди владавину оних у чијим је рукама власт, а да сузбије оне који крше законе.² За Аристотела устав је мерило за разликовање државних заједница јер је држава заједница грађана везаних уставом па отуда, ако се промени устав, онда и држава постаје другачија, мења се.³ Овај Аристотелов устав, његова *politea* која је синоним за устав, показује какав је државни поредак, његова организација и по томе ја најближи ономе што је устав у данашњем значењу. И за Платона државна организација не може да се замисли без свог конституисања и одређивања надлежности њених органа, а то подразумева да се одреде државне власти и људи који ће их вршити, њихов број и начин њиховог успостављања да би се на крају утврдили и закони који треба да припадну свакој установи како би се по њима владали.⁴ После античке и римске империје и епохе губи се назив устав јер наступа дуга епоха неписане уставности, да би се у средњем веку, у духу тадашњих схватања везао и односио не на државу, него на цркву. Тај израз је у средњем веку преузела католичка црква за означавање општих прописа који су се односили на целу цркву или поједине њене области.⁵ Тако се овај израз помиње, користи и у Енглеској (као *avitae constitutionis* или *leges*) у доба Хенриха II и то у чувеним Конституцијама од Калдерона из 1164. и њима се означавају прописи којима се уређују односи између државе и цркве.⁶ Док се у средњевековном схватању устав више односио на цркву него на државу, дотле је Нови век прекинуо ту везу са црквом и устав везао искључиво за државу и њен поредак. То је било дело победничке грађанске класе која је окренула леђа цркви и њеним догмама и посветила се држави и њеном напретку. Та грађанска класа је ради своје друштвене и економске афирмације морала да се сукоби са феудалним поретком и избори се и за саму политичку еманципацију. У тој борби буржоазија је свуда више или мање истицала и захтев за уставом и уставним гаранцијама, признањем и поштовањем најважнијих права и слобода.

² Аристотел, Политика, књига четврта, 1289а, тачка 4 и 5. БИГЗ, Београд, 1984. стр. 88.

³ Ибид, књига трећа, 1276г, тачка 13. стр. 57.

⁴ Платон, Закони, књига шеста, 751 а-б, БИГЗ, Београд, 1990. стр. 164. теорију „Филип Вишњић“ Београд, 1995. стр. 12.

⁵ Коста Чавошки, Устав као јемство слободе, Институт за филозофију и друштвену теорију „Филип Вишњић“, Београд, 1995. стр. 12.

⁶ Ибид, стр. 12.

2. КЛИЦА УСТАВНОСТИ У СРЕДЊЕМ ВЕКУ – НАЈСТАРИЈИ ПОЛИТИЧКО-ПРАВНИ ДОКУМЕНТИ КАО КЛИЦА БУДУЋИХ УСТАВА

Још пре захтева за уставом које су истицале буржоаско-демократске револуције, као клице уставности могу да се сматрају и поједини важни правни и политички документи који су доношени како у раном средњем веку, тако и касније, у позној епохи феудализма. Међу тим првим документима, као најважнији се узима Magna carta libertatum (Велика повеља о слободама) од 1215. коју је енглеско племство извојевало у борби против владара Џона (познатог као Џон без Земље) и која га је заштитила од злоупотреба краљевске власти. Ова Повеља је важна и по томе што је њом владар признао још једну власт поред себе, један сабор архиепископа, опата, грофова, великих барона и других непосредних вазала круне. Поред бројних права која предвиђа, Повеља гарантује феудалној, световној и духовној, властели у Енглеској право да одобравају све ванредне порезе, намете које би монарх разрезао и наметнуо својим вазалима преко онога што су му по феудалном праву дуговали. Овим актом (Повељом) је предвиђено и право народа на побуну против краља уколико се не би придржавао њених принципа. Ово право на побуну у енглеској историји је одиграло значајну улогу и убрзало ликвидацију апсолутизма. Но ни ова Велика повеља о слободама није била сама по себи довољна за дефинитивну слободу човека, заштиту његовог интегритета и достојанства. На том путу коначног људског ослобођења од тираније власти и самовоље разних властодржаца важни су били и документи донети при крају феудалне епохе, у XVII веку и то опет у Енглеској. Међу тим документима најважнији су Петиција о правима (Petition of right) из 1628., Закон о неповредивости човекове личности (Habeas corpus act) из 1679., Закон о правима (Bill at rights) из 1689. и др. Ови акти су били и остали монументални политичко-правни документи који су предвидели бројна права за која се народ борио и изборио под вођством прво аристократије а касније и буржоазије. Петиција о правима и Бил о правима понављају принципе из Велике повеље о слободама, али сада у корист буржоазије која стиче нека важна права у енглеском Парламенту-одлучивање о спољној политици, војсци, порезу и др.⁷ Закон о неповредивости човекове личности (Habeas corpus act) из 1679. успоставља заштиту човека, његових права и слобода пред полицијом и судом, и он се с правом сматра клицом модер-

⁷ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 44.

ног кривичног права и кривичног процесног права. И наша средњовековна Србија се прочула по једном писаном документу који је у правом смислу, по својој материјалној садржини имао уставни карактер. Реч је о Душановом закону од 1349. и 1354. Из ових клица уставности појавиће се касније и први устави и ојачаће процес уставности у свету. Али то је донео тек XVIII век и то је био у правом смислу век уставности и устава. То је било време светлости и враћања вере у људски разум у коме се видела истинска снага која води људском прогресу и ослобођењу. Рационализам је начео и разорио свемоћ владара, њихове апсолутне власти и указао на демократско порекло власти, да је ствара народ и да јој додељује ограничена овлашћења и установљује начин њеног вршења.⁸ Тако се потврђује да људску историју, још од времена Грка и Римљана, обележава борба између слободе и ауторитета или, како каже Џ.С. Мил, борба између поданика и владе за одбрану од тираније политичких владара.⁹

Таква моћ, тиранија сваке власти, је опасна па се од ње треба заштитити, поставити јој границе. Та ограничења власти, границу моћи владара, по Милу поставља слобода, да би касније ту границу постављала уставна ограничења која предвиђају пристанак заједнице као услов за доношење политичких одлука.¹⁰ Да би се људи заштитили од опасности коју изазива власт требало је да њихова права буду проглашена светим и неприкосновеним како би била обезбеђена од оних који их угрожавају. Тако се дошло до идеје о једном писаном документу у коме би била свечано записана права и слободе које представљају границу власти, нешто што никаква власт не би смела да гази и ограничава. По неким ауторима, први писани устав у свету је Кромвелов Instrument of government из 1653. мада није никад заживео, док по другим ауторима прве писане уставе представљају основни закони (lois fondamentales de l'état) у Француској и уговори уставног карактера које су закључивале америчке колоније.¹¹ Без обзира да ли је први устав настао у Енглеској, САД или на другом месту он се брзо ширио по целој Европи и свету, захватајући скоро све земље, тако да данас може да се каже да нема земље која нема или није донела свој устав као највиши закон, правни акт са најјачом правном снагом.

⁸ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 29.

⁹ Џон Стјуарт Мил, О слободи, „Филип Вишњић“, Београд, 1988. стр. 35.

¹⁰ Ибид стр. 36.

¹¹ Проф. др Александар Фира, Енциклопедија Уставног права бивших југословенских земаља (I том) Уставно право Савезне Републике Југославије, Агенција „Мир и ИП Цветник“ Нови Сад, 1993. стр. 46.

II. ПОЈАМ УСТАВА

У земљама које имају писани, формални устав то је основни и највиши правни акт, најважнији политичко-правни документ. То је основни и највиши извор права који стоји на врху хијерархије свих других, извора који су испод њега и морају да буду с њим сагласни. Устав као писани, формални и прокламовани акт има највећу, најјачу правну снагу, тако да су остали правни акти по јачини испод њега и не могу му противуречити. Устав је основни акт једне земље, али и симбол правне државе, услов и извор уставности и владавине права. Зато се с правом каже да без устава нема ни уставности ни правне државе, владавине права. Сам значај устава за сваку земљу намеће и питање утврђивања његовог појма, његовог дефинисања. Код тог дефинисања устава постоје тешкоће јер ни један устав се не бави тиме пошто је то пре свега теоријско правно питање којим се бави наука уставног права. На устав може (и мора) да се посматра не само као правни феномен него и шире, као политички па и социолошки феномен јер је то један комплексан правно-политички акт.

Ови различити прилази се углавном издвајају и групишу у два главна значења, појма устава: формални и материјални, при чему се формални ограничава на формалне карактеристике устава, док се материјални везује за саму материју или садржину устава.

1. МАТЕРИЈАЛНО-ПРАВНИ ПОЈАМ УСТАВА

Овај материјални појам устава се везује за саму садржину, предмет односно материју устава, због чега се тако и назива. Ту се гледа шта чини садржину правила која уређују државну власт. У питању су најразличитија правила од уставног значаја која регулишу уставну материју, имају функцију устава, с тим да се налазе у различитим правним актима али и неписаном, обичајном праву. С обзиром на разноврсност односа који чине уставну материју (предмет устава), постоје и различите дефиниције устава у материјалном смислу. Већина њих се не руководи одређеним критеријумима, него просто набраја материју, оно што улази садржински у устав. Најопштије гледано, устав у материјалном смислу представља збир норми на основу којих је уређена организација једне државе, најчешће положај најзначајнијих органа државе, њихова овлашћења и међусобни односи као и однос према грађанима и, уопште, положај грађана

у држави.¹² За овај материјални појам устава је, дакле, важно да обухвати темељне друштвене односе и начела друштвено-економског и политичког регулисања. Код овако одређеног појма устава је неважно о каквим се правилима ради, где се налази уставна материја, да ли у једном или више правних и неправних аката, да ли су она донесена у иста или различита времена пошто уставни значај имају и најстарија правила попут разних обичаја, конвенција и др. Као што је речено, постоје различите дефиниције устава у материјалном смислу и све оне се углавном приближавају једном распрострањеном гледишту да устав по својој садржини регулише пре свега организацију државе, постојање, статус и међусобне односе њених највиших органа. И у нашој и у страној литератури има доста таквих дефиниција које устав своди на скуп правила о форми државе, њеним органима, њиховом статусу, надлежностима и односима према грађанима, њиховим правима и слободама. Тако Јелинек под уставом у материјалном смислу подразумева правила која одређују највише органе државе, утврђује начин њиховог образовања, њихове узајамне односе и домен деловања као и место сваког од њих у односу на државну власт.¹³ Слична је дефиниција коју даје J. Barthelemy и P. Duez, и по којој устав сачињавају правила која регулишу организацију и односе јавних власти а такође и утврђују и ограничења државних акција у корист појединаца.¹⁴ Неки писци овај материјални појам устава још више проширују и изједначају са самим појмом државног (уставног) права и његовим предметом. Тако А. Katz сматра да устав чине писане и неписане правне норме о основама, организацији и делатности државе као и положају грађана у држави.¹⁵ Поред оваквих гледишта која устав у материјалном смислу везују за државу, њену власт, њене органе и њихове међусобне односе, постоје и таква гледишта која устав стављају у однос према правном поретку, схватају га као основу за успостављање целокупног правног поретка. Док ова прва материјална гледишта инсистирају на вези устава и државе, ова друга инсистирају на односу устава и права. Тако Келзен под уставом у материјалном смислу подразумева правила која регулишу стварање општих правних норми (пре свега закона) и то оних које одређују законодавне органе

¹² Евгени Димитров, Устав и савремени политички системи, упоредни политички системи, Савремена администрација, Београд, 1983. стр. 56.

¹³ G. Jellinek, L'Etat moderne et le droit II Paris, 1913., r. 170.

¹⁴ Joseph Barthelemy et Paul' Duez, Troit de droit constitutional, librairie „Dalloz“ Paris, 1933. str. 184.

¹⁵ Katz Alfred, Staatsrecht – Grundkurs im öffentlichen Recht, 13 Aufl Heidelberg, 1996.

и поступак по коме се доносе закони.¹⁶ Најзад, постоје и гледишта о уставу која инсистирају на његовој вези са друштвом и по њима устав обухвата основне друштвено-економске односе као основу друштвено-економског уређења земље. Овакво материјално (социолошко) становиште о уставу је заступао Ф. Ласал када је тврдио да је устав однос друштвених сила једне земље,¹⁷ а не један формални докуменат који се поштује самим тим што има највећу правну снагу.

2. ФОРМАЛНО-ПРАВНИ ПОЈАМ УСТАВА

У формално-правном смислу, устав се одређује с гледишта правних својстава или квалитета својих правила. Устав у формалном смислу је један свечани документ, скуп правних норми које се мењају само ако се поступа по специјалним прописима који треба да учине ту промену норми тежом.¹⁸ Устав је најпре настао у материјалном смислу, дакле у том почетку је изражавао једно стање у коме још није дошло до настанка правог устава него је само могло да се говори о његовим зачецима. Зачеци устава у формалном смислу, као посебног формално-правног акта, се срећу још у Риму где се правила разлика између закона које је установљавала држава (*rem publicam constituere*) и обичних закона (*legis scribere*) да би се из ње искристалисао општи појам и израз *constitutio*. Из овог израза, *constitutio*, је и изведено значење устава у модерном смислу. Као такав, у формално-правном смислу, устав и није нужен (иако је већина устава таква), јер има и таквих устава, као у Великој Британији, који немају само писани карактер и чија правила нису систематизована у једном свечано прокламованом акту. У овом формалном смислу, устав је формално-правни акт најјаче правне снаге. То је писани, формални документ који омогућује сваком да се упозна са његовом садржином и нормама. Иако се устав у овом погледу најчешће појављује у облику јединственог и кодификованог текста, има и некодификованих устава, састављених из више уставних текстова највеће правне снаге који заузимају највише место у хијерархији правних аката и прописа једне земље. Пошто има и других формално-правних аката, треба их разликовати од устава у формално-правном смислу. Тако би се устав одређивао са становишта форме, облика у коме је и

¹⁶ Ханс Келзен, Општа теорија права и државе, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951. стр. 129.

¹⁷ Фердинанд Ласал, О суштини устава, издање српске Социјал-демократске странке, Београд, 1907. стр. 26.

¹⁸ Ханс Келзен, Општа теорија права и државе, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951. стр. 129.

изражен, али пре свега поступка по коме се доноси. Тако би устав био правни документ који се доноси и мења по процедури другачијој од оне по којој се доносе и мењају обични закони. Тиме се повлачи разлика између устава и закона и у материјалном и формалном смислу и то тако да уставна правила стоје према законским правилима као основно правило према изведеном.¹⁹ Та уставна процедура за доношење устава је сложенија и тежа од оне по којој се доносе остали акти. Устав у овом формалноправном смислу је различит од других аката и по томе ко га доноси. Њега не може да донесе било која институција, организација и сл. већ само највиши државни орган (уставотворац) јер је то акт државе. Устав се подједнако одређује и по својој садржини и форми, има и једно и друго својство, мада је формално-правни појам устава ближи класичном правном схватању правних аката. У овом формалном смислу устав је највиши правни акт који се налази у једном свечано прокламованом документу донетом од посебног органа и по посебном поступку и у коме су садржана начела о најважнијим државним органима, њиховој организацији и основним правима грађана.²⁰

3. ОДНОС УСТАВА У ФОРМАЛНОМ И УСТАВА У МАТЕРИЈАЛНОМ СМИСЛУ

За сваки устав је важно питање његове материје, али и форме, облика у коме је изражен. У принципу, нема устава који има само једно или друго својство јер форма и садржина свуда стоје у корелацији. То значи да се устав у формалном и устав у материјалном смислу подударају, да су једно исто. Иако би требало да буде тако има случајева, дешава се да се та два појма не подударају. Као што је познато, устав у материјалном смислу је током своје еволуције прешао пут од уставних обичаја преко разних писаних аката, докумената и повеља до самог формалног устава. На том путу његова садржина се мењала тако да никад није могла да се поклопи и са уставом у формалном смислу. Чак и под претпоставком да је у једном тренутку могуће у писаном и формалном уставу обухватити целокупну садржину устава у материјалном смислу (што је немогуће), врло брзо би услед развоја друштва дошло до раскорака између устава у формалном смислу као писаног документа и стварног, живог устава у материјалном

¹⁹ Слободан Јовановић, О држави основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 224.

²⁰ Др Максо Шнудерл, унив. проф., Уставно право ФНРЈ, књига прва, Универзитет Љубљана, Правни факултет, Љубљана, 1956. стр. 1.

смислу.²¹ Ово непоклапање устава у формалном и материјалном смислу је последица саме ширине и непрецизности садржине устава, његове материје, разноврсности и променљивости извора уставног права и сл.

Постоји и гледиште да ова два појма не само да се увек не поклапају, него и да се никад не поклапају. То је гледиште Р. Лукића, доајена наше послератне (после II св. рата) теорије државе и права, који истиче негативне стране тог поклапања устава у формалном и устава у материјалном смислу и то види у томе да би тада устав у формалном смислу практично укинуо устав у материјалном смислу и одузео *tu raison d'être*.²² Незгодна страна тог поклапања устава у формалном и устава у материјалном смислу, неразликовања форме од садржине устава је, по Лукићу, у томе што би устав у материјалном смислу постојао само у оним земљама у којима постоји устав у формалном смислу,²³ а не би га било у земљама где нема устава у формалном смислу, што није тачно.

4. ПОЛИТИЧКИ ПОЈАМ УСТАВА (УСТАВ У ПОЛИТИЧКОМ ПОГЛЕДУ)

Ово гледиште наглашава политичку суштину устава, његову стварну функцију, која је некад различита од његове формалне структуре и нормативних својстава. У овом политичком смислу, устав је усредсређен не на правни, него политички терен и живот јер се бави регулисањем најважнијих питања политичког живота, а пре свега политичке власти, њених носилаца и њиховим односом према другим чиниоцима (субјектима) политичког живота једне државе. Зато се устав појављује не само као правни, него и као политички акт или, боље рећи, правно-политички акт јер изражава одређену политичку структуру, односе снага водећих политичких групација у друштву. Најважнији задатак устава у овом политичком смислу је да разграничи државу од човека, сферу слободе и права човека, односно сферу слободног друштва од сфере државне интервенције.²⁴ Устав у овом политичком смислу треба да одражава облик владавине, постојеће државно уређење, организацију власти, својинску и

²¹ Др Миодраг Јовић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 20.

²² Др Радомир Лукић, Уставност и законитост, Београд, 1966. стр. 36.

²³ Ибид, стр. 36

²⁴ Проф. др Љубо Бавцон, Начела уставности и законитости, из зборника реферата: Политички систем социјалистичког самоуправљања и уставне промене, Савез удружења правника Југославије, друга књига, Београд, 1988. стр. 606.

друштвено-економску структуру и то би био онај стварни устав према коме би имао да се подеси и формално проглашени устав.

Сврха таквог устава у политичком смислу је да ограничи власт и спречи њену самовољу или, речено у слободној политичкој интерпретацији, да постави правила која обезбеђују фер-плеј у друштву. Дакле, то би била правила „игре“ по којима би се понашали политички субјекти у друштву. Политички одређен, устав открива везу са политичким животом, са државом и њеном влашћу и показује се у важној мисији да ограничи и усмери центре власти, да пре свега успостави контролу политичке власти.²⁵

5. СОЦИОЛОШКИ ПОЈАМ УСТАВА

Ово, социолошко, гледиште инсистира на вези устава и друштвене стварности, а не његовом свођењу на формално-правну структуру и његове норме. По њему, устав није формално-правни акт, документ, већ се наспрам таквог устава поставља стварни устав који му је често и супротстављен. Занимљиво гледиште о уставу у овом смислу је дао својевремено Фердинанд Ласал, вођ немачке социјалдемократије. Он је тврдио да устав (и закон) чини стварни однос сила које постоје у друштву, однос друштвених снага, тако да устав и закон по својој суштини не могу бити ништа друго него оно што су стварно.²⁶

На примеру Устава Пруске од 1850. Ласал је изоштрио ову разлику доказујући да стварни устав постоји као реални, фактички однос снага у друштву, а да је формални обичан лист хартије.²⁷ Све оно што се напише на листу хартије, а противуречи стварном уставу односно суштинском односу снага у друштву, по Ласалу није питање права, него силе и писани устав има смисла само ако одражава реални однос друштвених снага.²⁸

III. САДРЖИНА УСТАВА

Устав је општи правни акт и као такав обухвата норме па његову срж чини његов нормативни део. Тај нормативни део се састоји из уставних норми које су систематизоване у одређене јединице систематизације,

²⁵ Karl Loewenstein, *Political power and the governmental process*, Chicago, 1957. s. 70.

²⁶ Фердинанд Ласал, О суштини устава, издање Српске социјалдемократске странке, Београд, 1907. стр. 25-26.

²⁷ Ибид стр. 38.

²⁸ Ибид стр. 55.

почев од оних ширих ка најширим и највећим. Поред нормативног дела, норми, у уставима се налазе и неправни делови, одреднице идеолошко-политичког и програмског карактера, којима се указује на идејни смер устава или на његову позадину, оне друштвене снаге које стоје иза њега, обезбеђују му легитимност. Што се тиче нормативног дела устава, његове норме се одликују највећим степеном апстрактности у правном поретку сваке земље. На лествици правних норми, у сваком правном поретку та апстрактност се смањује гледано на доле, ка закону и нижим актима, подзаконским прописима који имају најмањи степен апстрактности, који су најконкретнији јер регулишу једну конкретну ситуацију. Устав и његове норме због своје апстрактности су и начелне, а то значи да се баве начелима и то оним на којима почива државно и друштвено уређење једне земље. За М. Јовичића, све уставне норме имају нормативни карактер, то су правне норме мада немају све елементе правних норми као остале норме (немају санкцију већ само диспозицију), а неке од њих нису чак ни правно формулисане јер имају идеолошко политичке или програмске назнаке.²⁹ У систематизици устава, анализи самих уставних норми могу да се уоче различите групе норми које нису истородне са становишта своје примене и дејства. Устави само ретко (ређе) садрже норме које се непосредно примењују пошто њих одликује апстрактност и начелност када постављају основе друштвеног и државног уређења. Уставне норме углавном нису непосредно применљиве, него претпостављају постојање, доношење закона који ће их разрадити и прецизирати начин њихове примене. Истина, има и непосредно применљивих уставних норми које су формулисане као и закон, оне су исто што и закон, као рецимо Амандмани VI и VII на Устав САД од 1787. који садрже конкретне прописе по којима оптужени има право на брзо, јавно и непристрасно суђење, укључујући и право на помоћ саветом и то пред поротом.³⁰ У односу на друге уставне норме, ове које се непосредно примењују су изузетак мада је њихово постојање важно за устав јер га тако приближавају позитивноправним нормама и дају му карактер општег правног акта који се примењује у стварности.

²⁹ Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 218.

³⁰ Видети Амандман VI и VII на Устав САД од 1787. преузето из Кратког прегледа америчког политичког система, Информативна агенција САД, 1989. стр. 44.

1. СТАНДАРДНА САДРЖИНА УСТАВА

Садржина устава је одређена конкретним друштвеним и политичким приликама једне земље при чему су уставотворци слободни у одређивању садржине устава и руководе се својим проценама да ли одређено питање треба или не регулисати уставом.³¹ За већину уставних писаца регулисање државне организације спада у стандардну уставну материју или садржину устава.

Све ван тог оквира, ван те сфере уставног регулисања, би припадало сфери слободног живота у коме су грађани слободни од утицаја државе и њене власти. У ствари, основни задатак устава је да разграничи сферу слобода од сфере државног регулисања и први устави су и настали као акт сузбијања самовлашћа, ограничења државне власти и гарантовања одређених неприкосновених људских права и слобода. Зато су устави на почетку углавном регулисали материју слобода и права грађана да би касније новији устави укључили и одредбе о државној организацији, њеној структури, органима, њиховом функционисању, надлежностима и њиховим међусобним односима. Ово је стандардна материја устава коју поштује већина устава мада има и појава проширивања и сужавања стандардне *materia constitutionis*. То је пре свега карактеристично за уставе после Првог светског рата који су у себе укључили и проблематику економских односа, обухватили одредбе о друштвено-економским односима као последици државног интервенционизма и јачања улоге државе у регулисању привредног живота. Тако устави од тада садрже и одредбе о својини као светом и неотуђивом праву у које не може нико, па ни држава да се меша и својим актима га ограничава. Поред својине, устави регулишу и друга питања из друштвено-економске сфере-планирање, управљање, расподелу дохотка и др. што је била пре свега одлика социјалистичких устава.

2. НЕСТАНДАРДНА САДРЖИНА (МАТЕРИЈА) УСТАВА

Поред стандардне материје устава коју прихватају скоро сви устави, има и појава проширивања, односно сужавања стандардне *materia constitutionis* или, простије речено, нестандардне уставне материје. Проширивање садржине устава, уношења у њега и питања која излазе из ок-

³¹ Мирослав Живковић, Мерило устава, Штампa, ГРО Култура, Београд, 1987. стр. 93.

вира регулисања *materia constitutionis* је последица напуштања либералне државе и њене концепције устава и уставног регулисања.

У случају проширивања стандардне уставне материје, уставотворац може у устав да унесе и она питања која се регулишу законом (па и подзаконским прописима) или, као Устав Француске од 1791. да у свом уводу, кроз Декларацију права човека и грађанина изрази и одређена природноправна схватања у виду начела и идеја које превазилазе оквире правних норми. Карактеристичан пример за уношење у устав материје која се регулише законом или чак и подзаконским прописима је Устав Швајцарске конфедерације од 1874. Тако, рецимо, у овом Уставу се забрањује производња, транспорт и продаја апсинта на целој територији Конфедерације, или да се слобода трговине и индустрије зајемчује на целој територији земље, или да су поште и телеграф у целој Швајцарској у надлежности федерације, да она осигурава изградњу мреже националних путева³² и др.

У ову групу устава може да се сврста и Устав Немачког Рајха (Вајмарски устав) од 1919. који, рецимо, детаљно регулише питање статуса државних службеника, верских заједница, образовања, школе и сл. што припада законском па и подзаконском регулисању.³³ Као пример сужавања стандардне уставне материје може да послужи Устав француске Треће Републике од 1875. који се састојао из три уставна закона међу којим се ни један од њих не бави регулисањем судске власти. Оваква ситуација је карактеристична и за земље које су се развијале под англосаксонском традицијом и чији уставни не садрже одредбе о правима и слободама јер се сматра да су та права и слободе гарантоване правима *common law*-а или чак и обичајним правом.

IV. СИСТЕМАТИЗАЦИЈА УСТАВНЕ МАТЕРИЈЕ

1. СТРУКТУРА – САСТАВНИ ДЕЛОВИ УСТАВА

Устав у правном смислу је писани правни акт, по форми то је свечано прокламовани акт који се доноси по посебном поступку који је другачији, тежи и сложенији од оног по коме се доносе закони. Устав се

³² Видети члан 31. 32б. 36 и 36а Устава Швајцарске конфедерације од 1874. преузето из књиге Конституције по света Универзитетско издателство „Св Климент Охридски“ Софија, 1994. стр. 19-73

³³ Видети чланове 128-134, 135-141, 142-149 Устава Немачког Рајха од 1919. преузето из књиге др Љубица Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992. стр. 353-377

на првом месту састоји из правних, уставних норми које су по својој садржини, материји разноврсне јер регулишу различите односе а по форми су са највећим степеном правне снаге. Уставне норме регулишу различиту материју, уставна питања и оне се формулишу у облику члана или параграфа. Члан или параграф је основна јединица или елемент устава и њиме се регулише неко уставно питање с тим да он може и да се даље уситњава, дели на ниже састојке и елементе. Члан или параграф по правилу регулише једно питање на уопштен начин, а ако се оно конкретизује и свестрано разматра, односно садржински рашчлањује, онда обухвата и ставове од којих је сваки за себе посебна норма. Члан или параграф у коме се врши неко набрајање, нпр. надлежност појединих државних органа и сл. се дели на још ситније елементе као што су тачке. Тачка се разликује од става јер је нижа, ситнија јединица и што следи после интерпункцијског знака (:) док став следи после тачке. При томе ова тачка се препознаје тако што испред ње долази цртица (-) као интерпункцијски знак. Чланови или параграфи осим што се уситњавају и деле на уже састојке, могу и да се удружују и групишу у шире целине уставних норми. Тако се више сродних чланова по садржини групишу у одељак или главу која не регулише једно конкретно уставно питање, него уређује једну целу сродну област односа. Једну главу би тако чиниле одредбе о слободама и правима грађана или органима власти и сл. Одељак или глава, за разлику од чланова или параграфа, као шири целина уставних норми има и свој посебан назив или наслов мада и у том погледу има изузетака. Такви су рецимо Устави Републике Црне Горе од 1992. и Републике Србије од 2006. који садрже посебне наслове за сваки члан, што није био случај са Уставом СР Југославије од 1992. или старим Уставом Србије од 1990. који испред својих чланова нису имали наслове. Неки устави одступају од овакве устаљене систематике уставних норми-чланова или параграфа у главе или одељке. Такав је рецимо Устав САД од 1787. који се састоји само из седам великих чланова обележених римским бројевима, с тим да рецимо члан I има чак десет одељка, члан II четири одељка, члан III три одељка и члан IV четири одељка³⁴ што говори да то и нису прави чланови, већ пре одељци (главе) с обзиром да садржински обухватају једну целину материје, уставних односа које регулишу. Ова терминологија Устава САД збуњује јер по њој испада да члан обухвата одељке а не обрнуто, но без обзира на ову терминолошку збрку, и америчке уставне норме се групишу у сродне целине или материју. Најшире, најкрупније целине уставних норми су делови и они обухватају одељке или главе с њиховим члано-

³⁴ Видети Устав САД од 1787.

вима. И делови као најшира целина уставних норми имају своје називе, као рецимо у нашем најновијем Уставу од 2006. Први део – Начела Устава; Други део – Људска и мањинска права и слободе, Трећи део – Економско уређење и јавне финансије, Четврти део – Надлежност Републике Србије, Пети део – Уређење власти, Шести део – Уставни суд, Седми део – Територијално уређење, Осми део – Уставност и законитост, и Десети део – Промена устава.³⁵ Као најшира целина норми у систематици уставне материје и делови су тематски хомогени, сродни. То значи да обухватају истородне норме које регулишу једну читаву област односа, што је правило, осим у случају дела који се односи на „Основне одредбе“ или „Опште одредбе“ који је тематски хетероген јер садржи норме којим се не уређује једна област односа, него постављају начела целокупног уставног уређења. Има и устава који немају делове, што значи да они нису обавезни у систематици уставне грађе. Поједини устави своје чланове или параграфе сврставају само у одељке или главе, као што је био случај са нашим Уставом СР Југославије од 1992. који је садржавао десет одељака или Устав Републике Србије од 1990. који је садржавао девет одељака.³⁶

Систематику уставне материје по деловима познају и неки страни устави као Устав Шпаније од 1978. који садржи чак десет делова,³⁷ мада и устави који немају делове већ само главе имају сличну систематизацију уставне материје.

2. ПРЕАМБУЛА УСТАВА

Устав као правни акт је првенствено нормативни акт који се састоји из прописа који регулишу уставну материју. Те норме се баве државом, њеним уређењем, органима и њиховим надлежностима и неки устави немају ништа више ван тих норми и нормативног дела. Други устави уз постојеће норме о државном уређењу додају и неке свечане декларације које зајемчују грађанска и политичка права људи.³⁸ За разлику од таквих, Устав САД-е од 1787. је добар пример прагматичног устава који има само норме – седам дугих параграфа и 26 амандмана, без икаквих пратећих декларација или повеља о правима грађана. Овом типу устава је припадао и Устав Немачке царевине од 1871. или Устав Француске од 1875. и таква

³⁵ Видети Устав Републике Србије од 2006.

³⁶ Видети Устав СР Југославије од 1992. и Устав Р. Србије од 1990.

³⁷ Видети систематику Устава Шпаније од 1978. Испания. Конституција и публичноправно законодавство, „Издаваштво“, „Век 22“, Софија, 1992.

³⁸ Евгениј Васиљевич Спекторски, Држава и њен живот, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2000. стр. 93.

структура устава се објашњава тиме да се устав не бави реториком, а што се тиче права грађана, њихово изостајање из устава је последица тога што су обухваћена и гарантована постојећим законодавством или судском праксом. Поред нормативног дела или, боље рећи, пре њега, у већини устава постоји један део који је по својој дикцији и форми слободнији, свечарскији, више ораторски. Тај део се обично назива преамбула устава. Преамбула је у ствари предговор за устав, увод у устав, с тим да оне нису исто формулисане нити се налазе на истом месту у уставима.

У нашем новом Уставу (као и у оном из 1990) преамбула претходи, формуласана је пре самог наслова устава с тим да, нормално, претходи и самом нормативном тексту устава. У неким другим уставима (САД, Швајцарске и сл.) преамбуле се налазе испод наслова устава и тиме и пре његовог нормативног дела.

Преамбуле се појављују с првим писаним уставима, најпре у Уставу САД од 1787. а после и у Уставу Француске од 1791. као и у многим каснијим уставима који су доношени широм Европе, Америке и осталих континената. Неки устав и формално, термилошки означавају овај део устава изразом преамбула (Устави Француске, Устав СР Немачке од 1949. Турске од 1961. Грчке од 1968. и др.) док неки други не помињу овај израз, али фактички садрже овај увод (Устав Шведске, Финске, Ирске, ДР Немачке од 1949. Пољске од 1952., Румуније од 1952., Бугарске од 1971., као и југословенски устав од 1963., и 1974.³⁹ Поред ових устава има и оних који немају преамбуле, већ садрже само нормативни део (нпр. Устав Белгије из 1831., Холандије, Луксембурга, Аустрије, Италије и др.). По својој форми преамбуле нису изражене правно, у облику норми, већ је њихов текст шири, тече континуирано и излази из оквира и обима норме. Али не само по форми, него и по језику, дикцији и стилу писања, преамбуле се разликују од норми јер уместо прецизне правне терминологије користе описан, декларативан начин изражавања. Преамбуле имају различиту садржину и у њима се открива и порекло самог устава, онај ко га доноси. То је најчешће народ, иза устава стоји воља народа као у Преамбули Устава САД-е од 1787. Неки устав се позивају и на Бога,⁴⁰ истичу да се доносе у име његове милости па се служе религиозном реториком у преамбули да би открили и објаснили своје порекло. Осим ознаке порекла, неке преамбуле се упуштају и у ближу или даљу историју народа и у њој, њеној славној традицији и величању њених успеха и борби налазе инс-

³⁹ Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 108.

⁴⁰ Видети Преамбулу Устава Швајцарске Конфедерације, од 1874.

пирацију за доношење устава. Неки уставни се везују и за водећу улогу и визионарске моћи и способности својих вођа – Мао Це Тунга у Кини или Хо Ши Мина у ДР Вијетнаму.

У уставима држава које су извеле револуције се истиче и тај моменат и то у виду осуда неправди ранијег режима, његове диктатуре, корупције, непотизма или капиталистичке експлоатације, империјализма па и феудализма. Устави некадашњих социјалистичких држава (Пољске, Румуније, Мађарске и др.) у својим преамбулама осуђују капиталистичко-експлоататорски систем а неки други (ДР Вијетнама, Кине, Монголије) говоре и о борби против империјализма и колонијализма. Устав Републике Србије од 2006. у својој преамбули истиче државотворну традицију српског народа (и равноправност свих њених грађана) и одлучност да се Косово и Метохија брани као неотуђиви део Србије и њених државних интереса.⁴¹

У вези сваке преамбуле се поставља и питање њене правне природе. Преовлађује став да она нема нормативни карактер јер претходи уставним нормама, долази пре њих, налази се на самом почетку устава. Она нема нормативни карактер јер није изложена у облику правних норми, већ је више дата у једној академској форми, декларативно изложена и са посебном дикцијом и фразама које нису својствене правничком изражавању. Декларативност преамбуле се објашњава њеном непрецизношћу, за разлику од правних норми које су прецизно, јасно утврђена правила понашања. Зато је за већину правних писаца који се баве преамбулом, она скуп декларативних изјава и ставова, чисто програмског карактера, усмерених на примену и важење у будућности.⁴²

3. УСТАВНИ АМАНДМАНИ

Уколико се устав мења путем уставних амандмана, онда и они чине саставни део устава, заједно са првобитним уставним текстом. Ти амандмани се додају на крају устава као његово продужење а не уносе се у уставни текст помешани са осталим нормама и као такви они логички и концепцијски следе важећи уставни систем.⁴³ Уставни амандмани имају снагу устава јер је то акт уставотворне власти. На то нема утицаја чињеница да се они не доносе истовремено кад и устав него накнадно.

⁴¹ Видети Преамбулу Устава Републике Србије од 2006.

⁴² Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 125.

⁴³ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 38.

Уставни амандмани представљају једну технику промене устава која се разликује од уобичајене уставне промене где све извршене измене и допуне представљају јединствен текст. Код промене устава путем уставних амандмана, основни уставни текст остаје формално неизмењен, али му се на његовом крају додају амандмани који чине додатак устава и утичу на његову садржину и физиономију. Амандмани су први пут примењени у Уставу САД-е од 1787. Он у почетку није садржавао одредбе о слободама и правима грађана, да би врло брзо преовладало схватање да и ова питања треба уставно да се регулишу. Тако је 1791. донето првих десет амандмана на овај Устав и они су у правом смислу чинили Закон о правима (Bill of rights) а донети су по угледу на декларације права које су раније прогласиле неке од бивших америчких колонија као нпр. Вирџинија или Пенсилванија. Са праксом уставних амандмана у САД-е се наставило и касније, и до данас је поред ових десет амандмана усвојено још шеснаест, тако да је до сада усвојено укупно двадесет шест амандмана на Устав САД-е од 1787. Поред амандмана постоје и други додаци или прилози који се сматрају саставним делом уставног текста. Ови додаци се обично доносе истовремено кад и сам устав и по поступку доношења основног уставног текста и као такви се разликују од уставних амандмана који се доносе, усвајају после ступања на снагу устава. Уставне амандмане познаје и наша уставна пракса и они су примењени у току уставне реформе која је спроведена 1967., 1968. и 1971. и која је битно променила уставну слику земље, њен уставни систем пројектован Уставом СФРЈ од 1963. Ради се о амандманима на Устав СФРЈ од 1963. (њих 42) и они су били последица крупних друштвених промена које су у међувремену извршене и које су утицале да основни уставни текст постане превазиђен и неадекватан новонасталој друштвеној ситуацији земље. Уставни амандмани могу да се употребљавају на различите начине, тако да постоје неке карактеристичне врсте које познаје уставна пракса многих земаља. Тако се амандмани најчешће употребљавају у смислу допуне, побољшања уставног текста и то најбоље одговара изворном значењу овог израза. Овако употребљени амандмани не „дирају“, не ремете основни уставни текст, већ га само допуњују, разрађују и обезбеђују његову дуговечност тиме што регулишу ону материју која није регулисана уставом. У природи овако схваћеног амандмана је да допуњује, попуњава, а не да мења устав. Овакво схватање је пре свега преовладало у уставним амандманима на Устав САД-е од 1787. Међутим има и таквих амандмана којима се мења текст устава и у њима се изричито наводи које се одредбе из првобитног уставног текста мењају. Овим амандманима се или брише постојећа уставна норма или се уместо постојеће доноси нова која је замењује.

V. СВОЈСТВА УСТАВА

У уставу као правно-политичком акту су распоређена и правна и неправна својства због којих је он и правни акт, али и идеолошко-политички документ. Устав треба да буде више правни, а мање идеолошко-политички акт, али сви уставни нису у том погледу истоветни. Разлике постоје између старијих и нових устава, буржоаских и социјалистичких, али и самих капиталистичких као и сада углавном бивших социјалистичких земаља. Социјалистичке државе се у том погледу мање разликују јер су њихови уставни углавном прављени према једном клишеу уставности који је дао СССР и његов устав (Стаљинов устав) на који се гледало као на „савршен узор“. По том узору, у социјалистичким уставима од почетка па све до њиховог краја има доста идеолошких премиса, партијско-политичке фразеологије комунистичке партије која је била једина на власти, што је непотребно оптерећивало уставну материју и умањивало њен правни карактер. Што се тиче буржоаских устава, и они су у том погледу имали своју еволуцију мада су се у целини више сачували од ризика да се не претворе у политичке памфлете и идеолошке реквизите својих доносилаца. У целини може да се каже да сваки устав садржи не само правне, него и ванправне елементе (својства). Адекватна комбинација правних и неправних својстава устава утиче и на саму његову реалност. Уколико устав има више правних својстава у себи, ако је првенствено општи правни акт односно позитивноправни текст, то ће и више да се одликује реалношћу него онај у коме претежу елементи идеолошко-политичког и програмског карактера.⁴⁴

1. Правна својства устава

Устав је у правном смислу највиши општи правни акт из кога произилази целокупан правни поредак. Он стоји на врху пирамиде општих правних аката. Он је то захваљујући томе што је то акт суверене државне власти. Као такав, устав има већу правну вредност од свих других позитивноправних норми. Он има највећу правну снагу и као такав одређује и сопствену правну снагу јер је његов доносилац правно слободан, суверен и независан правом.⁴⁵ Устав установљава правни поредак једне

⁴⁴ Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 286.

⁴⁵ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. стр. 41.

земље, све остале њене акте, али је и основ и за оцену њихове уставности, односно сагласности с њим. Тиме устав као акт најјаче правне снаге може да изазове санкционисање аката ниже правне снаге који нису сагласни с њим а то се постиже механизмом судске (уставносудске) власти, институцијом оцене уставности аката, пре свега закона који су испод устава. Овакав устав као израз првобитне и правно неограничене власти иступа према другим општим актима као *lex fundamentalis* i *lex superior*.⁴⁶ Уставна власт је изворна, установљавајућа, а све друге су ниже и из ње изведене. Устав се тако схвата као врховни закон који стоји над свим другим законима и у њему сви други прописи налазе своју основу јер су испод њега, не могу му противуречити нити га изменити или укинути. На бази устава и његових норми се доносе правила и прописи осталих грана права као, рецимо, управног, кривичног, грађанског, породичног и др. права. Устав претходи тим другим актима, стоји над њима, на врху хијерархије свих аката јер је то акт оригинарне-уставотворне власти која није дужна да се повинује никаквој спољној ни унутрашњој власти. Устав је основни и највиши правни акт земље јер регулише уставну материју која покрива све сфере државе-економску, политичку и др. и која директно или индиректно утиче на регулисање односа или материје свих других грана права. Битна правна својства устава се односе и на то ко доноси устав и како се он доноси и мења, по ком поступку. Устав као највиши нормативни акт доноси посебно за то овлашћен орган-уставотворан орган или власт и то може да буде било посебно за ту сврху изабрана уставотворна скупштина или редовно изабрана скупштина, али у функцији уставотворног органа, док је некад то могао да чини и шеф државе, монарх у случају тзв. октроисаног устава. Устав се, правно гледано, доноси по сложенем, споријем и компликованијем поступку од оног по коме се доносе закони и други акти. Углавном, устав се доноси у више фаза: фаза иницијативе, фаза предлога, предлагања и сама фаза усвајања устава. Као што се доноси по посебном поступку, тако се устав и мења по такође строгом, строжем поступку. Сврха и овог поступка је да се истакне озбиљност уставног документа, да се ради о акту који обезбеђује стабилност друштвеног поретка, очување одређених интереса и односа који су важни за сваку државу.

⁴⁶ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 1999. стр. 75-70.

2. Неправна својства устава – устав као идеолошко-политички и програмско-декларативан акт

Устав није само општи правни акт, него је и израз одређене идеологије и политике јер иза њега стоји одређено схватање и поглед на свет, друштво и односе у њему. Устави су на почетку означавали прелаз из вануставног у уставно стање, из апсолутизма у режим ограничене монархије или буржоаско-демократске републике па су у себи имали и печат једне нове идеологије настале на рушевинама феудализма. И касније устави су били више или мање идеолошки одређени и имали одређену политичку инспирацију и тиме карактер идеолошко-политичког документа. Идеологизација устава је карактеристична како за прве, буржоаске, тако и касније, социјалистичке, уставе али и оне који су доношени у низу земаља после Другог светског рата.

И у теорији и пракси већине савремених капиталистичких устава се отворено уочава овај идеолошко-политички аспект, а то је још више изражено у социјалистичким уставима и социјалистичкој уставној теорији и литератури која истиче да је устав основни закон земље али истовремено и политички и идеолошки документ.⁴⁷ Устави као идеолошки и политички акти по правилу теже очувању status quo-а и то је било карактеристично пре свега за буржоаске уставе након стабилизације буржоаског поретка и власти коју су отели од феудалног племства, а касније бранили од насртаја радничких покрета и њихове идеологије која је позивала раднике на „свети рат“ против капитализма. Устав у неправном смислу, као израз одређене идеологије и политике, може да се бави прошлошћу али и садашњошћу и будућношћу. Међутим, неки устави имају и програм за будућност, потребу да гледају испред себе и то је одлика револуционарних устава који имају веће амбиције и потребу да пројектују идеолошко-политичке циљеве за будућност. Такви устави су програмски акти, програми за будућност, а не акти који одражавају постојећу стварност и њој су прилагођени. Истина, програмски карактер и оријентацију немају само револуционарни устави, него је то више или мање одлика сваког устава.

⁴⁷ Н.П. Иваншчева, Основные черты конституции зарубежных социалистических стран. Саратов. 1973. стр. 40.

VI. ВРСТЕ УСТАВА

У науци уставног права и уставно-правној литератури до данас су се искристалисале различите поделе, класификације устава тако да може да се говори и о постојању различитих устава. Према већини уставних писаца, постоје класичне и новије или модерне класификације и теорије о уставима и у оквиру њих груписање устава и њихово разврставање према различитим критеријумима. Овакве теорије и класификације устава усвајају и заступају и наши уставни писци и професори уставног права: Ратко Марковић са Правног факултета у Београду, Маријана Пајванчић са Правног факултета у Новом Саду, Драган Стојановић са Правног факултета у Нишу, Славко Лукић са Правног факултета у Подгорици и др. мада има и другачијих прилаза и гледања на питање поделе и врсте устава. У томе се донекле издваја Рајко Кузмановић са Правног факултета у Бањалуци који је изложио нешто другачију, занимљиву и продубљенију теорију и класификацију устава. Он разликује примарне и секундарне класификације устава⁴⁸ и у оквиру њих даље разрађује и групише уставе према различитим критеријумима.

Примарну поделу устава он изводи према настанку, начину доношења и суштини устава док секундарну изводи према формално-правном, социолошко-правном и политичко-правном критеријуму.⁴⁹ У оквиру ове класификације Р. Кузмановић помиње различите поделе, врсте устава које заслужују да буду поменуте поред ових општеприхваћених које уважава и наша уставноправна наука. Пре класичних а и модерних теорија о уставима (њиховим врстама) заслужује да се помене и схватање, теорија о уставу коју на сасвим оригиналан начин излаже наш истакнути правни теоретичар проф. Коста Чавошки. Он излаже интересантно гледиште о уставу у оквиру кога могу да се издвоје његова различита значења па донекле и његове посебне врсте. Тако К. Чавошки разликује: а) устав као облик и организацију политичке заједнице; б) устав као основни закон; в) ограничавајући устав као претпоставку уставности и г) легитимни устав слободе. Устав као облик и организација политичке заједнице би био такав чији је циљ обликовање и уређивање државе, њених највиших органа власти⁵⁰ и то би био онај изворни облик устава у значењу атинског устава (politea) који се односи на државни поредак, односно уређење једне др-

⁴⁸ Рајко Кузмановић, Уставно право, Бања Лука, 1999. стр. 59.

⁴⁹ Ибид стр. 59.

⁵⁰ Коста Чавошки, Устав као јемство слободе, Институт за филозофију и друштвену теорију „Филип Вишњић“ Београд, 1995. стр. 13

жаве. Устав као основни закон се издваја од других обичних закона у том смислу што се схвата као врховни закон земље који доноси сам народ и који стоји и над самом владом и законима, тако да се забрањује законодавцу који доноси обичне законе да може да утврђује и мења сам облик државе и то по уобичајеном законодавном поступку.⁵¹

Устав је основни и највиши закон земље, али и извор свих других потоњих аката који се доносе иза њега па тако постоји и ограничавајући устав као дело конституишуће власти (уставотворне) који се разликује од тих других аката који су израз и дело конституисане власти.⁵² Ова прва (конституишућа) утемељује државу и све њене власти а ова друга (конституисана) у складу са уставом доноси и извршава законе и решава спорове који произилазе из таквог извршења закона.⁵³ Ограничавајући устав садржи ограничења за све власти јер поставља границу преко које те власти не смеју да пређу а у интересу очувања основних слобода и права грађана. Ова ограничења свих власти су садржана у уставу јер свака власт само у уставу налази своју границу и тако стиче услов да буде уставна, да постане ограничена влада.⁵⁴ И на крају, устав се појављује и као јемство слободе и то би био устав слободе, акт који утемељује слободе, па зато први, најранији уставни нису били ништа друго него *constitutio libertatis*.⁵⁵

А. КЛАСИЧНЕ ТЕОРИЈЕ О ВРСТАМА УСТАВА

У оквиру ове класичне теорије о врстама устава до данас постоји неколико класификација које су актуелне и данас, с тим да неке од њих имају више историјски него теоријски и практични значај. Међу овим класичним теоријама о врстама и подели устава издвајају се следеће:

1. ПИСАНИ И НЕПИСАНИ УСТАВ

Подела на писане и неписане уставе спада у оне најстарије, најраспрострањеније теорије о врстама устава. Писани уставни су они чија су правила утврђена у једном или више писаних докумената, док би неписани уставни били у ствари обичајни уставни, настали од обичаја и других неписаних правила. Ова подела је изведена према форми, облику у коме је

⁵¹ Ибид стр. 16-19

⁵² Ибид стр. 22

⁵³ Ибид стр. 23

⁵⁴ Ибид стр. 24

⁵⁵ Ибид стр. 31-32

устав изражен: писани је у писаној форми а неписани у форми обичаја. Ова подела више није актуелна јер данас доминирају писани уставни акти каква је већина у свету па се она више помиње из историјских разлога. Она је настала из упоређивања континенталног, пре свега француског са енглеским Уставом као изразитим примером неписаног устава. На тој подели су највише инсистирали енглески уставни писци да би истакли равноправни значај и постојање свог устава и уставности. Насупрот тврдњи неких континенталних писаца, пре свега француза Алексиса Де Токвила да у Енглеској не постоји устав⁵⁶ у уобичајеном смислу речи, Енглези (Џејмс Брајс и др.) су развили своје схватање о уставу које се разликује од француског схватања устава. Тако су Енглези развили другачије, своје гледиште о уставу доказујући да оно француско није и једино. Тако устав постоји и онда кад није утврђен у писаном, формалном и прокламованом тексту, па право на назив устав имају и пракса, обичаји и конвенције уставног карактера.⁵⁷

Иако данас преовлађује писани устав, већина уставних писаца сматра да не постоји искључиво писан и искључиво неписан устав, већ да се ради о комбинацији писаних и неписаних елемената устава при чему је различит удео једних и других. Писани елементи у сваком случају преовлађују мада се срећу и неписани елементи, попут уставног обичаја.

2. ЧВРСТИ И МЕКИ УСТАВИ

Ова подела устава је изведена према процедуралној основи, начину, процедури промене једног устава – да ли се мења по тежем или лакшем поступку. И ова подела устава се везује за Џејмса Брајса који је први употребио израз чврст (*rigid*) и мек (*flexibile*) и тиме поставио основу за разликовање устава на оне који се теже и оне који се лакше мењају, при чему би Велика Британија спадала у земље с меким уставом, где се не прави разлика између уставних и обичних закона. Ово гледиште о меким (гипким) уставима је израз енглеске праксе по којој се устав може не само заснивати и допуњавати конвенцијама, него и да се писани делови устава могу да мењају на исти начин на који су и донети, као обични закони.⁵⁸ По овој подели, чврст чврст устав би био непроменљив или тешко променљив, док би мек устав био лак, лакше променљив устав.

⁵⁶ Алексис Де Токвил, О демократији у Америци, Издавачка књижарница „Зорана Стојановића“, Сремски Карловци, 1990. стр. 90.

⁵⁷ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 12-13

⁵⁸ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 13

Већина устава спада у категорију чврстих устава, с тим да и међу њима постоје разлике у степену чврстине с обзиром да су негде ти услови за промену устава нешто тежи од оних за промену обичних закона, док су негде веома тешки, тешко се испуњавају. Иако већина устава у свету спада у чврсте уставе, изузетно има и таквих за чију промену се не траже посебни услови. Тој категорији припада рецимо Устав Народне Републике Кине од 1975. јер за његову промену коју врши Национални народни конгрес није предвиђен никакав посебан поступак.⁵⁹ Већина устава је чврста, без обзира на степен њихове чврстоће, док би меки уставни били само један изузетак где се између њих и обичних закона не прави разлика. То је енглеска доктрина и Велика Британија је колевка меког устава јер ту Парламент може обичним законом да регулише уставну материју онда када уопште није регулисана законом или када је већ раније регулисана законом, с тим да се новим законом мења таква регулатива. Овакво схватање о меком, лако променљивом уставу је у Великој Британији последица гледања на Парламент као суверен орган, онај који има власт да одлучује о томе шта је устав и шта улази у њега. Док је у већини земаља парламент испод устава, у Великој Британији то није случај баш захваљујући енглеској традицији по којој и уставни и обични закони имају исту правну снагу и да је само Парламент арбитар уставности и да само он одлучује шта јесте а шта није по уставу. Меки уставни су, поред енглеске праксе, били својствени и социјалистичкој пракси и уставности. Поред малопре поменутог Устава Кине од 1975. и совјетски уставни до 1936. год. су имали својство меких устава. По проф. К. Чавошком, ова подела на чврсте, круте, и меке или гипке уставе је последица разликовања уставотворне од законодавне власти.⁶⁰ Уставотворна власт је виша у односу на све друге, и ове друге власти из ње произилазе. Ту власт врши посебан орган, најчешће уставотворна скупштина која одлучује у посебном и сложенијем поступку од оног по коме ради и доноси законе редовно законодавно тело које врши законодавну власт. Законодавна власт коју врше обичне скупштине, доноси законе на начин који је једноставнији од оног по коме се доноси и мења устав од стране уставотворне власти. У оним земљама које не разликују уставотворну од законодавне власти, као у Великој Британији, Парламент је истовремено и законодавни и уставотворни орган па се ту устав лакше мења, односно може стално да се мења јер се

⁵⁹ Миодраг Јовичић, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“ Београд 1984. стр. 275.

⁶⁰ Коста Чавошки, Устав као јемство слободе, Институт за филозофију и друштвену теорију, „Филип Вишњић“, Београд, 1995. стр. 11.

по форми и поступку по коме се доноси и мења не разликује од обичног закона.⁶¹

И ова теорија о чврстим и меким уставима се критикује тако да је све мање прихваћена. Полазећи од самог појма устава, може да се закључи да он може и мора да буде само чврст, истина не у апсолутном смислу. Ако то није, ако није чврст, онда значи да може да се доноси и мења као обичан закон па се онда губи разлика између њега и закона.⁶² Тада такав устав не може да буде основ уставности нити тада може да се спроведе контрола уставности закона јер закони тада немају нешто више изнад себе према чему ће да се упоређују и доводе у склад.⁶³ Без обзира на то што мора да буде чврст, сваки устав је више или мање и еластичан. Еластичност је својство устава да се стално прилагођава стварности земље, чак и без неопходних промена свог текста. Зато и сви чврсти устави поседују и одређен степен еластичности иако је то привидно неспојиво с њиховом чврстином.

Б. НОВИЈЕ ПОДЕЛЕ УСТАВА

Поред ових класичних теорија о врстама устава, постоје још неке друге поделе према различитим критеријумима. Ти критеријуми су разноврсни: формално-правни, политичко-правни, социолошко-правни и др. или се односе на облике државе, њене владавине (уређења и сл.) или на то ко и како доноси устав итд. Гледано с формалног становишта, према формалном критеријуму, облику у коме је устав изражен – једном или више правних документа, разликује се следећа подела:

1. Кодификовани и некодификовани устави

Кодификовани устав би био такав устав који се састоји из јединственог акта у коме су садржане уставне норме, док је некодификован устав онај чије су норме садржане у два или више аката истородног карактера.⁶⁴ Модерни устави су углавном кодификовани и састоје се из једног сређеног, систематизованог текста који најчешће носи назив устава мада се срећу и други називи: основни закон, облик владавине, инструмент влада-

⁶¹ Ибид, стр. 11.

⁶² Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1994. стр. 36.

⁶³ Ибид стр. 36.

⁶⁴ Евгени Димитров, Устав и савремени политички системи, Савремена администрација, Београд, 1983. стр. 59.

вине и др. Некодификовани, хетерогени устави су реткост и мало је таквих устава који су састављени из више уставних текстова. Код некодификованих устава у погледу карактера њихових прописа су могуће две различите ситуације:

а) Код ове прве, различити прописи су највеће правне снаге, веће од закона и од њих се разликују како по поступку доношења, тако и по ономе ко их доноси. Карактеристичан пример некодификованог устава састављеног из више уставних текстова је Устав Француске III Републике од 1875. Овај устав се састојао из три посебна уставна закона: Закона о организацији Сената од 24. фебруара 1875., Закона о организацији јавних власти од 25. фебруара 1875. и Закона о односима јавних власти од 16. јула 1875. У ову групу устава спадају и уставни текстови у Шведској који су имали уставни ранг и карактер равноправно са основним уставним текстом, а то су Закон о Риксдагу од 1866. Закон о наслеђивању од 1810. који је регулисао редослед долажења на престо чланова краљевске куће Bernadotte као и Закон о слободи штампе од 1949. Слично је било и у бившој Чехословачкој где је поред Устава од 1960. у важности било још шест посебних уставних закона донетих у периоду 1968-1970. којим је Устав делимично допуњен односно измењен.⁶⁵

И за нашу Југославију из периода 1953-1963. је била карактеристична оваква ситуација где је у важности било више уставних докумената. Наш уставни систем у то време је био дело једног уставног дуализма и компромиса. Поред Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти од 1953. у важности су били и неукинути делови Устава ФНРЈ од 1946. (главе од I-V) као и Закон о судовима од 1954. који је садржавао уставна начела у судовима.

б) Другу групу земаља са некодификованим уставом чине оне код којих постоје различити акти, али се они нити називају уставом нити се одликују већом правном снагом од обичних закона, већ се од њих разликују само по томе што регулишу поједина уставна питања. То је случај са Уставом Израела који се састоји из петнаест различитих докумената (закона) донетих у периоду 1948-1965. У ту групу спадају и неке друге земље као Канада, Нови Зеланд, Шри Ланка и др., које своје уставно уређење по узору на Велику Британију изводе из некодификованог устава.

Према начину доношења устава разликују се три врсте устава и то је следећа њихова подела:

⁶⁵ Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 23.

2. Октроисани устави, уставни пактови и народни устави

Ова подела има више историјски значај и није више актуелна јер се устави све мање разликују по критеријуму ко их доноси. Гледано историјски, могу да се уоче две потпуно различите уставне традиције: слободарска и неслободарска. У овој првој, лебаралној, демократској и правној европској, устав је ограничење сваке власти, али и утемељење и јемство слободе, а у другој (неслободарској) изражава самодржавље, тиранију и неслободу.⁶⁶ Ови други устави су оличење самовоље власти и непоштовања закона и људских слобода, синоним за режим једне личности која не признаје никакве границе и која све што пожели може да учини законом али и да исто тако својом вољом то и промени.⁶⁷ То би био тај тзв. октроисани устав који владар може да донесе, да га подари али и укине кад му се прохте и он је као такав акт, дело његове милости. То је једностран акт монарха, али је најчешће диктиран револуционарним захтевима маса и њиховом жељом за демократизацијом постојећег режима.⁶⁸ Овом типу припада француска Уставна повеља (Charte constitutionnelle) од 1814. коју је након Наполеона дао нови француски краљ Луј XVIII али и Устав Краљевине Југославије од 1931. који је народу подарио краљ Александар Карађорђевић након двогодишње диктатуре.

Уставни уговор или пакт је такође тип монархијског устава који представља једну врсту споразума између монарха с једне и представника народа, односно буржоазије с друге стране, коју оличава парламент. Ови уставни документи значе извесан помак у односу на претходне уставе јер узимају у обзир и вољу народа, односно парламента па тако подразумевају и одређена ограничења монархове власти. Ови акти су карактеристични за оне уставне и политичке ситуације када ни монарх није у стању, није довољно јак да сам подари или наметне народу устав какав жели, али то ни парламент с друге стране није у стању да учини без споразума са монархом. То је, дакле, једно стање равнотеже снага које се не решава одмеравањем снаге између парламента и монарха, него једном врстом компромиса, њиховог договора. Том типу устава припада рецимо Уставна повеља Француске од 1830. коју је након Јулске револуције, по збацивању краља Карла X усвојила Народна скупштина а на коју се обавезао и

⁶⁶ Коста Чавошки, Устав као јемство слободе, „Институт за филозофију и друштвену теорију“ Филип Вишњић, Београд, 1995. стр. 128.

⁶⁷ Ибид стр. 128.

⁶⁸ Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 52.

прихватио је његов наследник Луј Филип Орлеански.⁶⁹ Овом типу припада и Устав Пољске од 1791. изгласан од стране Велике скупштине и проглашен од краља или Устав Француске, од 1791. који је такође имао компромисни карактер јер је, и поред укидања племићких привилегија и феудалног режима, задржао монархију.⁷⁰ И Устав Краљевине Србије од 1888. је био дело компромиса између краља Милана и радикалске опозиције, а то важи и за Устав државе СХС од 1921. који је био заједничко дело регента Александра Карађорђевића и Уставотворне скупштине, једна врста њиховог компромиса, мада је регент Александар био одлучујући уставни чинилац и пресудно утицао на доношење тог првог устава.

Устав као израз народне суверености (народни устав) је тековина револуције која је увела народ на историјску позорницу. Тај принцип је дело Француске револуције која је прогласила да је народ суверен, да њему припада највиша власт. Пошто сувереност припада народу а доношење устава је израз те суверености, постоје и различити начини како да народ може да оствари то своје право на доношење устава. Један начин би био путем непосредне демократије и то би било непосредно одлучивање грађана о прихватању устава на скупштини свих грађана. То је случај са тзв. *Landsgemeinde* у швајцарским кантонима које грађани непосредно усвајају на својим скупштинама или са колонијалним статутима америчких државица који се такође усвајају на скупштинама свих грађана.⁷¹ Други начин усвајања устава од стране грађана је путем референдума. Референдум је први пут примењен код доношења Устава САД-е, у случају две државе: Масачусетс и Њу Хемпшајер, мада је он ту комбинован и с улогом уставотворне скупштине која је образована са задатком да припреми текст устава о коме су се грађани непосредно изјашњавали.⁷² Идеја и пракса референдума је прихваћена и у Француској приликом доношења њеног Устава од 1793. а Швајцарска је традиционално привржена референдуму путем кога се усваја како савезни устав, тако и устави већине кантона.

⁶⁹ Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 53.

⁷⁰ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1994. стр. 51-52

⁷¹ Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 57.

⁷² Ибид стр. 57-58

3. Монархијски и републикански устави

Ови устави су сами по себи разумљиви па тако и не траже посебно објашњење. Монархијски устави успостављају монархијски облик владавине, с наследним монархом, док републиканске уставе карактерише положај шефа државе који је изабран са ограниченим мандатом. Овакве републике могу да буду или парламентарне (нпр. Италија), скупштинске (Швајцарска) и председничке (Француске, САД-е и сл.)

4. Монократски и дијархијски устави (заснивани на принципу јединства односно принципу поделе власти).

Ови први, монократски устави су ређи (нпр. Устав Саудијске Арабије од 1961.), углавном су исчезли и они у личности монарха, султана, принца или аутократе уједињују сву власт. Они оличавају систем недемократског јединства власти у корист извршне власти или, једноставно речено, аутократски (монократски) режим у коме државом управља једна личност. Насупрот њима, неки други устави су успоставили систем демократског јединства власти али у корист скупштина и то је тзв. скупштински систем власти који познаје Швајцарска или су раније примењивале бивше социјалистичке државе (СССР, СФРЈ, Румунија, Бугарска и др.) Ипак, већина устава предвиђа организацију власти засновану на принципу њене поделе а једну врсту таквог устава чини и тзв. дијархијски устав. То је устав који успоставља једно двовлашће (власт два органа) и где се губи једна од подељених власти (али не извршна), и то је по неким оценама био случај са Француском по Уставу од 1958. или Кипром, по Уставу од 1960.⁷³

У оквиру ових устава који предвиђају организацију власти засновану на принципу поделе власти могу да се разликују и они с председничким или парламентарним режимом, у зависности од тога да ли је код њих извршена крута (чвршћа) или гипкија, еластичнија подела власти.

5. Федерални и унитарни устави

Ова подела је извршена према облику државног уређења: да ли се ради о федерацији или унитарној држави. Федералној држави одговара федерални а унитарној унитарни устав; први је сложенији јер обухвата сложену, разуђену структуру власти и друштвено-политичких односа из-

⁷³ Др Рајко Кузмановић, Уставно право, Бања Лука, 1999. стр. 66.

међу више државних субјеката, док је овај други једноставнији јер утврђује једноставнију структуру власти у којој постоји само један центар власти, уз извесан степен њене децентрализације.

У оквиру ових новијих, модернијих подела устава издвајају се још неке карактеристичне и занимљиве врсте устава које су изведене према социолошко-политичком и социолошко-правном критеријуму.

Према социолошко-политичком моменту могу да се разликују:

6. Стабилни и краткотрајни устави

Стабилни су они који су дуже време у важности и као такви нису претрпели садржајније промене, док су краткотрајни они који трају кратко и трпе радикалне промене. На стабилност устава утиче стабилност самог друштвеног поретка, очување друштвеног континуитета без обзира на могуће и нужне промене које се одвијају у друштву. Најбољи пример таквог устава је Устав САД-е који спада у дуговечне уставе, најстарије у свету, и он се до сада најмање мењао јер је на њега усвојено само двадесет шест амандмана, а такав је и Устав Швајцарске од 1874. јер је и он пример и узор друштвене стабилности и континуитета. Иначе, сложеност поступка промене устава не треба мешати са стабилношћу устава јер она сама није гаранција за стабилност устава. Било је и устава за чију промену је био предвиђен доста сложен поступак али су и поред тога трајали кратко, као што је опет било и устава чији поступак промене није био компликован али су трајали дуже време.⁷⁴

7. Статички и програмски устави

Статички устави имају за циљ да обезбеде одређено друштвено стање, спрече његову промену или, како се то популарно каже, очувају *status quo*. Ти устави су противни свим реформама које би довеле у питање односно промениле најважније државне и политичке установе једне земље.

Добар пример таквог уставног стања и устава је Велика Британија где се до данас, у духу енглеске традиције, поштују неке старе установе као Горњи дом (Дом лордова). Ова установа има своје место у енглеском парламентаризму и она се и, поред значајне реформе спроведене Законом

⁷⁴ Евгеније Димитров, Устав и савремени политички системи, Савремена администрација, Београд, 1983. стр.60

о парламенту од 1911. и даље љубоморно чува и велича као значајан део енглеског менатлитета и историје.

Програмски уставни су они који утврђују постојеће стање и у исто време одређују правце и облике даљег развоја друштва. То би били флексибилни уставни који отварају врата за увођење нових државних, друштвених, економских, социјалних и других облика и односа.⁷⁵ Највећи број устава је статичког карактера и за такве уставе је садашњост углавном и слика будућности, док је код програмског устава садашњост само основа за даљи друштвени развој.

8. Очитити и прикривени уставни

Код ових првих, очититих устава, стварност се огледа у јасном, транспарентном политичком животу и односима, док су код прикривених ти односи нејасни и замагљени у уставу и не виде се из њега. Очит устав је онај из кога се виде главне полуге система и основни носиоци власти (парламент, влада, судови и др.) док би прикривени био онај који је супротан стварним установама и њиховом функционисању.⁷⁶

У оквиру новијих подела Устава постоје и оне које уставе разликују према њиховом социолошко-правном моменту, њиховом важењу и односу према друштвеној стварности или утицају на њу. То су:

9. Номинални (формални) и реални уставни

Номинални (формални) су само по имену, називу, а не и стварно па је то више један декларативан или, боље рећи, декоративан акт, али не и устав у правом смислу речи. То су фиктивни, непостојећи уставни или они за неку другу стварност, а не ону која важи у постојећем друштву. Такав фиктивни устав би подсећао на обичан лист хартије, како га је представљао Ф. Ласал супротстављајући га стварном (реалном) уставу. Реални устав би био израз реалних друштвених односа, он је по мери датог друштва и одговара његовим потребама. То је устав који се стварно поштује и примењује и који представља основни закон земље и темељ друштвеног и политичког поретка једне земље. Свакако да је боље да устав буде одраз реалности и да се примењује, него да је у раскораку са стварношћу. Истина, немогуће је да устав у свему буде на нивоу реалности, да нема и нереалних амбиција, али то треба да буде изузетак тако да уставни треба да

⁷⁵ Др Рајко Кузмановић, Уставно право, Бања Лука, 1999. стр. 65.

⁷⁶ Ибид стр. 65.

имају мање нереалних норми, а више оних које погађају друштвену стварност.

10. Нормативни и семантички устави

Нормативни устави су они који се примењују у друштвеној стварности јер су донети по мери конкретног друштва и ту се друштвена стварност и устав подударају.⁷⁷ То су правно важећи устави који се примењују у друштвеном животу захваљујући чињеници да су сагласни с друштвеном стварношћу. Да није тако, устав би се тешко примењивао или се никако не би примењивао јер би, просто речено, био накалемљен на друштвени систем који га не прихвата.

Семантички устав је пре свега нормативан устав, који важи, примењује се, остварује у друштвеном животу али који не допушта никакву промену, ни сопствену ни промену политичке власти односно постојећег поретка.⁷⁸

⁷⁷ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. стр. 48.

⁷⁸ Ибид стр. 49.

ГЛАВА ЧЕТВРТА

ДОНОШЕЊЕ И ПРОМЕНА УСТАВА

І. ДОНОШЕЊЕ УСТАВА-РАЗЛОЗИ И ОПРАВДАНOST ЊЕГОВОГ ДОНОШЕЊА

1. УСТАВ КАО УСЛОВ ПРАВНО УРЕЂЕНЕ (КОНСТИТУЦИОНАЛИЗОВАНЕ) И ОГРАНИЧЕНЕ ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ

Устав се у правној науци и пракси појављује и развија крајем XVIII а највише у XIX веку када се доноси највећи број ових правних аката у свету. Тада, у XIX веку, он добија универзални значај и то је век уставности, када је срушен апсолутизам државе и на позорницу друштвеног живота уведен народ који је проглашен за основ власти и државе. То је било дело буржоаске револуције која се ослонила на Русоово учење о народној суверености, о вољи народа која је суверена, тако да у друштву све има да буде према тој општој вољи која је изражена у закону. Идеја устава и уставности је значила ограничење апсолутне власти и прелазак у демократску и регулисану власт. Истина, и пре устава су постојале државе, заједнице у којима су постојала различита правила, било писана или неписана, која су обезбеђивала да се људи понашају у духу постојећих схватања друштвеног живота. Тако су уставима модерних држава претходили акти-нагодбе карактеристични за европски средњи век и државе те епохе у којима су разграничена права и дужности између владара и грађана и где су наспрам владаревих привилегија и прерагатива утврђене и његове дужности.¹ Касније, са модерном државом се губе ти средње-вековни акти, повеље, карте, декларације, обичаји и сл. и изграђује се рационално, „цивилизовано“ и писано право.

¹ Леонид Питамиц, Држава, Издање Дружба И. Мохорја, 1927. стр. 177.

2. ДОНОШЕЊЕ УСТАВА У РАЗЛИЧИТИМ ИСТОРИЈСКИМ СИТУАЦИЈАМА

Развој европске и светске уставности у току ова два века (XIX и XX) је резултирао доношењем устава у већини држава, тако да данас има негде око 190 држава и исто толико устава. У свим тим државама устав се мање-више схвата као основни закон, највиши правни акт, онај који заузима највише место у хијерархији осталих правних аката и који уз то има и највећу правну снагу. Устав доноси уставотворна власт и тако се прави разлика између њега и закона који је дело слабије, односно законодавне власти. Ово учење о уставотворној власти је развио у току француске револуције чувени опат Сјејес разликујући *pouvoir constituant* и *pouvoir constitues*, уставотворну власт која припада народу и законодавну власт која се врши на основу и према закону.² Тако би доношење устава било акт уставотворне власти а његово мењање акт ревизионе власти иако се у пракси све мање прави разлика између ове две власти јер се углавном од истог органа и по истом поступку и доноси и мења устав. Доношење и промена устава су тако две стране исте медаље. Када се доноси један устав, његова процедура треба да изрази стабилност уставног поретка који се установљава, а с друге стране она треба да омогући и предвиди и касније прилагођавање устава стварности када се то укаже као неопходно. При томе се код доношења устава разликују два уставотворца: један који доноси устав после револуције или неког крупног друштвеног преврата и који није везан важећим ни претходним уставом па тако располаже оригинарном влашћу и други који доноси нови устав уместо постојећег, који мења важећи устав тако да је њим везан па се његова власт назива дериватном (изведеном) Уставотворна власт је највиши облик испољавања суверености уставотворца, било да је то држава (државни орган – скупштина) или народ када одлучује о уставу непосредним изјашњавањем. Као носилац те највише власти, уставотворац није ограничен никаквом другом, вишом влашћу од њега. Не постоји неки други, виши акт нити други виши уставотворац који би стајао над уставом и његовим творцем и ограничавао га. То је у природи саме уставотворне власти која је највиша, тако да изнад ње не постоји нека виша уставотворна власт. То значи да, када доноси устав, уставотворац нема изнад себе неки други устав о коме мора да води рачуна а такође и тај његов акт не обавезује и не ограничава доношење будућих устава. Та идеја је јасно изражена још у Декларацији о

² Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 1999. стр. 81.

правима човека и грађанина која је била саставни део Монтањарског устава од 1793. и у којој је изричито наглашено право народа да ревидира, допуњује и мења свој устав тако да једно поколење не може да потчињава она друга својим законима.³ Постојање државе је услов за било какву уставотворну активност и појаву устава јер без ње устав нема на шта да се односи, али и постојање устава је доказ да постоји држава и потреба да се уреди њена организација и поредак. Код доношења устава једне земље разликују се две могуће ситуације, односно уставни могу да се доносе у условима две различите друштвене и историјске ситуације. Прва би била када се доноси први устав једне државе, а друга када се доноси нови устав државе⁴ која већ има постојећи устав. Код доношења првог устава такође су могуће две различите ситуације мада се оне данас ређе срећу у пракси: а) када стара, постојећа држава приступа доношењу свог првог устава, и б) када новообразована држава доноси свој први устав.⁵ Прва ситуација код доношења устава је карактеристична за државе које су већ постојале и које су услед разних околности добиле прве уставе. То је, рецимо, случај са Француском која је добила свој први Устав 1791. или Холандијом и њеним Уставом од 1798. Швајцарском и њеним првим Уставом од 1798. али и са неким ваневропским државама и њиховим првим уставима као што су Канада и њен Устав од 1867. Јапан и његов Устав од 1889. Аустралија и њен Устав од 1900., Кина и њен Устав од 1911. итд. Велика Британија је уставни спецификум јер ни до данас није донела и добила формални и кодификовани устав па тако примењује бројне законе и друге акте који регулишу уставну материју. Друга ситуација у којој се доносе први уставни се односи на новоформиране државе као што су САД-е које су добиле први (и једини) Устав 1787. или Белгија која је добила свој први Устав 1831. али и неке друге државе, пре свега афричке, азијске и латиноамеричке. Доношење устава у овим новоформираним државама има своје специфичности условљене моментом њиховог доношења, друштвеним снагама које га доносе као и уставима који им служе као узор. Саме државе могу да настану на различите начине мада то није од утицаја на доношење њихових првих устава. Много је чешћа појава да се доносе уставни у државама које су већ имале своје уставе, па тако и свој први устав, и зато може да се каже да су ретке државе које после првог устава нису

³ Видети члан 28. Декларација права човека и грађанина од 1793. преузето од др Љубица Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, „Савремена администрација“, Београд, 1992. стр. 253.

⁴ Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 45.

⁵ Ибид стр. 45-46

доносиле нове уставе. Истина, и ту има разлика јер неке државе ређе, а неке чешће доносе те нове уставе, у зависности од динамичности друштвених промена у њима. Француска је добар пример земље која је за задњих 200 година променила чак 16 устава али ту не заостаје много ни Југославија у којој је од 1921. до 1992. донето 8 устава и више десетина амандмана. Ови процеси су карактеристични и за неке ваневропске, посебно латиноамеричке државе као Бразил, Венецуелу и сл. у којима је за протеклих 150-ак година донето више од 20 устава.⁶ Ови нови уставни се доносе у бројим и различитим ситуацијама које такође могу да се сврстају у две посебне групе:

а) Прва је када се нови устав доноси уместо старог и то као последица насилног кидања уставног континуитета. Ова ситуација је карактеристична за револуционарну епоху у којој се коренито мењају друштвено-економски и политички односи и руши постојећи, превазиђени, и уводи нов и напреднији друштвени и државни поредак. Много је боља и прихватљивија друга историјска ситуација у којој се доносе нови уставни, и то мирним путем, без насиља или утицаја спољних фактора. Ту се уставни доносе сагласно постојећем уставу и у овом случају на доношење новог устава утичу неке објективне околности, сазрели услови да се мењају одредбе постојећег устава и уставно уређење постави на новој и битно другачијој основи.

II. ПРОМЕНА УСТАВА

Као што је доношење устава акт посебне, уставотворне власти, тако је и његово мењање такође акт посебне и то ревизионе власти. То је зато што је устав јачи, виши акт од обичних закона па је зато и стабилнији, дуготрајнији од њих, што се показује и приликом његовог доношења и мењања. Устав се доноси на другачији, сложенији начин од оног по коме се доносе обични закони али је особен и по томе што се његова промена врши по поступку, на начин који је другачији од поступка измене обичних закона.⁷ Устави се по правилу мењају на начин како то сам устав предвиђа мада постоје и случајеви фактичке промене устава који одударају од уобичајене процедуре уставне промене. Уобичајени, фор-

⁶ Маријана Пајванчић, Уставно право I, Едиција Универзитетски уџбеник, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 1998. стр. 83.

⁷ П. Димитријевић, В.В. Петровић, Устав ФНРЈ, Радно и привредно законодавство, Весник рада, издавачко предузеће Министарства рада ФНРЈ, Београд, 1949. стр. 41.

мални поступак уставне промене се врши по посебном, тежем поступку и то путем квалификованог гласања, било у обичној или уставотворној скупштини, или се о томе одлучује и путем народног гласања (референдума).

1. Формална промена устава

Иако уставотворац има претензију да устав који доноси учини вечитим, да га представи као оно што датој држави најбоље одговара, у пракси то никад не успева. Такве жеље и намере уставотворца се понекад изражавају у уставу забраном његове промене мада то није његово опште обележје. Устави мање прибегавају оваквим забранама а више отварају могућност његовог мењања. Променом устава се настоји да отклони противуречност између устава као закона и текста с једне, и постојећег стања друштва и свести о тој стварности бар већине грађана, с друге стране.⁸ Уставна промена тражи и отклањање постојећих неусклађености и сукоба између уставне норме и праксе али и подразумева отклањање појмовног сукоба између научно заснованих теоријских појмова и оних које доноси њихово тумачење.⁹

Промена устава такође подразумева да се отклањају и слабости услед неадекватног дефинисања појединих принципа и уставних одредби, што је последица језичких и термилошких недостатака у уставу, коришћења појмова и фраза непримерених правном језику и изражавању устава. Устав пре свега мора да одговара потребама друштвеног живота и да је отворен према развоју друштва па зато и траје краће или дуже време у зависности од тога како и колико се остварује у пракси. Независно од жеље да буде дуговечан и да стабилизује постојећи поредак, устав сам по себи није свемоћан. Уопштено речено, само развијање и мењање друштвених односа намеће, изискује и промену у самом уставу. Отуда и искуство из историјског развоја уставности у свету показује и потврђује неопходност повременог мењања устава. Под променом устава се подразумева укидање појединих његових норми па и свих норми, затим замењивање укинутих норми новим нормама као и допуњавање текста устава другим нормама. Бројни су разлози за промену устава и међу њима су неки значајнији а други мање значајни, с тим да су углавном везани за промене од-

⁸ Др Јован Ђорђевић, Теоријске основе промене устава, реферат са научног скупа „Актуелни проблеми устава и уставних промена“, при одељењу Друштвених наука САНУ, одржаног 17. и 18. марта 1988. у Београду, објављено у Зборнику радова стр. 21.

⁹ Ибид стр. 21.

носа у друштву, политици, привреди, култури, здравству и сл. што се на крају изражава и у промењеној политичкој концепцији друштва и промене односа друштвених снага у њему.¹⁰ У погледу ширине уставних промена разликује се потпуна од делимичне промене (ревизије) устава, дакле или доношење новог устава или његова измена и допуна. Од саме чврстине устава (његове променљивости) зависи да ли ће се више и брже приступити његовој промени или не. Ако се предвиде тежи услови за формалну промену устава, то може да има за последицу јачање улоге фактичког мењања устава путем уставног обичаја или судског тумачења устава. Ако се ради о мањој чврстини устава и ако су предвиђени лакши услови за промену устава, то води и лакшем мењању устава: како његових измена и допуна, тако и доношења сасвим новог устава. Већина устава предвиђа начин своје промене па се одредбе о уставној ревизији налазе у самом уставу. Иако већина устава предвиђа поступак своје ревизије, ретки су они који се изричито изјашњавају и предвиђају разлику између делимичне и потпуне ревизије. Ту је особен Устав Швајцарске Конфедерације од 1874. који је предвиђао тежи поступак за доношење устава односно лакши када је у питању само његова измена и допуна.¹¹ Иако ово питање устава изричито не решавају, преовлађује гледиште да се под променом устава подједнако подразумева како његова измена и допуна тако и доношење новог устава. Тако постоје ситуације када не могу да се врше делимичне ревизије, када нису довољне и могуће измене и допуне

¹⁰ Др Рајко Кузмановић, Уставно право, Бања Лука, 1999. стр. 48.

¹¹ По Уставу Швајцарске Конфедерације од 1874. се разликује потпуна од делимичне ревизије. За потпуну ревизију по члану 120. Устава, право подношења захтева за промену устава има 50.000 бирача и тај захтев се износи пред бирачко тело на гласање да би се оно изјаснило око тога да ли ће се или не приступити ревизији устава. О приступању потпуној ревизији устава бирачи се претходно изјашњавају и онда када између домова Федералне скупштине постоји неслагање о ревизији. Ако је одговор бирача потврдан, Скупштина се распушта и новоизабрани домови припремају предлог новог устава који се после усвајања у Скупштини износи на референдум. Одлука бирачког тела (већине гласалих у већини, кантона) је коначна. Када је у питању делимична ревизија устава, по члану 121. Устава, право иницијативе има, осим Скупштине и 5.000 бирача. Овај захтев они подносе било у општим изразима (тако да тек треба формулисати уставне одредбе чије се усвајање предлаже) било у облику редигованог текста. У првом случају ако Скупштина одобри захтев, израдиће предлог ревизије и изнеће га пред бираче на коначно усвајање (одлучивање), а ако га не одобри, изнеће свој став пред бираче и ако се већина њих изјасни у корист предлога ревизије скупштина ће прихватити такву одлуку и приступиће ревизији. У случају подношења редигованог текста ако се Скупштина слаже с поднетим нацртом, изнеће га пред бираче на одлучивање а ако се с њим не слаже и израдиће нацрт и поднеће га бирачима заједно с овим с којим се не слаже, на одлучивање. Бирачи се већином гласова и у већини кантона изјашњавају о прихватању једног или другог предлога и њихова одлука је коначна и њој се мора повиновати и сама Скупштина.

устава, него се мора донети нови устав. То је случај са Француском и њеним уставима од 1875., 1946. и 1958. који су одржавали републиканску владавину. Некад потреба за доношењем новог устава може да искрсне и онда када је претходни устав застарео и услед дугог трајања изгубио актуелност па више не одговара потребама датог друштва.¹² Има много таквих устава у свету који су доношени уместо застарелих, као Устав Швајцарске Конфедерације од 1874. уместо оног од 1848. Устав Данске од 1953. уместо оног од 1915. и др. На крају, потреба за доношењем новог устава може да наступи и услед тога што је у првобитни уставни текст унето много значајних измена и допуна тако да се изгубио њихов смисао а то онда налаже и нужну прераду и израду новог устава.¹³ У самој промени устава, његовој пракси, могу да се уоче две ситуације. У првој устав врло брзо може да покаже своје слабости и недостатке па да изискује и своју брзу промену и прилагођавање стварности. Иако доношење устава изискује спорост и темељност у раду, догађају се и такви устави који нису довољно изучили стварност па су олако и брзоплето донети, или због некритичког копирања устава који им је био узор или из разлога журбе да се донесе устав и правно покрије постојећа стварност. Друга ситуација у погледу односа устава према стварности је таква да је устав у моменту свог доношења добар и прилагођен друштвеној стварности, тако да се једно време успешно примењује у пракси. До тешкоћа с њим долази временом, услед самог кретања и развитка друштва па се појављује раскорак између нормативног и стварног. Зато, и ако је један устав прилагођен потребама датог друштва, он то после краћег или дужег времена не мора да буде, што изазива потребе његовог мењања и прилагођавања новонасталој стварности. Устави се мењају на два начина, у два правна облика, и то уставног закона о изменама и допунама устава и у облику амандмана на устав. Устави се више опредељују за облик амандмана а ту праксу познају и наши социјалистички устави који су више нагињали амандманима као што је случај са Уставом СФРЈ од 1963. и Уставом СФРЈ од 1974. Када се устав мења путем уставног закона, онда се њиме интервенише у сам уставни текст који више није исти као првобитни, а у случају амандмана они се не уносе у уставни текст (он остаје исти), већ се додају на крају текста устава и као такви логички и концепцијски следе важећи уставни систем успостављен првобитним уставом.¹⁴

¹² Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 82.

¹³ Ибид стр. 82.

¹⁴ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени лист“ са п.о. Београд, 1955. стр. 51.

2. Фактичка промена устава

Поред формалног мењања устава, променом његовог текста постоји и могућност фактичког мењања устава. Код фактичке промене устава се не мења уставни текст, не дира се у његову садржину с тим да се та садржина устава мења тако што јој се додаје ново значење.¹⁵ Тада формално уставне норме остају неизмењене јер им се не мењају формулације, али је њихово значење фактички промењено јер добијају другачије значење и тумачење. Фактичка промена устава се врши путем уставних обичаја, судског тумачења устава и путем закона. Промена устава путем уставних обичаја се врши онда када уставни текст временом изгуби своју актуелност тако да престаје да има онај значај који је имао приликом свог доношења. Тада долази до раскорака између суштине и форме устава, његовог слова и друштвене стварности, па тако устав више не одражава стварност као што је то некад чинио. Он постаје застарео и превазиђен и док се формално не промени, он се „мења“, прилагођава стварности путем уставних обичаја *contra constitutionem* који су супротни изричито утврђеној уставној норми.

Судско тумачење устава којим се он мења врши се у оним земљама и системима који познају и признају оцену уставности коју дају редовни судови. У тим земљама (Великој Британији, САД-е) судови, вршећи судску функцију и решавајући конкретни спор, одлучују односно цене уставност закона који се примењује на дати спор. Том оценом уставности или неуставности неког закона судови дају последњу реч о томе шта је устав и какав смисао треба дати конкретној уставној одредби. Конкретније речено, својом оценом о уставности (неуставности) неког закона, судови тумаче устав и дају му значење које сматрају да му припада, а које понекад одудара од формалног уставног значења. У конкретном спору услед сукоба уставне одредбе са законом или другом нижом нормом, суд може да да предност том закону или нижој норми и тако утиче на мењање самог уставног текста.¹⁶ Користећи ово право судови, посебно у САД су више од 200 година, стварали и мењали и сам устав јер су признавали уставност и оним законима који су фактички значили мењање уставног текста. На крају, устав може фактички да се промени и путем закона или другог прописа који се често доносе да би се разрадио и допунио постоје-

¹⁵ Маријана Пајванчић, Уставно право I, Едиција универзитетски уџбеник, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 1998. стр. 85.

¹⁶ Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 64.

ћи уставни текст. Приликом овакве допуне и разраде уставних одредби законом или другим прописима могуће је да им се да другачији смисао од првобитног, да се чак промени и сама природа института на који се односи закон или други нижи пропис.

3. Забрана промене устава

По правилу, већина устава је подножна промени и садржи одредбе о свом мењању, било делимичном или потпуном, и то је нешто нормално код устава и условљено потребом друштва да се мења и стално развија. Зато ни један уставотворац не може да ограничи другог и забрани му да мења свој устав јер је то противно природи уставотворне власти која је највиша и не може се ограничити ни претходном уставотворном влашћу. Већина устава дозвољава своју промену, било потпуну или делимичну, и то према поступку који је утврђен у самом уставу. Шта више, неки устави су изричити у томе да устав после истека одређеног времена мора обавезно да се мења. Устав Пољске од 1921. је у том погледу био карактеристичан јер је предвиђао обавезну уставну ревизију, сазивање уставотворне скупштине сваких двадесет пет година.¹⁷ Међутим, неки устави предвиђају и једну карактеристичну појаву, садрже и забране свог мењања. Те забране могу да буду различитог карактера и облика и најекстремније су оне које забрањују промену устава у целини. У основи овакве забране се налази идеја да је устав вечит, направљен за сва времена, и да не може да се руши и замењује новим и другачијим. Највише што може да се учини у смислу промене устава је да се евентуално промене само неке његове одредбе, али не и оне његове битне, које одређују његову суштину. Зато устави ретко садрже забрану своје потпуне промене. То је случај са монархистичким Уставом Грчке од 1911. (члан 108. ст.1.) који предвиђа да је потпуна ревизија устава забрањена¹⁸ или Уставом Боливије од 1945. (члан 171.) који каже да устав може само делимично да буде измењен.¹⁹ За разлику од потпуних забрана промене устава које су ретке, и изузетне много су чешће оне друге, делимичне. Тако неки устави садрже забрану мењања појединих својих одредби и то пре свега оних које се односе на облик владавине или се њима регулишу њена значајна уставна питања. Таква

¹⁷ Евгениј Васиљевич Спекторски, Држава и њен живот, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1000. стр. 92.

¹⁸ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1994. стр. 40.

¹⁹ Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 66.

решења садрже и неки монархистички, али и републикански устави и она се односе на забрану промене било монархистичког или републиканског облика владавине. Тако су сви француски устави после укидања монархије забрањивали промену републиканске форме владавине. То је случај и са Уставом Француске III Републике од 1875. али и са каснијим, Уставом IV Републике од 1946. и Уставом V Републике од 1958. који су такође предвиђали заштиту републиканског облика владавине. Такво решење о забрани промене републиканског облика владавине садржи и Устав Италије од 1948. који такође предвиђа да републикански облик владавине не може да буде предмет уставне ревизије.²⁰ Пандан републиканским уставима, они други, монархистички, забрањују укидање монархистичке владавине. То чини Устав Грчке од 1968. када каже да одредбе устава којим се облик државе одређује као краљевска демократија не могу да буду измењене²¹ а тако поступају и неки други као Краљевине Камбоџе од 1956. што је у логици монархистичке владавине коју проглашавају и бране. Поред забране промене облика владавине устави предвиђају и забрану промене других принципа и вредности које се односе, рецимо, на поштовање права и слобода, представничког односно парламентарног режима, федералног уређења и сл. Тако Устав СР Немачке од 1949. забрањује промене које би дирале у организацију федерације, принцип учешћа федералних јединица (земаља) у законодавству, квалификацију СР Немачке као федералне, демократске и социјалне државе и др.²² Поред потпуних или делимичних забрана промене устава, постоје и трајне и привремене забране промене устава. Прве, трајне, би важиле стално, а ове друге, привремене за одређено време. У трајне забране промене устава би спадале поменуте забране промене републиканског или монархистичког облика владавине или оне које дирају неке основне вредности држава. Привремене забране мењања устава би биле оне које забрањују приступање уставној ревизији у току одређеног времена после ступања на снагу устава.²³ Такве привремене забране мењања уставних одредби садрже Устав Шпаније од 1978. Устав Грчке од 1927. и 1968. И француски устави садрже овакве забране

²⁰ Видети члан 139 Устава Италије од 1948. „Нови устави – збирка устава донетих после Другог светског рата“, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1948. друго издање, 1949.

²¹ Видети члан 137. тач. 1. Устава Грчке од 1968. „Збирка новијих устава“, Институт за упоредно право, Београд, 1972.

²² Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1994. стр. 40.

²³ Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 68.

привременог карактера и то тако што Устав од 1791. у одељку VII члан 3 забрањује да следеће две легислатуре предлажу било коју уставну реформу док Устав V Републике од 1958. забрањује покретање поступка ревизије онда када је угрожен интегритет територије.²⁴ Интересантну забрану привременог мењања неких својих одредби предвиђа и Устав САД-е од 1787. У погледу правног карактера ових забрана, било да су потпуне или делимичне, трајне или привремене, у правној науци преовлађује гледиште да један уставотворац не може да везује руке будућем уставотворцу како ће да поступа у питању устава. Пошто је уставотворна власт, највиша, оригинална, не може да буде ограничена не само нижим органима власти (законодавним), него ни себи равним органима, претходним уставотворцем, јер би у противном престала то да буде. Колико су овакве уставне забране илузорне и ван духа времена најбоље показују неки примери њиховог кршења. То што је Устав Грчке од 1968. предвиђао да краљевска демократија не може да се мења (укине) није сметало Грчкој да уставном ревизијом од 1973. баш укине монархију и прогласи републику.

4. Органи за одлучивање о промени устава

Промена устава због саме његове природе подразумева посебан поступак, другачији и сложенији од поступка доношења или мењања закона или других аката. То је условљено политичким разлозима очувања одређених интереса и односа који имају за једну земљу посебну вредност. Постоји различитост модела односно поступка промене устава гледано од земље до земље и није једноставно разврстати те системе под неколико основних модела ревизионих система. Ипак је нужно указати на неколико карактеристичних модела ревизионих система који имају своје специфичности и различити степен учешћа народа, односно његових представника у њима.

Постоје различити начини за промену устава у зависности од органа који одлучују као и поступка по коме се врши промена устава:

а) Одлучивање о промени устава од стране посебно изабране уставотворне скупштине чији је једини и искључиви задатак да изврши промену устава познају поједине државе у свету мада се он све ређе користи. Уставотворна скупштина има своје место у развоју савремене уставности

²⁴ Видети: Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1994. стр. 40. и чл. 89. ст. 4. Устава Француске од 1958. преузето од Миодрага Јовића, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 489.

и она је трасирала прелазак из предуставног у уставно стање јер је тај прелазак, почев од XVIII века управо изведен путем уставотворне скупштине.²⁵ Поред улоге у доношењу првог устава, уставотворна скупштина може да означи и почетак епохалних промена којим се кида постојећа уставност. Уставотворна скупштина која се бира после таквих револуционарних промена има за циљ да донесе устав у коме ће да се назначи почетак нове владавине. То је био случај са Француском после слома монархије и изгубљеног рата с Пруском у којој је њена уставотворна скупштина донела 1875. Устав III Републике или по завршетку фашистичке окупације Устав IV Републике од 1946.²⁶ Уставотворна скупштина изузетно може да се користи и као орган одлучивања о промени устава мимо предвиђеног ревизионог поступка. То ће бити онда када актуелна власт у једној земљи процени да, због важности уставних промена, о њима не треба да одлучује обична, редовна скупштина као овлашћена ревизиона власт, него посебно изабрана уставотворна скупштина.²⁷ Овај ревизиони систем који подразумева уставотворну скупштину је данас ређа појава с тим да данас у Европи нема земље која предвиђа тај орган одлучивања о ревизији устава. Пре Другог светског рата само је Албанија Уставом од 1928. предвиђала да о промени устава одлучује посебна уставотворна скупштина, а у XIX веку такво решење је применио и Устав Краљевине Бугарске од 1879. када је у двадесет другој глави регулисао такав поступак уставне ревизије.²⁸ Уставотворна скупштина је специјалност америчког континента, важи за промену Устава САД-е од 1787., мада није коришћена током америчке историје с обзиром да су уставне промене вршене у облику уставних амандмана којих је досад усвојено 26 и то од стране Конгреса.

Од новијих устава, Бугарска предвиђа својим Уставом од 1991. год. два поступка за промену устава јер поред Народног собрания (Народне скупштине) у том поступку учествује и Велико народно собрание (Велика народна скупштина), с тим да о усвајању новог устава (члан 158. тач. 1.) одлучује само Велика народна скупштина.²⁹

Ова уставотворна скупштина, када одлучује о промени устава, појављује се под различитим називом као Национални конвент, Конвент,

²⁵ Др Миодраг Јовичић, О уставотворној скупштини уопште и њеном сазивању у нас данас, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1-3/1996. Београд, стр. 284.

²⁶ Ибид стр. 284

²⁷ Ибид стр. 284.

²⁸ Проф. Стефан Стоичев, Конституционно право Република Българија, част първа София, 1998. стр. 82.

²⁹ Видети проф. Стефан Стоичев, Конституционно право на Република Българија, част първа София, 1998. стр. 82.

Велика национална скупштина и др. али је за све њих заједничко да се образују само да изврше уставну промену.

б) Одлучивање о промени устава од стране грађана путем референдума (тзв. уставотворног референдума) представља израз схватања о народној суверености, народној вољи као суштини устава, која је важна како за његово доношење, тако и његову промену. Код овог модела уставне промене, народно гласање се појављује у последњој фази уставне промене и то након што парламент припреми и гласа о предлогу промене устава и оно има карактер ратификације те одлуке парламента. Овај референдум може да буде различит, има различите модалитете од којих су најважнији обавезни и необавезни (факултативни референдум). Обавезни референдум је такав да се промена устава не може никако извршити без народног гласања и он може да се примени било за промену свих уставних одредби или само неких, док се остале норме мењају по неком другом ревизионом систему.³⁰ Овај обавезни референдум за промену устава, како федералног тако и кантоналних, предвиђа Устав Швајцарске конфедерације од 1874. Он дозвољава и потпуну и делимичну промену устава уз учешће народа и његово гласање. Код потпуне ревизије устава је предвиђено да, уколико се делови федералне скупштине не слаже око те ревизије а то затражи 50.000 грађана, о том питању ће се изјаснити грађани на референдуму и та одлука онда обавезује оба дома и Савет држава и Национални савет, да се састану и решавају о ревизији устава.³¹ И у погледу делимичне ревизије федералног устава је предвиђено општенародно гласање и то тако што се захтев за ревизију једног или више чланова који не одобре федерални домови упућује на народно гласање па уколико се вићина грађана потврдно изјасни о делимичној ревизији, то обавезује и федералну скупштину да приступи тој ревизији.³² Обавезан референдум о промени устава предвиђа и Устав Јапана од 1947. и по њему одлука о промени устава која се изгласа у оба дома Парламента са две трећине или више од укупног броја посланика се сматра коначно усвојеном када је изгласа већина грађана на референдуму.³³ Поред Јапана, обавезни

³⁰ Јован Стефановић, Уставно право ФНР Југославије и компаративно, књига I, Накладни завод, Загреб, 1950. стр. 48-49.

³¹ Видети чл. 120. Устава Швајцарске конфедерације од 1874. објављен у књизи др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992. стр. 347.

³² Видети чл. 121. Устава Швајцарске Конфедерације од 1874. објављен у књизи др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992. стр. 347.

³³ Видети члан 96. Устава Јапана од 1947. Конституције по света, Универзитетско издаштво „Св. Климент Охридски“, Софија, 1994. стр. 181.

референдум за промену устава познају и друге државе, као Уругвај и његов Устав од 1967. (члан 331), Филипини и његов Устав од 1935. (члан XV), Чад и његов Устав од 1959. (члан 56.) али и неки старији устави, ирски-Акт о уставу Ирске слободне државе од 1922. (члан 50.) Устав Краљевине Данске од 1915. (члан 94. ст. 2.) и др.³⁴ Од наших устава, само је Устав Републике Србије од 1990. предвиђао обавезни референдум као једну од фаза одлучивања о својој промени. Тако је овај устав предвиђао да ће акт о промени устава који усвоји Народна скупштина двотрећинском већином гласова бити коначно усвојен онда када се за њега на републичком референдуму изјасни више од половине укупног броја бирача.³⁵ Поред овог референдума, који је обавезан код усвајања промене свих уставних норми, неки устави познају и обавезан референдум само за промену појединих уставних одредби. То је случај, рецимо, са Уставом Шпаније од 1978. који предвиђа и такав релативно обавезан референдум и то у случају кад се уставна ревизија односи на уводни део устава, основна права и јавне слободе као и круну, с тим да је референдум обавезан и код доношења потпуно новог устава.³⁶ Већина устава се више опредељује за факултативни референдум где постоји могућност, али не и обавеза да се одлука о промени устава изнесе на народно гласање. Расписивање и спровођење оваквог референдума зависи од тога да ли одређени број чланова парламента (скупштине) или бирача учини такав захтев. Овакво решење предвиђа Устав Италије од 1948. и то тако да се одлука о промени устава коју усваја Парламент износи на референдум уколико у року од три месеца од објављивања те одлуке то захтева једна петина чланова једног парламентарног дома, 500.000 бирача или пет покрајинских већа.³⁷ Овај факултативни референдум предвиђа и Устав Шпаније од 1978. (мада познаје и обавезан референдум) и то тако што се одлука Генералног кортеса о промени устава потврђује референдумом онда када то захтева једна десетина чланова једног или другог дома, Конгреса или Сената.³⁸ Коришћење факултативног референдума код уставне промене предвиђа и Устав

³⁴ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1994. стр. 44.

³⁵ Видети члан 133. Устава Републике Србије од 1990. „Службени гласник Републике Србије“, бр. 1. од 28. септембра 1990.

³⁶ Видети члан 168. Устава Шпаније од 1978. Испанија, Конституција и публичноправно законодавство „Издателство“ „ВЕК 22“, Софија, 1992. стр. 56.

³⁷ Видети чл. 138. Устава Републике Италије од 1948. „Нови устави – Збирка устава донетих после другог светског рата „Архив за правне и друштвене науке“, Београд, 1948. друго издање 1949.

³⁸ Видети чл. 167. ст. 3. Устава Шпаније од 1978. Испанија, Конституција и публичноправно законодавство, Издајелство „ВЕК 22“, Софија, 1922. стр. 56.

Немачког Рајха (Вајмарски устав) од 1919. Тако по овом Уставу иницијатива за промену устава, покренута од грађана, се подноси на усвајање путем референдума и то уз пристанак већине уписаних бирача.³⁹ Од старијих устава, оних између Првог и Другог светског рата, факултативни референдум за промену устава предвиђа и устав Аустрије из 1920. године и то онда кад то захтева једна трећина чланова Националног или Федералног савета док потпуна промена устава иде обавезно на референдум.⁴⁰ Факултативни референдум код промене устава познаје и наша социјалистичка уставна пракса и то пре свега Устав СФРЈ од 1963. и по томе је он био особен у односу на остале социјалистичке државе које нису познавале и предвиђале коришћење референдума у процедури уставне промене.

в) Најчешћи начин одлучивања о промени устава је онај где одлуку о промени устава доноси законодавно тело, редовно изабран парламент (скупштина). У оквиру овог ревизионог система нема сагласности међу уставима око тога какав треба да буде поступак уставне промене односно по којим условима се изгласава уставна промена. Зато и постоје разлике у начину одлучивања скупштине (парламент), њених домова о уставној промени као и већини која се тражи за изгласавање уставне промене. У већини устава је прихваћено решење да се одлука о његовој промени усваја од стране редовне скупштине (парламента), њених домова и то посебном већином.⁴¹ Такво решење данас преовлађује а примењено је и од неких устава између два светска рата: Устава Немачког Рајха (Вајмарског устава) од 1919. Устава Чехословачке од 1920., Устава Пољске од 1921. Устава Шпаније од 1931. и др. Тако Вајмарски устав предвиђа да је одлука Рајхстага о измени устава пуноважна ако за њу гласају најмање две трећине присутних чланова.⁴² Овакво решење о посебној (квалификованој) већини за изгласавање уставне промене предвиђају и многи други устави после Другог светског рата, као Устав Португалије од 1976. који за ту промену устава тражи већину од четри петине од укупног броја посланика, док Устав Шпаније од 1978. предвиђа већину од три петине у сваком парламентарном дому а уколико домови (Сенат и Конгрес) не

³⁹ Љубица Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992. стр. 363.

⁴⁰ Видети чл. 44. ст. 3. Устава Аустрије од 1920. „Конституције по свету, универзитетско издателство „Св. Климент Охридски“, Софија, 1994. стр. 100-101.

⁴¹ Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 86.

⁴² Видети члан 76 Устава Немачког Рајха од 1919. пренето од др Љубица Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992. стр. 363.

постигну сагласност, онда Конгрес може већином од две трећине да прихвати промену устава под условом да је текст промене апсолутном већином прихваћен у Сенату.⁴³ Квалификовану већину за промену устава у парламентарним домовима предвиђају и неки социјалистички уставни као Устав Кине од 1982. и Устав Румуније од 1965. који предвиђају већину од две трећине од укупног броја посланика за изгласавање уставне промене.⁴⁴ Овој групи устава припада и наш Уставни закон од 1953. који је тражио већину од три петине чланова у оба већа; Савезном већу и Већу произвођача. Поред квалификоване већине која се тражи у већини устава за изгласавање промене у парламенту, неки уставни предвиђају и тзв. апсолутну већину као рецимо Устав Албаније од 1946. или наш Устав ФНРЈ од 1946. (члан 72. ст. 4.) Поред ових разлика у погледу већине, постоје разлике у овом моделу промене устава и с обзиром на неке друге услове који треба да буду испуњени за ваљаност уставне промене. Тако Устав Италије од 1948. предвиђа да промена устава мора да буде изгласана од стране сваког дома парламента посебно и то после два узастопна претреса одржана у размаку од најмање три месеца и са апсолутном већином на другом гласању.⁴⁵ Даљи услов у оквиру овог модела уставне промене може да буде гласање од стране редовног законодавног тела али у две узастопне легислатуре. Такво решење познају Устав Шведске од 1809., Устав Норвешке од 1814., Устав Белгије од 1831. Устав Холандије од 1887., али и наш Устав Краљевине СХС од 1921.

Поред одлучивања редовне скупштине, њених домова одвојено, неке земље с дводомним парламентом предвиђају да се уставне промене изгласавају у оба дома, али окупљена у једном телу, односно сједињени у скупштини. Такво решење је применио Устав Француске од 1958. и то је један од два предвиђена начина његове ревизије. Тако по њему нацрт уставне ревизије не мора да се изнесе на референдум уколико председник Републике одлучи да га поднесе Парламенту сазваном у Конгрес, дакле заједничку скупштину, при чему је уставна промена усвојена већином од

⁴³ Видети чл. 287. Устава Португалије од 1976. и члана 167. Устава Шпаније од 1978. Конституције по света, Универзитетско издателство „Св. Климент Охридски“, Софија, 1994. и Испанија, Конституција и јавноправно законодавство, „ВЕК 22“, Софија, 1992.

⁴⁴ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1994. стр. 42.

⁴⁵ Видети члан 138. ст. 1. Устава Италије од 1948. „Нови уставни-збирка Устава донетих после Другог светског рата, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1948. друго издање 1949.

три петине гласова чланова парламентарних домова чији се гласови збрајају.⁴⁶

5. Промена устава у федералним државама

Нешто је сложенији поступак промене федералног устава, што је и разумљиво имајући у виду природу саме федерације и тежњу да се обезбеди њена чврстина и стабилност и спречи олако мењање статуса и овлашћења федералних јединица.

Код промене федералног устава је важно како је решено питање изгласавања те промене као и учешће федералних јединица у том поступку.⁴⁷ Зато у оквиру федералних држава постоје различити начини промене њихових устава:

а) У већини федерација о промени федералног устава одлучује у искључивој надлежности федерални дводомни парламент чији су домови равноправни у том одлучивању. Код оваквог начина промене устава федералне јединице нису у њега непосредно укључене, него посредством другог, федералног дома у парламенту. Равноправност домова у одлучивању о промени федералног устава предвиђају Устав Чехословачке од 1968., Устав Републике Сједињених држава Бразила од 1981., а такође од новијих и Устав СССР-а од 1977. који предвиђа да се измена Устава СССР-а врши одлуком Врховног совјета изгласаном већином од две трећине гласова депутата оба дома.⁴⁸ У неким федералним државама (као рецимо СР Немачкој по Основном закону од 1949. год.) је предвиђено неједнако учешће федералних јединица у поступку уставне промене с обзиром да нису једнако заступљене у федералном парламенту. Та неједнака заступљеност федералних јединица је условљена њиховом величином, и бројем становника из чега произилази и њихов различит утицај у федералном парламенту.

б) Неки устави предвиђају непосредније учешће федералних јединица у поступку промене федералног устава и то у облику потврде (ратификације) извршене промене устава од стране њихових законодавних

⁴⁶ Видети члан 89 Устава Француске V Републике од 1958. преузето из књиге др Миодрага Јовичића, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 489.

⁴⁷ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1994. стр. 45.

⁴⁸ Видети члан 174. Устава СССР-а од 1977. преузето из књиге др Миодрага Јовичића, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 561.

тела. И у САД-е одлука о промени Устава коју усваја Конгрес двотрећинском већином гласова оба дома постаје пуноважна када је потврде законодавна тела три четвртине америчких држава.⁴⁹ И Устав Индије од 1950. предвиђа да законодавна тела најмање половине држава дају сагласност на текст уставне промене (амандмане) али само ако се уставна ревизија односи на начин избора председника Републике, поделу извршне власти између федерације и федералних јединица, Врховни суд и судове као и одредбе које обезбеђују аутономију посебних јединица.⁵⁰ Сагласност федералних јединица на одлуку о промени федералног устава је познавала и наша уставна пракса а примењена је као решење у Уставу СФРЈ од 1974.

в) Најзад постоји и такво решење где о ревизији федералног устава одлучују грађани непосредним учешћем путем уставотворног референдума. Дobar пример таквог уставног решења је Устав Швајцарске Конфедерације од 1874. који предвиђа да ревидирани устав или поједини његови делови ступају на снагу када их прихвати већина швајцарских грађана који су учествовали у гласању, као и већина кантона.⁵¹

6. Престанак важења устава

Као што се устав доноси и мења, тако временом престаје и да важи. Правило је да један устав престаје са доношењем другог, да стари замењује нов устав. Ступањем на снагу новог устава фактички престају да веже одредбе старог устава и то је став који произилази из општеприхваћеног начела „*lex posterior derogat legi priori*“. Како устави регулишу исту материју, није уобичајено да у новом уставу стоји одредба о престанку важења старог устава. Изузетно у уставу, његовим прелазним и завршним одредбама, може да се предвиди и регулише и престанак важења старог устава. То је случај и са неким буржоаским уставима: Белгије од 1831. (члан 137.), Луксембурга од 1868. (члан 117. ст. 3.), Финске од 1919. (члан 95. стр. 2.) али и социјалистичким – Чехословачке од 1948. којим се

⁴⁹ Видети Члан V Устава САД од 1787. год. преузет од др Љубица Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, „Савремена администрација“, Београд, 1992. стр. 239.

⁵⁰ Видети чл. 368. Устава Индије од 1950. преузето из књиге др Миодрага Јовичића, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 657.

⁵¹ Видети чл. 123. Устава Швајцарске Конфедерације од 1874. преузето од др Љубица Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, „Савремена администрација“, Београд, 1992. стр. 348.

регулише престанак важења Устава од 1920. или Устава од 1968. који укида овај од 1948. а то је случај и са Румунијом и њеним Уставом од 1965. који укида Устав од 1952.⁵² и др. и у тим уставима се изричито утврђује оно што и без тога важи само по себи. Међутим, један устав може да престане и на насилни, нелегални начин, прекидом уставноправног континуитета и до тога долази револуционарним променама у друштву. Тада се доноси нов, револуционарни устав који значи прекид са старим уставом и друштвеним поретком. Он се доноси само под претпоставком да се укида стари и превазиђени устав.

III. ПРОМЕНА УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. ПОСТУПАК ЗА ПРОМЕНУ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ОД 2006.

Нови Устав Републике Србије од 2006. мења и може се рећи олакшава начин своје промене у односу на решење које је садржавао претходни српски Устав од 1990. Он више не предвиђа (као што је то чинио Устав од 1990.) обавезни референдум као фазу одлучивања о својој промени тако да се акт о промени Устава не износи на обавезни (накнадни) референдум ради потврђивања од стране грађана. Но и овај нови Устав спада у категорију чврстих (чвршћих) устава, што се види и по начину његове промене, путем посебне (квалификоване) већине. Као и код претходног, и код овог новог српског Устава, поступак промене тече, одвија се кроз две фазе и то:

а) Прва фаза: подношење и усвајање предлога за промену устава.

Тако по новом Уставу овај предлог могу поднети: најмање 150.000 бирача, најмање једна трећина од укупног броја народних посланика, председник Републике и Влада, и о њему одлучује, усваја га Народна скупштина Републике Србије двотрећинском већином од укупног броја народних посланика.⁵³ Ако предлог за промену Устава не буде усвојен

⁵² Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 231.

⁵³ Видети: члан 203. став 1. Устава Републике Србије од 2006.

траженом већином, исти (по истим питањима) се не може поновити и о њему одлучивати у наредних годину дана.⁵⁴

б) Друга фаза: израда и усвајање акта о промени устава

Израда акта уставне промене је у рукама Комисије за уставна питања и о њему се разматра и одлучује у Народној скупштини након што се о њему изјасни и стручно радно тело – Одбор за уставна питања. Након разматрања акта о промени устава, исти усваја Народна скупштина Републике Србије двотрећинском већином од укупног броја народних посланика, с тим да може да одлучи (али и не мора) да га и грађани потврде на референдуму.⁵⁵

Дакле, уместо обавезног референдума сада је правило да се код одлучивања о промени устава може применити факултативни референдум. Изузетно од овог правила, Народна скупштина је дужна да акт о промени Устава упути на обавезни републички референдум онда када се та промена односи на преамбулу Устава, начела Устава, људска и мањинска, права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, одступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању или на сам поступак за промену Устава и тај акт ће бити коначно усвојен када га на референдуму изгласа већина изашлих бирача.⁵⁶

⁵⁴ Видети: члан 203. став 3. Устава Републике Србије од 2006.

⁵⁵ Видети: члан 203. став 5. Устава Републике Србије од 2006.

⁵⁶ Види: члан 203. став 6. и 7. Устава Републике Србије од 2006.

ДЕО ДРУГИ

НАСТАНАК И РАЗВОЈ УСТАВНОСТИ У СВЕТУ

ГЛАВА ПРВА

ПРЕЛАЗАК ИЗ НЕУСТАВНОГ У УСТАВНО СТАЊЕ И ДОНОШЕЊЕ ПРВИХ ПИСАНИХ УСТАВА

I. ПРЕДИСТОРИЈА УСТАВНОСТИ

Устав је у свом модерном правном облику тековина новијег доба и јавља се тек крајем XVIII века. Све до тада, човечанство је живело углавном у режиму норми о државном и друштвеном уређењу које су биле изражене у обичајима, конвенцијама и разним другим правним и неправним документима. Зато се и развитак уставности може поделити у два раздобља: прво, које обухвата период до појаве првих писаних устава и друго, које обухвата период након појаве првих писаних устава па све до савремене уставности. Овај први период уставности или предуставни период је трајао вековима и сеже у далеку прошлост у којој су се појавиле прве клице уставности. Гледано временски, тај предуставни период је трајао неких 2500 година и протекао је у одсуству писаног, формалног и кодификованог устава какав данас имамо и познајемо. Међутим, ако у овом дугом периоду древне цивилизације није било устава, како је речено, било је његових трагова из којих ће се много векова касније појавити и прави устав. Та предисторија сеже у далеку прошлост, до античких времена где се и откривају почеци уставности. И касније у Риму се среће израз *constitutio* и из њега је језички изведен појам устава у уобичајеном смислу. *Constitutio* су били изразито важни и свечани акти (едикти) императора којим су регулисања поједина питања државног и друштвено-економског живота. Тај израз *constitutio* касније преузима католичка црква за означавање општих прописа који су се односили на цркву, њу целу или поједине њене области.¹ Тако се овај израз помиње у Енгелској, у доба Хенриха II као *avitae constitutionis* или *leges* у чувеним Консти-

¹ Коста Чавошки, Устав као јемство слободе, Институт за филозофију и друштвену теорију „Филип Вишњић“, Београд, 1995. стр. 12.

туцијама од Калдерона од 1164. а за означавање прописа којима се уређују односи између државе и цркве.² У античком смислу и схватању устава и његовом разликовању од обичних закона најдаље су отишли антички филозофи. У античкој традицији устав се схватао као први, највиши и основни закон једне земље и по томе се разликовао од обичних закона. Та разлика се означаавала са два различитим врстама аката: *politea* и *πομοι*. Ту разлику је први уочио и извео Аристотел и на њој је постављена основа за разликовање основних уставних правила о државном и друштвеном уређењу и закона. У сваком случају, великани античке филозофије, пре свих Платон и Аристотел, су извели ово разликовање између уставних закона, правила и обичних законских прописа. За Платона државна организација не може да се замисли без свој конституисања и одређивања надлежности органа а то подразумева да се одреде државне власти и људи који ће их вршити, њихов број и начин њиховог успостављања да би се на крају утврдили и закони (њихов број) по којим ће да се управљају државне установе.³ Аристотел је још ближи појму и изразу устава и његова *politea* је синоним за устав и означава оно што је суштина устава, а то је поредак, односно облик и уређење државе. По Аристотелу, устав је мерило за разликовање државних заједница јер је држава заједница грађана везаних уставом па отуда, ако се промени устав, онда и држава нужно постаје другачија, мења се.⁴ Овај Аристотелов устав показује какав је државни поредак, његова организација, уређење и по томе је најближи ономе што је устав у данашњем смислу. Док се у средње-вековном схватању устав више односио на цркву него државу, дотле је нови век прекинуо ту везу и устав везао искључиво за државу. То је било дело рационализма и нове победничке класе која је „окренула“ леђа цркви и њеним догмама и посветила се држави и њеном напретку. По К. Чавошком, Лок је међу првим нововековним филозофима истакао уређивачку улогу устава у конституисању државе.⁵ Устав (и уставност) је у тој нововековној политичкој традицији и пракси значао ограничавање власти, њене самовоље и гарантовања неприкосновених људских права и слобода. После пропасти робовласништва губи се назив и појам *constitutio* јер је то било доба неписане уставности и такво стање је владало све до појаве, доношења првих устава крајем XVIII века. Но и у том дугом периоду неписане уставности било је разних покушаја и продора писане

² Ибид стр. 12.

³ Платон, Закони, књига шеста, 751а-б, БИГЗ, Београд, 1990. стр. 164.

⁴ Ибид, књига трећа, 1276 б, тачка 13. стр. 57.

⁵ Коста Чавошки, Устав као јемство слободе, Институт за филозофију и друштвену теорију и Филип Вишњић, Београд, 1995. стр. 14.

уставности када су и доношени разни акти који су прокрчили пут идеји писаног устава. Тако се у средњем веку појављују поједини правни и политички документи који могу да се сматрају за клице будућих устава. То су биле разне повеље, карте, декларације као и „уставни уговори“ у којима су бележена извесна права грађана и принципи државног уређења које су успели да освоје феудална аристократија од монарха, односно касније новонастајућа буржоазија од декадентне феудалне класе.

1. Развој уставности до појаве писаних устава и први уставни документи у свету

Први и најпознатији од тих средњевековних докумената, аката и клица будућих писаних устава је била чувена *Magna carta libertatum* (Велика повеља о слободама) од 1215. Њу је извојевала феудална световна и духовна властела од краља Џона без Земље и тако га присилила да јој призна извесна права а пре свега право на побуну против владара ако се не би придржавао принципа ове Повеље. Овом Повељом побуњена феудална властела-барони и свештеници су сузбили и ограничили краља Џона у његовој апсолутној власти. Најважнија одредба Велике повеље о слободама се тиче опорезивања и оно што је ту најважније се односи на формирање општег савета краљевства, тела састављеног од архиепископа, епископа, опата, грофова и старијих барона које је имало да даје сагласност за установљавање дажбина и које се састаје одређени дан, најмање 40 дана пре рока, да се изјасни о њима.⁶ Повеља признаје древне слободе и обичаје свим градовима, насељима и лукама као и граду Лондону, а посебно се гарантује слободна англиканска црква, сва њена права, слободе, дарови и уступци који јој припадају. Највећи домет и најдалекосежнији значај имају оне одредбе Повеље које се односе на заштиту интегритета, личне слободе човека. Тако ће се слободан човек кажњавати само према власти, степену кривице, с тим да ће му се заштитити иметак, а то исто важи и за грофове, бароне и свештена лица која ће се кажњавати само у присуству својих перова односно свештеника.⁷ Још важније од ових одредби је она која с правом чини бисер историје уставности и по којој ниједан слободан човек неће бити ухапшен или затворен у тамницу или лишен поседа, или неће бити

⁶ Видети члан 15. Велике повеље о слободама од 1215.а преведено са руског из збирке „Листови и законодавни акти буржоаских држава“, Москва 1957., преузето од др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, седмо издање, Савремена администрација 1992. год. стр. 189-190

⁷ Видети члан 20. 21. 22. Велике повеље о слободама од 1215.

стављен ван закона, или изгнан или на било који (други) начин унесрећен нити ће му се учинити ма шта против њега што по законској пресуди не одговара његовим правима и што није сагласно закону земље.⁸ На том путу коначног људског ослобађања од тираније власти и самовоље разних властодржаца били су значајни и други документи, донети такође у Енглеској. Они су допринели даљем развоју и јачању идеје конституционализма, ограничавању монархијског апсолутизма и гарантовању грађанских права и слобода. Од тих докумената донетих у Енглеској на првом месту се издваја Петиција о правима (Petition of Right) од 1628. Она је имала да одржи корак са Великом повељом о слободама, и да је разради и потврди у правцу даљег сузбијања краљевске власти и јачања утицаја представничке власти оличене у парламенту. Петиција о правима истиче два битна принципа који значе ограничавање краљевског апсолутизма: прво, да краљ без сагласности Парламента не може да установљава нове порезе и други, да нико у духу Велике повеље о слободама и касније Повељом Едварда III не сме да буде ухапшен и задржан у затвору без судске пресуде, дакле суђења у законом утврђеном поступку нити уклоњен са своје земље, такође на основу законитог поступка.⁹ Други важан или чак и најважнији акт у историји уставности и заштите људских права је Закон о неповредивости човекове личности (Habeas corpus act) од 1679. такође донет у Енглеској од стране Парламента. Овај акт обезбеђује и штити личност и слободе појединца од самовоље власти-управе и судства па се с правом сматра претечом модерног кривично процесног права јер је поставио темељне принципе кривично-судског поступка. То је свакако најважнији документ о правима човека јер га штити од политичке арбитражности и власти полиције и суда. Тако овај акт предвиђа да је шериф, чувар шерифовског затвора, помоћник чувара (или друго службено лице) дужан да лицу које хапси покаже налог суда о хапшењу и да у том налогу приликом његовог привођења лорду канцелару или суду (барону суда) наведе праве разлоге притварања или затварања.¹⁰ Лицу које је на овај начин, по законском поступку, притворено и лишено слободе (где је у налогу јасно наведено зашто се притвара односно затвара) се дозвољава да упуту жалбу лорду канцелару, лорду чувару

⁸ Видети члан 39. Велике повеље о слободама од 1215.

⁹ Маријана Пајванчић, Уставно право, I, Едиција универзитетски уџбеник, Правни факултет, Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 1998. стр.136

¹⁰ Видети чл. 1. Habeas corpus acta од 1679. преведено из збирке „Halsburys Statutes of England, seed, ed. vol 6. s. 83. etc. преузето од др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, седмо издање, Савремена администрација, Београд, 1992. стр. 225.

државног печата или ком судији краљевског суда за време одмора или кад суд не заседава.¹¹ У осталим случајевима, службеник или његов помоћник, помоћник чувара затвора или његов заменик су дужни да у року од 24 часа приведу ухапшено лице лорду канцелару или судији барону ради спровођења поступка суђења уколико су за то надлежни.¹² У супротном су дужни да у даљем року од два дана од привођења исто лице пусте уз јемство једног или више лица да ће се оно назначеног дана појавити пред надлежним судом, судом места где је извршено дело, ради суђења.¹³ Закон о правима (Bull of rights) од 1689. се сврстава у врхунце развоја конституционализма и међу најзначајније писане акте енглеске уставности. Он је предвидео значајна права и слободе које ће бити узор каснијим декларацијама о људским слободама и правима. И овај акт је значајан са становишта ограничавања краљевске власти и у том смислу утврђује низ принципа битних за устројство државне власти, јачање улоге грађана и Парламента кроз, рецимо, право грађана на подношење петиција краљу, право посланика на слободу говора, слободне парламентарне изборе и др. Овај Закон о правима је значајан и по другим правима која штите личност човека, као што су забрана тражења претераног јемства, наметања претеране глобе, досуђивања окрутне и несразмерне казне и др.¹⁴ За историју енглеске али и светске уставности су важни још неки акти као Споразум народа (Agreement of the People) од 1647. који је још више ојачао положај парламента и његових домова (који се први пут помињу) и због чијег непоштовања је између осталог и погубљен краљ Чарлс (Карло) I, Акт о унији са Шкотском од 1706. Акт о Парламенту од 1911. Акт о врховном суду правде од 1925., Вестминстерски статут од 1931. али и неки рани документи из зрелог феудализма као Чевинска и Једлњско – Краковска привилегија, донете 1422. и 1430. у Пољској и којима су призната лична права и слободе.¹⁵

Међу тим средњовековним актима, клицама каснијих устава, један заузима истакнуто место у српској уставној историји и на њега можемо да будемо највише поносни. То је Душанов законик донесен 1349. и допуњен 1354. на заседању Државног сабора у Скопљу. Тај акт је у правом смислу, по својој материјалној садржини имао уставни карактер и сматра се спомеником нашег средњовековног права па и уставом ондашње

¹¹ Видети чл. 2. Habeas corpus acta од 1679.

¹² Видети члан 2. Habeas corpus acta од 1679.

¹³ Видети члан 2. Habeas corpus acta од 1679.

¹⁴ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1994. стр. 137.

¹⁵ Др Рајко Кузмановић, Уставно право, Бања Лука, 1999. стр. 76.

српске државе.¹⁶ Душанов законик најпре гарантује права цркве и њених духовника и томе је посвећено првих 40 одредби. То показује значај цркве и духовног живота и њихов утицај на друштвени живот Србије и потребу да се и ова област уреди законски. Поред регулисања црквених питања и црквених унутрашњих односа, Законик гарантује и својинска права цркве, њена добра, с тим да врховну власт над црквом има цар. Положају српске властеле су посвећене бројне одредбе које штите њена права, имовину и њен интегритет али је и кажњавају ако учини какву увреду или насиље.¹⁷ Значајне су и одредбе Законика које гарантују законитост суђења и поштовање судија. Судија је морао да се поштује па се онај ко би га осрамотио, био властелин или сељак, кажњавао одузимањем иметка. Непослушност према судијама и њиховим одлукама се схватала као непослушност према цару и као таква се кажњавала.¹⁸ За суђење је предвиђено да судије раде (суде) у пороти и то већој (од 24 поротника) за већа дела и мањој (од 12 односно 6 поротника) за мања дела, с тим да су дужни да суде само по закону, ономе што пише у Законику, а не да суде из страха од цара.¹⁹

2. Уставност у Новом веку – утицај природноправних схватања на појаву и доношење првих устава у свету

Иако је средњи век оставио дубоке трагове на развитак уставности, тек је XVIII век био у правом смислу век уставности. То је било време политичког и филозофског рационализма које је прокрчило пут идеји писаног устава. Рационализам је рођен у Енглеској и он је био идеологија трећег сталежа у борби против феудалних друштвених односа и институција.²⁰ Рационалистички филозофи су припремили духовну и политичку климу која ће постати темељ за конституисање нове политичке организације друштва засноване на идеји о писаном уставу, највишем закону једне земље. Ближе гледано, извор идеје о писаном уставу се налази у теорији и школи природног права из XVII и XVIII века. Ова школа има своје античке корене и узоре у учењу софиста о праву природе али и Аристотеловом учењу о праву које је у складу с природом, заједничко за све

¹⁶ Срђан Шаркић, Средњовековно српско право, Матица српска, Нови Сад, 1995. стр. 15.

¹⁷ Видети чл. 49-55 Законика цара Стефана Душана, превод Баронског преписа САНУ, одељење друштвених наука, Београд 1997. стр. 49.

¹⁸ Видети чл. 140. Законика цара Стефана Душана

¹⁹ Видети чл. 142. и 164. Законика цара Стефана Душана

²⁰ Снежана С. Савић, Почети теорије и филозофије права у Србији, Бања Лука, 1998. стр. 20.

људе и које има свој узор у природи и правичности.²¹ Суштина овог учења, ове школе, је да постоји један природноправни поредак, природно право независно од државе које стоји изнад државе и њеног права. То природно право се састоји из вечитих и непроменљивих права која произилазе из саме природе људи и друштва и која нису нигде формулисана него су саставни део природе човека и друштва.²² Та права људи имају и стичу самим рођењем и она као таква су неотуђива и нико им их не може одузети. Циљ државе коју људи стварају је да штити та права и циљ позитивног права је да се прилагођава том природном праву. То је зато што то природно право одговара човеку и његовој природи па све што није у складу с тим не треба да важи, да се примењује на друштво и односе који владају у њему. Позитивно право као дело људског разума никад не може да буде савршен поредак који задовољава човекове моралне потребе. Уз позитивно право и законе људи су увек истицали идеал правде, достојанства, једнакости и др. као вредности које треба да поштује сваки правни поредак. То су границе сваком законодавцу јер сви закони и други прописи морају да их уважавају и буду усмерени у правцу постизања тих циљева и идеала. Без обзира на античке узоре и корене, на софисте и касније филозофе који су ширили њене идеје, школа природног права је европско откриће и њу су у новом веку прихватили и развили пре свега енглески протестанти али и други европски мислиоци. Иако је теорија природног права, односно ова школа мишљења, напуштена јер нико није доказао да су таква права икад настала и постојала, она је имала далекосежан значај и велики утицај у развоју уставности и уобличавању првих писаних устава. Идеја о правима која су света, неотуђива је у правном (позитивноправном) смислу уграђена у првим капиталистичким уставима и ти први буржоаски и либерални уставни су стекли славу управо својим прокламацијама о светости и неприкосновености својине, о слободама и једнакостима као темељним принципима и вредностима политичке организације капитализма. У основи теорије и школе природног права је била теорија друштвеног уговора као темељ државе и њене рационалне (државе) организације.²³ Ова теорија друштвеног уговора је доказивала да се држава и њена власт успоставља путем тзв. друштвеног уговора и да се тим путем људи свечано одричу својих апсолутних права и преносе их на

²¹ Др Емилија Карајовић, Идеја природног права у делима античких мислилаца из зборника „Србија и Европско право“, књига I, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац 1996. стр. 17-24.

²² Др Радомир Д. Лукић, теорија државе и права, II књига, теорија права, Научна књига, Београд, 1958. стр. 63.

²³ Др Никола Поплашен, Политичке и правне теорије (хрестоматија), Бања Лука, 1996. стр. 30.

суверену власт државе. Држава се појављује као суверен, као општа воља изнад појединачних воља, са задатком да их обуздава и сузбија у интересу заједничке воље целе друштвене заједнице. Ова уговорна теорија је изложена у више варијанти, али је код свих теоретичара друштвеног уговора присутна мисао да изнад појединачних воља мора да постоји једна општа воља, један акт, уговор по коме се те појединачне воље и власти ограничавају и ступају у општу, суверену власт која је једна и свемоћна.

II. ДОНОШЕЊЕ ПРВИХ УСТАВА У СВЕТУ

Човечанство је прешло дуг пут од стања неписане до стања писане уставности и писаних правила о државном и друштвеном уређењу. Оно је више живело у режиму тих неписаних правила да би крајем XVIII века дошло до значајног напретка у смислу појаве првих писаних устава и развоја уставности. Идеја устава се најпре зачала у Енглеској и ту се прво поставило питање власти и положаја владара јер је требало сузбити неограничену власт монарха и то најпре у корист права племства, а касније све више и у корист грађанског сталежа. XVIII век је означио прекретницу у развоју човечанства захваљујући појави и улози грађанства (буржоазије). Под окриљем буржоазије долази до буђења обесправљених друштвених снага и њиховог укључивања у борбу против феудализма. У дугој и херојској борби против феудалних господара, трећи staleж, предвођен буржоазијом, је у крви освојио слободу и успоставио се као политички субјект који одлучује о својој судбини.

1. Револуција и њен значај за доношење првих устава-револуционарни устав

Време у коме се доносе први писани устави у свету је било време великих револуција – Америчке и Француске. Нарочито су револуционарни догађаји у Француској имали снажан одјек у целој Европи па и самој Америци. Револуција је довела на друштвену и политичку позорницу света способну и предузимљиву буржоазију, а скинула с ње декадентну и иживљену аристократију. Буржоазија је са собом донела индустријску револуцију и масовну индустријску производњу за велико тржиште, а уништила мануфактуру и ситну робну производњу која има ограничено тржиште. Капитализам је створио за неколико деценија колосалније материјалне снаге него векови пре њега. Зато је време после револуције

било време јачања и дефинитивног учвршћивања капитализма и његове коначне победе над мрачним и назадним феудализмом. Овом новом, револуционарном добу више није одговарала феудална апсолутистичка држава која је концентрисала власт само у руке једног човека – монарха, а искључивала из ње читаве друштвене слојеве и класе. Буржоазији одговара нова држава у којој власт није уједињена у једној личности, него подељена између више носилаца. Ту идеју поделе власти још пре ових буржоаских револуција је визионарски наговестио Лок када је у уједињавању власти у једној личности видео велико искушење људског рода као склоност која води ка греху.²⁴ Касније ће њу још више да усаврши и теоријски разради Монтескије који се сматра њеним творцем па ће тако организација капиталистичке државе да се изведе према начелу поделе власти.

а) Енглески (Кромвелов) устав од 1653.

Пре Америке и Француске, прво се огласила Енглеска и то је прва земља у којој се појавио писани устав и то 1653. да би се та идеја писаног устава касније проширила по Европи и целом свету. Овај енглески (Кромвелов) устав је кратко трајао или, боље рећи, није никад ни ступио на снагу иако је за своје време био изузетно напредан. Он је произашао из револуционарне ситуације у Енглеској у другој половини XVII века коју је карактерисала борба парламентарних грађанских снага предвођених Кромвелом против племства, монархистичких снага на челу са краљем Карлом I. У тој борби, парламентарно-револуционарне снаге су успеле да привремено успоставе премоћ и однесу победу над монархијом, погубе краља Карла I и ликвидирају монархију. Те снаге око Кромвела су тако извеле буржоаску револуцију, истина без крви, и успоставиле републику да би иза тога донеле и свој Устав у коме су прогласиле принципе напредне буржоаске републике. Овај напредан устав није успео да се одржи и заживи јер нису сазрели услови да се успостави један такав устав и на њему заснован уставни поредак. Тај покушај у Енглеској није успео због компликоване политичке ситуације па је Кромвел био принуђен да направи компромис са феудалним круговима одричући се овог првог устава Енглеске. После неуспеха овог првог устава, у Енглеској више никад није донет писан устав а то се пре свега објашњава неуспехом револуције која ће заувек да буде осуђена и одбачена у Енглеској. Зато се и каже да се Велика Британија сматра земљом са специфичним уставом и

²⁴ Џон Лок, Две расправе о влади, књига II, НИП „Младост“ Београд, 1978. стр. 82.

изворима уставног права јер нема писани, већ један традиционалан устав. Неуспех енглеске револуције је пољуљао поверење у масе и њихов покрет, а учврстио углед институција, пре свега енглеског Парламента. У духу енглеског парламентаризма и традиције, Парламент није пошао за тим да донесе писани акт који би заокружио уставни развитак Енглеске. Енглеска је направила другачији избор и определила се за спој друштвене праксе и традиције тако да уставна правила нису била само писана, него и неписана, састављена и из обичаја и конвенција. Енглески устав има хетерогену структуру, више елемената међу којима превладају с једне стране уставна правила (*the law of the constitutions*) а с друге стране обичаји, односно конвенције (*conventions*). Уставна правила су такође разноврсна, са стаје се из четири елемента²⁵ и ту на првом месту долазе историјски акти који су обележили и трасирали енглеску уставност као што су Велика повеља о слободама од 1215. Петиција о правима од 1628. Закон о правима од 1688. и др. Даље, у та правила улазе и закони које доноси Парламент и који регулишу различита питања из уставне материје као што су рецимо Habeas corpus Act од 1679. Act of Settlement од 1701., Act of Union од 1707. Закон о реформама од 1832. 1867. и 1844. Закон о Парламенту од 1911. Вестминстерски статут од 1931. и др. Трећи елемент енглеског устава чине судске одлуке којима се тумаче закони и оне су важне зато што је судски пракса значајан извор права ове земље. И на крају, у уставна правила спадају и правила *common law*-а, а то су извесна правила и начела поникла из енглеског устава а нису донета од Парламента. Та правила сачињавају тзв. прерогативе круне, обавезе судова да примењују законе Парламента, као и неке основне слободе и права који су потекли из тих правила, као слобода говора и удруживања и сл.²⁶ Другу целину, део енглеског устава, чине обичаји односно уставне конвенције. Уставне конвенције регулишу добар део уставне материје, али то нису обавезна правила понашања, већ се примењују сама по себи. И енглески уставни обичаји не заостају по важности за актима историјског карактера јер су и они део богате енглеске традиције. Иако ови уставни обичаји нису толико стари као неки други обичаји они су важни за енглеско уставно право и за регулисање њеног политичког механизма, функционисање њеног парламентарног режима. Велика Британија има богату праксу уставних обичаја и она се односи највише на оне обичаје везане за рад и функционисање

²⁵ Миодраг Јовичић, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 15.

²⁶ Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 282.

Парламента и парламентарног режима. То су, рецимо, обичаји да краљ даје сагласност на сваки закон усвојен у Парламенту без права употребе вета, да већину краљевских овлашћења врше министри, да је краљ дужан да прихвати савет министра, да не сме да присуствује седницама кабинета и др.²⁷

б) Устав САД (амерички устав)

Борба за уставност и уставе се водила пре свега у Европи (Француској) али и ван ње, на америчком континенту где су поједине енглеске колоније, будуће независне државе, доносиле своје прве уставе. Иако први писани устав Енглеске (Кромвелов устав) никад није заживео, његове идеје напредне пуританске републике ће имати значајну улогу у развоју уставности на америчком тлу. Оно што нису могли да постигну у Енглеској, пуритански слојеви енглеских исељеника ће покушати да остваре у Америци. Борба за независност енглеских колонија је започела 1776. и трајала је све до 1783. када је Велика Британија била принуђена да уговором у Версају призна пуну независност 13 бивших колонија Северне Америке.²⁸ У току ове борбе, америчке колоније уједињене у јединственом патриотском покрету, су приступиле самосталној државној организацији и доносиле и своје прве уставе. Први устав на америчком тлу је донела Вирџинија, у току рата за независност и то 1776. да би током те и следеће, 1777. своје уставе донеле и остале колоније, Њу Јорк, Хемпшајр, Џорџија, Мериленд, Конектикат, Њу Џерси, Род Ајленд, Делавер, Северна Каролина и Јужна Каролина и на крају, 1780. и Масачусетс. На том путу заједничке борбе од историјског значаја је био 4. јул 1776. када је донета чувена Декларација независности којом су се поменуте колоније прогласиле независним. Декларација се инспирисала природноправним учењем и теоријом да се људи рађају једнаки, да их је Творац снабдео неотуђивим правима као што су живот, слобода и тражење среће и да је циљ сваке владавине очување тих неотуђивих права. Међу овим уставима америчких државица по значају се издваја онај први, државе Вирџиније који је донет под утицајем Томаса Џеферсона 1776. и који је био модел и узор за остале америчке уставе. На Другом континенталном конгресу 1777. донета је одлука да се ових 13 америчких државица конфедерално удруже, да образују Конфедерацију и усвоје њен Устав да би након те слабе и

²⁷ Ибид стр. 261.

²⁸ Миодраг Јовичић, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 68.

неефикасне (лабаве) заједнице америчке државице приступиле стварању снажне федерације. Тај посао на стварању федерације доношење новог устава је започела Уставотворна скупштина 25. маја 1787. године да би га окончала 17. септембра када је 50 делегата Уставне конвенције у Филаделфији усвојила нови Устав САД-а.²⁹ Од доношења овог Устава САД-е су се много промениле, снажно унапредовале и доживеле чудо у производњи, техници, науци и технологији, али начин на који функционише америчка Влада је сличан оном на коме је та влада функционисала за време Џорџа Вашингтона, Александра Хамилтона и Томаса Џеферсона.³⁰ Устав САД је први и најстарији писани акт у свету и као такав је био узор за многе писане уставе у свету. То је истовремено и један од најкраћих устава, са најмање чланова, свега седам, истина дугих чланова, и 27 амандмана (последњи усвојен 1992.) с тим да су првих десет амандмана усвојени још 1791. године под именом „Bill of rights“. САД-е су образоване као федерација, федерално уређена држава од 13 бивших британских колонија, да би у међувремену тај број федералних јединица нарастао на 50 држава. Осим ових 50 држава у састав америчке федерације је ушао и Дистрикт Колумбија који је непосредно подређен савезним органима док је острво Порторико 1898. добило у федерацији статус придружене државе.³¹ Устав САД од свог постанка величан и слављен пре свега од Американаца, али и од Европљана. Британски премијер Вилијем Гледстон за тај Устав одушевљено каже да је то најдивнија ствар која је икад искована у мозгу једног човека и у сврху човека.³² Главна тековина Устава САД-е од 1787. године је у томе што је организацију америчке државне власти постављен на принципу њене поделе. Сматра се да је Устав САД од 1787. године најдоследније спровео поделу власти, при чему треба имати у виду да за функционисање америчког система власти није довољно узети у обзир само текст устава, него и оно што се стварно дешава у животу те земље.³³ Устав САД је проглашен врховним законом земље и он је успоставио јаку федералну власт која стоји над влашћу савезних држава, тако да устави федералних јединица и закони које

²⁹ Видети Устав САД од 1787. године

³⁰ Everett Carl Ladd, Устав као идеологија, часопис, „Преглед“, издање амбасаде САД у Београду, бр. 242 од 1988. стр. 30-31

³¹ Владимир Килибарда, Политички и уставни систем, практикум, Научна књига, Београд, 1975. стр. 229.

³² Извоз устава, објављено у часопису „Преглед“, издање амбасаде САД у Београду, бр. 242 од 1978. године, стр. 50.

³³ Јован Стефановић, Уставно право ФНР Југославије и компаративно, књига II, Школска књига, Загреб, 1956. стр. 19.

усвајају њихова законодавна тела постају неважећи уколико су у супротности са федералним уставом. Врховни суд САД је чувар и гарант федералног устава, његове супрематије и таква пракса траје већ два века и значајно утиче на стварање и мењање самог устава. Устав прокламује демократску републику чија се суштина огледа у демократском пореклу власти као и индивидуалним правима и слободама као темељу америчког политичког система. Та права су утврђена у првих десет амандмана³⁴ и добила су облик Закона о правима који је до краја 1791. ратификовало једанаест држава. Систем поделе власти у америчкој варијанти је спроведен у облику чистог председничког система. За тај председнички систем је карактеристично како је изведен положај шефа државе, председника САД. Он има сва овлашћења извршне власти, њен је једини носилац, шеф, с тим да се у њеном вршењу ослања на свој кабинет, администрацију коју чини 12 департмана (ресора). На председничку функцију председник се бира на време од 4 године (уз могућност поновног избора) и у својству шефа државе он је и врховни заповедник војске и морнарице САД, милиције појединих држава уколико се оне позову на активну службу.³⁵ Председник је, као носилац извршне власти, овлашћен да склапа и међународне уговоре, именује амбасадоре, конзуле и друге дипломатске представнике, судије Врховног суда, даје помиловања, одлаже извршење казне, а према Конгресу је овлашћен да га обавештава о стању нације и износи пред њега на разматрање мере за које оцени да су неопходне да се предузму. У ванредним приликама је овлашћен да сазове оба дома или један од њих односно да одложи њихово заседање за време за које нађе да је потребно.³⁶

Сходно амандману XXII, нико не може да буде биран на положај председника више од два пута. Специфичност положаја председника се

³⁴ Први амандман на Устав САД гарантује слободу вероисповести, говора, штампе, избора као и право на упућивање петиција влади. Други амандман гарантује право на ношење оружја и организовање националне гарде (милиције) а Трећи предвиђа да ни један војник у миру не сме да станује у приватној кући. Следећих четири амандмана се односе на судски систем и регулишу осетљиву материју која се тиче претреса, оптуживања, лишавања живота, слободе и имовине, сведочења, права на одбрану, јавно и непристрасно суђење пред поротом уз забрану тражења прекомерне кауције и неумерене новчане и друге казне. Девети амандман гарантује да ненаведена права нису нужно ускраћена, дакле да уставом гарантована права не могу да противурече или умањују она друга која нису изричито наведена, а Десети амандман гарантује свакој савезној држави и грађанима да задрже права која уставом нису пренесена на Сједињене државе, федералну владу нити су им изричито забрањена.

³⁵ Видети Члан II, одељак 2. Устава САД од 1787.

³⁶ Видети Члан II, одељак 2. и 3. Устава САД од 1787.

огледа у начину његовог избора, али и смењивања применом импичмента у случају злоупотребе председничких овлашћења и кршења Устава и закона. Иначе председника бира изборно тело, један колегијум од 538 електора (изборника) које бирају бирачи из сваке државе (и округа Колумбије) и њихов број је једнак укупном броју сенатора и конгресмена које те државе дају Конгресу. Уколико ни један кандидат (стар најмање 35 година) не освоји 270 електорских гласова, колико је потребно за председничку победу, одлуку о избору доноси Представнички дом Конгреса тако што се гласови узимају по државама при чему представништво сваке државе даје само један глас.³⁷ Други важан чинилац америчког система власти је Конгрес који врши законодавну власт и који је састављен из два дома – Сената и Представничког дома. У Сенату свака држава је представљена са два сенатора, дакле има их укупно 100, док је у Представничком дому број чланова променљив и сразмеран броју становника сваке државе па зато није утврђен Уставом, али се он сада усталио на броју од 435. У Представничком дому се налазе представници које сваке друге године бирају бирачи појединих држава, с тим да се број представника распоређује на државе сразмерно њиховој насељености при чему се попис грађана врши у року од три године после првог састанка Конгреса односно сваких следећих десет година.³⁸ Сенат је други дом и он се састоји од по два сенатора из сваке земље које бира њихово законодавно тело на време од шест година с тим да се они обнављају различито с обзиром да су распоређени у три групе.³⁹ Оба дома Конгреса предлажу све врсте закона осим оних о убирању прихода који морају да потичу од Представничког дома. Оба дома гласају о законима и то тако да у пракси сваки дом може да гласа против закона који је усвојио други дом. Важну улогу у законодавству имају и стални одбори који припремају и разматрају законске предлоге јер је немогуће да један законски пројекат прође кроз Представнички дом или Сенат а да не добије „зелено светло“ надлежног одбора. Сваки законски предлог који прође кроз оба дома Конгреса, пре него што постане закон подноси се на потпис председнику САД који га потписује, а ако га не потпише, враћа га са примедбама на поново разматрање. Ово право тзв. суспензивног вета председник врши у року од 10 дана од дана достављања закона на потпис и по извршеном поновном разматрању, усвајањем квалификованом двотрећинском већином у оба

³⁷ Видети Члан II, одељак 1. Устава САД од 1787.

³⁸ Видети Члан I, одељак 2. Устава САД од 1787.

³⁹ Видети Члан I, одељак 3. Устава САД од 1787.

дома, законски предлог постаје законом.⁴⁰ Осим законодавних овлашћења, Конгрес се у складу са механизмом кочница и противтеже меша и у председничку власт, с правом (Сената) да потврђује председникова именовања државних секретара а такође и да покрене кривични поступак против председника због повреде Устава и закона (impeachment). Судску власт у САД врше Врховни суд и нижи судови и то доследно принципу поделе власти и немешања других власти у ову функцију. Поред Врховног суда, за судски систем САД је карактеристично и постојање федералних судова у окрузима па је тако до сада образован 91 окружни (федерални) суд, 11 апелационих као другостепених и три посебна суда.⁴¹ Упркос унутрашњим разликама, разноликом националном саставу становништва које је дошло у Америку из Енглеске али и Швајцарске, Немачке, Француске, Холандије, Норвешке и др. , Устав је одражавао јединство и нови амерички дух, али и сан који су колонисти побожно и узвишено понели и пренели из старог европског у нови амерички свет. Сједињене Државе су до данас остале узор толеранције и заједничког живота многих нација и вера. Под њеним кровом су Пољаци, Немци, Нордијци али и англиканци, католици, калвинисти, квекери, хугеноти, лутеранци, Јевреји, агностици и атеисти разних врста. Америка је решила своје „национално питање“ тако што га уопште и није решавала, препуштајући се судбини и нарави богатства својих унутрашњих разлика. Без обзира на многе злонамерне и катаклизмичне прогнозе о судбини америчког света и начина живота, САД и до данас опстају и пркосе свим тим црним пророчанствима која не разумеју дух американизма. Устав САД од 1787. је успоставио ефикасну власт и управу над четворомилионском нацијом и скромном привредом каква је некад била, али се показао и као делотворан за услове живота двестачетрдесетмилионске нације и циновске економије каква је данас.

в) Француски устав

Оно што су САД значиле за амерички континент, то је Француска била за Европу. Француска је зачела револуционарну епоху и била прва колевка европске уставности па су се њене револуционарне и уставне идеје шириле у таласима по Европи. До револуције, Француска се развијала у знаку поштовања традиционализма, да би од ње, од 1789. ушла у

⁴⁰ Видети Члан I, одељак 7. Устава САД од 1787.

⁴¹ Кратак преглед америчког политичког система, Информативна агенција Сједињених држава, издање 1979. стр. 73.

епоху реформизма који се окончао доношењем Устава од 1875. године.⁴² Буржоаска револуција у Француској је срушила феудализам и краљевски апсолутизам и увела ограничену уставну монархију. Она није до краја остварила револуционарне тежње пошто је сачувала монархију и краља који је био ограничен у својој власти и привилегијама. Зато и Устав од 1791. године као први уставни акт није био до краја револуционарни и народни устав нити је изразио идеју народне суверености, већ је то био један уставни пакт – дело нагодбе између буржоазије и монарха. Он је срушио феудални режим и племићке привилегије, али је задржао монархију и увео представнички систем власти који није служио револуционарној већини већ више средњим и вишим слојевима буржоазије. Као монархистички, француски Устав од 1791. године је трајао с монархијом и њеним укидањем 1792. године је и престао да важи. Његова најзначајнија тековина је била спровођење доследне поделе власти између Скупштине и краља и по томе, тој доследности је био најнапреднији у своје време и остао највише хваљен и упамћен у историји светске уставности. Овај Устав је био један од других устава 8208 чланова) и имао је два дела: први, једна врста преамбуле у којој је садржина, преписана Декларација о правима човека и грађанина и други, нормативни део, који је садржавао одредбе о правној једнакости грађана, о неповредивој и светој приватној својини, о подели власти на законодавну, извршну и судску, бирачком праву регулисаном по систему пореског цензуса и др. Иако се Француска револуција инспирисала Русоовим учењем о народној суверености и природноправном филозофијом, Устав од 1791. је прокламовао националну, а не народну сувереност јер је као дело компромиса морао да оправда законодавну улогу и краља и Скупштине.⁴³ По Уставу, власти су биле одвојене и независне једна од друге, ограничене искључиво на своје послове, без могућности да утичу једна на другу. Краљ је био шеф државе и у том својству је именовао министре а могао је и да распусти Скупштину, с тим да она није имала повратна овлашћења према њему нити је могла да принуди министре да поднесу оставку. Краљ је имао и законодавну власт, право суспензивног вета, с тим да, ако закон буде изгласан од три законодавне скупштине морао је да буде проглашен од краља и против његове воље је ступао на снагу.⁴⁴ Други устав Фран-

⁴² Др Рајко Кузмановић, Упоредни политички системи „Нови глас“, Бања Лука, 1991. стр. 233.

⁴³ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 1999. стр. 139.

⁴⁴ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 65.

цуске је био од 1793. тзв. Јакобински или Монтањарски устав који је изгласао Национални конвент и то под јакобинском диктатуром која је трајала од јула 1793. до јула 1794. То је био републикански Устав јер је након проглашене републике 1792. задржао републикански облик владавине. Овај Устав од 1793. је био револуционарнији од претходног јер је прихватио идеју народне суверености,⁴⁵ али је био назаднији у томе што је напустио принцип поделе власти и прихватио модел скупштинске (конвентске) власти која је била уједињена у Конвенту. Конвент је био пре свега законодавно тело, вршио законодавну власт али и извршну власт преко свог одбора (извршног већа) као и судску власт преко револуционарног суда.⁴⁶ Овај Устав је имао велики идеолошки и политички одјек који није одговарао његовој стварној вредности. Он је спровео конвентску диктатуру и ликвидирао извршну власт, али се на неки начин одржао и након Јакобинаца јер су његове идеје биле живе и јако утицале на револуционарна збивања 1848. а нарочито револуцију пролетеријата у време Париске комуне. Са падом Јакобинаца ојачале су десничарске снаге које су увеле тзв. Термидорски Конвент 1794/95. У тај Конвент су ушли Жирондинци као већина па се иза тога доноси 1795. трећи Устав, познат као Устав Директоријума по коме је власт била колегијална и њу је вршио Директоријум од пет лица, да би у следећој фази наполеонске уставности, Уставу конзулата од 1799. била успостављена конзулска власт са три конзула од којих је први био Наполеон. Након конзулске владавине Наполеона као доживотног конзула (1802-1804) пала је 1804. Прва Република, а Наполеон се прогласио царем Француске а она царвином.

2. Први европски устави донети ван процеса револуционарног преображаја друштва

а) Устав Шведске од 1634.

И поред Кромвеловог устава у Енглеској који је био револуционарни устав, први писани устав у Европи није био револуционарни. Такав први писани устав је донет у Шведској и то је био њен Устав од

⁴⁵ Видети члан 7. Устава Републике од 1793. преузето из књиге др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992. стр. 254.

⁴⁶ Др Данило Ј Јанић: Француска револуција и парламентарни режим, Архив за правне и друштвене науке, Београд, бр. 5/1937. књига педесет прва, стр. 422.

1634. Зато је за развој светске уставности важна и Шведска па се никако не може потценити или елиминисати из породице оних земаља које су прве донеле уставе. Истина Шведска, није донела кодификован устав, већ је њен устав састављен из три уставна акта који су доношени још од XVII и XVIII века. То су били Органски закон о Риксдагу (Парламенту) донет 1617. Инструмент владања од 1634. и Закон о штампи из 1766. Међу овим актима се издваја Инструмент владавине од 1634. (Regeringstorm) донет после смрти краља Густава II Адолфа и он у већем делу одредби регулише владалачки режим за време малолетства краљице Катарине која је наследила престо.⁴⁷ И каснији устави-инструменти владавине такође нису били кодификовани и такво стање је за Шведску и данас карактеристично. Други Устав Шведске је донет 1719. (измењен 1720), Трећи Устав након абдикације краља Густава IV Адолфа је донет 1809. и он је успоставио равнотежу власти између краља и Риксдага, с тим да је и он више пута мењан (1810, 1812, 1840, 1866, 1909, 1949, 1969.) да би последњи Инструмент владавине од 1975. године (мењан 1976, 1977 и 1981.) и данас био у важности. Формалне изворе уставног права Шведске данас чине и Закон о Риксдагу од 1975., Закон о слободи штампе од 1975. и Акт о наслеђивању који, са изменама, и данас важи. Сви ови акти чине делове важећег Четвртог шведског Устава-Инструмента владавине, који је, како је речено, ступио на снагу 1975. да би, са више измена, и до данас остао у важности.

б) Устав Пољске од 1791.

По значају, иза првих револуционарних устава у свету не заостаје ни Устав Пољске од 1791. Шта више, то је у Европи, после шведског и енглеског устава, трећи по реду устав, усвојен четири месеца пре Устава Француске од 1791. То је био Нови устав владе Пољске усвојен од Велике скупштине Пољске, 3. маја 1791. с тим да је у његовом доношењу учествовао и краљ. Утицај револуционарне уставности на Устав Пољске од 1791. се огледао у напуштању апсолутне и увођењу ограничене уставне монархије као што се догодило и у Француској с њеним уставним уређењем. И Пољска се, доносећи овај Устав, огледала на решење Устава САД које се односи на организацију власти. Због свог компромисног карактера (јер је био уставни пакт), Устав Пољске је задржао краља као монархистичку институцију и прогласио право наслеђа на престолу, али га је и ограничио у правима предвиђајући да он више није апсолутни

⁴⁷ Павле Николић, Уставно право, треће измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1994. стр. 50.

монарх већ отац и глава народа.⁴⁸ У духу теорије о подели власти, законодавна власт је поверена дводомној Скупштини састављеној од Дома депутата и Сената коме је председавао краљ, док је извршна власт поверена краљу и његовом Савету, тзв. Савету инспекције састављеном од пољског примата и пет министара.⁴⁹ Судска власт је доследно одељена и поверена судовима који је врше у складу са законом, на основу њихове примене. Пољски устав је настојао да успостави ограничену уставну монархију па је тако ограничио самовољу племства и ојачао положај буржоазије и увећао њена права, чиме се приближио револуционарним уставима (пре свега Уставу САД) на које се угледао.

в) Устави Швајцарске и Холандије од 1798.

Крај XVIII века и доношење првих писаних устава су обележили и устави Швајцарске и Холандије и оба су настала под утицајем француске уставности и то њеног Директоријалног устава од 1795. који је установио колегијалну извршну власт и представнички режим заснован на подели власти.⁵⁰ Швајцарска је донела свој први Устав, 12. априла 1798. и то је био тзв. Хелветски устав те тада унитарне републике, да би следећи, други по реду, био Устав од 1802. који је био прихваћен на националном референдуму, а после њега су донета још два: Устав Швајцарске федерације од 1848. и Устав Швајцарске федерације од 1874. који је с већим бројем измена и допуна и данас на снази. И Холандија је донела свој први Устав 1798. такође под утицајем француског Директоријалног устава, да би после њега донела у кратком року још четири устава (1801, 1805, 1806) и онај од 1815. који је, с изменама и допунама, и данас на снази.

г) Устави Италије

Уставни процеси с краја XVIII века су захватили и Италију иако она није била уједињена све до 1861. До уједињења и стварања Италије као јединствене државе, бројне државице на њеном тлу су под утицајем Устава Француске од 1795. донеле своје уставе, као Болоња (1797-1802), Цисалпијска Италија (1797 и 1802), Ђенова (1798), Рим (1799 и 1801 и 1805), Лука (1799 и 1815), Напуљ (1808) и др. Након уједињења Италије

⁴⁸ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд 1994. стр. 51.

⁴⁹ Ибид стр. 51.

⁵⁰ Ибид стр. 53.

1861. у важности је био Устав Сардиније од 1848. и такво стање је владало све до 1948. када је донет нови Устав Италије, који је, с изменама, и данас на снази.

III. РАЗВОЈ УСТАВНОСТИ У XIX ВЕКУ У ЕВРОПИ И ДРУГИМ КОНТИНЕНТИМА

XIX век је у правом смислу био век даљег развоја писаних устава и учвршћивања уставности у већини земаља света. Уставност XIX века коинцидира и с јачањем и развојем капитализма па су први грађански, буржоаски уставни тог доба изражавали принципе нове капиталистичке државе. Капитализам се изродио из либералне доктрине која је величала учење о слободи и једнакости па је тако значај крај сталешког, феудалног поретка и почетак новог грађанског, буржоаског. У радикалној варијанти, тај рани либерализам је прогласио примат појединца над државом која се свела на „ноћног чувара“ грађанског друштва и заштите приватне својине и слободне тржишне утакмице. Узор либералне државе је постала парламентарна република или монархија (у којој је парламент постао важећа политичка установа) с тим да је била заснована на принципу националне, а не народне суверености јер је народна скупштина прерасла у националну скупштину.⁵¹ У раној, револуционарној фази, XIX век је у Европи још био по утицајем француске револуције и Русоовог учења о суверености народа, што је определило и сам ток уставности и садржину устава који су тада доношени. Зато може да се каже да се уставни у то време у свету доносе у условима две различите историјске и друштвено-политичке ситуације. Прва је карактеристична за оне уставе који се доносе под утицајем буржоаских револуција, пре свега француске, и који се ослањају на Декларацију о правима човека и грађанина, и то су били рецимо шпански, белгијски, и неки нордијски уставни, док друга група устава изражава компромисе водећих политичких снага у земљама где буржоазија није успела да изведе победоносне буржоаско-демократске револуције као рецимо у Немачкој, Јапану и сл.⁵²

⁵¹ Др Никола Поплашен, Политичке и правне теорије (Хрестоматија), универзитетска књига, Бања Лука, 1996. стр. 209-210

⁵² Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 47-48.

1. Доношење првих европских устава до 1848.

Први талас уставности, сликовито речено, надолazio је у Европи негде до 1830. када је донета и већина раних устава. Под утицајем Француске револуције, низ европских држава добија своје прве уставе као што су већ поменути Устав Шведске од 1809, Шпаније од 1812, Норвешке од 1814. Холандије од 1815. Грчке од 1822, Португалије од 1826, и др. Неки од тих устава, с мењим или већим изменама, су и данас у важности као рецимо, Норвешке, Холандије или Шведске. Овај први период уставности који је углавном трајао негде до јулске револуције у Француској, 1830. је изражавао противуречне уставне тенденције јер је у то време дошло и до појаве напредних либералних, либерално-демократских али и назадних конзервативно-апсолутистичких устава.⁵³ Иако се није поновила Француска револуција у Европи, многе старе европске монархије, заплашене револуционарним бауком, пристају на уступке и праве компромисе с буржоазијом. Из те борбе и тих компромиса је уместо старе апсолутистичке монархије произашла ограничена уставна монархија с парламентом као равноправним уставним фактором, поред монарха који је сада ограничен у власти и некадашњим привилегијама. Карактеристични устави овог првог периода уставног развитка Европе (с почетка XIX века) су били Устав Норвешке од 1814. и Белгије од 1831. У духу насталих политичких промена и компромиса водећих друштвених снага, Устав Норвешке од 1814. успоставља ограничену и наследну монархију засновану на принципу поделе власти. Законодавна власт је поверена дводомном Парламенту (Storting) који се бира на основу ограниченог бирачког права док је извршна власт припала краљу који је именовао и министре.⁵⁴ Значајнији од њега је био Устав Белгије од 1831. који је, с изменама и допунама, трајао све до 1970. и био узор за многе европске уставе. Овај Устав је прокламовао парламентарну монархију засновану на начелу националне суверености и поделе власти мада је сам припадао типу уставног пакта јер је изражавао компромис буржоаских и феудалних снага. Особеност Белгије је постојање три културне заједнице (француске, холандске и немачке) и постојање неколико покрајина (Анверс, Брабант, Западна и Источна Фландрија, Лијеж, Луксембург и др.) што ће у каснијој уставној промени од 1970. бити увод у процес федерализације Белгије. По

⁵³ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 1999. стр. 143.

⁵⁴ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“, СРЈ, Београд, 1994. стр. 54-55

Уставу Белгије од 1831. законодавну власт врше краљ, Представнички дом и Сенат (двodomни парламент) с тим да законодавна иницијатива припада сваком од три законодавна чиниоца.⁵⁵ Посланике Представничког дома бирају непосредно грађани а Сенат чине чланови изабрани сходно броју становника сваке покрајине које бирају покрајинска већа по принципу један сенатор на 200.000 становника, као и чланови које бира Сенат у броју упола мањем од оног који бирају покрајинска већа.⁵⁶ Краљ је шеф извршне власти, именује и опозива министре, али као законодавни чинилац санкционише и проглашава законе, има право да ванредно сазове домове и да их распусти, било истовремено или посебно.⁵⁷ Министарски савет (влада) се састоји од једнаког броја министара француског и холандског језика који присуствују седницама домова, имају право да буду саслушани у њима и да одлучују о питањима која су предмет расправе у домовима а такође и да потписују акте краља и тако одговарају за њих. Судску власт врше судови установљени законом, с тим да за целу земљу постоји један Касациони суд.⁵⁸

Одједи Француске револуције и бурних превирања у Европи у 1848. највише су се осетили у Уставу Француске Друге Републике од 1848. То је био најважнији Устав типа либерално-демократске уставности која је била карактеристична за прву половину XIX века. Крах револуције није умањио велики одјек и значај Устава Француске од 1848. с обзиром на идеје на које се угледао и применио у уставној пракси. Ту се пре свега мисли на идеју суверености народа јер Устав каже да се сувереност налази код француских грађана као целине, да је она неотуђива и незастарива и да ни један појединац нити део народа не може да присвоји за себе њено вршење.⁵⁹ Организација власти је по овом Уставу заснована на принципу поделе власти, али у облику једног мешовитог парламентарно-председничког система. Извршну власт врши председник изабран непосредно од грађана на период од четири године и влада чије министре именује председник с тим да одговарају скупштини, док законодавну власт врши једнодомна скупштина на чије законе председник Републике има право одлажућег вета.⁶⁰ И за Устав Француске Друге Републике од

⁵⁵ Видети члан 26. и 27. Устава Белгије од 1831. Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1948. друго издање 1949.

⁵⁶ Видети чл. 48. и 53. Устава Белгије од 1831.

⁵⁷ Видети чл. 80 и 88 Устава Белгије од 1831.

⁵⁸ Видети члан 92-95 Устава Белгије од 1831.

⁵⁹ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 68.

⁶⁰ Ибид стр. 70.

1848. и друге уставе либерално-демократске уставности тог доба је карактеристично слабљење апсолутистичке и јачање представничке власти оличене у скупштинама (парламентима). Јачању утицаја скупштина је допринело и ширење бирачког права које је до тада на разне начине ограничавано. Скупштина (парламент) постаје искључиви носилац законодавне власти, док се учешће шефа државе (монарха) у законодавству ограничава на право потврђивања закона изгласаног у парламенту. Парламент добија више демократски и лаички карактер захваљујући ширењу бирачког права на сиромашне друштвене слојеве-раднике и сељаке који тако преко својих представника постају утицајни и у вршењу власти. То важи пре свега за дводомне парламенте где у доњем дому ти нижи слојеви задобијају одлучујући политички утицај али се уз њих мења и улога и значај горњег дома као аристократске установе. Тај горњи дом се реформише као што је то учињено и довршено у Енглеској Законом о парламенту од 1911.

2. Доношење првих устава ван Европе

Талас уставности с почетка XIX века је захватио и земље на другим континентима, пре свега америчком где је низ држава Средње и Јужне Америке донео своје прве уставе. Уставни процеси у Америци су имали свој узор у Уставу САД од 1787. што се у организацији власти огледало у прихватању модела председничке власти, истина у латиноамеричкој варијанти (тзв. президентијализму). Први устав на тлу америчког континента, односно Средње и Јужне Америке је донет на Хаитију 1805. а затим своје прве уставе доносе и Венецуела 1811. (која спада у рекордере јер је до 1961. донела чак 26 устава). Мексико 1812. (на 1824, 1836, 1837, 1857 и 1917. који с изменама и допунама и данас важи), Чиле 1812. (а затим 1818, 1823, 1828, 1833, 1925 и последњи 1980), Парагвај 1813 (али и 1870, 1940, 1967 и задњи 1992), Перу 1813. и још једанаест устава после њега (1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1879, 1920, 1933 и последњи 1992), Аргентина и Колумбија своје уставе добијају 1819, Бразил 1822, Костарика 1824, Хондурас 1825, Боливија 1826, Уругвај и Еквадор 1830. и тд.⁶¹ На тлу Северне Америке осим Устава САД од 1787. дуго није било устава све до 1867. када Канада добије свој највиши правни акт. Уставни развитак Африке и Азије у то доба је изразито заостајао јер су њихове земље биле под колонијалним ропством и утицајем устава коло-

⁶¹ Маријана Пајванчић, Уставно право Ј. Едиција универзитетски уџбеник, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 1998. стр. 145.

нијалних метропола. Први устав на афричком тлу добија Либериа 1847. по стицању независности а он је рађен по утицају на Устав САД из 1787. јер су Либериају створили црнци повратници из САД.⁶² На тлу Азије први устав је донет у Турској тек 1876. тако да је Азија са становишта уставних процеса била у то време потпуно безначајна.

3. Развитак уставности у Европи у другој половини XIX века – доношење европских устава након 1848.

Након бурне 1848. наставља се развој уставности у Европи и то као последица позитивних тенденција које су дошле до изражаја у првој половини и до средине XIX века. Као резултат унутрашње консолидације Италије, њеног уједињења, донет је њен Устав 1861. који је проглашен уставом целе земље иако је произашао из Устава Сардиније (*Statuto fondamentale*) од 1848. После њега и Шведска доживљава уставне промене и то 1866. када је промењен њен Инструмент владања од 1809. и прилагоден парламентарном режиму. Швајцарска доноси свој најважнији Устав федерације од 1874. (уместо предходног од 1848) а своје уставе доносе и Данска 1849. (па 1855. и 1863.), Грчка 1864, Румунија 1866, Србија 1869. (1888), Француска 1875, Бугарска 1879, Царска Немачка 1871, Холандија 1887. и др. За већину ових држава може да се каже да су биле монархистичке (изузев Француске и Швајцарске) и оне, иако такве, ограничавају власт монарха и уводе парламентарне режиме, тако да монарси у њима краљују а не владају.

За овај период европске уставности су карактеристични Устав Швајцарске федерације од 1874. и Устав француске Треће Републике од 1875.

а) Швајцарски устав је један изразито демократски устав који је предвиђао федеративно уређење, у почетку заједницу 22 суверена кантона, да би од 1978. становници једног дела Берна извојевали самосталност и издвојили се као двадесет трећи кантон Јура.⁶³ Иначе Швајцарска је рођена из „вечитог савеза“ која су пра-кантони Ури, Швиц и Унтервалд закључили 1291. ради заједничке борбе против Хабзбурга.⁶⁴ Као што су САД зачеле 13 енглеских међусобно блиских колонија, слично се догоди-

⁶² Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 237.

⁶³ Владимир Килибарда, Политички и уставни системи, практикум, Научна књига, Београд, 1985. стр. 237.

⁶⁴ Др Миодраг Јовичић, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО, „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 179.

ло и с Швајцарском. Осећање заједничког порекла и историјске блискости је повезало и швајцарске кантоне и упутило их на пут заједничког живота. До 1848. Швајцарска је била конфедерација а од те године ови кантони чине уставно преуређену Швајцарску као федерацију каква је потврђена и Уставом од 1874. Истина, Устав помиње и даље конфедерацију, али више из пијетета према Хелветској конфедерацији од 1291. из које је и проишла модерна Швајцарска. Швајцарску федерацију су определили историјски а не национални разлози иако је она национално хетерогена и састављена од припадника немачке, француске и италијанске нације. Швајцарска федерација није експлицитно проглашена сувереном, већ је по угледу на америчку федерацију решење видела у извесној деоби надлежности између савезне државе и кантона и то тако да су кантони суверени уколико њихова сувереност није ограничена федералним уставом.⁶⁵ По Уставу, дакле, претпоставка надлежности је у корист кантона, они су суверени у оним питањима и правима која нису пренета на савезну власт. Међутим, као и друге федерације, и Швајцарска је стално јачала савезну власт на штету кантоналне власти и то пре свега у сфери економских, финансијских, социјалних и др. питања која су постала федерална надлежност. Швајцарски устав од 1874. је особен у односу на друге уставе тог доба по томе што изражава демократски карактер државе и власти. Тај демократски карактер власти се огледа у развијеној локалној самоуправи и широкој примени непосредног изјашњавања грађана као и организацији власти која почива на принципу јединства (скупштински систем). Највиши орган власти у федерацији и представник народног суверенитета је Савезна скупштина састављена из два дома: Националног савета и Савета држава. Национални савет се састоји од 200 делегата које бирају по изборним регионима швајцарски грађани који уживају бирачко право, односно имају навршених 20 година живота, а Савет држава се састоји од 48 делегата које бирају кантони и то по два из сваког кантона и по један из полукантона.⁶⁶ Савезна скупштина је законодавно тело које доноси савезне законе уз сагласност оба дома, с тим што Устав предвиђа и тзв. факултативни законодавни референдум, односно то да ће се закони и међународни уговори поднети народу на гласање ако то захтева 50.000 грађана или осам кантона.⁶⁷ Извршну власт у савезној држави врши Савезни савет на време од 4 године и он се као највиша савезна власт састоји од 7 чла-

⁶⁵ Видети члан 3. Устава Швајцарске конфедерације од 1874. објављен у књизи др. Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992. стр. 335-353.

⁶⁶ Видети члан 71-80 Устава Швајцарске конфедерације од 1874.

⁶⁷ Видети члан 89 Устава Швајцарске конфедерације од 1874.

нова који се обнављају сваки пут када се бира и Савезна скупштина и то на првом заседању.⁶⁸ На челу Савезног савета је председник Конфедерације (с тим да има и заменика) а бира га Савезна скупштина на време од годину дана. Као извршна власт, Савезни савет се стара о извршењу савезних закона, одлука и других аката, врши надзор над савезном администрацијом и друге послове. У организацији федералне власти постоји и Федерална канцеларија на чијем челу је канцелар конфедерације и она обавља дужност секретаријата Савезне скупштине и Савезног савета, односно стручне послове за њих, и бира се на 4 године од стране Савезне скупштине.⁶⁹ У организацији савезне власти судску функцију врши Савезни суд који бира Савезна скупштина и то из редова грађана који могу да буду изабрани у Национални савет.⁷⁰

б) Француски Устав од 1875. је Устав Треће Републике и он је произашао из дубоких превирања у Француској у другој половини XIX века која су резултирала побуном пролетаријата у Паризу, тзв. Париском комуном од 1871. После сламања ове револуције долази до стишавања и стабилизације политичких прилика у земљи и успостављања политичке равнотеже између монархиста и републиканаца. Из такве равнотеже је произашла и Трећа Република која је успостављена одлуком Националне скупштине и то тако што су републиканци са једним гласом више прегласали монархисте и одлучили у корист републике.⁷¹ И сам Устав од 1875. је дело тесне победе републиканаца или, боље рећи, њиховог компромиса са монархистима. Монархисти су морали да се помире са увођењем републике, али су то условили променом једнодомног парламента који одговара револуционарној, конвентској доктрини и традицији и увођењем дводомног парламента са снажним горњим домом.⁷² Тако је добијена Национална скупштина са Представничким домом и Сенатом и окончана дугогодишња борба између монархиста и републиканаца а Француска ушла у мирну фазу републиканског развоја која и данас траје. Поред околности под којима је донет, Устав Треће Републике је био интересантан и по својој форми. То је био хетерогени устав, састављен из три посебна закона и то: Закона о организацији Сената од 24. фебруара 1875. (са 11 чланова), Закона о организацији јавних власти од 25 фебруара 1875. (са 9 чланова) и Закона о односима између јавних власти од 16. јула 1875. (са

⁶⁸ Видети члан 95 и 96 Устава Швајцарске конфедерације од 1874.

⁶⁹ Видети члан 104 Устава Швајцарске конфедерације од 1874.

⁷⁰ Видети члан 106 и 108 Устава Швајцарске конфедерације од 1874.

⁷¹ Миодраг Јовичић, Трећа Република, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 135.

⁷² Ибид стр. 135.

14 чланова). Устав од 1875. уводи парламентарни режим у коме председник Републике има јаку позицију јер влада мора да води рачуна и о вољи већине у Парламенту, али и ставу самог председника. Сенат је имао важну улогу и био стуб конзерватизма јер су преко њега монархистичке снаге прижељкивале рестаурацију монархије. У законодавству, оба дома су била равноправна тако да се законски предлог усвајао и у једном и у другом дому, док је неравноправност између њих изазивао председник Републике правом да распусти Представнички дом, али не и Сенат.⁷³ Председник Републике се по Уставу бира на 7 година од стране Националне скупштине с тим да је политички неодговоран јер ту одговорност преузимају министри својим премапотписом. Први председник Републике, маршал Мак Махон није био одан републиканизму, већ је као монархиста покушао да осујети Републику када је 1877. распустио Представнички дом у жељи да наметне своју владу. Превремени избори за овај дом нису променили републиканско расположење (а Мак Махон се повукао с председничког положаја) јер је после поновне победе републиканаца парламентаризам само јачао пошто будући председници Републике више нису користили своје право распуштања доњег дома да би наудили Републици. Особеност француског парламентаризма у односу на британски је нестабилност владе према скупштини (парламенту), што је последица функционисања вишепартијског система у земљи. За разлику од британског у коме постоје само две партије које обезбеђују стабилну парламентарну већину и владу која има подршку такве већине, у Француској није тако. Њене владе су нестабилне, хетерогене и по правилу коалиционе и као такве се тешко састављају, а лако обарају. Зато је тежиште власти у Скупштини па у Француској постоји њена превласт над владом за разлику од Велике Британије где су владе стабилне, имају премоћ над парламентом, па се зато и каже да у Великој Британији влада води Парламент. Поред напредних и демократских устава какви су били поменути устави Швајцарске и Француске, у другој половини XIX века су донети и неки назадни и реакционарни устави који су изражавали ауторитарне тенденције.

в) Устав Немачког царства од 1871. је један од таквих и њему су претходила два немачка устава, онај од 1848. тзв. Франкфуртски устав и други. Устав Севернонемачког савеза од 1867. Овим Уставом од 1871. је Немачка конституисана као савезна држава али није била демократска (заснована на начелу народне суверености), већ бирократска држава заснована на начелу државне суверености. Највиши орган власти у земљи

⁷³ Ибид стр. 136

поред цара (Kaiser) је било дводомно законодавно тело састављено од Рајхстага и Бундесрата, с тим да оно није имало прави представнички карактер. Представници у Бундесрату, који је имао претежнији утицај у односу на Рајхстаг, нису били изабрани од народа, већ су, сходно федералном карактеру државе, били изасланици 25 земаља које су чиниле савезну државу. Зато је Бундесрат више био једно олигархијско тело него прави горњи дом једног парламента, више личио на скупштину кнезова него на федерални парламентарни дом.⁷⁴ Извршна власт у Царевини је припадала канцелару Рајха и он није зависио од скупштинске, парламентарне већине, није био подложен парламентарној одговорности, већ је зависио од цара који га је постављао на тај положај и њему је само одговарао. Канцелар је преузимао у име цара политичку одговорност а министри (државни секретари) су њему одговарали, а тиме и цару, а не парламенту. Пошто су и канцелар и министри били више чиновници Немачке Царевине, а не изабрани органи власти, и сам систем власти у Немачкој је био бирократски а не парламентарни и то са непарламентарном фиксном егзекутивом.⁷⁵ Поред Немачке, и царска Русија је у то доба оличавала самодржавље и царски апсолутизам и такво стање је владало све до револуционарног покрета од 1905. За Русију је карактеристично да у то време није била конституционализована, већ да је била под режимом неуставне и апсолутистичке царске власти све до 1905. када је као последица буржоаско-демократске револуције спроведена умерена уставна реформа и уведена Дума (представничко тело).

4. Устави друге половине XIX века у земљама ван Европе

Средина и крај XIX века су важни за развој уставности и доношење устава у многим државама Африке, Азије, Јужне Америке и Аустралије. У неким државама, пре свега Јужне Америке, се наставља уставни континуитет и динамичан уставни развитак који је трасиран још на почетку XIX века. У овом периоду се доносе нови уставни и то у Гватемали (1851 и 1879), Аргентини (1853), Мексику (1857), Колумбији (1886), Бразилу (1891), Салвадору (1859, 1871, 1872, 1880, 1883, 1886) Венецуели (1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893) и др.⁷⁶ Овај период уставности је ва-

⁷⁴ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 1999. стр. 148.

⁷⁵ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 71.

⁷⁶ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“, СРЈ Београд, 1994. стр. 55.

жан пре свега за Азију јер се тада доносе и први њени устави и то Устав Турске од 1876. и Устав Јапана од 1889. али и за Северну Америку и то Канаду која 1867. добија свој устав односно Закон о британској Северној Америци који је, с изменама и допунама, и данас на снази.⁷⁷ У Африци, после Устава Либерije и Египат доноси свој први Устав 1866. а своје прве уставе добијају и Нови Зеланд 1852. и Аустралија нешто касније, 1900. Тако је крајем XIX века заокружен развој уставности у свету јер практично више није било континента где није донет писани устав с тим да неке државе не само да доносе прве, него и више устава за редом.

⁷⁷ Маријана Пајванчић, Уставно право I, Едиција универзитетски уџбеник, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 1998. стр. 151.

ГЛАВА ДРУГА

РАЗВИТАК УСТАВНОСТИ У СВЕТУ ПОЧЕТКОМ XX ВЕКА И ИЗМЕЂУ ДВА СВЕТСКА РАТА

I. УСТАВНОСТ XX ВЕКА И ПРОТИВУРЕЧНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У ДРЖАВНО-ПРАВНОМ РАЗВИТКУ ЕВРОПСКИХ И ДРУГИХ ДРЖАВА

XIX век је био доба процвата писане уставности и доношења већине устава у свету, што не значи да је у XX веку завршен посао око устава и да нема нових устава. Напротив, и XX век је значио даљи подстицај развоју уставности па је чак то било и доба полета уставности захваљујући значајним променама које су се догодиле у већини земаља света. Пре свега XX век је означио доминацију капитализма који је створио колосалне материјалне снаге које су срушиле границе између држава. У политичкој сфери капитализам XX века је јачао парламентарни режим, проширивао политичке и друге слободе и права грађана и у целини је стварао повољну атмосферу за јачање законитости и владавине права, али је кроз фашизам отворио врата и реакционарним и нападним режимима.

1. Доношење устава у Европи у првој половини XX века (између Првог и Другог светског рата)

Европа је предњачила у развоју уставности XX века јер су се у њој догодиле крупне промене и појавиле тенденције које ће позитивно да утичу на развој уставности и доношење нових устава. Тај талас уставности у Европи је последица окончања Првог светског рата и новина које су из тога произашле на политичкој и војној карти овог континента. Те новине се тичу пре свега нестанка неких старих и настанка нових држава. Уместо Аустро-Угарске монархије, на њеним развалинама се образују нове државе као Аустрија, Мађарска, Чехословачка, Пољска и на тлу Југославије-Словенија, Хрватска, Србија и Црна Гора се удружују у

нову заједничку државу, Краљевину СХС. После Првог светског рата распало се и Немачко царство а из Октобарске револуције је произашла и прва социјалистичка држава света. У овом периоду, после Првог светског рата је донет читав низ устава: У Немачкој (1919), Финској (1919), Албанији (1920, 1925, 1928), Аустрији (1920), Естонији (1920), Чехословачкој (1920), Краљевини СХС (1921. односно 1931), Лихтенштајну (1921), Пољској (1921), Летонији (1921), Литванији (1922. и 1928), Ирској (1922), Румунији (1923), Грчкој (1927), Шпанији (1931) и др. Сви ови уставни су доношени у једној изразито повољној политичкој ситуацији која је поговодила демократизацији друштва и јачању правне државе. Први светски рат је означио победу земаља које су рушиле аутократске режиме, истичући предност и тековине демократског друштва и идеологије. После слома реакционарних режима у Првом светском рату осетиле су се демократске тековине новог доба као што су проширење људских слобода и права, јачање економске и политичке демократије, коначна победа и увођење општег права гласа, увођење социјално-економског представништва и др. У организацији власти су ојачале тежње за даљим ограничавањем и слабљењем извршне власти и јачањем демократске и представничке власти оличене у народним парламентима. Уставе држава после Првог светског рата карактерише модел тзв. рационализованог парламентаризма, односно рационализација рада и функционисања парламента. Циљ те рационализације је био да се постигне стабилна влада у односу на парламент и то се постизало различитим средствима а рационализован је и сам поступак именовања министара и изгласавања њиховог неповерења од стране парламента.

а) Устав Немачког Рајха од 1919. (Вајмарски устав)

То је несумњиво најважнији устав овог периода уставности у Европи. Он је извршио велики утицај на друге капиталистичке уставе па је тако био узор и прототип ондашњих европских устава. То је био и један од најнапреднијих устава јер се инспирисао принципима модерне уставности, демократизма, владавине права и поштовања прокламованих људских права и слобода. Он је зачео фазу демократског развоја Немачке која је трајала до доласка нациста на власт 1933. Овај Устав је значајан по томе што укида монархију и проглашава да је Немачка република у којој

власт потиче од народа, дакле, да је у њој народ суверен.¹ Немачка држава (Reichs) је организована на федеративном принципу и у њен састав је ушло 17 земаља и то представљених у Савету Рајха најмање једним послаником, а значајнијим земљама се признаје један глас на 700.000 становника.² Законодавну власт у земљи врши Рајхстаг (Парламент) изабран по систему сразмерног представништва општим, непосредним, једнаким и тајним бирачким правом на четири године.³ На челу Рајхстага је његов председник, с тим да и њега, потпредседника и секретара бира сам Рајхстаг. Председник Рајха може изузетно да распусти Рајхстаг и то само једанпут (и из истог разлога) уз обавезу да се нови избори одрже најкасније шездесетог дана по распуштању.⁴ На челу Немачке, Рајха, је председник кога бира народ на време од 7 година, стим да то мора да буде Немац с навршених 35 година живота. Он склапа савезе и међународне уговоре, акредитује и прима посланике, поставља и разрешава службенике Рајха, врховни је командант војске, врши помиловања, поставља и опозива канцелара Рајха а на предлог канцелара и министре Рајха и др.⁵ Владу Рајха чине канцелар и министри и они морају да уживају поверење Рајхстага, што значи да су дужни да дају оставку уколико им Рајхстаг ускрати поверење. Владом председава канцелар и руководи њеним пословима, с тим што влада, њен канцелар и министри могу да одговарају пред Државним судом по тужби Рајхстага уколико повреди Устав или законе Рајха. Влада се стара о извршењу закона а такође је овлашћена (као и чланови Рајхстага) да подноси предлоге закона који се изгласавају у Рајхстагу.⁶ Судску функцију врше редовни судови и судови земаљаа за цео Рајх је установљен и Државни суд⁷ као највиша судска инстанца земље. Вајмарски устав предвиђа један мешовит председничко-парламентарни систем власти с јаком позицијом председника Републике. Он је успоставио такав модел власти који је био основа за појаву јаког председника Републике какав је био омиљени Хинденбург. Овај мешовити систем власти је имао одговорност владе пред парламентом пошто је предвиђао да и канцелар и министри морају да уживају поверење Рајхс-

¹ Видети чл. 1 Устава Немачког Рајха (Вајмарског устава) од 1919. преузето из књиге др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, седмо издање, Савремена администрација, Београд, 1992. стр. 353-381.

² Видети чл. 60 Устава немачког Рајха од 1919.

³ Видети чл. 20-24 Устава Немачког Рајха од 1919.

⁴ Видети чл. 25. Устава Немачког Рајха од 1919.

⁵ Видите чл. 45-52 Устава Немачког Рајха од 1919.

⁶ Видети чл. 68 Устава Немачког Рајха од 1919.

⁷ Видети чл. 102-108 Устава Немачког Рајха од 1919.

тага, али и јаког и неодговорног председника који води политику независно од владе и парламента с тим да он поставља и опозива канцелара а на његов предлог и министре.⁸ Министри су тако више схваћени као извршиоци председникове воље и политике него парламента, што није било у логици парламентарног, већ више председничког система власти. Вајмарски устав је унео значајне новине у друштвеном животу (образовању, и др.) истичући улогу државе у развоју друштвених делатности а посебну пажњу посвећује организацији привредног живота – учешћу радника и намештеника у управљању предузећем заједно с послодавцем и то преко радничких савета предузећа, среза и радничког савета Рајха.⁹ Вајмарски устав прокламује, поред класичних личних и политичких и нова социјално-економска права у складу с идејама друштвене правде и солидарности. То су право својине, слобода уговарања, трговине и индустрије и др. права па је тако предвидео и један тип социјално-правне државе која поштује и слободу иницијативе појединаца, али не седи скрштених руку и не посматра неједнакости у друштвеном животу, него интервенише и пружа помоћ онима који су слаби и угрожени.

б) Устав Аустрије од 1920.

То је устав који припада типу либералних и демократских устава тог доба па је тако прожет духом и принципима напредног, слободарског и демократског поретка који се стварао у Европи након слома реакционих режима. Своју савременост, демократичност па и оригиналност овај Устав делимично дугује свом творцу, великом теоретичару и правнику тог доба, Хансу Келзену. Устав од 1920. проглашава да је Аустрија демократска република и федерално уређена држава састављена из самосталних провинција, Доње и Горње Аустрије, Бургенланда, Тирола, Форарлберга, Беча, Салцбурга, и Шенермарка.¹⁰ Организација власти је спроведена на принципу поделе на законодавну, извршну и судску власт и то у облику парламентарног режима какав је примењен и у другим европским државама тог доба. Законодавну власт у савезној држави врши Савезна скупштина састављена из два дома. Националног и Федералног савета. Национални савет бира народ, грађани, тајним гласањем на основу једнаког бирачког права и на време од 4 године, док су у Федералном

⁸ Видети чл. 53 и 54 Устава Немачког Рајха од 1919.

⁹ Видети чл. 165. ст. 2. Устава Немачког Рајха од 1919.

¹⁰ Видети чл. 1 и 3 Устава Аустрије од 1920. објављен у књизи Конституције по света, Универзитетско издателство „С. Климент Охридски“, Софија, 1994. стр. 77-157

савету представљене провинције сразмерно броју својих становника.¹¹ Сваки законски предлог се уноси и разматра у Националном савету, стим да исти може да потекне или од самих његових чланова или Савезне владе а усвојено законско решење у Националном савету се преко његовог председника доставља председнику Федералног савета на решавање у овом дому.¹² Уколико се Федерални савет сложи с решењем Националног савета, изгласа тај пројекат, закон је усвојен, са чиме се у писменој форми од стране Федералног савета упознаје Национални савет. Устав предвиђа и народно гласање о закону уколико тако одлучи Национални савет односно већина његових чланова и тада се о закону изјашњавају грађани. На челу аустријске федерације је председник, изабран од грађана непосредним и тајним гласањем, с тим да кандидат за председника мора да наврши 35 година да би се кандидовао на ту функцију.¹³ Председник је шеф државе и врши све оне послове који му у том својству припадају, с тим да одговара пред Савезном скупштином за повреду Устава и закона и то по захтеву канцелара (председника владе) који се обраћа или Националном или Федералном савету за покретање те одговорности, док се о самој одговорности председник Републике изјашњава Уставни суд земље.¹⁴ Поред председника, извршну власт у земљи врши, односно дели, Савезна влада на челу с канцеларом (председником), вицеканцеларом и савезним министрима као шефовима управних ресора. Влада функционише у парламентарном систему тако да одговара пред Савезном скупштином која може да јој изгласа неповерење, с тим да и сама може да поднесе оставку. У самом раду, влада и њени министри имају право да присуствују заседањима Националног и Федералног савета, да се изјашњавају о федералном законском пројекту који се решава у Скупштини и њеним домовима. Судску власт у федерацији врше Савезни суд и Административни суд а специфичност аустријском судству даје једна оригинална институција, први пут уведена у свету – Уставни суд.

Овај суд је уведен да би штитио савезну уставност и законитост и у том смислу он проглашава као противуставне како федералне законе, тако и законе провинција. Уставни суд решава по захтеву било федералне владе или влада у провинцијама а такође и по захтеву трећине чланова Националног савета.¹⁵ Поред ове функције, Уставни суд решава и о сукобу надлежности између разних органа (судских и управних), спорове

¹¹ Видети чл. 24-38 Устава Аустрије од 1920.

¹² Видети чл. 42. ст. 1. Устава Аустрије од 1920.

¹³ Видети чл. 60 Устава Аустрије од 1920.

¹⁴ Видети чл. 68 и 142 Устава Аустрије од 1920.

¹⁵ Видети чл. 140 Устава Аустрије од 1920.

у вези избора председника Републике и других федералних органа, решава о одговорности федералних и провинцијских органа и функционера за повреду устава, закона и других аката које учине у вршењу својих функција. Овај Устав од 1920. године је постао актуелан за Аустрију и после Другог светског рата када је Уставним законом од 1945. године враћен у живот и њиме се Аустрија вратила традицији либерално-демократске уставности.

в) Фашистичка уставност у Италији, Немачкој и Шпанији

Позитиван тренд уставности у европским државама капитализма између два светска рата је драматично заустављен успостављањем фашистичке диктатуре у Италији, Немачкој и Шпанији. Фашизам је био одговор на демократију, показујући да она није била општеприхваћен пут у Европи, него да су јој се супротстављале и недемократске идеологије. За фашистички режим у Италији као и онај националистички у Немачкој је карактеристично да нису имали посебне уставе, него само некодификоване законе уставног карактера.

Италија није формално мењала свој Устав од 1861. (*Statuto fondamentale*) али га је фактички мењала серијом закона који су утирали пут фашистичкој уместо дотадашње парламентарне власти. Фашизам у Италији има своје корене још од 1910-1914. када се развио снажан националистички покрет у Тоскани да би после Првог конгреса фашиста у Напуљу, октобра 1922. и чувеног „похода на Рим“, краљ Емануел III изазвао оставку председника владе и мандат понудио фашистичком лидеру Бениту Мусолинију.¹⁶ Од преузимања власти 1922. Мусолини одлучно спроводи фашистичку диктатуру и фашизацију Италије све до краја 1943. Фашистичко преуређење Италије Мусолини је замислио да спроведе путем политичких и економских установа које би ојачале државу и очистиле је од комунизма, буржоаске демократије и јалове класне борбе у којој су се исцрпљивале водеће снаге земље. Политичка „реорганизација“ Италије је била усмерена ка укидању парламентаризма а том циљу су служили и промењен положај председника владе који више није одговарао пред парламентом, него само пред краљем, нов поступак избора Народне скупштине (у коме учествује и Велико веће фашизма), укидање општег права гласа и установљење Великог већа фашизма као

¹⁶ Др Рајко Кузмановић, Упоредни политички системи „Нови глас“, Бања Лука, 1991. стр. 283-284

једне врсте споја државе и фашистичке странке.¹⁷ Економска реформа државе је по замисли италијанских фашиста имала да се спроведе путем подржављених синдиката и корпорација као привредних удружења исте економске категорије или врсте производа. С подржављеним синдикатом Мусолини је желео да ликвидира синдикалистичку доктрину о синдикату као моћном радничком оружју у социјалној и економској борби а с корпорацијама је настојао да спроведе обједињавање националне производње под контролом државе што би довело до ликвидирања слободне утакмице, приватног егоизма и привредног руковођења које би се руководило само општим интересима.¹⁸

Немачка је добила фашизам у облику националсоцијализма који је имао да задовољи немачку амбицију за стварањем снажне државе коју није остварила ни Немачка царевина од 1871. а ни Вајмарска Република од 1919. Уз идеал јаке германске државе, немачком нацизму је ишла на руку и тешка економска криза у земљи, нарочито после Првог светског рата коју буржоазија није успела да реши. Поражени и осрамоћени у рату, Немци су још имали да подносе и тешку економску кризу и незапосленост која је срушила њихове снове о држави какву су прижељкивали.

Из такве атмосфере разочарења, изневерених амбиција и срушених снова је израстао немачки нацизам на челу са Хитлером. Хитлер је имао ту мегаломанску амбицију да хипнотише Немце, да им поврати самопоуздање да су виша (германска) раса која има право на већи и бољи животни простор. Ослоњен на разочарану и неспособну буржоазију, Хитлер прави програм за Немце који излаже у свом фамозном *Mein Kampf*-у да би иза тога почео да ствара своју Националсоцијалистичку партију, јуришне (*SA-Sturmabteilung*) и заштитне одреде (*SS-Schutzstaffeln*) са којима организује неуспешни преврат, тзв. „Минхенски пуч“. У његовом походу ка власти није успео да га заустави ни легендарни председник Хинденбург који је на крају пре био склон да приђе фашистима него комунистима и социјалистима. Пошто након избора 1932. владу нису могли да саставе конзервативци, Хинденбург је између два зла мислио да је изабрао оно мање када је мандат дао фашистима и Хитлеру, који је, лакше него што се надао, постао канцелар, 30. јануара 1933. Пошто је тежиште власти по нацистима требало да се усредсреди код канцелара, то је након смрти Хинденбурга 1934. председничка власт и власт канцелара уједињена у Хитлеровој личности. Од тада Хитлер

¹⁷ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ, Југославија публик, Београд, 1990. стр. 440-445

¹⁸ Ибид стр. 451-453

неометано почиње да спроводи свој режим личне власти изграђен на идеји расне чистоте и супериорности Немаца, на антисемитизму, антикомунизму, потпуној послушности грађана према власти Вође, његовој Националсоцијалистичкој партији која је била једина призната, а све друге забрањене.

Шпанија је, по узору на Немачку, кренула путем фашизма и фашистичке диктатуре коју је завео и спровео генерал Франко 1938. ослањајући се на своју фашистичку странку – Фалангу. Франков фашистички режим је значио крај парламентарне републиканске владавине у Шпанији која је била установљена Уставом од 1931. и вратио Шпанију у стање неуставности или, боље рећи, под режим закона о устројству фашистичког поретка.¹⁹ Шпанија је окренула леђа буржоаској демократији и видела решење у аутократском поретку сличном оном у Португалији али и Немачкој и Италији. Овакав уставни развитак и поредак у Шпанији и овим другим државама показује да је капитализам склон аутократској владавини колико и демократској.²⁰ Шпанија је добар пример државе која је у једном кратком периоду уставног развитака имала и демократску, парламентарну републику али и фашистичку аутократску владавину. Пре фашистичке диктатуре у Шпанији је на рушевинама диктатуре генерала Прима де Ривера уставом од 1931. успостављена демократска република која је, у духу солидаристичке доктрине, тежила класном измирењу и стварању хармоничног друштва. Овај демократски Устав из 1931. је рађен по узору на демократске уставе између два светска рата па је тако значио допринос развоју парламентарне демократије и буржоаске уставности. Он је, насупрот монархистичкој владавини, настојао да успостави парламентарну и демократску републику, али му сложена и противуречна друштвена структура Шпаније тог доба, са знатним остацима феудализма, није била наклоњена. Отпор старог, конзервативног поретка је био јак и вукао је ка рестаурацији диктатуре, сада не више монархистичке, него једне нове, Франкове. Реакционарне снаге су успеле да сруше демократску републику и Устав од 1931. и успоставе фашистичку (фалингистичку) диктатуру на челу с генералом Франком који је био стуб и оличење те власти.

¹⁹ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ Београд, 1994. стр. 59.

²⁰ Др Вучина Васовић, Савремени политички системи, Савремена администрација, Београд, 1976. стр. 149.

г) Реакционарни и недемократски уставни у Европи између Првог и Другог светског рата

За Европу прве половине XX века и њен уставни развитака су карактеристични и уставни неких земаља које су након либерално-демократског развитака кренуле недемократским и реакционарним путем и донеле уставе који су учврстили такве режиме. Тако је Мађарска 1931. уместо либерално-демократског Устава од 1919. добила реакционарни, монархистички Устав који је учврстио лични режим регента Хортија као носиоца врховне извршне власти.²¹ Слично стање је било и у Краљевини Југославији где је укидањем Видовданског устава од 1921. заустављен развој парламентарне демократије и успостављена лична диктатура краља Александра (1929). Слично се догодило и у Аустрији која је такође уместо демократског Устава од 1920. кренула путем неоапсолутизма и Уставом од 1934. наговестила враћање апсолутистичком режиму какав је владао у времену Хабзбурговаца. Истим путем је кренула и Пољска када је уместо Устава од 1921. добила Устав од 1935. који је означио напуштање уставности која је била трасирана у Европи након Првог светског рата. И овај Устав напушта парламентаризам и негира принцип народног суверенитета успостављањем апсолутистичког председничког система. У личности председника је обједињена врховна власт коју поред њега врше и влада, Сејм, Сенат, оружане снаге, судови, државна контрола и др.²² Као суверен, највиши орган власти, председник има и законска овлашћења, право доношења уредби са законском снагом, с тим да и министарска одговорност постоји само према њему (не Сејму) јер министре он именује и решава по својој вољи.²³

2. Доношење устава у Азији, Африци и Америци у првој половини XX века

Почетак XX века, његова прва половина је значајна за многе државе ових континената јер се у њима поред постојећих устава, донетих током XIX века, доносе и нови који одговарају развоју уставности у овом веку.

²¹ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ Београд, 1994. стр. 58.

²² Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 80.

²³ Ибид, стр. 81.

Тако у XX веку Мексико добија нов Устав (1917), Хаити (1918), Хондурас (1904, 1907, 1924, и 1926), Перу (1920 и 1933), Уругвај (1918 и 1934), Еквадор (1929), Бразил (1934 и 1937), Чиле (1925), Куба (1901), Панама (1904), Венецуела читаву серију устава (1922, 1925, 1928, 1929, 1931). Доминиканска република (1924 и 1929) и др.²⁴ Аустралија, како је речено, први Устав добија 1900. а то важи и за многе азијске државе које такође прве уставе добијају почетком XX века, као Иран (1907), Кина (1911 али и 1914, 1928 – Органски закон у 1931. – привремени устав), Авганистан (1931), Сијам (1932), Турска (1921 и 1924), Либан (1926), Сирија (1930) и др. а поред њих уставе добијају и неке афричке земље као Египат (1923, 1930 и 1935), Етиопија (1931) и др.²⁵ Уставни развитак ових ваневропских држава је углавном био под утицајем Устава САД од 1787. и његовог председничког модела власти када су у питању латиноамеричке државе, док су уставни афричких и азијских држава одражавали утицај бивших колонијалних сила (Енглеске, Француске и др.) под чијом управом су живеле све до стицања независности.

II. РАЗВИТАК УСТАВНОСТИ У СВЕТУ ПОСЛЕ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА

Завршетак Другог светског рата је означио прекретницу у развоју светске уставности и наговестио њену нову етапу која се одликује разноликом уставном ситуацијом. У овом послератном периоду постоји неколико карактеристичних праваца у којима су се кретале послератне државе и решавале питања свог државног (уставног) уређења. Најпре су интересантне државе – главни актери Другог светског рата, како поражене, тако и победничке земље. И код једних и код других долази до одређених уставних промена, с тим да су поражене земље (Јапан, Немачка, Италија) претрпеле радикалне промене и уставне трансформације, а највише Немачка. Она је подељена на две државе: Источну и Западну Немачку које су представљале границу два света: једног западног и слободног и другог источног и тоталитарног. Други светски рат је захваљујући војним и политичким успесима СССР-а, дао велики подстицај развоју социјализма па су тако образоване нове социјалистичке државе,

²⁴ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ Београд, 1994. стр. 56.

²⁵ Ибид стр. 56.

тзв. државе народне демократије и то највише у Европи, али и Азији. И на крају, значајну појаву средином XX века су представљали национално-ослободилачки покрети широм Африке и Азије који су били уперени ка деколонизацији, ослобађању и стицању пуне самосталности до тада колонијално зависних држава. Устави тих држава тзв. Трећег света су изражавали њихову специфичну друштвену, националну и политичку ситуацију па су свакако значајни за анализу уставне стварности тог доба, дакле друге половине XX века. Сумирајући ове различите уставне ситуације, може да се прихвати оцена Ј. Ђорђевића да је уставни развитак света после Другог светског рата текао у четири карактеристична правца²⁶ у оквиру којих је сваки од њих имао и репрезентативне државе и уставе.

1) Уставни развитак бивших фашистичких држава (Јапана, Немачке, Италије, Шпаније и Португалије) након завршетка Другог светског рата.

То су државе од којих је већина (Јапан, Немачка и Италија) поражена у Другом светском рату и код којих је дошло до слома фашизма. У жељи да забораве срамну прошлост, оне крећу у правцу другачијег друштвеног, политичког и уставног развитака и доносе нове уставе који треба да искажу њихово расположење за промене. Заједничка црта ових устава поражених фашистичких држава је да су то модерни устави, инспирисани принципима савремене уставности, и то у традицији европских демократских устава. Сви они раскидају с мрачном прошлошћу фашизма и опредељују се за демократске и парламентарне режиме и републиканско уређење, осим Шпаније која је успоставила уставну парламентарну монархију и Јапана који је задржао Императора (цара) али без суверене власти.

а) Устав Јапана од 1946. (ступио на снагу 1947.)

То је Устав земље која је била на страни фашистичких Сила осовине и која је, као и Немачка и Италија, поражена у рату. Жеља да се заборави прошлост и спрега с фашизмом је видљива у преамбули Устава где се наглашава идеал јапанског народа да живи у миру и складу са

²⁶ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 60.

начелима која прихватају мирољубиви народи у свету.²⁷ Иако и даље монархија, Јапан се модернизовао у духу преовлађујућих парламентарних држава и система власти тог доба. Јапан је по овом новом Уставу од 1946. уставна монархија са Императором на челу као традиционалном институцијом и симболом јапанске државе и јединства њеног народа. Император има стриктно одређена овлашћења која му припадају као шефу државе а то су да именује, на предлог Парламента, премијера владе (кабинета), на предлог Кабинета, председника Врховног суда. Даље, он у својству представника државе прима акредитиве страних дипломатских представника, проглашава законе, додељује награде и одликовања, даје помиловања и др.²⁸ Парламент је у парламентарном режиму (по британском моделу) централно представничко тело и њему припада законодавна власт, односно доношење закона. Он је састављен од два дома: Представничког дома у коме су изабрани посланици са мандатом од четири године и Другог, горњег дома у коме су постављени чланови са мандатом од шест година с тим да се сваке три године обнавља половина састава овог дома.²⁹ Парламент као законодавно тело решава о законима у оба дома (у равноправном делокругу), тако да један законски предлог, изгласан у једном дому, постаје закон када га изгласа и други дом. У случају несагласности домова око предлога закона, исти постаје закон када га по други пут изгласа Представнички дом већином од две трећине присутних посланика на гласању.³⁰ У духу усвојеног парламентаризма извршна власт припада Кабинету (влади) на челу с премијером и министрима који одговарају колективно пред Парламентом па као такви морају да уживају и његово поверење (парламентарне већине).³¹ Судску власт у земљи врше судови на челу са Врховним судом као највишом судском инстанцом земље, састављеном од законом утврђеног броја судија на челу с председником. Овај суд врши и контролу уставности закона по узору на амерички модел контроле уставности и улогу Врховног суда у тој оцени уставности америчких закона. Јапански устав од 1946. посвећује и посебну (III) главу правима, слободама и дужностима грађана и то су углавном класична права и слободе, али и нека нова социјална и економска права (на рад, образовање, слободан избор професије и др.) Иако монархистички, овај Устав Јапана је имао и демократски карактер, што дугује и утицају америчких оку-

²⁷ Видети преамбулу Устава Јапана од 1946. објављеног у Конституциите по света, Универзитетско издателство, „Св Климент Охридски“ Софија, 1994. стр. 161.

²⁸ Видети чл. 6 и 7 Устава Јапана од 1946.

²⁹ Видети чл. 42, 45 и 46 Устава Јапана од 1946.

³⁰ Видети чл. 59 ст. 2. Устава Јапана од 1946.

³¹ Видети чл. 66, 67 и 69 Устава Јапана од 1946.

пационих снага на челу са генералом Мак Артуром, па се често помиње да је он дело америчке војне команде у Јапану или чак Мак Артуров устав.

б) Устав Италије од 1947. (ступио на снагу 1. јануара 1948.)

Ово је нов Устав Италије, донет после абдикације краља и успостављања републике путем референдума и он је применио класичан систем парламентарне владе.³² Овај републикански Устав је значио напредак у развоју италијанске уставности јер је значио раскид са фашизмом али и због неких оригиналних решења, нарочито у уређивању материје људских права. С њиме је Италија показала да раскида са фашистичком прошлошћу, али и своју приврженост принципима европске демократије и њене слободе.³³ Устав је успоставио мање-више класичан тип парламентаризма са извесним специфичностима у положају председник Републике кога на 7 година бира посебно бирачко тело. То тело је састављено од чланова оба дома Парламента и од по три делегата сваке покрајине које бирају покрајинска већа.³⁴ Специфичност председничког положаја је у томе да не може да буде опозван, што је ближе решењу његовог положаја у председничком систему власти. То се види и из тога што може да буде оптужен само за велеиздају и повреду устава (што се утврђује пред Уставним судом) па је тако он у целини стабилан елемент извршне власти. Ван овог решења, у духу усвојеног парламентарног решења, председник Републике именује председника владе (Министарског већа) а на његов предлог и чланове владе, министре. Влада и министри у њеном саставу одговарају пред оба парламентарна дома (и пред Сенатом) и предлог за неповерење влади и министрима подноси најмање једна десетина чланова једног или другог дома, с тим да се о том предлогу за давање или одузимање поверења гласа поименично у оба дома.³⁵ Италијански устав од 1947. уводи и уставно судство као институцију контроле уставности и законитости а са становишта унутрашње децентрализације земље је значајан и по развијеној регионалној (покрајинској) аутономији.

³² Јован Стефановић, Уставно право ФНРЈ Југославије и компаративно, књига II, Школска књига, Загреб, 1956. стр. 38.

³³ Gianfranco Iadecola, *Diritto costituzionale Italiano ed Europeo*, terza edizione, edicion Laurus „Robuffo“, Roma, 1997. str. 42.

³⁴ Јован Стефановић, Уставно право ФНРЈ Југославије и компаративно, књига II, Школска књига, Загреб, 1956. стр. 38.

³⁵ Ибид стр. 38.

Највећи напредак и домет овог Устава је у материји људских права која су детаљно и оригинално разрађена, али и значајно проширена у односу на постојећу скалу права и слобода. Ова права су по Уставу гарантована и човеку као појединцу, али и као члану друштвене заједнице, и она су сврстана у четири групе и то: грађански односи, морално-друштвени односи, економски односи и политички односи.³⁶ У економској сфери се гарантују право на рад, право радника да сарађује у управљању предузећем, право на синдикално организовање, право на штрајк, право својине и др. Својина може бити јавна или приватна а у коришћењу приватне својине морају да се уважавају интереси друштвене заједнице. У сфери грађанских односа се зајемчују класична лична права као лична слобода, неповредивост стана, слобода и тајна дописивања, слобода кретања и др. а у морално-друштвеној сфери она права која штите морални и друштвени интегритет човека.³⁷ У овом кругу се налазе значајна права, као права породице – морална и правна једнакост супружника, њихова права и дужност да васпитавају, издржавају и школују децу, а обезбеђује се и посебна заштита здравља, мајке, деце и омладине као и што се гарантује и слобода уметности, науке, наставе, аутономија високих школа, универзитета и академија и др. У сфери политичких права се гарантују класична и већ призната права, као бирачко право, право удруживања у политичке странке, право упућивања петиција парламентарним домовима и др.³⁸ Иако у Уставу Италије има доста програмског, жеље да се идеализује државна стварност, то је један реалан тип устава буржоаске парламентарне републике који је, с изменама, и данас на снази што је доказ да се прилагодио стварности и изразио потребе модерног живота Италије.

в) Устав (Основни закон) Савезне Републике Немачке од 1949.

Овај Устав је произашао из поделе поражене фашистичке Немачке на два дела, источни и западни, тако да је у оквиру окупационе зоне западних савезника формирана Западна Немачка. Источна Немачка је припала совјетској окупационој зони и утицају и све до 1990. када је срушен фамозни „Берлински зид“ и поново уједињена Немачка, то су била два посебна света, један оличење слободног и демократског и онај

³⁶ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРП Београд, 1994. стр. 144.

³⁷ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 1999. стр. 176.

³⁸ Ибид стр. 178.

други, тоталитарног, иза „гвоздене завесе“. Западна Немачка је пошла путем западне демократије и њен Устав од 1949. се угледао на ту традицију, с тим да му је као основ послужио Вајмарски устав од 1919. и то пре свега у погледу федералног уређења заснованог на широкој аутономији федералних јединица и солидаристичком схватању друштва и својине.³⁹ Овај Немачки устав од 1949. је успоставио класичан парламентарни систем примењујући решење да владу, њеног председника (канцелара) именује шеф државе, с тим да владу бира парламент. У поређењу са Вајмарским уставом, положај председника Републике по Уставу од 1949. је знатно слабији, чиме се одступило од моћног шефа државе који је био дуго у традицији немачке уставности.⁴⁰ Док је раније моћног немачког председника бирао народ, сада, по овом Уставу, га бира нарочито изборно тело (Bundesversammlung) састављено од свих чланова Бундестага (првог дома) и једнаког броја делегата земаљских скупштина.⁴¹ Председник је шеф извршне власти и бира се на период од 5 година (уз могућност још једног, поновног избора) али није и њен једини носилац јер је то и Савезна влада која је њен ефективнији, претежнији чинилац. То произилази из самог положаја владе и њеног председника (канцелара) који је ојачан и процедуром избора и разрешења путем тзв. конструктивног изгласавања неповерења. Законодавну власт у СР Немачкој врши дводомни парламент састављен из два дома: Бундестага и Бундесрата, што одговара федералном карактеру немачке државе. У вршењу законодавне власти превагу има Бундестаг чији се посланици бирају на непосредним изборима и то по принципу двоструког гласања (половина мандата се добија на већинским, а друга половина на пропорционалним изборима) тако да је федерални дом – Бундесрат само изузетно равноправан у вршењу законодавне власти с тим да углавном располаже правом суспензивног вета.⁴² Што се тиче односа председника Републике и владе, ту је примењено решење Вајмарског устава по коме председник предлаже канцелара (а овога бира Парламент) а такође и све министре именује и опозива на предлог канцелара, што значи да су министри одговорни канцелару а он парламенту. У смислу те политичке одговорности канцелара, Савезна скупштина (Парламент) може да му изгласа неповерење већином својих чланова (применом

³⁹ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ Београд, 1994. стр. 61.

⁴⁰ Јован Стефановић, Уставно право ФНРЈ Југославије и компаративно, књига II, Школска књига, Загреб, 1956. стр. 37.

⁴¹ Ибид стр. 178.

⁴² Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 1999. стр. 180.

конструктивног изгласавања неповерења) и да тако позове председника Републике да опозове старог и предложи новог канцелара.⁴³ Ово решење је сасвим у логици усвојеног парламентарног режима а то може да се каже и за оно друго које се односи на распуштање Скупштине (парламента). По њему, уколико канцелару није изгласано неповерење у Савезној скупштини, он може да предложи председнику Републике да распусти Скупштину и то у року од двадесет једног дана од дана поднетог предлога јер у противном истеком тог рока председник губи то право.⁴⁴ Поред редовног судства, Устав од 1949. предвиђа и уставно судство – савезно и судове федералних јединица. Уставни судови врше тзв. апстрактну контролу уставности аката, али одлучују и о питањима као што су спорови о сукобу надлежности, суђењу високим државним функционерима за повреду устава и остале спорове које решавају уставни судови и у другим државама. Устав СР Немачке је и данас актуелан, после уједињења Немачке, 3. октобра 1990. када је постао Устав уједињене Немачке, јер нов, обећан Устав уједињене државе још није донет. То говори у прилог констатације да је Устав из 1949. прилагођен условима живота савремене Немачке јер садржи институционална решења парламентарне демократије која су показала функционалност и стабилност у другим капиталистичким државама.

г) Шпански устав

Шпанија је после обарања Републике и њеног напредног Устава од 1931. кренула путем диктатуре која је трајала све до 1975. и одласка Франка са животне и политичке позорнице Шпаније, Франкову владавину је карактерисало одсуство уставности (непостојање кодификованог устава) тако да се земља налазила под режимом закона који су имали уставни карактер и регулисали најважнија уставна питања. Такво неуставно стање је трајало све до 1966. када је на референдуму (14. децембра) усвојен Органски закон Шпанске државе који је фактички, са још неколико закона, представљао Устав Шпаније све до пада Франковог режима. Шпанија је по овом Закону квалификована као аутократска монархија с наглашеним фашистичким елементом који се огледао у доминантној позицији Каудиља (Франка) који је био и шеф државе и фаланге као једине

⁴³ Јован Стефановић, Уставно право ФНРЈ Југославије и компаративно, књига II, Школска књига, Загреб, 1956. стр. 37.

⁴⁴ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 1999. стр. 181.

признате партије у земљи. На челу државе је њен шеф, Франко чија је личност неповредива и коме сви Шпанци дугују поштовање и послушност. Као и сви други шефови држава, и у Шпанији шеф државе представља земљу, оличава њен суверенитет, врши врховну политичку и управну власт, предводи *Movimiento Nacional* (национални покрет) али и сазива Кортес (скупштину), именује председника владе (Министарски савет) и друге функционере, сазива владу, стара се о поштовању закона, врховни је командант војске, даје помиловања и врши друге послове који му у овом својству припадају.⁴⁵ Каудиљо (Франко) ником не одговара политички, што потврђује његов положај вође који одлучује о судбини нације и практично само одговара Богу и пред историјом свог народа. Шеф државе именује председника владе и управља владом (Министарским саветом) коју чине председник, потпредседници и ресорни министри.⁴⁶ који управљају појединим гранама државне управе. Законодавну власт врши Кортес, али је и шеф државе законодавни чинилац јер има право вета на законе као и право да подноси на референдум предлоге прелазних закона ако оцени да је то потребно.⁴⁷ После Франкове смрти започиње процес демократизације Шпаније, њених уставних реформи и приближавање земљама грађанске демократије. Из тих дубоких унутрашњих промена у земљи је произашао нови Устав Шпаније од децембра 1978. и то је био модеран устав који је успоставио уставну и парламентарну монархију и трасирао пут ка демократском уређењу које је прожето идејама солидарности.⁴⁸ У овом уставу је улога монарха ограничена и дефинисана у складу са формулом да „краљ влада, али не управља“. Монархова функција је веома битна и осетљива у смислу арбитра у парламентарном систему, ублажавања супротстављених политичких снага и обезбеђивања равнотеже система. Овај Устав проглашава принцип народног суверенитета као темељни принцип и основу уставног система, истина, у једној двосмисленој формулацији да национална сувереност припада шпанском народу,⁴⁹ што треба да укаже на демократски карактер Шпаније и њену приврженост идеји о народу као изворном носиоцу власти. И у Шпанији

⁴⁵ Видети чл. 6. и 7. Органског закона Шпанске државе од 1966. објављен у књизи др Љубице Кандић, *Одабрани извори из Опште историје државе и права*, Савремена администрација, Београд, 1992. стр. 415-423

⁴⁶ Видети члан 13. Органског закона Шпанске државе од 1966.

⁴⁷ Видети чл. 10 Органског закона Шпанске државе од 1966.

⁴⁸ Павле Николић, *Уставно право*, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ Београд, 1994. стр. 61.

⁴⁹ Видети чл. 1. ст. 2. Устава Шпаније од 1978. Испания, Конституција и публичноправно законодавство, Издајелство, „Век 22“ Софија, 1992. стр. 11-58

је власт уређена на принципу поделе, с карактеристичном неутралном позицијом монарха која треба да обезбеди стабилност у функционисању система. Устав истиче да се Шпанија конституише као социјална и демократска правна држава која заштићује такве вредности као што су слобода, правда, равноправност и политички плурализам.⁵⁰ По њему, највиша државна власт је организована и подељена између Генералног кортеса (парламента) који врши законодавну власт, краља и владе који врше извршну власт. Генерални кортес је дводомно тело састављено из: Конгреса посланика и Сената, са мандатом од четири године и врши законодавну власт. Краљ је шеф државе, представља земљу али и потврђује и проглашава законе, сазива и распушта Генерални кортес, износи на референдум одлуке од посебног значаја, предлаже кандидата за председника владе⁵¹ и врши друге послове који му припадају као највишем носиоцу извршне власти. Влада је други орган у систему бифедалне извршне власти и састоји се од председника, његовог заменика, министара и других чланова који руководе појединим ресорима државне управе. Влада је одговорна парламенту, ужива његово поверење и пада у њему уколико јој изгласа неповерење. Краљ предлаже мандатара – кандидата за председника владе – а на његов предлог именује и разрешава министре, потписује уредбе Министарског савета и на тражење премијера председава седницама Министарског савета. У законодавном раду, поред иницијативе која припада парламенту и његовим домовима, то право предлагања закона има и влада али и скупштине аутономних јединица и 500.000 грађана.⁵² Влада је овлашћена да доноси и уредбе са законском снагом а њен председник предлаже краљу распуштање Генералног кортеса (његових домова), с тим да се то распуштање не може да тражи ако је започет поступак изгласавања неповерења влади или ако није протекла једна година дана од последњег распуштања.⁵³ Највишу судску власт у земљи представља Врховни суд чијег председника именује краљ на предлог Генералног судског савета а контролу уставности у земљи врши Уставни суд састављен од 12 судија и то тако да по четири судија именује краљ и Кортес а по два влада и Генерални судски савет.⁵⁴ Иначе, Шпанија је по овом Уставу унитарна држава састављена из општина, покрајина и аутономних заједница, с тим да Устав прецизно утврђује надлежност аутономних јединица и одваја их од државне надлежности па тако искључује

⁵⁰ Видети члан 1. ст. 1. Устава Шпаније од 1978.

⁵¹ Видети члан 62 Устава Шпаније од 1978.

⁵² Видети члан 82 и 87 Устава Шпаније од 1978.

⁵³ Видети члан 115 Устава Шпаније од 1978

⁵⁴ Видети члан 159 Устава Шпаније од 1978.

сваку федерализацију земље. Демократски курс који је Шпанија заузела овим Уставом је настављен и одржан и до данас па се њиме Шпанија сврстала у ред напредних држава Европе.

д) Устав Португалије од 1976.

И Португалија после слома Салазарове диктатуре креће путем демократске уставности и доноси свој Устав од 1976. који проглашава републиканску владавину и истиче да је Португалија демократска држава заснована на народном суверенитету, признању политичког плурализма и гарантовању основних права и слобода грађана. Португалија је уз то и унитарна држава у којој је спроведена демократска децентрализација, с тим да Азорска острва и острво Мадера уживају статус аутономних области с развијеном самоуправом и својим статутима као највишим политичко-правним актима.⁵⁵ По Уставу врховна власт је подељена и врше је председник Републике, Парламент, влада и судство, с тим да су састав, компетенције и функционисање ових највиших органа прецизно одређени. Председник Републике је шеф државе и њега на ту функцију бирају грађани на основу општег и једнаког бирачког права, уз услов да кандидат може бити лице које напуни 55 година живота.⁵⁶ Председник Републике кривично одговара за своје кривичне радње учињене у вршењу своје функције и то пред Врховним судом, с тим да иницијатива за утврђивање ове одговорности мора да потекне од Парламента (петине посланика) а да одлуку доноси сам Парламент двотрећинском већином свих посланика.⁵⁷ Председник Републике председава Државним саветом, сазива Парламент у ванредно заседање, одређује кандидата за председника владе, поставља и разрешава Генералног тужиоца и друге функционере, проглашава законе, предлаже питања о којима ће се грађани изјашњавати на референдуму и др. Посебно је значајно право председника да потпише закон или други акт Парламента или решење Уставног суда и то у року од 20 дана, односно да у том року употреби право вета. Уколико Парламент поново изгласа исти акт апсолутном већином гласова, исти је дужан председник да потпише и он тада ступа на снагу мимо његове воље. Државни савет је консултативни орган председника у који улазе уставом предвиђена лица (сам председник, председник Парламента, премијер, председник Уставног

⁵⁵ Видети члан 6 Устава Португалије од 1976. објављен у „Конституциите по света, Универзитетско издателство „Св. Климент Охридски“ София, 1994. стр. 223-328.

⁵⁶ Видети члан 124 и 125 Устава Португалије од 1976.

⁵⁷ Видети члан 133 Устав Португалије од 1976.

суда) и он се изјашњава о одређеним питањима политичког и државног живота земље.⁵⁸ Парламент је највиши представнички орган састављен од најмање 230 а највише 235 посланика изабраних сагласно изборном закону и он врши законодавну власт али одлучује и о промени Устава, усваја статуте аутономних области, ратификује међународне уговоре и врши друге послове који му припадају по Уставу.⁵⁹ Влада је орган извршне власти који утврђује и води политику, стара се о њеном извршењу као и што руководи органима управе. Њу сачињавају премијер, заменик и министри који руководе ресорним органима управе. Влада, у духу парламентарног режима, одговара за политику коју води и то пред Парламентом. Ова одговорност се реализује гласањем о поверењу влади и то према моделу рационализованог парламентаризма. Тако гласању о поверењу (неповерењу) се приступа ако иницијатива потекне од четвртине посланика, с тим да се о предлогу одлучује најраније у року од 48 сати а најкасније у року од 3 дана од поднетог предлога за гласање о поверењу.⁶⁰ Влада (надлежни ресорни министар) премапотписује акте председника Републике, склапа међународне уговоре, предлаже законе и друге акте и врши друге послове који јој припадају као органу извршне власти. Судску власт врше судови, а поред Врховног суда као највише судске инстанце у земљи постоји и Врховни административни суд и Уставни суд.

2. Уставни развитак поратних држава грађанско-демократске оријентације

Овај правац развоја уставности је карактеристичан за државе грађанске демократије које су се за време Другог светског рата бориле против фашизма и које су браниле демократски поредак и парламентаризам од опасности фашистичке диктатуре. Француска спада међу карактеристичне државе овог периода, предњачи у развоју ове етапе буржоаске уставности и њени устави из тог времена изражавају малопре поменуте тенденције које значе очување континуитета буржоаско-демократске традиције.

⁵⁸ Видети члан 145 и 148 Устава Португалије од 1976.

⁵⁹ Видети члан 151 и 164 Устава Португалије од 1976.

⁶⁰ Видети члан 197 Устава Португалије од 1976.

а) Француски устави Четврте и Пете Републике (1946-1958)

Француска је у овом периоду добила свој први Устав 1946. и то у једној изузетно демократској и патриотској атмосфери након ослобођења земље од фашизма, што се огледало и у жељи за променом оног претходног, Устава Треће Републике од 1875. Овакво национално расположење су диктирали социјалисти и комунисти који су били у привременој влади на челу са Де Голом али и широке масе, укључене у национално-ослободилачки покрет, које су очекивале побољшање свог друштвеног положаја и услова живота. Оваква очекивања је требала да преточи у конкретна уставна решења новоизабрана Уставотворна скупштина која је израдила текст устава који је изнет на референдум ради усвајања 5. маја 1946. Овај уставни пројекат је предвиђао једнодомну Националну скупштину, председника републике и владу које бира Национална скупштина али није „прошао“ на референдуму јер није одговарао француској традицији. На референдуму од октобра 1946. је прошао један умеренији уставни текст који је наставио с традицијом француске уставности Треће Републике тако да је нови Устав од 1946. имао сличности са претходним од 1875. али је настојао и да отклони неке његове слабости.⁶¹ Овим новим Уставом Четврте Републике од 1946. је очувана традиција парламентаризма и спречено њено деформисање уношењем елемената скупштинског система, како је првобитно замишљено. Устав се тако вратио на позиције парламентаризма какав је био по Уставу Треће Републике од 1875. мада је промењена улога другог дома парламента (Савета Републике) у односу на ону коју је други дом (Сенат) имао по Уставу Треће Републике од 1875. Други дом више није равноправан с првим – Националном скупштином пошто му је ослабљена уставна позиција тако да влада одговара само пред овим првим домом. И око положаја председника републике су вођене велике расправе, у чему се преламала актуелна национална и политичка ситуација Француске. У првобитном уставном пројекту је, под утицајем Де Гола, замишљено да председник буде јачи у односу на позицију коју је имао у време Треће Републике када је доминирао парламент. За разлику од председника са репрезентативним и церемонијалним функцијама, центрумашке политичке странке (и сам Де Гол) су желеле председника Републике по моделу америчког председничког система, али и као

⁶¹ Миодраг Јовичић, Велики Уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“ Београд, 1984. стр. 142.

превентиву од могућих револуционарних удара демократских маса.⁶² Такав председнички модел власти тада није „прошао“ па је председник остао ограничени шеф државе који је одражавао политички компромис водећих снага земље. Поред других слабости уставног система, и такав положај шефа државе који није одговарао очекивањима многих Француза биће повод за касније уставне промене. У целини, овај први Устав је имао компромисни карактер јер није спровео жељене политичке тежње па је некако остао на пола пута ка постизању и парламентаризма и замишљене економске и социјалне демократије. Он је показао да политичке институције Француске одударају од сложене социјалне и економске структуре друштва, због чега се сам парламентаризам нашао у безизлазној ситуацији и под претњом војног удара. Излаз из тешке ситуације се видео у уставном преуређењу земље, отклањању парламентарне кризе и слабости постојећег режима али и у ослонцу на легендарног генерала Де Гола у коме се видео спас Француске. Де Гол је позван да се из добровољног изгнанства врати у политички живот земље и прими функције председника владе којој је Национална скупштина поверила израду новог устава.⁶³ То је био увод у нову уставну фазу развоја Француске и доношење новог Устава Пете Републике, изгласаног на референдуму 1958. што је означило заокрет у развоју модерне француске уставности. Овај нов Устав од 1958. је превазишао претходни, али и уставе других држава буржоаско-демократске оријентације јер је увео један нови режим који одговара специфичној ситуацији Француске под Де Голом. По овом Уставу функционише мешовити систем власти, комбинација парламентарног и председничког система при чему претеже улога и функција председника Републике. То је у ствари један специфичан парламентарни систем власти који је све више еволуирао и после уставне ревизије од 1962. (увођењем непосредних председничких избора) добио карактеристике председничког система власти.⁶⁴ Захваљујући ауторитету Де Гола, у други план је стављен парламентаризам а власт се центрирала око јаког шефа државе. Централна институција власти у Петој Републици је председник Републике, што се види и по томе што глава о председнику, његовом положају и овлашћењима претходи уставним одредбама о Скупштини. Његова овлашћења су већа од оних која су имали његови

⁶² Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 65.

⁶³ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ Београд, 1994. стр. 62.

⁶⁴ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ Београд, 1994. стр. 62.

претходници по ранијим уставима, с тим да се он, сходно уставној ревизији од 1962. бира непосредним изборима и на период од 7 година. Председник Републике се стара о поштовању Устава, именује председника владе а на његов предлог и остале чланове владе и разрешава их, председава владом (Министарским саветом), проглашава законе у року од 15 дана од дана пријема коначно усвојеног закона, упућује на референдум сваки законски предлог који се тиче организације јавних власти, одлучује о распуштању Националне скупштине, именује цивилне и војне службенике, амбасадоре и друге представнике земље у иностранству, врховни је командант војске и врши друге послове који му припадају као шефу државе.⁶⁵ Други орган извршне власти је влада (министарски савет) састављена од премијера и чланова и то је орган одговоран парламенту на чијем челу је премијер који руководи њеним радом. Парламент је дводомно тело састављено од Националне скупштине и Сената, с тим да се Национална скупштина бира на непосредним изборима, а Сенат посредним путем и то је представништво територијалних заједница земље.⁶⁶ Парламент ради у редовним и ванредним заседањима а предлози закона се разматрају у оба дома (равноправни делокруг) ради усвајања у истоветном тексту. Нацрти и предлози закона се упућују прво на разматрање у сталним комисијама а ако се нацрт или предлог закона не усагласи у домовима или ако влада прогласи хитност, премијер је овлашћен да захтева образовање мешовите паритетне комисије за усаглашавање спорних законских одредби.⁶⁷ Влада одговара пред парламентом, али и премијер владе може да постави пред Националном скупштином питање владине одговорности у вези спровођења њеног програма. Питање одговорности владе покреће Национална скупштина и то путем предлога за гласање о поверењу и о истом се одлучује већином гласова чланова Скупштине а по истеку 48 часова од подношења предлога за изгласавање неповерења.⁶⁸ Уколико Национална скупштина изгласа неповерење или одбаци програм о политици владе, онда премијер, сходно парламентарној одговорности, подноси председнику Републике оставку владе. Оригиналну институцију уставног система Француске чини Уставни савет који се састоји од 9 чланова са мандатом од 9 година. Он се стара о правилности избора председника Републике, разматра приговоре, и проглашава резултате гласања, стара се о правилности спровођења референдума и изјашњава се

⁶⁵ Видети главу II Устава Француске Пете Републике од 1958.

⁶⁶ Видети члан 24. Устава Француске Пете Републике од 1958.

⁶⁷ Видети члан 43. и 45. Устава Француске Пете Републике од 1958.

⁶⁸ Видети члан 49 Устава Француске Пете Републике од 1958.

о сагласности закона са Уставом пре њиховог проглашавања.⁶⁹ Што се тиче политичке одговорности председника Републике, он је одговоран само народу који га и бира док се његова кривична одговорност реализује само у случају велеиздаје. За велеиздају председник одговара пред Високим судом правде изабраним од оба дома парламента а ту одговорност покрећу, односно председника оптужују, оба дома истоветном одлуком усвојеном јавним гласањем.⁷⁰ У економској и социјалној сфери, Устав наставља традицију либерално-демократске уставности и уноси елементе и институције економске и социјалне демократије. Најважније институције те демократије су Економски и Социјални савет који се изјашњавају о нацртима закона, ордонанса и декрета као и што се по захтеву владе консултују о питањима и проблемима економског и социјалног карактера.⁷¹ Устав од 1958. је био прилагођен личности и ауторитету генерала Де Гола па се очекивало да ће по одласку Де Гола са политичке сцене бити неадекватан новим политичким приликама Француске, што се није обистинило. И после Де Гола уставни систем (по овом Уставу) се одржао и показао да политичке установе функционишу иако се променио однос политичких снага а председник Републике више није онако пресудан чинилац извршне власти као што је до тада био.

б) Устав Републике Кипар од 1960.

Овај Устав је особен међу уставима европске грађанске оријентације јер прихвата председнички режим с председником Грком и потпредседником Турчином које бирају Грчка и Турска заједница Кипра.⁷² Сходно председничком систему власти, извршну власт у Републици Кипру врше председник Републике, потпредседник и Министарски савет. Председник има класична овлашћења шефа државе а он и потпредседник се бирају на време од пет година путем непосредних и општих избора и то тајним гласањем.⁷³ Председник и потпредседник Републике, по узору на амерички политички систем, не одговарају политички, већ само кривично и то пред Високим судом а за дела велеиздаје за која их оптужи Врховни државни тужилац Републике. У вршењу извршне власти председнику и потпредседнику Републике помаже Министарски савет састављен од

⁶⁹ Видети члан 56-61 Устава Француске Пете Републике од 1958.

⁷⁰ Видети члан 67 и 68 Устава Француске Пете Републике од 1958.

⁷¹ Видети члан 69 и 70 Устава Француске Пете Републике од 1958.

⁷² Видети члан 1. Устава Републике Кипар од 1960. „Збирка новијих устава“, св. II, Институт за упоредно право, Београд, 1964.

⁷³ Видети члан 37-45 Устава Републике Кипар од 1960.

седам грчких и три турска министра.⁷⁴ Министарски савет је потчињен председничкој власти која именује и опозива грчке, односно турске министре, ставља вето на његове одлуке које се односе на иностране послове, одбрану и безбедност, сазива га, захтева од њега ревизију одлука и др. Законодавну власт врши Представнички дом састављен од 50 посланика, с тим да седамдесет одсто од овог броја припада грчкој а тридесет одсто турској заједници.⁷⁵ Мандат посланика траје пет година, а организација рада, одлучивања и друга питања унутрашње организације се регулишу по узору на рад и одлучивање других парламената. Због двојачке националне структуре Кипра, председник Представничког дома је Грк а потпредседник Турчин, као што је паритетно решено и питање скупштинских и административних секретара парламента. Судску власт у земљи врше судови на челу са Високим судом као највишом судском инстанцом а посебну судску институцију чини Уставни суд који врши контролу уставности и законитости и одлучује о питањима која се тичу исправности избора.⁷⁶

в) Устав Републике Турске од 1961.

Овај Устав припада типу републиканских устава послератног (после II св. рата) периода, с тим да је донет у светлу извршене Револуције од 1960. која је означила величанствену победу народа надахнутог турским национализмом. По овом Уставу Турска Република је правна, национална, демократска, световна и социјална држава у којој сувереност припада турском народу.⁷⁷ Уставом је успостављен парламентарни режим заснован на подели на законодавну извршну и судску власт. Законодавна власт припада Великој народној скупштини, извршна председнику Републике и Министарском савету а судска власт независним судовима. Велика народна скупштина је дводомна и састоји се од Народне скупштине и Сената с тим да је Народна скупштина (450 посланика) изабрана општим правом гласа на период од четири године а Сенат на период од шест година и састављен од 150 чланова изабраних општим правом гласа и 15 чланова које одреди председник Републике.⁷⁸ Председник Републике је шеф државе и он представља земљу и народ а бира га Велика народна

⁷⁴ Видети члан 46 Устава Републике Кипар од 1960.

⁷⁵ Видети члан 61 и 62 Устава Републике Кипар од 1960.

⁷⁶ Видети члан 85 Устава Републике Кипар од 1960.

⁷⁷ Видети члан 2 и 4 Устава Републике Турске од 1961. „Збирка новијих устава“, св. II, Институт за упоредно право, Београд, 1963.

⁷⁸ Видети члан 67 и 70 Устава Републике Турске од 1961.

скупштина на период од 7 година. Он је политички неодговоран јер у смислу парламентаризма ту одговорност преузимају министри (влада) својим премапотписом. Премијер руководи владом, њеном политиком, и координира рад министра, а Министарски савет, сходно принципима парламентаризма, сноси колективну одговорност пред парламентом. Поред изгласавања неповерења влади од Велике народне скупштине, и извршна власт повратно може да утиче на парламент и његову егзистенцију. Тако премијер може да тражи од председника Републике да се распишу нови избори за Народну скупштину уколико Кабинету буде и трећи пут изгласано неповерење.⁷⁹ Овим чином се распушта Скупштина и расписују нови парламентарни избори и то је друга страна односа у парламентарном режиму која иде на руку извршној власти, пре свега шефа државе. Судску власт у земљи врше судови на челу са Касационим судом као судом последњег степена, а поред Државног савета као управног суда првог степена, Устав предвиђа и Уставни суд који врши контролу уставности закона и друге функције које му припадају као контролној институцији.

г) Устави Грчке после Другог светског рата

Грчка спада у земље с бурном уставном историјом почев од њеног првог Устава од 1822. који је донет после проглашења државне независности, јануара 1822. па све до последњег, важећег који је донет још јуна 1975. Током те бурне уставне историје донето је више устава 1827, 1832, 1844, 1864, 1911, 1927, 1952 и 1968. и сви они су одражавали бурне друштвене и политичке промене у земљи. Грчка је у XIX веку била монархија (изузев кратког периода од 1827-1832 када је био проглашен републикански облик владавине), с тим да се режим уставне парламентарне монархије учврстио тек задњих деценија XIX века када је после извршених реформи заживео прави парламентаризам. После Другог светског рата Грчка је пролазила тежак пут од војне диктатуре ка парламентарној демократији. Војна диктатура (успостављена априла 1967.) је укинула Устав од 1952. и заменила га новим Уставом од 1968. који је учврстио тзв. пуковнички режим да би војна хунта јануара 1973. укинула и монархистичку владавину. Пад војне хунте (диктатуре) јула 1974. је значао почетак демократизације земље под окриљем владе националног јединства и доношење новог Устава од 1975. Овај Устав је означио враћање на уставне позиције земље из времена Устава од 1952. али је после спроведеног референдума на коме се народ изјаснио против рестаурације монархије,

⁷⁹ Видети члан 108 Устава Републике Турске од 1961.

Грчку увео у режим републиканске парламентарне демократије. Овај период уставног развитка Грчке је карактеристичан по њеном отварању ка међународној заједници и укључењу у Европску унију а са становишта организације власти ка јачању егzekутиве, пре свега положаја председника Републике према парламенту и влади, односно њеном премијеру. У редовној политичкој и уставној ситуацији председник Републике је ограничен на улогу парламентарног шефа државе, док у ванредним околностима добија ванредна овлашћења у доношењу нормативних аката и то у хитном стању и стању државне нужде.⁸⁰ Та ванредна председничка нормативна овлашћења подлежу накнадној потврди парламента док у редовној ситуацији председник има уставне односе према влади и парламенту који не излазе из оквира парламентаризма. Тако влада и премијер зависе од парламента јер морају да уживају његово поверење, али и председника Републике који може да отпусти владу и њеног премијера.⁸¹ Председник Републике, у смислу парламентаризма, може и да распусти парламент уколико сматра да он не одражава право расположење бирача и то је онај елемент политичке равнотеже у парламентарном режиму који одговара извршној власти и омогућује јој да парира парламенту и његовим овлашћењима према влади.

3. Уставност земаља тзв. Трећег света

Посебну групу устава чине они који су донети у земљама у развоју или тзв. Трећем свету – оном који не припада ни источном ни западном. У политичкој терминологији и категоризацији ових земаља се срећу и називи „сиромашан свет“ или „несврстане земље“ које не припадају никаквим политичким блоковима. То су углавном земље Африке и Азије које се налазе између грађанског (капиталистичког) и социјалистичког света и оне су као сиромашне, неразвијене и пренасељене у фази предкапиталистичког начина живота и организације са значајним присуством традиционализма и наслеђеног менатлитета, али су се определиле за самосталан национални и политички живот и развитака. Као неразвијене и зависне, све те земље су дуго биле у колонијалном статусу да би се постепено ослобађале колонијалног ропства, истина, уз присуство одређених неоколонијалних форми зависности. По стицању независности све оне настоје да одаберу сопствени пут развоја и изградбе модел друштва које по

⁸⁰ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 1999. стр. 191.

⁸¹ Ибид стр. 191.

организацији неће да личи ни на капиталистичко ни социјалистичко друштво. Тај њихов модел није могао да буде аутентичан, већ је био под утицајем разних политичких доктрина и концепција, како буржоаских, тако социјалистичких и неких између њих. Зато могу да се препознају три идеолошка типа или модела организације који су утицали на уставну и политичку праксу ових држава а то су буржоаски (грађански), реал-социјалистички и феудално-развојни.⁸² Иако на ове земље нису прекопирани чисти теоријски (идеолошки) модели капитализма или социјализма све оне носе у себи дубоке трагове колонијализма. При томе је очигледан утицај политичких схватања, установа и културе бивших колонијалних господара, што се одразило и на конкретну политичку организацију и праксу ових држава, на избор решења у обликовању њихових политичких система. Зато су неке од њих остале привржене традиционалним режимима апсолутне или уставне монархије као нпр. Јордан, док су друге пошле путем парламентарне демократије као Индија или псеудопарламентарне демократије олигархијског типа као Аргентина (50-их година), а било је и оних које су се такође средином XX века определиле и за диктаторске (Египат) или реакционарне и профашистичке режиме (Чиле) да би на крају било и таквих који су прихватили марксистичко-лењинистички режим и диктатуру као Ангола.⁸³ Са становишта организације власти, ове земље се такође разликују и обилују различитим моделима почев од парламентарног (Индија), председничког (Либериа), преко мешовитог (Индонезија) до скупштинског какав је прихватио Алжир. Процес деколонизације и стицања самосталности земаља Трећег света је био карактеристичан пре свега за Азију и Африку и то нарочито после Другог светског рата, а посебно педесетих и шездесетих година XX века када се највећи број ових земаља ослободио и донео своје прве уставе. Тако у Азији Сирија добија свој први Устав 1943. (па 1953, 1964, 1966, 1969, 1971 и 1973), Индонезија (1945), Јордан (1946) Демократска Република Вијетнам (1946), Јужни Вијетнам (1946), Камбоџа (1947), Демократска Република Кореја (1948), Јужна Кореја (1948), Израел (1948), Непал (1948), Индија (1950), Малезија (1957), Кипар (1960), Јемен (1962) и др. На афричком тлу у овом периоду уставе доносе Гамбија (1954), Судан (1956), Тунис (1957. и 1959), Мали (1960), Нигер (1960), Мароко (1962), Руанда (1962), Алжир (1963), Танзанија (1964), Заир (1964), Лесото (1965) и др.

⁸² Др Рајко Кузмановић Упоредни политички систем „Нови глас“, Бања Лука, 1999. стр. 290.

⁸³ Ибид стр. 292.

а) Устав Индије од 1950.

Међу земљама тзв. Трећег света по значају се највише истиче и издваја Индија. Она припада древној цивилизацији која има бурну историју стару више хиљада година. У тој дугој историји била је мета многих освајача да би од XVI а нарочито XVII века била највише изложена европским (Португалцима, Холанђанима, Французима) а нарочито Енглезима који су постепено потисли све друге конкуренте и загосподарили индијским потконтинентом. Велика Британија је успоставила колонијалну управу над Индијом преко Источноиндијске компаније која је сурово изабљивала домаће становништво⁸⁴ и постала главни представник британске колонијалне власти у Индији. После Другог светског рата британска колонијална управа у Индији запада у кризу услед нарастог отпора прогресивних снага Индије, предвођених Конгресном партијом и њеним лидером Махатмом Гандијем, тако да чак и у самој Великој Британији сазрева свест да Индији треба признати независност.⁸⁵ У току посла око израде Индијског устава од стране Уставотворне скупштине, британски Парламент је донео Закон о независности Индије који је ступио на снагу 15 августа 1947. када је Индија и стекла независност. Тако је убрзан и олакшан пут ка доношењу првог Устава Индије који је Уставотворна скупштина усвојила новембра 1949. да би исти ступио на снагу јануара 1950. Овај нови Устав Индије је имао да изрази и реши сву сложеност и хетерогеност индијског друштва у коме су егзистирале разнолике расне, етничке, језичке, културне и друге групе. Он је спадао у групу револуционарних устава са обимном регулативом, био је најдужи по броју чланова (њих 406), што је последица његовог детаљног залажења у организацију и функционисање бројних органа. Особеност индијског уставног уређења је у споју модернизма и традиције јер поред демократских установа парламентарног режима у његовој политичкој структури се срећу и неке древне установе из далеке прошлости. Тако се Индија определила за парламентарни режим и организацију модерне државе у којој су централни органи власти прихваћени по британском узору, али се није одрекла ни своје вековне традиције када је уставом регулисала питање каста, статуса неких племена, употребу језика и сл.⁸⁶ Сама сложеност и

⁸⁴ Видети Слободан Јовановић, Из историје политичких доктрина, Сабрана дела, том 9, БИГЗ, СКЗ, Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 184-192.

⁸⁵ Миодраг Јовичић, Уставни систем Индије „Велики Уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 296.

⁸⁶ Миодраг Јовичић, Устав од 1950. Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 297.

разноврсност земље је определила и њено федеративно уређење. Поред многољудности (око 350 мил. становника), различитост раса, вера, језика, култура и обичаја су учинили индијско друштво веома разнородним с компликованом и сложеном структуром и многим унутрашњим баријерама које отежавају комуникацију међу људима. Процењује се да у Индији људи говоре 179 различитих језика и 544 дијалеката⁸⁷ па је и само језичко споразумевање између појединих етничких заједница готово немогуће. Пре стицања независности Индија се састојала од девет гувернерских покрајина и преко 550 принчевских државица, да би у новоформираној федерацији девет покрајина стекло статус федералних јединица док су принчевске државе интегрисане у десет посебних држава.⁸⁸ Између ових државица је извршено рангирање према степену самосталности на државе А и Б категорије. У државе А категорије су улазиле бивше гувернерске покрајине (њих девет), док су десет принчевских држава рангиране у В категорију.⁸⁹ Оваква структура федерације је битно промењена 1956. усвајањем Седмог амандмана на Устав који је укинуо разликовање држава на ове различите категорије и укупан број држава са 29 смањио на 14 нових држава са истоветним статусом.⁹⁰ Нешто касније и овај број државица се мења односно повећава на 22 и такав је и данас. Оригиналност овог Устава је у расподели надлежности у федерацији тако да постоји тројака надлежност или три списка надлежности. Један садржи послове у искључивој надлежности Савеза (тзв. савезни списак са 97 тачака), други послове у надлежности држава (тзв. списак држава са 66 тачака) и трећи списак заједничких надлежности Савеза и држава (тзв. конкурентни списак са 47 тачака).⁹¹ У погледу организације власти, Устав Индије је прихватио модел британског парламентаризма, али је настојао да имитира и неке принципе Устава САД што се види у организацији, овлашћењима и одговорности председника државе. Законодавну власт у Индији врши дводомни Парламент састављен од општепредставничког дома – Народног дома бираног од грађана и другог, горњег дома – Већа држава – који представља федералне јединице а сачињавају га предстаници држава и савезних територија као и чланова које именује председник.⁹² Парламент

⁸⁷ Владимир Килибарда, Политички и уставни систем, практикум, Научна књига, Београд, 1985. стр. 248.

⁸⁸ Ибид стр. 248.

⁸⁹ Ибид стр. 248

⁹⁰ Ибид стр. 249

⁹¹ Ибид стр. 250

⁹² Миодраг Јовичић, Устав од 1950. Велики Уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 311.

је законодавно тело и његова оба дома су у овој сфери равноправна, али не и у осталим питањима (пре свега избора владе) јер је по узору на британски парламентаризам доњи дом – Народни дом важнији јер бира владу и пред њим она искључиво и одговара. Председник Индије (заједно са Министарским саветом) врши извршну власт и његов положај, избор и овлашћења указују на одређене специфичности али и на узоре на које се угледао (пре свега решења Устава САД-е). Председника Индије бира посебно изборно тело састављено од чланова парламента и чланова законодавних тела држава и то на период од пет година. Председник не одговара политички, већ само кривично, сходно поступку *impeachment*-а, а има широка овлашћења која одговарају председничком режиму. Он је шеф државе, врховни командант војске, руководи спољном политиком, има право вета на законе усвојене у Парламенту а доноси и своје акте – *Ordinance*, проглашава ванредно стање и др. што говори о његовом јаком положају који одудара од положаја осталих шефова демократских држава.⁹³ Влада је изведена према правилима парламентарног режима и њој председава премијер кога именује председник Индије а чланови се именују из редова чланова оба дома парламента и одговарају само пред Народним домом. Влади може да буде изгласано неповерење а она са своје стране, у духу парламентаризма, може председнику Индије да предложи распуштање Парламента односно доњег, Народног дома. Премијер је кључна личност Кабинета и то је лидер већинске партије, оне која ужива парламентарну већину. Он председава седницама владе, руководи њеним радом, именује, смењује и премешта министре, координира рад владе и представља спону између председника и владе (Министарског савета). Судска организација у Индији је јединствена а на њеном врху је Врховни суд као првостепени и апелациони у грађанским и кривичним стварима и њега чине председник и 13 судија које именује председник Индије.⁹⁴ По узору на организацију савезне власти изведена је и организација власти у федералним јединицама, са гувернером и законодавним телом као најважнијим органима. Гувернер је шеф извршне власти кога на тај положај именује председник Индије и то на пет година мада се може разрешити и пре истека тог мандата с тим да му у вршењу извршне власти помаже и локална влада.

⁹³ Ибид стр. 316

⁹⁴ Ибид стр. 318

4. Развој социјалистичке уставности и појава социјалистичких устава

Посебан правац развоја уставности после Другог светског рата представља појава социјалистичких држава и доношење првих социјалистичких устава. Истина, настанак социјализма се везује за Совјетску Русију која је постала прва социјалистичка држава након њене славне Октобарске револуције од 1917. То семе социјализма није тада посејано само у Русији, него и у Мађарској где је такође изведена социјалистичка револуција и успостављена совјетска Република. Међутим та социјалистичка власт је у Мађарској кратко трајала, свега четири месеца, колико је и трајала Мађарска совјетска социјалистичка Република.

Иако особена по настанку и карактеру извршених промена Совјетска социјалистичка држава и револуција су представљале крупан историјски и друштвени догађај прве половине XX века. Совјетски Савез и његова уставност ће постати инспирација и узор за многе радничке покрете Европе и света који су се одушевљавали социјалистичком идејом и настојали да освајањем власти наставе традицију социјалистичке државе и уставности. Погодно тле за ширење и јачање социјализма је наступило након Другог светског рата када је, благодарећи совјетским тенковима, ослобођен од фашизма један део европских земаља које су се угледале на Совјетски Савез и под његовим утицајем постале социјалистичке државе. Те прве социјалистичке државе доносе и своје уставе, инспирисане совјетском државношћу и њеним уставима, пре свега Стаљиновом Уставу од 1936. који је био и остао узор и модел по коме су писани устави тих новонастајућих социјалистичких држава или, прецизније, држава тзв. народне демократије. Од тих устава народне демократије је био карактеристичан Устав ФНРЈ од 1946., Устав Албаније од 1946, Бугарске (1947), Румуније (1948), Чехословачке (1948), Демократске Републике Немачке (1949) и Пољске (1952). У даљој, другој етапи свог уставног развојка неке од ових земаља се делимичним уставним променама прилагођавају новонасталим друштвеним променама (као Пољска или Мађарска), док друге доносе нове уставе који проглашавају социјалистичко уређење државе. Ову другу етапу социјалистичке уставности трасирају устави Чехословачке од 1960. Румуније од 1965. ДР Немачке од 1968. и Бугарске од 1971.⁹⁵ Поред европских социјалистичких устава и уставности, социјалистички покрет се ширио и ван Европе и довео до појаве соција-

⁹⁵ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 1999. стр. 195-196.

листичких држава и устава широм света. Тако су постале социјалистичке државе и донеле своје уставе Демократска Република Вијетнам (1946), Корејска Народна Демократска Република (1948), Народна Република Кина (1954), Куба (1959), Монголија (1960), Алжир (1963).

а) Совјетски социјалистички устави

По значају, као први се истичу совјетски устави који су трасирали пут развоја прве социјалистичке државе у свету.

Устав Руске Социјалистичке федеративне Совјетске Републике од 1918.

То је био први социјалистички устав у свету, донет после Октобарске револуције, и њиме је успостављена и учвршћена бољшевичка власт и постављени темељи нове социјалистичке државе. Устав РСФСР од 1918. проглашава совјетску власт радног народа и сељаштва и она се врши преко совјета. Врховни орган власти у РСФСР је Сверуски конгрес совјета састављен од највише 200 чланова, представника градских совјета и сазива се најмање два пута годишње. Ови представници се бирају по принципу један депутат на 25.000 бирача и представника губернијских конгреса совјета према норми један депутат на 125.000 становника.⁹⁶ Сверуски конгрес совјета бира Сверуски централни извршни комитет совјета који му је подређен и одговара му за рад. То је врховни законодавни, наредбодавни и контролни орган РСФСР који сазива Сверуски конгрес совјета а такође се и стара о спровођењу устава и одлука Сверуског конгреса совјета. Сверуски централни извршни комитет совјета образује Совјет народних комесара који управља пословима совјетске државе и издаје декрете, наредбе, упутства и др. акте за остваривање политике у појединим областима друштвеног живота. Совјет народних комесара одговара и подноси извештај о свом раду Сверуском централном извршном комитету совјета који може да укине или обустави његове одлуке и решења, с тим да се одлуке и решења од већег политичког значаја подносе на разматрање и потврду Сверуском централном извршном комитету совјета. Иначе, у надлежност Сверуског конгреса совјета односно Сверуског централног извршног комитета совјета (као највише власти између заседања Конгреса) спадају најважнија државна питања као што су

⁹⁶ Видети члан 25 Устава РСФСР од 1918. објављен у књизи др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992. стр. 383-394.

потврђивање измене и допуне устава, руковођење унутрашњом и спољашњом политиком, примање у састав нових чланова РСФСР, објављивање рата, закључење мира итд.

Устав (Основни закон) СССР-а од 1924

Овај Устав је представљао даљу фазу развоја совјетске уставности за коју је било карактеристично успостављање јединствене совјетске државе – СССР-а. СССР је произашао из удружења совјетских република чији је стажер и окосницу чинила Руска федерација. Сам чин стварања СССР-а је произашао из Декларације о образовању СССР-а и Договора о модалитетима образовања СССР-а од 1922. да би иза тога уследило и доношење првог Устава СССР-а од 1924. И овај Устав, као и претходни, има два дела (декларативни и нормативни) а њиме је задржана и постојећа организација и структура власти као и што су разрађене функције главних органа: Конгреса совјета, Централног извршног комитета, Совјета народних комесара и Президијума као и њихов однос према републикама.

Устав (Основни закон) од 1936. је трећи по реду совјетски устав (тзв. Стаљинов устав) и, може се рећи, најважнији јер је по њему моделирана уставност и осталих социјалистичких земаља. Он се, са изменама и допунама од стране Врховног совјета, одржао дуго, све до 1977. када је донет нов Устав СССР-а. И овај Устав истиче федерални карактер СССР-а као савезне државе добровољно уједињених и равноправних 15 совјетских република при чему широке надлежности федерације обезбеђују јединство и ефикасност функционисања снажне совјетске државе.⁹⁷

Истина, особеност совјетске федерације (у односу на друге) се изражава у праву савезних република да ступају у непосредне односе са страним државама и склапају међународне споразуме а посебно је значајно њихово право иступања из СССР-а. Економску основу социјалистичке државе чини социјалистичка привреда заснована на социјалистичкој државној и колхозној својини и централистичком планском руковођењу привредним предузећима. Организација државне власти у СССР-у је спроведена на принципу јединства власти (скупштинском систему) са Врховним совјетом као највишим органом државне власти. Таква концепција власти је спроведена и у социјалистичким републикама у којима је њихов Врховни совјет такође највиши орган власти.

⁹⁷ Видети члан 13 и 14 Устава СССР-а од 1936. објављен у књизи Вучине Васовића, Савремени политички системи, избор докумената, Савремена администрација, Београд, 1976. стр. 174.

Врховни совјет је тако нови државни орган у концепцији совјетске власти и то је законодавно тело које сачињавају два дома: Савезни совјет и Совјет националности који су равноправни у вршењу законодавне власти. Заседања Врховног совјета сазива Президијум Врховног совјета СССР и она могу бити редовна или ванредна, с тим да Врховни совјет ради било на заједничким седницама којима наизменично председавају председници једног или другог дома или на одвојеним којим председавају њихови председници.⁹⁸ Извршну власт у СССР-у врше такође нови органи, Президијум Врховног Совјета (који бира Врховни совјет) и Министарски савет који образује Врховни совјет на заједничкој седници оба дома. Президијум Врховног совјета је колективни шеф државе са овлашћењима која му као таквом припадају, док је Министарски савет (влада) одговоран за извршење закона и политике коју утврди Врховни совјет и то сходно усвојеном скупштинском систему власти. Судску власт у СССР врше судови на свим нивоима (народни, окружни, обласни, покрајински, врховни судови савезних република) на челу са Врховним судом СССР – као највишом федералном судском инстанцом. Совјетски устав од 1936. гарантује и бројна права грађана и то више она у социјално-економској него политичкој сфери. Истина, он помиње и бројна политичка права (слободу говора, штампе, зборова и митинга, као и уличних поворки и манифестација, али су она због суровог стаљинистичког режима била више формалност и парола власти, него реалност политичког статуса и активности совјетских грађана. Такође, су била илузорна и нека лична права грађана која је Устав гарантовао (као неповредивост личности од незаконитих хапшења, неповредивост стана или тајност писма), јер су у монструозној стаљинистичкој ери страховладе вршена масовна хапшења и ликвидације без судских решења и спроведеног поступка или уз крајње кукавичку и срамну улогу тужилаштва у хиљадама монтираних процеса.

Устав (Основни закон) СССР – од 1977.

Овај Устав је донет након дуге најаве у совјетској јавности и политичкој (уставној) теорији да је постојећи Стаљинов устав превазиђен и да је сазрело време да се донесе нов устав. Тај нови Устав је донет тек 1977. (на шездесетогодишњицу Октобарске револуције) и имао је да покаже и потврди да је совјетско друштво достигло фазу развијеног социјализма. Тај циљ је наглашен у преамбули Устава док је у нормативном делу (од 174 члана) правно разрађена концепција социјалистичке општенародне државе која је имала да изражава вољу и интересе радника,

⁹⁸ Видети члан 44, 45 и 46. Устава СССР-а од 1936.

сељака и интелигенције. Устав не мења битније систем централистичке планске привреде засноване на социјалистичкој државној и колхозној својини, али је нешто умекшава јер предвиђа да се руковођење привредом остварује усклађивањем централизованог управљања с привредном самосталношћу и иницијативом предузећа, удружења и других организација.⁹⁹ Као и пре, и сада је СССР федерална држава добровољно уједињених и равноправних совјетских република у њеном саставу, са истим (скупштинским) моделом организације власти на чијем челу су Врховни совјет СССР (састављен од Савезног већа и Већа националности) као највише законодавно тело док извршну власт врше и даље Президијум Врховног совјета и Министарски савет са истим положајем и овлашћењима као и пре. Устав од 1977. је задржао и постојећу организацију судова с Врховним судом СССР-а и нижим судовима у савезним републикама, аутономним републикама, аутономним покрајинама, областима, окрузима и срезovima (градовима). Устав СССР-а од 1977. је најављен с амбицијом да омогући дубље економске и друштвене реформе и он је био увод у процес тзв. „перестројке“ и политичке гласности чији ће гласоговорник бити Михаил Горбачов. Започете друштвене реформе су тражиле и даље уставне промене и усавршавања, што је довело до више ревизија Устава од 1977. од којих се прва (извршена 1988.) тичала организационих промена у смислу увођења Конгреса народних депутата СССР-а (2.250 депутата) као највишег органа државне власти и претварање Врховног совјета СССР-а у стални законодавни, извршни и контролни орган државне власти у сталном заседању.¹⁰⁰ Још значајније уставне промене су наступиле 1990. када је уведена институција председника СССР-а непосредно бираног од грађана, напуштена концепција руководеће улоге КП СССР-а, уведена својина грађана и претворен Министарски савет у Кабинет министара СССР-а који је подређен председнику СССР-а, што је значило померање ка президенцијализму.¹⁰¹

б) Кинески устав су после совјетских устава најинтересантнији са становишта проучавања социјалистичке уставности. То је на крају и због самог значаја Кине као симбола једне древне и још увек до краја неистражене цивилизације и културе али и данас најмногољудније државе

⁹⁹ Видети члан 16 стр. 2. Устава СССР-а од 1977. објављен у књизи Миодрага Јовичића, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 537.

¹⁰⁰ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ Београд, 1994. стр. 68.

¹⁰¹ Ибид стр. 68.

у свету. Кина је имала хиљадугодишњу историју и традицију иза које су остала значајна достигнућа која су постала ризница светске културне баштине. Кина је и симбол древне мудрости чију славу до данас проноси величанствено дело њеног филозофа Конфучија које је за Кинезе узвишена инспирација и извор осећања непролазне националне величине. Али Кина има и бурну новију историју XX века коју је обележила прво буржоаско-демократска револуција Сун Јат-Сена 1911. (угушена 1912.) а затим и бурни догађаји у току 1914-1918. који су довели од покрета културне обнове Кине (тзв. „Покрета 4. мај“) да би врхунац друштвених, револуционарних и културних превирања у Кини наступио у току Друге кинеске револуције од 1921-1949.¹⁰² Завршетак дуге и исцрпљујуће кинеске револуције је означио и тријумф црвене армије на челу са Мао Це Тунгом и пораз Чанг Кај Шекових снага, чиме је отворена нова етапа у развоју кинеске државе и уставности. Истина, Кина није одмах после успешно завршене револуције ушла у социјализам нити је донела социјалистички устав, него је Основним законом од 1949. реципирала уставно уређење из периода буржоаско-демократске револуције које је било утврђено Уставом од 1912. Тек је Устав Народне Републике Кине од 1954. трасирао изградњу кинеског типа социјализма по замисли њеног вође Мао Це Тунга тако да то није био аутентични марксистички облик социјализма какав се среће у другим социјалистичким државама. Он је задржао везу с буржоаско-демократском традицијом Кине па тиме и Уставом од 1912. али је и успешно изразио и кинеске особености и стечена искуства у изградњи нове државе у власти, мада је и поред тога на њега пресудни утицај извршила совјетска уставност, односно Стаљинов устав од 1936. Кина је по овом Уставу републиканска држава, али не и држава диктатуре пролетаријата, већ је квалификована као народно-демократска диктатура, што је било у складу са схватањем о постојању државе народне демократије. Највиши органи власти по овом Уставу су били Национални народни конгрес као једнодомно законодавно тело, Стални комитет Националног народног конгреса као колективни шеф државе, председник Републике (који је био и председник Сталног комитета Конгреса) и Државни савет (влада) као орган одговоран и Конгресу, Сталном Комитету и председнику Републике.¹⁰³ И поред овако разуђене организације државне власти, и КП Кине је била важна полуга система и имала руководећу улогу у усмеравању државе и живота кинеског народа. Устав Народне Републике

¹⁰² Др Рајко Кузмановић Упоредни политички системи „Нови глас“, Бања Лука, 1991. стр. 321.

¹⁰³ Ибид стр. 325-326

Кине од 1975. је означио врхунац култне владавине Мао Це Тунга па је као такав више био завршни чин вануставног стања Кине, него што је отворио перспективу уставног консолидовања државе. Кина је тада још држала под претњом Културне револуције која је, истина, јењавала и лагано се повлачила из сенке њеног болесног, остарелог и једва живог симбола какав је тада још био Мао Це Тунг. Са Маовим одласком није нестала и амбиција да се овековечи његова харизматска владавина па је Устав од 1975. био својеврсно завештање кинеских руководилаца да ће верно следити и чувати Маово револуционарно дело. Овај Устав је испод сваког правног нивоа, и због краткоће и садржаја, јер обилује безбројним изрекама паролама и мислима „оца нације“, којима није место у Уставу. Сам Устав је лоше правнички сачињен (са свега 30 чланова) и као такав је заостајао за претходним али и другим уставима тог доба и вреди помена само по томе што Кину дефинише по први пут као социјалистичку државу диктатуре пролетаријата.¹⁰⁴ Устав Народне Републике Кине од 1978. је дошао после Маове смрти и осуде „четворочлане банде“ и у том погледу је значајнији, не само што је дужи (60 чланова) и ближи правној концепцији коју треба да следи, него и што представља покушај враћања кинеској уставној традицији из 1954. па и раније. Он је назван актом институционализације и демократизације јер је тежио да оживи идеју и акцију „сто цветова“ мада је био близак пређашњем уставу пошто је задржао постојећу организацију (и органе) власти. При томе оријентација ка демократизацији земље је резултирала јачањем позиције Националног конгреса (представничког тела) па је Кина у целини у овом периоду наговестила дубље друштвене реформе и борбу за увођење законитости, што ће се одлучније спровести у наредним годинама. Устав Народне Републике Кине од 1982. је дошао после дубоких промена и заокрета који је трасиран већ започетом институционализацијом, демократизацијом али и економском либерализацијом и отварањем Кине после осуде „културне револуције“. Овај Устав је с правом носио епитет савременог акта јер је био прецизан и јасан у свих 138 чланова и с преамбулом која је довољно програмска и без устаљених фраза и парола из претходног периода. Устав од 1982. задржава постојећу социјалистичку дефиницију државе и Кину проглашава социјалистичком државом народнодемократске диктатуре у којој сва власт припада народу и која се остварује према начелу демократског централизма. Устав гарантује социјалистичку својину и

¹⁰⁴ Видети члан 1. Устава Народне Републике Кине од 1975. објављен у књизи др Вучине Васовића, *Савремени политички системи, избор докумената, Савремени администратор*, Београд, 1976. стр. 272-273

социјалистички (државни) привредни сектор управљања и планирања, али и отвара могућност за демократско управљање предузећима путем скупштина радника и службеника.¹⁰⁵ Ни овај Устав не одступа од постојеће концепције јединства власти тако да је Национални народни конгрес (изабран на 5 година) највиши орган државне власти а поред њега постоји и Стални комитет Националног народног конгреса (као једна врста ужег парламента), председник Народне Републике Кине, Државни савет (као централна народна влада) и као новина Централна војна комисија која руководи оружаним снагама земље.¹⁰⁶ Устав посвећује и значајну пажњу слободама и правима грађана јер предвиђа и класична лична и политичка као и социјално-економска права (на рад, одмор, материјалну помоћ и др.), што је значило напредак у односу на стање гушења људских слобода и достојанства из времена бездушне „културне револуције“. Демократизацију политичког живота Кине употпуњују класичне политичке слободе и права грађана која гарантују њихово политичко ангажовање као што су бирачко право, слобода говора, штампе, удруживања, поворки, верског убеђења, критике и др.

в) Устави држава типа народне демократије донети после Другог светског рата

Међу овим уставима југословенски устави имају централно место јер одражавају развојни пут земље од тзв. типа државе народне демократије па преко социјалистичке самоуправне државе, све до последње, треће Југославије која је применила принципе и институцију модерне светске уставности. Југославија је међу првим државама типа народне демократије донела свој Устав од 1946. који је озаконио тековине ослободилачке борбе и револуције и био оригинални правни акт, али и под утицајем совјетске уставности нарочито у погледу организације власти, улоге државе, својине, управљања привредом и др. Он је предвидео класичан облик демократије заснован на принципу народне суверености и представничком систему. Полазећи од принципа јединства власти, успостављен је скупштински систем са Народном скупштином ФНРЈ као представником народног суверенитета и врховним органом државне власти земље.¹⁰⁷ Поред ње, као врховни органи државне власти су били још и Президијум и Влада ФНРЈ као колегијални извршни органи док су судску власт

¹⁰⁵ Видети члан 6 и 16 ст. 2. Устава Народне Републике Кине од 1982. објављен у књизи Миодрага Јовичића, Велики уставни систему, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“ Београд, 1984. стр. 565

¹⁰⁶ Видети члан 57-64 Устава Народне Републике Кине од 1982.

¹⁰⁷ Видети члан 49 и 50 Устава ФНРЈ од 1946. „Службени лист ФНРЈ“ 1/1946.

вршили судови на челу са Врховним судом ФНРЈ као највишом судском инстанцом земље. Заједничко свим овим уставима је да полазе од принципа народне суверености и истичу да власт проистиче из народа, њему припада и да је он врши преко својих представничких органа. У свим државама типа народне демократије основу друштвено-економског уређења односно народне привреде чини општенародна имовина (државна и колхозна) као и централистичко управљање привредом. У организацији власти је примењен скупштински систем са представничким (законодавним) телом као највишим органом који се углавном назива скупштина или, као у Бугарској, Народно собрание,¹⁰⁸ док извршну власт врше Президијум као колективни шеф државе кога бира Скупштина и Министарски савет кога бира такође представничко тело и коме одговара за вршење својих послова (извршавање закона и разних аката управе, руковођење државном управом, унутрашњом и спољном политиком и др.)

г) Развој социјалистичке уставности и доношење социјалистичких устава као израз превазилажења државе типа народне демократије

Као што је Југославија предњачила међу државама народне демократије, тако је била значајна и са становишта критике бирократског и централистичког државног система и отварања перспективе новог пута и облика југословенског социјализма а то је било самоуправљање и изградња самоуправног модела социјализма. Овакав самоуправни систем је у Југославији успостављен Уставним законом о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти од 1953. али је омогућен и низом системских закона који су му претходили. Устав од 1963. је значао даље јачање социјализма и преовладавање социјалистичких елемената у свим сферама друштвених односа због чега је и промењен назив саме државе ФНРЈ у СФРЈ. У складу са већ извршеним променама у организацији највише власти (Уставним законом од 1953.) и овај Устав од 1963. предвиђа као највише органе власти Савезну скупштину као законодавну власт, док политичко-извршну власт врше председник Републике (уместо Президијума) и Савезно извршно веће и они проишлаго из Скупштине и њој одговарају за рад. Самоуправна институционализација друштва се одразила и на односе између република и федерације и то у смислу јачања улоге и све већег осамостаљивања република у

¹⁰⁸ Видети Устав Народне републике Бугарске од 1947 „Нови устави и збирка устава донетих после Другог светског рата“ Архив за правне и друштвене науке“, Београд, 1948. 2 издање 1949.

односу на централну (федералну) власт. Овај процес конфедерализације државе ће бити још израженији у следећој фази уставног развитака (зачетој уставним амандманима 1967., 1968 и 1971.) трасираној фамозним Уставом СФРЈ од 1974. који ће довести до погубних последица по егзистенцију југословенске федерације. Изузимајући прве југословенске социјалистичке уставе, за социјалистички свет је био карактеристичан Устав Чехословачке од 11. јула 1960. за који се сматра да је отворио другу (социјалистичку) етапу развоја уставности европских социјалистичких држава.¹⁰⁹ То је устав који у својој преамбули објављује победу социјализма и најављује улазак у ново доба историје у коме се тежи новим и још вишим циљевима. По Уставу, Чехословачка је социјалистичка република у којој је носилац суверености радничка класа¹¹⁰ и ту суверену власт она остварује у скупштинском систему власти на челу са Народном скупштином као законодавним и највишим органом власти. Извршна власт припада председнику Републике и влади који су подређени скупштини јер их она бира и њој одговарају за свој рад. Устав не мења постојећу концепцију економског уређења заснованог на социјалистичкој државној (народној имовини) и задружној (имовини народних задруга) својини и државном планском руковођењу и усмеравању привредних токова. Судску власт у земљи врше судови на челу са Врховним судом (као највишом инстанцом) који бира Народна скупштина а такође и опозива (разрешава).¹¹¹ После бурних догађаја у Чехословачкој 1968. донет је њен нови Устав који је био хибридни јер су га сачињавале неукинуте одредбе Устава од 1960, Уставни закон о Чехословачкој федерацији од 27. октобра 1968, Уставни закон о положају националности у Чехословачкој социјалистичкој Републици и други акти.¹¹² Тако је Чехословачка претворена у федералну државу Чеха и Словака као равноправних народа а новина овог Устава је била и увођење Уставног суда у судски систем земље.

И Бугарска је имала сличан развојни пут јер је од државе типа народне демократије постојала све више социјалистичка, све више стицала социјалистичке елементе и тако се приближавала осталим социјалистичким државама. Тај процес је озакоњен Уставом од 1971. који је означио прелаз, односно улазак у ту вишу етапу социјалистичког развитака

¹⁰⁹ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 1999. стр. 195.

¹¹⁰ Видети члан 1 и 2 Устава Чехословачке социјалистичке Републике од 1980, „Збирка новијих устава“, св II, Институт за упоредно право, Београд, 1961.

¹¹¹ Видети члан 46 Устава Чехословачке социјалистичке Републике од 1960.

¹¹² Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ Београд, 1994. стр. 70.

а његову теоријску основу је чинио програм БКП о изградњи развијеног социјалистичког друштва.¹¹³ Овај Устав проглашава руководећу улогу комунистичке партије, што је било у складу с једнопартијском диктатуром а у организацији државне власти, уместо Президијума Народног собрања, уведен је Државни савет.¹¹⁴ Крај осамдесетих година XX века је донео Бугарској крупне друштвене промене које су означиле напуштање социјалистичког уређења и уставности и доношење новог устава од 1991. који је значио раскид са социјализмом. Мађарска и Пољска су донекле имале специфичан уставни развитак јер нису, као остале државе народне демократије, донеле своје народно-демократске уставе. Мађарска је после Другог светског рата наставила да живи у режиму Закона о државном устројству од 1946. (да би први Устав добила 1949.) док је Пољска све до доношења свог првог Устава од 1952. примењивала тзв. Мали устав (1947) који је садржавао одредбе либерално-демократског Устава од 1921.¹¹⁵ Своје социјалистичке уставе ове земље добијају средином осамдесетих година XX века и то Мађарска (1972) а Пољска (1976). И ови устави одражавају сличне уставне тенденције тог доба прокламујући социјалистичку демократију засновану на власти радног народа и организацију власти засновану на скупштинском систему у коме су представнички органи били основа државног механизма.

Демократска Република Немачка је након одвајања од Западне Немачке ушла у интересну сферу комунизма и развијала се под идеолошким и политичким утицајем СССР-а. Њен први Устав од 1949. одговара моделу совјетске уставности и следи важећу концепцију организације власти коју су прихватиле и остале државе народне демократије, али задржава и нека решења Вајмарског устава од 1919. Највиши орган државне власти је Парламент, чиме се и формално (и језички) испољава веза са парламентарном традицијом и културом. Поред Парламента, највиши органи власти су Президијум и Министарски савет (влада), а у погледу унутрашњег уређења Источна Немачка је била састављена од покрајина (дакле федерално уређена) све до 1952. када постаје унитарна држава. Даљи уставни развитак Источне Немачке је ишао ка њеном усклађивању са осталим социјалистичким државама и прихватању социјалистичког модела државног уређења. То је била тенденција социјалистичког устава од 1968. који је напустио преостале идеје либералне грађан-

¹¹³ Проф Стефан Стоичев, Конституционо право на Република Б'лгария, Част прва, Издаелство „Сиела“ София 1998. стр. 67.

¹¹⁴ Ибид стр. 67.

¹¹⁵ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ Београд, 1994. стр. 69.

ске уставности и чврсто стао уз блок социјализма наглашавајући блиску везаност за СССР. Уједињење Немачке (3.10.1990.) након рушења Берлинског зида је довело бившу Источну Немачку под уставну власт Савезне Републике Немачке и њеног Бонског основног закона који још важи иако је најављено доношење новог устава јединствене Немачке државе.

Социјалистички покрет и уставност су се проширили и ван Европе па су поред Кине социјализам прихватили и Вијетнам, Кореја, Монголија, Алжир и Куба. Демократска Република Вијетнам је добила свој први Устав 1946. а после тога и социјалистичке уставе (1960. и 1980) док је Народна Република Кореја добила свој први Устав 1948. који је прогласио да власт у народно-демократској републици припада народу који је остварује преко народних одбора као нових форми државне власти.¹¹⁶ И у Кореји највиши орган државне власти је Скупштина (Врховна народна скупштина) а поред ње, као највиши органи извршне власти у земљи, су били и Президијум Врховне народне скупштине (као колективни шеф државе) и Министарски савет (влада).¹¹⁷ Са извесним закашњењем социјалистичке уставе добијају и Монголија (1960) и Алжир (1963 и 1976). Алжирски устав (посебно онај из 1976) прокламује социјалистички карактер државне привреде и својине као и једнопартијски систем у коме руководећу улогу у друштву има Фронт националног ослобођења. После кулминације социјалистичког развитака, Алжир се окреће у другом правцу, одбацује социјализам и својим Уставом од 1989. се окреће систему грађанске демократије представничког типа. По узору на совјетски модел, социјалистички правац развоја следи и Монголија све до 1992. када доноси нов Устав којим напушта совјетски модел уставности. По упорности у изградњи социјализма данас још задивљује само Кастрова Куба која је добила свој први социјалистички Устав 1976. Социјалистичка Куба је рођена из револуционарног покрета под вођством Фидела Кастра с којим је 1959. срушена власт диктатора Батисте. Кубанска социјалистичка држава симболизује савез радника и сељака, с тим да сва власт припада радном народу који је врши преко скупштина народне власти и других органа који из њих произилазе, као и непосредно.¹¹⁸ Највиши органи власти у Куби су Национална скупштина народне власти са уставотворним и законодавним овлашћењима, Државни савет који врши функ-

¹¹⁶ Видети члан 1 и 2 Устава Корејске Народне-демократске Републике од 1948 „Нови устави“ – Збирка устава донетих после Другог светског рата“, 2 издање Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1949.

¹¹⁷ Видети члан 32-67 Устава Корејске Народне демократске Републике од 1948.

¹¹⁸ Видети члан 1 и 4 Устава Републике Кубе од 1976. „Збирка новијих устава“, св. VI, Институт за упоредно право Београд, 1979.

цију шефа државе и Министарски савет као највиши извршни и управни орган власти.¹¹⁹

Куба, је тако као и остале социјалистичке државе, прихватила скупштински систем власти и једнопартијску диктатуру коју оличава њен још увек неоспорни симбол Фидел Кастро. Судску власт на Куби врше судови са Врховним народним судом као највишом судском инстанцом а у правосудне органе спада и јавно тужилаштво на челу с Врховним тужиоцем Републике.¹²⁰

5. Распад социјализма и његове уставности и повратак грађанско-демократској традицији уставности

Бурни процеси који су се догодили крајем осамдесетих година, XX века пре свега у СССР-у и другим социјалистичким државама (Пољској, Чехословачкој, Мађарској, Бугарској и др.) довели су до крупног заокрета у развоју социјализма и његове уставности. То се огледа у томе што се већина тих социјалистичких држава одрекла социјализма и започела изградњу другачијег државног уређења и успостављања принципа нове уставности. Социјализам није издржао пробу времена и показао се као неспособан да одговори на изазове новог времена и услове живота које оно доноси. Он је остао заробљен у Марковим схемама и предвиђањима која су некритички најављивала крај политичке и улазак у епоху некапиталистичке цивилизације, с оне стране сваке државе и власти.

Иако се мање-више разликовао сценарио по коме су у појединим социјалистичким државама кулминирали догађаји који су их дубоко потресли, разлози тих појава и драматичних ломова социјализма су били слични. Пандорину кутију социјализма је прво отворила Пољска и тако покренула лавину догађаја који ће за кратко време из темеља да потресу социјализам и доведу до његовог уништења. У Пољској је револуционарно врење започело још 1980. радничким немирима у бродоградилишту у Гдањску, да би се ситуација све више заоштравала деловањем опозиције уједињене око независног синдиката „Солидарност“. Под притисцима изнутра али и спољњег мешања и осуде пољске ситуације (у којој није изостао ни Ватикан па ни сам Папа Вајтила) владајући режим је био принуђен да попусти и прихвати дијалог са „Солидарношћу“. Овај дијалог је реализован путем организовања округлог стола за којим су се нашли представници власти и опозиције ради договора око решавања

¹¹⁹ Видети члан 67-98 Устава републике Кубе од 1976.

¹²⁰ Видети члан 121 и 131 Устава Републике Кубе од 1976.

политичке (и уставне) кризе у земљи. Шта више земља је услед завођења ванредног стања и војне управе под генералом Јарузелским упала у још већи понор и заоштравање унутрашње кризе па је тако била и у горој ситуацији у односу на остале социјалистичке државе. Као резултат унутрашње борбе, али и дуготрајних преговора између власти и опозиције (солидарности), произашао је Протокол о договору од 5. априла 1989. из кога је усаглашена уставна ревизија (прва) која је уследила већ 7. априла 1989. док је следећа извршена после осам месеци.¹²¹ Суштина пољске стратегије промене социјализма и успостављања новог, демократског поретка је била да се избегне проливање крви и постигне договор о мирној предаји власти. Уставна ревизија, коју је изгласао Сејм у складу с важећом процедуром, отворила је значајне промене у постојећем моделу социјалистичке организације власти. Суштина тих промена је била у удаљавању од совјетског модела власти и приближавању моделу буржоаско-парламентарне и демократске власти. Тако је установљен председник Републике а Сејм је постао дводомно тело са Народним већем (Ludowi Rada) које бирају грађани непосредно и Државним већем (Panstvo Rada) као једном врстом Сената, док се уместо Министарског савета формира и уводи класична влада.¹²² На првим слободним парламентарним изборима у Пољској, јуна 1989. убедљиво је победила опозиција окупљена око „Солидарности“ да би после краћег периода двовлашћа (јер је председник Републике Јарузелски био комуниста) на децембарским председничким изборима 1990. победио Лех Валенса а Пољска прекинула сваку везу са социјализмом. Слична ситуација се догађала и у Чехословачкој где је револуционарним променама претходило масовно и мирно окупљање грађана познато као „Плишана револуција“ које је имало наглашен антисовјетски и антикомунистички карактер. Ови мирни протести су довели до распада Чехословачке социјалистичке Републике, а на основу договора њених федералних јединица које су постале независне државе. Чешка и Словачка су се у току 1992. прогласиле сувереним и независним државама и донеле своје уставе да би већ крајем те године изашле из двочлане федерације и кренуле самосталним државноправним путем. Тај њихов договор је реализован усвајањем Уставног закона о распуштању Федеративне Републике Чешке и Словачке од новембра 1992. да би у поноћ 31. децембра 1992. уместо јединствене федералне државе настале

¹²¹ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ Београд, 1994. стр. 77.

¹²² Др Рајко Кузмановић Уставно право, Бања Лука, 1999. стр. 116-117

две нове, независне државе: Република Чешка и Република Словачка као њене наследнице које су убрзо (1993) донеле и своје прве уставе.¹²³

За разлику од Чехословачке која се распала, слом социјализма у Демократској Републици Немачкој је водио њеном уједињењу са Савезном Републиком Немачком и стварању јединствене Немачке. Том уједињењу су претходили чести немири и експеси у ДР Немачкој чији су грађани покушавали на разне начине да пређу фамозни Берслински зид и споје се са својим сународницима и рођацима у Западном Берлину али и другим деловима СР Немачке. Масовни немири и протести широм ДР Немачке су поткопали дотад чврсту Хонекерову власт и диктаторски режим и натерали је на попуштање и компромисе доношењем посебног Закона о уставним начелима од јуна 1990. који је требало да задовољи и смири масе. Даљи развој догађаја је водио слабљењу ДР Немачке и њеном постепеном увлачењу у процедуру уједињења у јединствену Намечку што је и учињено мирним путем, закључењем три међудржавна уговора.¹²⁴ Тим уговорима је ДР Немачка интегрисана у уставни систем СР Немачке и стављена под њен Устав, да би на основу одлуке Парламента ДР Немачке о приступању СР Немачкој дошло до коначног уједињења две Немачке (31.08.1990) када је усаглашено успостављање државног јединства Немачке и проширена примена Основног закона СР Немачке и њеног законодавства на целу (уједињену) земљу. Најдалекосежније су биле промене у СССР-у јер су утицале и на преостале социјалистичке државе које су колебљиво приступиле својим реформама. Још пре распада СССР-а започете су уставне реформе, тако да је социјалистички Устав од 1977. више пута мењан (1988 и 1990) од чега су задње промене биле суштинске јер су довеле до увођења председника СССР-а, Кабинета министара (уместо Министарског савета), јачања положаја Савета федерације а такође и напуштање учења о руководећој улози комунистичке партије, што је био позив за јачање политичког плурализма и увођење вишепартијског система.¹²⁵ Ове уставне промене су произашле из снажне политичке платформе крајем осамдесетих година XX века коју је одлучно подстицао савремени лидер Михаил Горбачов. Он је постао заговорник тзв. „Перестројке“ и „Гласности“ што је требало да покрене СССР у правцу дубоког преображаја у социјалној и економској сфери, јачању ефикасности привреде и гарантовању права и слобода које су биле

¹²³ Павле Николић, Уставно право, треће, измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ Београд, 1994. стр. 99.

¹²⁴ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 1999. стр. 210.

¹²⁵ Ибид стр. 208.

хронична болест социјализма. Започете реформе СССР-а нису могле да спрече његов распад, него је, шта више, реформски и демократски курс Горбачова још и убрзао дезинтеграционе процесе у земљи јер су попустиле стеге које су држале совјетске народе у страху и послушности. Тако је већ 1990. пет од укупно 15 совјетских република прокламовало своју независност а већ следеће године тај се број још и повећао, с тим да је већина њих прогласила своју сувереност. Завршетак процеса распада СССР-а је било стварање Заједнице независних држава путем Уговора који су у Минску, децембра 1991. закључиле Руска федерација и остале чланице заједнице (Белорусија и Украјина) и којим је потврђено да је СССР престао да постоји као субјект међународног права, а да су се три независне државе (чланице) изјасниле за кооперацију у домену политике, економије, културе, поштовања територијалног интегритета и др.¹²⁶ Језгро бившег СССР-а је остала да представља Руска федерација образована 31. марта 1992. тзв. „федеративним договором“ који су закључиле аутономне републике у њеном саставу. Унутрашњу политичку ситуацију Русије је потресала борба за превласт између законодавне и председничке власти и она се завршила тријумфом председничке власти после драматичне сцене бомбардовања зграде руског Парламента у којој су се забарикадирали посланици одани председнику Хазбулатову. Иза ове победе извршне власти уследила је иницијатива председника Републике за доношењем новог Устава и тај његов предлог је изнет на референдум где је тесном (и сумњивом) већином усвојен од грађана и децембра 1993. постао Устав Руске федерације.

Овај Устав гарантује федеративни карактер државе састављене од република (21), покрајина (6), области (49), градова федералног значаја (2), аутономне области (1) и аутономних округа (10).¹²⁷ У складу са раније извршеним променама у организацији совјетске власти, овај руски Устав успоставља јаку председничку власт и према парламенту (пре свега Думи), али и према влади, с тим да његову јаку позицију обезбеђује и то што је командант оружаних снага. У односу на Савезну скупштину (двodomно тело), председник Русије расписује изборе за Думу (доњи дом) и распушта је у случајевима утврђеним уставом. У законодавству председник располаже законодавном иницијативом, правом проглашавања закона и правом да се обраћа посланицима (једном годишње) о стању у земљи, а предлаже Думи и кандидате за судије и друге функционере које

¹²⁶ Ибид стр. 76.

¹²⁷ Ибид стр. 220

она бира.¹²⁸ Према влади председник Русије има то овлашћење да именује њеног председника по процедури која гарантује да ће се испоштовати воља председника у избору кандидата за ову функцију. То је решење које више нагиње јакој председничкој власти, али у односу владе према Думи су очигледни елементи парламентарног режима. Тако влада мора да ужива поверење Думе јер у супротном јој престаје мандат (поред оставке кабинета) изгласавањем неповерења по поступку у коме мора за то да се изјасни већина од укупног броја посланика. Значајну пажњу Устав посвећује и судској власти, судовима, где поред редовних судова на челу са Врховним судом помиње и Врховни арбитражни суд Русије и Уставни суд.¹²⁹ Овај Устав прекида се социјалистичком праксом непоштовања људских права и слобода и проглашава да су она неотуђива (лична, политичка, социјално-економска и културна), при чему је уочљива намера да се ојачају правна средства и механизми њихове заштите како би била и реално остварљива и ефективна.

И у осталим социјалистичким државама пренос власти с комуниста на некомунисте је извршен мирно, без проливања крви, осим у Румунији где је после бурних али кратких уличних немира ухапшен, на брзину осуђен и погубљен диктатор Николас Чаушеску (заједно са супругом), а нова демократска власт се утврдила након парламентарних и председничких избора, при чему су све ове промене санкционисане и новим Уставом Румуније од 1991. И у Бугарској су промене извршене мирно, истина, уз суђење диктатору Тодору Живкову који је био оличење свих прошлих зала, да би доношење новог Устава од 1991. означило дефинитиван раскид с комунизмом и диктаторском прошлошћу. Њиме је Бугарска кренула путем приватизације и преласка на тржишну привреду а у сфери политичког система се окренула демократији, поштовању законитости, подели власти, гарантовању народне суверености, политичког плурализма и права и слобода грађана.¹³⁰ У организацији власти крупне промене се огледају у напуштању скупштинског система и увођењу парламентарног система власти. Истина, то није класичан парламентарни систем с обзиром на изражено јачање улоге извршне власти, посебно председника Републике, што је тенденција која је изражена и у осталим бившим социјалистичким државама. Народно собрание сада функционише у условима парламентаризма и оно је основа, тзв. рационализованог парламентаризма

¹²⁸ Ибид стр. 221

¹²⁹ Ибид стр. 223

¹³⁰ Проф Стефан Стоичев, Конституционно право на Република България, част перва, Издателство, „Сиела“ София, 1998, стр. 67.

који обезбеђује стабилност владе и њено ефикасно деловање.¹³¹ Председник Републике је интеграциони и стабилизациони фактор државе и он је замишљен да има неку врсту арбитраже функције у систему, да балансира међу осталим државним органима и тако осигура нормално функционисање државне власти.¹³² Влада (Министарски савет) одговара политички пред парламентом и то сходно парламентаризму и та одговорност је тројака: колективна (солидарна) за делатност целе владе, друго одговорност премијера пред Народним собрањем и политичка одговорност сваког министра посебно.¹³³

И Мађарска је темељном уставном ревизијом од 1990. започела изградњу новог друштва грађанске парламентарне демократије а и у Албанији последње уставне промене (од 1989. па на даље) су ишле у правцу раскида с комунистичким наслеђем и остацима Енвер Хоџиних следбеника и прихватања модела новог друштва грађанске демократије. Као и друге социјалистичке државе, и Југославија се нашла пред сличним проблемима постсоцијалистичких трансформација јер је имала да одлучи: или враћање стаљинистичким моделима разрешења супротности или одлучан заокрет ка дубљим реформама.¹³⁴ Уз све оне проблеме системске природе од којих је патио светски социјализам, овај југословенски је имао и неке своје специфичне, појачане националном кризом и историјским неспоразумом, пре свега на српско-хрватској релацији, који су наговештавали могући реваншизам и рат у земљи који ће довести до њеног распада. Сложена ситуација и у Словенији, Хрватској и Србији¹³⁵ кулминирала је агресивним национализмом који је почео из Србије да би се као пожар раширио и у другим деловима Југославије и довео до њене катастрофе и дефинитивног распада.

Због сличних узрока пропадања и девијације социјализма све ове постсоцијалистичке државе приступају крупним променама у економском и политичком животу и организацији државне власти. Хроничне економске кризе и широко незадовољство маса немаштином и бедом су показали немоћ и неефикасност преживелог социјалистичког државнопланског модела привреде и својине. Уместо такве привреде и својине, иде се на

¹³¹ Проф Стефан Сточев, Конституционно право на Република Българија, част перва, Издаелство, „Сиела“ София, 1998, стр. 11.

¹³² Ибид стр. 137.

¹³³ Ибид стр. 176

¹³⁴ Јован Комшић, Етнодемократија и регионализам, издање агенције „КМС“ Нови Сад, 1996. стр. 13.

¹³⁵ Видети Сузан Вудворд, Балканска трагедија, хаос и распад после хладног рата, Филип Вишњић, Београд, 1997. стр. 77-82

укидање монопола државне својине и преживелог државног управљања привредом и увођење тржишне привреде засноване на слободном деловању тржишних закона и ширем отварању и повезивању са страним капиталом. У политичкој сфери осуда једнопартијског система и комунистичке диктатуре (монопола комунистичке партије) је водила признавању политичког плурализма и увођењу вишестраначког система, што је био услов за прелазак на парламентарну демократију. То је имало да омогући напредак у смислу демократизације тих друштава и њиховог политичког живота и стварања слободне политичке утакмице у којој се пласирају разне политичке идеје и погледи. Демократизација политичког система и живота коју је омогућило укидање идеолошког и политичког монопола (оличеног у водећој улози једне партије), јачање слободе штампе и гарантовање основних политичких права и слобода грађана је била претпоставка и првих слободних и вишестраначких избора у овим земљама након скоро педесетогодишње једнопартијске диктатуре. Из таквих слободних избора је произашао другачији (некомунистички) политички амбијент у коме је промењен однос политичких снага и омогућена превласт оних политичких партија и групација које су се определиле ка слободном и демократском (парламентарном) свету. Поред економских и политичких промена, дубоке трансформације погађају и саму постсоцијалистичку државну организацију или, боље рећи, дотадашњи владајући модел (скупштинске) организације власти. Уместо овешталог принципа, концепције јединства власти, прелази се на принцип и концепцију поделе и равнотеже власти у духу Монтескијевог учења. У примени, разради овог принципа неке државе су се определиле за парламентарни систем (Бугарска, Мађарска, Чешка и Словачка) док се друге опредњују за систем у коме има значајних елемената председничког система (Румунија, Пољска, Русија). Утицај председничког система се види у решењу по коме се њихови председници бирају непосредно од грађана а поред тога јачање њиховог ауторитета је било и последица њихових све ширих и важнијих овлашћења. Уместо чисто репрезентативних функција, захваљујући демократском легитимитету, председник добија јака овлашћења и према парламенту и влади. Он је сада ефективни носилац извршне власти с правом распуштања парламента а смањује се и број његових аката за које је потребан премапотпис владе (надлежног министра) или се негде такво решење потпуно искључује као што је случај са Уставом републике Србије од 1990.¹³⁶

¹³⁶ Видети Устав Републике Србије од 1990. „Службени гласник“ Републике Србије, бр. 1/1990.

Ван поменутих процеса распада социјалистичких држава и уставности су остале неке земље ван Европе које су продужиле са старим социјалистичким уређењем и уставима. Истина, у тим социјалистичким државама се такође догађају одређене унутрашње економске промене, отварање према свету, либерализација тржишта и економско повезивање са земљама окружења, али се оне нису одрекле социјализма и његовог устава. Тако социјализам још опстаје у ДР Кореји, Вијетнаму, Куби и Кини која је у овом погледу карактеристична јер је у оквиру постојећег уређења доживела снажан економски просперитет и раст. Захваљујући одређеним правовременим економским реформама, Кина је превазишла објективна ограничења социјализма и спровела одређену демократизацију друштва које се, како је речено, није битно политички (и институционално) променило.

ДЕО ТРЕЋИ

УСТАВНИ РАЗВИТАК СРБИЈЕ
У XIX И XX ВЕКУ

ГЛАВА ПРВА

НАСТАНАК И РАЗВОЈ УСТАВНОСТИ У СРБИЈИ

І. СТВАРАЊЕ СРПСКЕ ДРЖАВЕ У XIX ВЕКУ И РЕШАВАЊЕ ЊЕНОГ УСТАВНОГ ПИТАЊА

Почеци решавања уставног питања у Србији у XIX веку значе и почетак успостављања уставног стања у њој, али и стварање српске независне државе на коју се побожно чекало од косовске трагедије преко четири века. У Србији се уставно питање поставило у току Првог српског устанка под вођством Карађорђа. И у тим тешким временима борбе за национално ослобођење од отоманског ропства, на самом почетку је морало да се решава и питање власти – ко ће да је има, да ли ће да је врши сам или дели с другима и тако буде ограничен и спречен да има апсолутну власт. Са стварањем прве слободне територије и привременим ослобођењем од турске власти почела је да се осећа нова, још неорганизована и неизграђена власт. Она је тада била у рукама Карађорђа, харизматског лидера и неоспорно прве личности устанка, али и у рукама нахијских војвода које су биле раме уз раме с њим, које су делиле и добро и зло, поразе и победе, сласт и горчину ослободилачке борбе и које је народ следио и слушао због њиховог великог имена и угледа који су уживали. Српска држава је настајала у току борбе против Турске, мада је Карађорђе у првим месецима устанка изјављивао пред представницима великих сила (Русије и Аустрије) да се устаници боре само против хахија, али да су и даље верни султану и централној турској власти.¹ Непосредан повод устанку који је почет скупом у селу Орашцу (децембра 1804) је била сурова сеча српских кнезова коју је Карађорђе једва избегао. Језгро устанка су чиниле Крагујевачка нахија (Шумадија) али и Ваљевска нахија где су се истицали њени прваци Алекса Ненадовић и Илија Бирчанин. Први успеси српских устаника су изазвали епско одушевљење и улили

¹ Драгослав Јанковић, Српска држава Првог устанка, Нолит, Београд, 1984. стр. 60

нову храброст за још тежа искушења у борби против турских поробљивача. Неки од виђенијих устаника су у својој храбрости били и видовитији од других, мислили су прво на своју победу у Србији, али су се заносили и идејом српске револуције ван Србије која би обузела својим жаром и Србе преко Дрине.²

1. Почетак решавања уставног питања у Србији и њени први уставни акти

Упоредо са устанком и борбом против Турака устаници су морали и да се позабаве питањем власти и њене организације. Тако је поред успостављања централне устаничке власти (тела), требало приступити и доношењу првих уставних аката. Та идеја је била изражена још на првом већем збору старешина у Остружници 1804. јер, као што су морала да постоје правила о уређењу живота у селима и градовима, тако је и под Карађорђевоу устаничком управом требало уредити и врховну власт и донети закон о њој.³ Скоро целе 1804. године у Србији и побуњеном Београдском пашалуку није било никакве цивилне власти сем устаничке (војне) и она је била усредсређена у рукама Карађорђа кога осим неколицине оданих пријатеља остале народне старешине нису подржавале у апсолутистичким амбицијама. Шта више, желеле су да се његова власт обузда и ограничи и из те жеље да се Карађорђе ограничи у личној власти се и родила идеја о једном телу (синоду) које би с њим делило врховну власт. Ради оснивања тог тела, Матеја Ненадовић је заказао скупштину старешина које је требало да се одржи 14. августа 1804. у манастиру Боговађи. Ту идеју о стварању централне власти је подржао и имао да иложи тада истакнути српски првак Божа Грујовић. Стицајем околности до те скупштине у Боговађи није дошло већ је то што је започето завршено на скупштини у Борку, 1805. године где се Карађорђе приволео да призна поред себе Савет (Совјет) као највишу власт.

² Познато је да је један од виђенијих јунака из Првог српског устанка, Станоје Главаш тражио од Карађорђа да му дозволи да пређе Дрину и у Угарској подигне буну, побуни тамошње Србе и укључи их у заједничку борбу. Карађорђе на то није пристао из страха да тиме не угрози успех ослободилачке борбе и навуче новог непријатеља Угарску

³ Стојан Новковић, Уставно питање и закони Карађорђевог времена, Студија о постанку и развоју врховне и средишње власти у Србији (1805-1811) Нова штампарија „Давидовић, Београд, 1907. стр.9.

2. Уставни акти Србије од 1808 и 1811

Као што Совјет није успео да ограничи Карађорђа онако како су „совјетници“ желели, тако ни Карађорђе није постао неоспорни вожд свих Срба јер га нису изабрали представници свих нахија Београдског пашалука. Од почетка је Карађорђе имао јаке конкуренте у власти какви су били Јакон Ненадовић, Миленко Стојковић, Петар Добрњац и др. и ривалство између њих (посебно са Јаковом Ненадовићем) се продубљивало па је тако растао број незадовољника који су желели да учествују у деоби власти. У таквој ситуацији, угрожен од својих војвода и без савезника Руса, Карађорђе жури да предухитри незадовољне народне старешине и спрема план за уређење односа између њега и Совјета. Карађорђе је ту идеју (план) изложио својим најближим пријатељима у Тополи, на слави, 25. новембра 1808. а намеравао је да је спроведе у Београду где би се о Св. Андреји одржала главна скупштина која би уредила односе између њега и Совјета а њега прогласила врховним господарем Србије. До те скупштине није дошло, већ је нешто касније (11. децембра 1808) стицајем повољних прилика Карађорђе иступио пред Совјетом са својим предлогом о односу њега и Совјета. Овај акт није сачуван али се сматра да су то била два акта – један од Карађорђа упућен Совјету, који је предвиђао (регулисао) Карађорђеове обавезе и други, од Совјета Карађорђу који је предвиђао дужности Совјета.⁴ Овим (несачуваним) актима од 1808. је утврђено да Совјет и све старешине, кнезови, војводе као и сам народ признају Карађорђа и његово законито потомство за првог и врховног српског старешину и обећавају му верност и послушност док се Карађорђе према Совјету обавезао да ће га признати за врховни суд у земљи, с тим да ће своје заповести које потичу од њега и иду преко Совјета издавати у договору са самим Совјетом.⁵ Овим актима од 1808. Карађорђе је признат за наследног господара Србије, али се заузврат обавезао да ради споразумно и у договору са Совјетом у стварима које се тичу земље и народа. Без обзира што овај акт (акти) од 1808. није сачуван (али ни прихваћен од свих старешина и потврђен од народне скупштине), то је био први формални акт о уређењу власти у Србији, њен први уставни акт којим је правно успостављена апсолутистичка и монархистичка власт династије Карађорђевић са њеним родоначелником Карађорђем. Овим актом од 1808.

⁴ Драгослав Јанковић, Српска држава Првог устанка, Нолит, Београд, 1984. стр. 157

⁵ Стојан Новковић, Уставно питање и закони Карађорђевог времена, Студија о постанку и развоју врховне и средишње власти у Србији (1805-1811) Нова штампарија „Давидовић Београд, 1907. стр. 57.

непријатељство између Карађорђа и незадовољних старешина се привремено стишало, да би крајем 1810. поново избило на површину свом жестином. Да би и овог пута сачувао власт, Карађорђе је одговорио намером да реорганизује Совјет и централну управу устаничке Србије и тако скрши моћ главних конкурената. Ради тога је јануара 1811. сазвана и одржана скупштина старешина којој је присуствовало 66 лица и која је, у изузетно повољним околностима по Карађорђа, требало да разреши овај сукоб и учврсти његову апсолутистичку власт. Њиме је дефинитивно решен однос између Карађорђа и Совјета. И овог пута је Карађорђе издејствовао верност и послушност чланова Совјета себи и своме потомству, што је значило њихово прихватање и од старешина и самог народа. Са своје стране, Карађорђе се обавезао да ни у земљи а ни ван ње неће ништа предузимати без споразума са Совјетом, да ће све заповести издавати преко Совјета и да без договора с њим неће никог казнити ни смрћу нити заточењем.⁶ Све народне старешине и Совјет су се безрезервно приклониле Карађорђу, његовом вођству и њему и потомству положили заклетву на верност и послушност и, што је још важније, да ће сваког другог претендента на српско вођство сматрати непријатељем и суду га предати.⁷ Актом од 1811. је реорганизован Совјет тако што је подељен на два дела. Један део, шест чланова, су били министри (попечетељи) а остали, с министром правде, су чинили Велики вилајетски суд и оба ова дела Совјета су представљали владу и законодавно тело.⁸ Карађорђе је био председник Совјета и био овлашћен да именује попечитеље и остале чланове, али је при томе водио рачуна да и делимично задовољи и опозицију па су у владу ушли и неки његови љути противници (Јаков Ненадовић, Сима Марковић и др.)

3. Апсолутистички и неуставна владавина Милоша Обреновића (1813-1835)

Слом Првог српског устанка само је за кратко зауставио уставни развитак Србије и прекинуо њен уставни континуитет који је трасиран овим првим актима. Са Другим српским устанком и његовим успесима поново се актуелизује уставно питање и у први план поставља решавање

⁶ Стојан Новковић, Уставно питање и закони Карађорђевог времена, Студија о постанку и развоју врховне и средишње власти у Србији (1805-1811) Нова штампарија „Давидовић, Београд, 1907. стр. 90.

⁷ Ибид стр. 90.

⁸ Драгош Јевтић – Драгољуб Поповић, Народна правна историја, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 88.

и организовање врховне власти у земљи, сада на челу с Милошем Обреновићем као новим вождом и кнезом. Други српски устанак под Милошем Обреновићем је започео оружаним сукобом са Турцима, да би се врло брзо од ратовања прешло на преговарање. Зато је врло рано, још 1815. између Милоша и београдског везира Али Паше Марашлије дошло до споразума о будућој управи у Београдском пашалуку. Тако се дошло до једне врсте примирја, стања које није било правно санкционисано, али које је спречавало кржаве сукобе и омогућавало дипломатске преговоре у правцу стицања аутономних права Србије под Турском. Тако је Милош правилно поступио када је после почетних успеха у устанку прихватио турску управу јер је у оквиру ње стрпљиво, и са својим сељачким инстинктом да се прилагођава турским ћудима, радио на јачању и задобијању српске самосталности. Србија је у периоду 1815-1830. живела у режиму двовлашћа, под мешовитом турско-српском управом с тенденцијом постепеног потискивања турске власти и њених органа и преузимања власти у руке Милоша Обреновића. У административно-територијалном погледу Србија је била подељена на нахије, кнежевине и села, с тим да је у тим јединицама функционисала и турска и српска власт. Српска власт је била организована преко нахијских кнезова који су били потчињени Милошу јер их је он постављао и смењивао и они су вршили управне и судске послове, с тим да у тадашњим српским административним јединицама није постојала никаква локална самоуправа.⁹ То је погодно јачању Милошеве личне власти јер су његове заповести слушале и нахијски кнезови али и ниже старешине (сеоски кметови) јер су и села постепено укључена у Милошев централистички систем власти. Тако се Милош од самог почетка устанка наметнуо као тиранин и апсолутиста и као такав је владао све до свог протеривања с власти и из Србије, односно све до своје смрти (након повратка на власт 1858). Против Милоша Обреновића су се још за време устанка побунили његови најближи сарадници (старешине) око поделе власти, али и сам народ јер је рушење кнежевске и сеоске самоуправе и успостављање голе централистичке и деспотске власти морало да изазове бунт и незадовољство и једних и других.¹⁰ С Милошевим зулумима и страховладом је растао и народни гнев, њега су подједнако испољавали и обични људи и старешине. И једнима и другима је Милошева страховлада прешла преко главе па су тражили начин да га

⁹ Милован Миловановић, Државно право и начела спољне политике Краљевине Србије, „Филип Вишњић“, Београд, 1997. стр. 94.

¹⁰ Драгош Јевтић – Драгољуб Поповић, Народна правна историја, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 95.

обуздају у власти, ограниче и спрече да ради шта хоће, људима суди по својој вољи, најпримитивније их кажњава и убија без суда. Сви они су прижељкивали да се донесу извесна правила, закони који би обавезали Милоша и поставили границу преко које он не би смео да пређе у вршењу своје власти.

II. ПРВИ СРПСКИ УСТАВИ И ПОЧЕТАК УСТАВНОГ СТАЊА СРБИЈЕ

1. Сретењски устав од 1835.

Највише под притиском Милетине буне (1835), али и широког незадовољства у народу, Милош издаје први устав Србије на хришћански празник Сретење, па је по том празнику он и назван Сретењски устав. Тако је Милош овим Уставом признао да више није сам и неограничен у власти, већ да је дели с другима. Сретењски устав је за ондашње прилике био напредан и инспирисан идејама француске уставности јер је од француских конституција узео и спољашњи облик.¹¹ То је утицало да он буде прожет духом начела, уставних принципа који су у Србији до тада били непознати и које је могла само да прижељкује. Устав у духу француске уставности полази од тога да постоје српске власти, њих три, и то: „законодатељна, законоизвршитељна и судејска“, али није био до краја доследан у њиховој подели јер је предвиђао да законодавну и извршну власт заједно врше кнез и Државни савет.¹² Док је кнез био уочи-чајена институција у српској али и широј (словенској) традицији, то не би могло да се каже и за Државни савет. Он је по Сретењском уставу био нешто ново, оригинално, што није имало узора у неком од постојећих органа европских устава. Судску власт, као трећу грану власти, су вршили судови организовани у три степена и то као окружни (првостепени), Велики суд као другостепени (апелациони) и посебно одељење Државног савета које суди у трећем (последњем) степену.¹³ Гледано у целини, Сретењски устав је био на линији даљег јачања српске државности, проширења њених самоуправних права добијених хатишерифима од 1830. и 1833. као и напора за све већом независношћу у унутрашњем управљању али и

¹¹ Слободан Јовановић, Политичке и правне расправе, I, Београд, 1932. стр. 10.

¹² Видети члан 5 и 6 Устава Кнежевине Србије од 1835. објављен у књизи Душана Мрђе-новића, Устави и владе Кнежевине Србије Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије, Нова књига, Београд, 1988. стр. 23-47

¹³ Видети члан 78 Устава Кнежевине Србије од 1835.

споља, према другим државама. Тако је Србија овим Уставом добила прерогативе за такву организацију управе и власти по којој је, ако не формално, а оно практично могла да се сматра сувереном државом.¹⁴ И поред намере да се ограничи Милошева кнежевска власт, кнез је и даље центар власти, глава државе и располаже важним овлашћењима и као чинилац законодавне и извршне власти. Као носилац извршне власти даје помиловање за кривице, одликовања и друга признања, поставља све чиновнике (као и нове чланове Државног савета), председника Државног савета, а у законодавној власти, заједно с Државним саветом предлаже и издаје законе и уредбе и стара се о њиховом извршавању посредством надлежних министара.¹⁵ У законодавству, кнез је био јачи законодавни чинилац јер је имао право потврђивања закона изгласаног у Државном савету, а његово ускраћивање те потврде је фактички значило вето на закон. Тиме је кнез могао да спречи одлуке Државног савета а својим вето да одуговлачи законодавне радње. Државни савет је поред кнеза био највиша државна власт у земљи и био је састављен од председника, шест министара, главног секретара и неодређеног броја државних саветника (совјетника) који су уживали сталност.¹⁶ То је имао да буде највиши орган државне управе, да представља највишу установу за уређење државне администрације јер устројава друге власти, утврђује правила по којима ће се владати. Кнез поставља председника Државног савета али и нове државне саветнике (совјетнике) чији број није био сталан па је тако имао уплива на рад овог тела и могао да издејствује одлуке које му одговарају. Трећи чинилац у организацији српске државне власти по овом Уставу је била Народна скупштина, с тим да је била другоразредни орган јер није била законодавно тело, није доносила законе нити је делила законодавну власт са кнезом и Државним саветом. Она се састојала од сто одабраних чланова из свих делова Кнежевине Србије и није доносила законе, већ је имала пореско-финансијска права и њен главни посао је био утврђивање (увођење) пореза јер се никакав данак није могао да уведе без њене сагласности.¹⁷ Да је Сретењски устав наликовао на модерне европске уставе, види се и по томе што је имао и посебан одељак о људским правима под називом „Општенародна права Србина“. Поред гарантовања оних права утврђених по стандардима напредних земаља и устава тог доба, постојала су, призната су и нека која одговарају специфичности Србије и

¹⁴ Владимир Стојанчевић, Из историје Србије Другог устанка и кнез Милошеве владе, Завод за уџбенике и наставна средства, Ниш, 1995. стр. 258.

¹⁵ Видети члан 16, 17, 18, 20, и 59 Устава Кнежевине Србије од 1835.

¹⁶ Видети члан 57 Устава Кнежевине Србије од 1835.

¹⁷ Видети члан 82 и 86 Устава Кнежевине Србије од 1835.

њеног развитака. Најважније тековине и основне уставне гаранције се тичу признања једнакости грађана пред законом али и личних слобода и њихово гарантовање у поступку гоњења, притварања, држања у затвору и кажњавања. Од личних права Устав гарантује и право насељавања, односно исељавања са покретном имовином у друге делове турског царства као и у стране земље а извесну специфичност па и оригиналност представља право Србина да бира начин свог живљења под условом да он није на општенародну штету.¹⁸ Осим личних права, Сретењски устав не предвиђа нека друга, пре свега политичка, а од економских права гарантује само неприкосновеност приватне имовине чије се угрожавање сматра нарушавањем општенародне безбедности и која се само изузетно („на општенародну ползу“) може ограничити, односно одузети. Иако је написан по узору на савремене уставе, Сретењски устав је кратко трајао па је тако под притиском Русије и Аустрије, Турска приволела Милоша да га опозове. као изузетно слободоуман за оно време.

2. Устав Србије од 1838. (Турски устав)

Крах Сретењског устава, највише због притиска великих сила (Аустрије и Русије), ишао је на руку јачању турских позиција у Србији и јачем везивању Србије за Турску. Након укидања Првог српског устава, Турска је реаговала тако што је султановим хатишерифом (децембра 1838) подарила Србији нов Устав, дакле октроисала га и то је био други по реду Устав Србије или, популарно речено, „Турски устав“. Овим Уставом је (што је важно) ликвидиран Милошев владалачки апсолутизам јер је Милош добио једну јаку ривалску власт, Савет који га је јаче ограничавао него било ко пре. Он је означио почетак и крај прве владавине Милоша Обреновића јер Милош, навикнут да влада деспотски, није могао да поднесе да више није сам у власти и да поред себе има такав Савет у коме су били његови противници.¹⁹ Иако је овај Устав пошао од начела поделе власти по коме кнез врши извршну, Савет законодавну а судови судску власт, надлежност Савета је, свесно или не (непрецизно), постављена тако да је прострta на све три гране власти. Устав је предвидео као противтежу кнезу један Савет чије чланове именује кнез, али нема право да их смењује јер су били непокретни. Савет има 17 чланова који су морали да буду српски држављани и имају најмање 35 година живота с тим да је један од

¹⁸ Видети члан 117-121 Устава Кнежевине Србије од 1835.

¹⁹ Јаша Продановић, Уставни развитак и уставне борбе у Србији, Српски народ у XIX веку, Београд, 1936. стр. 102.

њих председник овог тела.²⁰ Ове чланове Савета је постављао кнез али није могао да их смењује јер су уживали сталност. Службу су могли да изгубе само из оправданих разлога и кривице која се утврђивала код високе Порте (у Турској) и то због оптужбе да су кршили закон или уредбе.²¹ Тако су чланови Савета били заштићени од кнежеве злоупотребе да буду оптуживани и смењени уколико му засметају. Савет је делио законодавну власт с кнезом, али, за разлику од решења у Сретењском уставу, по овом је Савет био јачи, претежнији чинилац од кнеза. Савету је припадало искључиво право законодавне иницијативе, што значи да кнез није могао да поднесе формални предлог закона, већ је само могао да истакне такву потребу, да иницира да се формира Комисија која ће да поднесе пројекат закона који жели кнез, али који не може сам да поднесе.²² У законодавној области кнез је располагао правом апсолутног вета, али и поред тога није могао да издејствује да један предлог постане закон без сагласности Савета. Кнез је био носилац извршне власти, њен највиши орган, и у том својству је постављао саветнике и чиновнике, издавао им наредбе и упутства, старао се о извршавању закона и уредби а у судској власти је располагао и правом помиловања и ублашавања казни.²³

У духу широких овлашћења којим је Савет располагао, он је био прво доминантан законодавни чинилац, имао пуну законодавну власт али је располагао и буџетским правом (с тим да је оно подразумевало и састављање буџета) као и развијеним административним функцијама. Тако је он прописивао административну организацију, одређивао која ће административна звања да постоје, колику ће плату да носе и колике трошкове финансирања да изискују. Савет је такође вршио и надзор над министрима јер су министри њему подносили своје извештаје о раду, њему су одговарали иако их је постављао кнез. У томе се огледала највећа нејасноћа и двосмисленост овог Устава. Због овакве конфузије није било јасно да ли је Савет само законодавно тело или има утицаја и на саму владу и администрацију, управљање земљом. Турски устав није предвиђао народно представништво у организацији највише власти у Србији. То је био уступак великим силама које су се плашиле јачања народног елемента у државној организацији и зато су желеле да га потпуно потисну. С тог

²⁰ Видети члан 6 и 7 Устава Кнежевине Србије од 1838. објављен у књизи Душана Мрђеновића, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Нова књига, Београд, 1988. стр. 53-60.

²¹ Видети члан 17 Устава Кнежевине Србије од 1838.

²² Слободан Јовановић, Уставобранитељи и њихова влада (1838-1858) Сабрана дела, том 3, БИГЗ, СКЗ, Југославијапублнк, Београд, 1990. стр. 123.

²³ Видети члан 3 Устава Кнежевине Србије од 1838.

становишта овај Устав је био назадан и недемократски, али је у целини ипак био прогресиван јер је значио удаљавање од Милошевог апсолутизма. Турски устав је заостајао и у погледу људских слобода и права јер их није регулисао као претходни устав. Он је, истина имао одредбе о правима (мање него Сретењски устав) с тим да оне нису биле груписане већ су биле расуте по целом уставном тексту да би, како примећује С. Јовановић, што мање опомињале на француске декларације о правима човека и грађанина.²⁴ Што се тиче судске власти, она је била детаљно регулисана и обухватала је разгранату мрежу судова. Тако су постојали примиритељни (општински) судови, а за сваки округ је био предвиђен првостепени суд састављен од председника и три чланова и на крају, као трећи суд, био је Апелациони са седиштем у месту Правитељства.²⁵

3. Уставобранитељски режим (1842-1858)

Са Турским уставом је, нормално, највише био незадовољан сам Милош Обреновић јер није желео да дели власт с другим њеним носиоцима. зато је абдицирао, напустио кнежевство у корист сина Михаила и јуна 1839. напустио Србију. То је био крај прве Милошеве владавине која је дала печат уставној историји земље. Слабост насталог Милошевог положаја по абдикацији у корист сина Михаила је искористио тадашњи угледни српски првак Тома Вучић Перишић. Он је побунио народ против Обреновића, збацио с кнежевског престола Михаила и у Србију 1842. вратио на власт династију Карађорђевић. Овај преврат против династије Обреновић је изведен у режији тзв. „уставобранитеља“, једне политичке групације која се борила за уставност, одбрану Турског устава, односно у крајњој линији и за одржавање и проширивање слобода у привредним односима а пре свега слободе трговине.²⁶ Под Александром Карађорђевићем и уставобранитељима је дошло до значајног полета у Србији у смислу њеног уставног развика. То је било уствари време уставобранитељске владе када се строго поштовао Устав од 1838. То је било време владавине Савета који је био одлучујући законодавни чинилац и под чијим вођством су донети бројни закони у Србији. Уставобранитељски режим је био најјачи за време Александра Карађорђевића па је и дао снажан печат његовој владавини. С падом Александра Карађорђевића су ослабиле и уставне

²⁴ Слободан Јовановић, Политичке и правне расправе, I, Београд, 1932. стр. 13 и 14.

²⁵ Видети члан 30 и 37 Устава Кнежевине Србије од 1838.

²⁶ Драгош Јевтић-Драгољуб Поповић, Народна правна историја, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 105.

тежње за консолидовањем уставног стања Србије. То је био истовремено и поновни пад династије Карађорђевић и повратак династије Обреновић, повратак Милоша на власт 1858. и период његове друге, истина кратке владавине од две године, до 1860. По повратку у Србију, Милош свечано обећава да ће владати по уставу али по његовом обичају, од тог његовог обећања није било ништа. Он је отворено одбацио Устав од 1838. који га је натерао на абдикацију и наставио да влада по свом ћефу, апсолутистички, како је и једино знао, све до смрти 1860.

4. Владавина Михаила Обреновића и реорганизација највише власти у Србији

Милоша (након смрти) наслеђује 1860. његов син Михаило који енергично заузима другачији правац државничког деловања у односу на свог оца. Он одмах у први план истиче потребу реформе најважнијих државних установа па тако његов долазак на кнежевски престо карактеришу напори и жеље за реформом у организацији врховне државне власти у земљи.

Михаило је у тој реформи настојао да политичке установе Србије подеси према политичком и интелектуалном нивоу народа, а не појединца. Зато није био за либералистички, европски модел парламентаризма, већ за један такав уставноправни модел власти с доминантном кнежевском позицијом, што је одговарало и схватању конзервативне политичке већине у тадашњој Србији. Са оваквих позиција Михаило је приступио државној (уставној) реформи Србије. Турска није имала ништа против Михаилове уставне реформе која је подразумевала и промену важећег Устава од 1838. али је желела да она има форму њеног хатишерифа, да буде акт њене милости што Михаило није желео да прихвати. У том спору између Турске и Михаила посредовала је европска дипломатија и пронашла соломинско решење. По њему, Михаилу је дозвољено да приступи државној реформи, реорганизацији највише државне власти, али не у форми и путем уставних, него у форми и путем обичних закона.²⁷ Ова реформа је изведена на Преображењској скупштини 1861. када је донет некодификован устав који се састојао из више закона (устројенија) од којих су били најважнији њих три: Устројенија Државног савета од 1861., Закон о народној скупштини од 1861. и Устројенија централне државне

²⁷ Слободан Јовановић, Уставобранитељи и њихова влада (1838-1858) Сабрана дела, том 3, БИГЗ, СКЗ, Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 358.

управе у Књажевству Србији од 1862. Најважнија промена у организацији врховне власти у Србији коју је спровео Михаило тицала се устројства Државног савета. Законом о Државном Савету од августа 1861. значајно су умањене компетенције Савета какве је имао из времена уставобранитеља и Турског устава. Овај Михаилов Савет више није равноправан и у истом рангу власти као и кнез, него је испод његовог ранга. Саветници су по овој реформи изједначени са чиновницима које кнез поставља јер одговарају кнезу, од њега зависе и немају више оне привилегије које су раније уживали а пре свега сталност.²⁸ То значи да кнез може да их смењује исто онако као што их и поставља. Са променом у положају Савета дошло је и до промене у организацији државне управе-министарствима. Устројенијем централне државне управе од марта 1862. је прекинута ранија веза између Савета и министара, прекинута потчињеност министара Савета и министри стављени под непосредну власт и одговорност кнеза а министарска власт концентрисана у Министарском савету.²⁹ Значајна новина у организацији врховне власти под Михајлом се тицала и Народне скупштине. Она је изгубила онај демократски, популарни карактер какав је имала из времена Светоандрејске скупштине и више је приближена кнезу и влади. Законом је предвиђено да се Скупштина састаје сваке треће године и да изјављује народне жеље, да тражи да јој се положу рачуни о државним трошковима као и да даје своје мишљење о питањима која би пред њу постављао кнез.³⁰ Тако Народна скупштина није вршила законодавну власт (јер су закони доношени у Државном савету) а такође није имала буџетску власт јер није решавала о буџету. То је више било једно саветодавно него решавајуће тело, више је подсећало на некаку средњовековну сталешку скупштину, него на модерно представничко тело.³¹ Поред ове обичне Народне скупштине било је предвиђено и сазивање Велике народне скупштине која би решавала питања избора кнеза, наслеђивања кнежевског престола у случају да нема законитог наследника. Ови Михаилови закони показују да је више био преокупиран бирократским реформама, него што је марио за јачање демократизма у Србији. Он је сматрао да још нису сазрели услови за прави представнички систем са демократским изборима и слободном штампом па је тако

²⁸ Слободан Јовановић, Уставобранитељи и њихова влада 1838-1858) Сабрана дела, том 3, БИГЗ, СКЗ, Југославијапублук, Београд, 1990. стр. 359.

²⁹ Слободан Јовановић, Уставобранитељи и њихова влада 1838-1858) Сабрана дела, том 3, БИГЗ, СКЗ, Југославијапублук, Београд, 1990. стр. 365.

³⁰ Милован Миловановић, Државно право и начела спољне политике Краљевине Србије „Филип Вишњић“, Београд, 1997. стр. 195.

³¹ Ибид стр. 195.

државни живот Србије био концентрисан око кнеза и владе (Министарског савета) а не Народне скупштине. Скупштина је била другоразредни чинилац који су кнез и влада држали под контролом.

ГЛАВА ДРУГА

ПОЧЕЦИ ДЕМОКРАТИЗАЦИЈЕ СРБИЈЕ И СТВАРАЊЕ УСЛОВА ЗА ЈАЧАЊЕ И УСПОСТАВЉАЊЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

1. Устав Србије од 1869 (Намеснички устав)

С Михаилом су оживеле ауторитарне амбиције кнеза. Он је био апсолутиста као и отац му Милош, само што је то радио у завијеној форми па се за њега говорило да је просвећени апсолутиста. Уствари, Михаило је перфидније спроводио своју вољу и то преко чиновничког апарата који му је био потпуно потчињен. Незадовољство кнезом Михаилом је довело до његовог убиства (1868) у Кошутњаку, приликом шетње, и до успостављања Намесничке владе за малолетства новог кнеза Милана Обреновића.

Михаилов одлазак с кнежевског престола и успостављање намесништва за малолетства Милана Обреновића наговестило је нову фазу уставног развитка Србије. Спровођење уставне реформе Намесништво на челу са Ј. Ристићем је оправдало потребом даље европеизације Кнежевине Србије.¹ Но и пре Михаиловог убиства српски политичари, пре свих Ј. Ристић, су предлагали кнезу спровођење неопходних уставних реформи и ради тога и доношење једног либералног (полулибералног) устава који би створио привид демократизације друштвено-политичког живота. Намесништво је желело да бројне Михаилове реформе уобличи и заокружи једним уставом који би значао дефинитивни раскид са преживелим Турским уставом. То је и учињено од стране Велике народне скупштине која је јуна 1869. заседала у Крагујевцу и усвојила нов српски, популарно назван Намеснички устав. Овај устав уводи једну врсту стидљивог парламен-

¹ Др Марко Павловић, Уставноправна европеизација Кнежевине и Краљевине Србије, из зборника „Србија и Европско право“, књига III, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, Крагујевац, 1998. стр. 185.

таризма.² Најзначајнија новина овог Устава је увођење Народне скупштине у организацију врховне власти у Србији и развлашћивање некад моћног Државног савета што је, истина, учињено и Михаиловим законом од 1861. Иако је Србија дефинисана као наследна уставна монархија са народним представништвом.³ Устав није доследно спровео принцип поделе власти. Он се водио идејом парламентаризма и настојао да у ограниченој мери примени његова начела у српској политичкој пракси, али у томе није успео. Народна скупштина дели законодавну власт са кнезом, али је утицај кнеза у законодавству био више него очигледан. Она не располаже правом законодавне иницијативе јер формални законски предлози полазе само од кнеза тако да је Скупштина могла само да изрази жељу да се донесе један закон.⁴ Кнез је био најважнији законодавни чинилац јер је имао и право законодавне иницијативе и законодавне санкције (потврде) па тако ни један закон не важи, не сматра се да је донет док га не потврди кнез. Учешће Народне скупштине у законодавној власти се огледа у томе што „без њеног пристанка никакав закон не може бити издат, укинут, измењен или протумачен.“⁵ Устав предвиђа у законодавству и учешће владе у том смислу да је Скупштина дужна да првенствено разматра владине предлоге као што и влада може сваки поднети законски предлог да повуче све док исти не буде у Скупштини коначно решен.⁶ Устав није спровео принцип парламентарне одговорности владе јер Скупштина није могла да изгласа влади неповерење нити је могла да је натера на оставку неизгласавањем буџета. Влада и министри нису одговарали Скупштини, већ су зависили од кнеза који је постављао и смењивао све државне службенике. Кризу владе насталу нерешеним буџетом је разрешавао кнез тиме што је био овлашћен да нареди важење постојећег буџета и у наредној буџетској години. Народна скупштина је у већем делу била „народна“, састављена од слободно изабраних посланика а да би се осујетио њен искључиви сељачки карактер, трећину њених чланова из редова људи од науке и искуства је постављао кнез и то су били његови посланици. Поред редовне (обичне) скупштине која се сазивала сваке године редовно а и ванредно (у случају хитности), Устав је предвиђао и образовање Велике

² Милован Миловановић, Државно право и начела спољне политике Краљевине Србије, „Филип Вишњић“, Београд, 1997. стр. 196.

³ Видети члан 1 Устава Кнежевине Србије од 1869. објављен у књизи Душана Мрђеновића, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941) Нова књига, Београд, 1988. стр. 73-88.

⁴ Видети члан 58 Устава Кнежевине Србије од 1869.

⁵ Видети члан 55 Устава Кнежевине Србије од 1869.

⁶ Видети члан 59 и 60 Устава Кнежевине Србије од 1869.

народне скупштине која је овлашћена да бира новог кнеза уместо оног преминулог без наследника, да решава о промени устава, смањивању или размени државне територије и др. Иако је Устав увео Народну скупштину, он није био напредан и слободоуман и више је одговарао некој малој немачкој кнежевини него слободарској Србији. То се види и из самог састава Скупштине (која није била примерена парламентаризму) али и из тога што влада и министри нису зависили од скупштинске већине, нису уживали њено поверење па тако и није била утврђена министарска одговорност према Скупштини.⁷ Оваква Скупштина у којој је преовладавао сељачки елемент био је уступак народу, његовим жељама, и то је био један демагошки потез Намесништва да се приближи народу који се за време Михаила потпуно удаљио од власти. Као реакција на псеудолиберализам Намесничког режима, Наредњачка странка је иступила са захтевом за побољшањем уставности у Србији, обезбеђењем чисте уставности пресађивањем западних установа на наше политичке прилике. Зато су напредњаци предлагали увођење чистог парламентаризма и његових најважнијих установа као што су слобода штампе, зборова и удруживања. Док је по Уставу растао утицај Народне скупштине (представништва), дотле је опадао и даље се развлашћивао Државни савет. Некад моћан законодавни чинилац, тело које је равноправно делило власт са кнезом или чак и било јаче од њега (под уставобранитељима), од Михаилових реформи ово тело губи некадашње компетенције. По овом Уставу Државни савет се претвара у једну врсту највишег административног суда чије чланове поставља кнез.⁸ У односу на претходни, овај Устав од 1869. је садржавао главу о „Правима и дужностима грађана у опште“ у којој су биле признате неке личне и политичке слободе и права. Тако Устав предвиђа једнакост грађана пред законом, неповредивост стана, као и личну слободу и њене гаранције у току лишења слободе (затварања) и суђења а што подразумева и право на саслушање и на одбрану.⁹ Уставом је зајемчена и слобода вероисповести и призната православна вера а од политичких права су признати бирачко право, слобода мисли и штампе која је само начелно призната, док је детаљно регулисање слободе штампе препуштено закону, чиме је и повећана могућност њене злоупотребе. Грађани уживају и заштиту од самовоље државне власти па тако и право да се

⁷ Др Мирослав Ђорђевић, Преглед развитка политичких и правних установа Србије, од краја XVIII до почетка XX века „Градина“ Ниш, 1984. стр. 66.

⁸ Видети члан 90 и 91 Устава Кнежевине Србије од 1869.

⁹ Видети члан 23, 25, 26 и 27 Устава Кнежевине Србије од 1869.

жале на противзаконите поступке власти као и да се молбом обраћају надлежним властима ради решења проблема о коме ови одлучују.¹⁰

2. Устав Србије од 1888. (Радикалски устав)

Берлинским конгресом од 1878. Србија је стекла независност и територијално се проширила за четири округа (нишки, врањски, топлички и пиротски) који су јој били оспорени неправедним Сан-Стефанским уговором. После стицања независности Србија жели да покаже да има и самосталну уставотворну власт па интензивно наставља да се бави уставним питањем и уређењем свог друштвеног и државног живота. То је било време бујања политичког живота и настанка првих политичких партија. Ово страначко подвајање или, како се тада називало, партизанство, је 1881. довело до формирања Напредне и Народне радикалне а такође и Либералне странке као последица ширења либералних идеја са запада у кругу напредне српске интелигенције окупљене око Јеврема Грујића, Милована Јанковића и Владимира Јовановића. Нарочито снажан печат на политички живот Србије у другој половини XIX века је ставила Народно радикална странка. Она се инспирисала идејама француског радикализма да би временом пролазила кроз разне фазе свог развика и политичких ставова. Од превратничког става она се, највише заслугом свог вође Николе Пашића окренула законитом и демократском деловању.¹¹ Како су радикали били јачи, то су и постајали опаснији по краља Милана па је и његова суревњивост према њима била већа. Њихова нетрпељивост је кулминирала у време Тимочке буне када су радикали стављени ван закона а њихове главне вође похапшене или осуђене од Милановог режима и натеране у прогонство ван земље. Пораз Србије у рату са Бугарском¹² је натерао краља Милана Обреновића на опрез и уздрмао му раније

¹⁰ Видети члан 33 и 34 Устава Кнежевине Србије од 1869.

¹¹ Милан Ст. Протић, Радикали у Србији, идеје и покрет (1881-1903), АИЗ, „Досије“ Београд, 1990. стр. 68.

¹² Српско-бугарски рат из 1885. је изазвао краљ Милан Обреновић у намери да осујети план бугарског кнеза Александра Батенберга за оживљавањем Сан-Стефанске Велике Бугарске односно уједињење Бугарске са Источном Румунијом. Имало је у том рату и нешто од сујете и ривалства два млада владара који су претендовали на балканско првенство. Иако је овај рат за Србију имао оправдања јер је изазван кршењем одредби Берлинског уговора на штету Србије он је несмотреношћу краља Милана лоше припреман и вођен па је после почетних српских успеха и офанзиве на бугарској територији завршен бугарском противофанзивом све до Пирота и српским поразом у Пиротској битци, 18. новембра 1885. На интервенцију Великих сила спашен је српски образ и закључено примирје чиме се и окончао овај рат.

својствену самоувереност и охолост. Из тог рата корист су могли да извуку само његови љути противници радикали који су после Тимочке катастрофе желели рехабилитацију и вребали прилику да му се реванширају. Свестан тога, Милан Обреновић је морао да попушта, показује добру вољу како би се приближио својим непријатељима и најопаснијој опозицији. По налогу самог краља образован је уставотворни одбор који је имао задатак да припреми нацрт новог устава за који се сматрало да треба да буде слободоумнији од Устава од 1869. По разматрању овог уставног пројекта од стране Скупштине, она га је 22. децембра 1888. усвојила и обнародовала и то је био нови Устав Краљевине Србије. За овај Устав од 1888. се каже да је био један од најдемократских устава тог доба. Он је означио почетак нове политичке ере Србије, почетак њене парламентарне историје која је обилазала бурним политичким догађајима и превратима који су обогатили и светску историју парламентаризма. Иако је то био први устав парламентарне државе, идеја парламентаризма у Србији је ипак старија и везује се за први пад, одступање владе пред Народном скупштином 1874. али и раније за мисао Стојана Бошковића који је још 1860. величао енглески парламентаризам.¹³ Овај Устав је био тековина борбе демократских против бирократских снага и као такав је означио победу ових првих и пораз бирократског централизма и апсолутизма оличеног у једном ауторитативном владару. Он је означио победу Скупштине над краљем и захваљујући њему је Србија стекла услове да постане демократска и напредна држава. Устав је као победу демократских снага утврдио равноправни положај Народне скупштине у законодавству с краљем. То је био очигледан напредак у односу на Устав од 1869. где је владалац био претежнији законодавни чинилац у односу на Скупштину. У организацији државне власти, краљ и Народна скупштина су централни и највиши органи власти, с тим да краљ као носилац извршне власти учествује заједнички са Народном скупштином у вршењу законодавне власти. Право законодавне иницијативе је припадало краљу и Скупштини као равноправним законодавним чиниоцима тако да је за сваки закон потребан пристанак и једног и другог. Краљ потврђује и проглашава законе тако да ни један закон не важи док га не прогласи краљ, али с друге стране ни један закон се не може издати, укинути или променити без пристанка Народне скупштине. Поред законодавне власти, Народна скупштина је имала и пуну буџетску (финансијску) власт и право изгласавања како новог буџета, тако и продужавање важности старог. У

¹³ Драгољуб Поповић, Препочетак српског парламентаризма, клице и преурањен плод, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1996. стр. 5.

духу усвојеног парламентаризма, Народна скупштина имала је и право постављања питања и интерпелација, право анкете, вођења истраге у изборним и административним питањима као и примања петиција, молби и жалби и др. Овај Устав је најдоследније спровео поделу власти и увео парламентаризам мада то директно не помиње. Елементи тог парламентаризма се виде из буџетског права Скупштине, њеног права да одбаца буџет али и установе интерпелације чиме Народна скупштина може да принуди владу и министре на оставку. Стуб овог новог парламентарног режима је чинила једнодомна Народна скупштина, изабрана на непосредним изборима, тајним гласањем и то тако да се на 4.500 пореских глава бира по један посланик а да бирачко право припада грађанима који плаћају 15 динара непосредног пореза.¹⁴ Ради ограничења „сељачког елемента“, у Скупштини су уведени и квалификовани посланици из редова интелигенције и то по два из сваког округа који имају факултетску или вишу спрему,¹⁵ што је, заједно с бирачким порезом, представљао ограничење демократизма. У уставној монархији какву Устав предвиђа, краљ је био шеф извршне власти и у том својству је постављао и разрешавао министре и све државне чиновнике, с тим да је ефективну власт вршила влада (министарски савет) јер су сви акти краљевске власти морали да буду премапотписани од надлежног министра. Установа премапотписа акта краљевске власти је тековина парламентаризма, што говори у прилог парламентарног карактера власти у Србији тог доба. Као шеф извршне власти, краљ представља државу, закључује уговоре с другим државама, даје амнестију, додељује одликовања и ордене а уједно је и командант војске. Он је, даље, овлашћен да сазове у редовни (и ванредни) сазив Народну скупштину, али и да је распусти, да именује осам чланова Државног савета, да предложи Скупштини листу од 16 кандидата од којих он именује поменутог осморицу и др.¹⁶ Та права он више не врши у огољеном политичком амбијенту, већ у парламентарном у коме је пропорционални систем (систем листа) био принцип по коме се улазило у Скупштину и добијала сразмерна заступљеност у њој. Државни савет није променио у овом механизму власти своју улогу јер је то и даље био другоразредни орган у односу на краља и Скупштину, са компетенцијама саветодавног органа и административног суда. Он се састојао од 16 саветника (сталних)

¹⁴ Видети члан 79 Устава Краљевине Србије од 1888. објављен у књизи Душана Мрђеновића Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941) Нова књига, Београд, 1988.

¹⁵ Слободан Јовановић, Влада Милана Обреновића, књига прва (1868-1878) Сабрана дела, том 4, БИГЗ, СКЗ, Југославија публич, Београд, 1990. стр. 348-349

¹⁶ Видети члан 54 и 141 Устава Краљевине Србије од 1888.

од којих њих осам именује краљ а осам бира Скупштина и овлашћен је да проучава законске предлоге које влада (Министарски савет) подноси Скупштини, израђује на позив владе законске предлоге и нацрте административних наредби, суди државним чиновницима и решава сукобе административних власти.¹⁷ Судска власт је доследно одељена и осамостаљена и њу, сходно подели власти, врше судови и то: првостепени, Апелациони и Касациони суд.¹⁸ Судије поставља краљ и они морају да буду квалификовани, са завршеним правним факултетом, а у суђењу Устав предвиђа јавност, учешће пороте, судског већа од три судије, право на браниоца и друге принципе на којим почива савремена организација судства. У свом другом делу под називом „Уставна права српских грађана“, Устав садржи доста обимну и разрађену материју о правима грађана. У овој сфери он је учинио значајан напредак у односу на претходно уставно стање јер су сада та права јаче заштићена него пре. Она су сада утврђена Уставом тако да закони немају шта да регулишу у овој сфери и тиме их ограничавају. Устав садржи широку скалу слобода и права међу којим се посебно истичу и гарантују лична и политичка права. Од личних права Устав на првом месту гарантује личну слободу и њу детаљно разрађује, при чему су начелима *habeas corpus*-а додате појединости уграђене у Закону о казненем судском поступку. Оваква прецизност, улажење у појединости које више припадају законској регулативи, је последица неразвијене правне свести и жеље да се што потпуније (уставом) гарантују слобода и права грађана.¹⁹ У корпусу грађанских права Устав гарантује још и неповредивост стана, својине, слободу савести, штампе, неповредивост тајности писма и телеграфских депеша. По карактеру заштите издваја се слобода штампе која је јаче обезбеђена не само од злоупотреба управне власти, него и од рестриктивног тумачења законодавца. У погледу ове слобода штампе, предвиђена је поред одговорности за штампарске кривице, и забрана цензуре и других мера које значе ограничење ове слобода. У домену политичких слобода и права створене су битне претпоставке за демократизацију политичког живота и активно учешће (укључивање) грађана у процес политичког одлучивања. Ту се на првом месту издваја слобода збора и удруживања као и право грађана да улажу жалбе против незаконитих поступака власти. Претпоставку политичке

¹⁷ Видети члан 145 Устава Краљевине Србије од 1888.

¹⁸ Видети члан 150 Устава Краљевине Србије од 1888.

¹⁹ Др Марко Павловић, Уставноправна европеизација Кнежевине и Краљевине Србије, из зборника „Србија и Европско право“, књига III, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, Крагујевац, 1998. стр. 201.

активизације грађана чини бирачко право које је сада шире постављено и гарантовано сваком рођеном или прирођеном Србину који је навршио 21 годину живота и плаћа најмање 15 динара непосредног пореза годишње.²⁰ Бирачко право није било опште, нису га уживала сва лица пошто су официри и војници под заставом били искључени из његовог уживања, што је свакако значило ограничење демократизма у односу на та лица. Устав од 1888. је био дело компромиса краља и радикала, при чему су радикали били јача страна тог споразума због чега су Скупштина и влада која из ње произилази биле радикалске.

3. Устав Краљевине Србије од 1901.

Намесничку владавину за малолетства Александра Обреновића обележио је успон и даље јачање Радикалне странке али и продубљивање њених трзавица с краљем Миланом, а све више и малолетним Александром. Тај сукоб ће да се заоштри учвршћивањем Александра Обреновића на власти након извршеног државног удара (априла 1893) а нарочито повратком абдицираног краља Милана у Србију где се придружује сину у борби против вечитих непријатеља, радикала. Са Иванданским атентатом на краља Милана (јуна 1899) долази до дефинитивног разлаза и обрачуна круне с радикалима. Краљ Милан и Александар су искористили овај атентат да оптуже, похапсе и осуде радикалске вође: Стојана Протића, Љубу Живковића, Косту Таушановића и Николу Пашића и тако сломе и саму странку. То је била прекретница у односу политичких снага у Србији јер се радикали повлаче с политичке сцене Србије а краљ Александар јача и постаје централна политичка фигура Србије тог времена. Међутим, јачање руског утицаја на српски политички живот, као и смрт Милана Обреновића, су поново повратили радикалску опозицију (тзв. дворске радикале) и натерале краља Александра Обреновића на опрез и враћање на уставни пут и у оквире уставне владавине. Под притиском радикалско-напредњачке опозиције и њиховог споразума краљ Александар пристаје на устав, али не онај који би донела Велика скупштина, већ у маниру јаког владооца на онај који би сам издао и даривао. Тако је и донет (априла 1901) тај октроисани или популарније названи Априлски устав као доказ још увек јаке моћи Обреновића. Главна новина овог Устава је увођење установе Сената помоћу које је Александар намеравао да контролише и обздава радикалску скупштинску већину јер је већину чланова овог тала он именовао. Овакво дводомно Народно представништво је опет замиш-

²⁰ Видети члан 85 Устава Краљевине Србије од 1888.

љено и да буде противтежа Александровом режиму јер је у Сенату требао да претегне утицај имућних и образованих чланова. И са овим Уставом од 1901. Александар Обреновић се определио за немачки модел уставне монархије, насупротив радикалском и напредњачком моделу парламентарне власти који се угледао на британски парламентаризам. Тако је Србија квалификована као уставна монархија са Народним представништвом и владајућом династијом Обреновић чији владар као поглавар државе ужива неприкосновену личност.²¹ Он ником не одговара а као шеф извршне власти представља и заступа земљу у односима са страним државама, даље, поставља и разрешава министре и друге државне службенике, док у законодавству проглашава законе, сазива народно представништво у редовни и ванредни сазив као и што одлаже његове седнице и распушта га а такође је и командант војске и врши друга уставом утврђена права.²² Краљ утиче и на састав Сената јер именује већину његових чланова (њих 30) а по стицању пунолетства, заједно са највишим црквеним великодостојницима Србије, улази и у његов састав, чиме утиче и на његов рад. Поред Сената који је у већем делу био постављен а у мањем изабран. Народна скупштина је била у целини изабрано тело, дом састављен од 130 чланова изабраних по изборном систему који је предвиђао и Устав од 1888. Законодавну власт су делили и вршили заједно краљ и Народно представништво, тако да су и један и други имали право законодавне иницијативе, предлагања закона с тим да су у Народном представништву оба дома била равноправна у законодавној делатности. Тако се ни један закон не може издати, укинути, изменити или обуставити пре него се већином гласова усвоји у Народној скупштини и Сенату.²³ Због дводомног карактера (постојања Сената као горњег дома) Народно представништво је изгубило лаички и демократски елемент и снагу јер је установа другог дома преваходно имала за циљ да заштити богату и утицајну мањину од сиромашне скупштинске већине изабране на демократским изборима. За разлику од претходног Устава, овим није предвиђена одговорност владе и министара пред парламентом јер су они, супротно духу парламентаризма, зависили од краља који их је постављао и смењивао по својој вољи. Поред владе, која није била парламентарна, остао је исти као и пре и Државни савет са 15 чланова и са уставном позицијом и овлашћењима саветодав-

²¹ Видети члан 1, 5 и 6 Устава Краљевине Србије од 1901. објављен у књизи Душана Мрђеновића, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941) Нова књига, Београд, 1988. стр. 147-163

²² Видети члан 10, 11, 12, 14, 15 и 43 Устава Краљевине Србије од 1901.

²³ Видети члан 47 и 48 Устава Краљевине Србије од 1901.

ног органа и административног суда који је био другоразредног значаја у односу на краља и Народно представништво. Судска власт је и даље гарантована судовима који треба да је врше сходно начелу њихове независности и непокретности судија, с тим што се детаљно регулисање судске организације и њене надлежности препушта самом закону. Као што је овај Устав заостајао за претходним у погледу организације власти, тако је учинио један корак назад и у погледу гарантовања грађанских права. Пре свега, лична права нису била заштићена и гарантована као пре јер је, рецимо, изостала забрана прогонства грађана из земље или протеривање из једног у друго место, али и у погледу претреса стана за који се не тражи као пре да се врши уз присуство два сведока или забрањује ноћу.²⁴ И у погледу политичких права, Устав од 1901. није садржавао оне гаранције које су постојале пре а то се види посебно код слободе штампе која је штуро регулисана и трпи законска ограничења.²⁵ Све у свему, овај Устав од 1901. је значао један корак назад у развоју српске уставности. Увођење Сената, ограничење бирачког права, укидање парламентарне одговорности владе и др. су биле недемократске мере и уставна решења која су значила враћање ка личном режиму за који се веровало да заувек припада прошлости.

4. Устав Краљевине Србије од 1903.

Назадни Априлски устав који је краљ Александар Обреновић октроисао 1901. био је честа мета напада опозиције, пре свега радикала. Око њега и на њему се испробавала и испитивала снага краља, али и саме опозиције. Због њега је на крају дошло и до чувеног преврата и убиства краља Александра и краљице Драге Машин, што је изазвало смену династије, али и доношење новог, напреднијег устава од 1903. Овај нови српски Устав је означио враћање на позиције уставне и парламентарне монархије и начело поделе власти које одговара духу парламентаризма. Зато и напушта установу Сената и успоставља једнодомно Народно представништво (Народну скупштину) које је добило још ширих овлашћења, као што су право анкете и истраге у изборним и административним питањима, што је било сасвим у духу рестаурираног парламентаризма. С парламентаризмом је враћена и парламентарна влада, установа министарског премапотписа краљевих аката као и решење које појачава минис-

²⁴ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 1999. стр. 255.

²⁵ Видети члан 34 Устава Краљевине Србије од 1901.

тарску одговорност и по коме никаква краљева наредба не може да ослободи министра од законске одговорности.²⁶ Демократичности новоуспостављене власти је одговарало и проширење бирачког права које је раније било сужено оштрим пореским цензусом. Уставом је ограничена раније јака позиција краља на рачун јачања демократских и парламентарних институција и стављена у оквиру парламентарног система. Тако је краљ остваривао своја уставна овлашћења у оквиру уставне и парламентарне монархије и као шеф државе обављао оне послове које у том својству врше и владари у другим уставним монархијама. С Петром Првим Карађорђевићем као новим српским краљем се завршава уставни развитак Србије јер је 1914. избио Први светски рат, а по његовом завршетку Србија престаје да постоји у старом државном облику и појављује се у новом, уједињена у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца од 1918.

²⁶ Видети члан 135 Устава Краљевине Србије од 1903. објављен у књизи Душана Мрђеновића, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Нова књига, Београд, 1988. стр. 171-185

ДЕО ЧЕТВРТИ

УСТАВНОСТ ПРВЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ
ДРЖАВЕ

ГЛАВА ПРВА

ПОЧЕТАК И РАЗВИТАК УСТАВНОСТИ ПРВЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ

I. НАСТАНАК ДРЖАВЕ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА КАО ПРВЕ ЗАЈЕДНИЧКЕ ДРЖАВНЕ ТВОРЕВИНЕ

1. Историјски развитак идеје и мисли о заједничкој југословенској држави

Идеја о стварању заједничке државе југословенских народа је стварана у дугим деценијама националног ропства и подељености да би своју пуну афирмацију добила крајем XIX и почетком XX века нарочито након завршетка Првог светског рата. Корени те идеје о заједничкој држави југословенских народа су најјасније изражени у Гарашаниновом „Начертанију“ из 1844. Илија Гарашанин је био најутицајнија и најпопуларнија личност Србије у XIX веку, а његово „Начертаније“ је био српски национални програм, пре свега програм ослобођења и уједињења српског народа али и шире платформе за окупљање Срба и других југословенских народа у заједничког држави. Гарашанинова национална политика (програм) није била ускосрпска, великосрпска, како су га нападали пре свега Хрвати. Без обзира на ова српско-хрватска трвења и ривалства, Гарашанин се у бурним револуционарним догађајима из средине XIX века не двоуми да са Хрватима, с Гајем и баном Јелачићем, покуша савез, да понуди сарадњу у циљу заједничке акције Срба и Хрвата према Бечу и Пешти. Захваљујући иницијативи за преговорима са Хрватима коју је покренуо сам Гарашанин дошло је до преокрета у српско-хрватским односима а то је управо омогућавао Гарашанинов национални програм. После Гарашаниновог „Начертанија“ и бурних револуционарних догађаја из 1848. који су се завршили сломом револуције и ослободилачких идеала поробљених народа, није заувек угушена и национално-ослободилачка мисао. Опет Гарашанин прави нови политички програм за српски и југос-

ловенске народе. По налогу кнеза Михаила и у сарадњи с хрватским политичарем. Антонијом Орешковићем, Гарашанин саставља Програм југословенске политике који нуди бискупу Јурију Штросмајеру и у коме позива Хрвате (пре свега оне из народне странке) да се укључе у борбу за југословенску ствар, заједничку државу. Ту Гарашанин истиче да Београд и Загреб стаје на челу тог покрета, „да су то два стожера на којима ће се југословенска ствар сва окретати.“¹ У овом Програму Гарашанин истиче основе југословенства и југословенске идеје. По њему, Срби и Хрвати су једна народност и то је основ будуће државе, а не вера која нас на троје дели и раздваја. Зато он закључује да вера не може да буде принцип за уједињење у заједничку државу, већ то може да буде само народност пошто смо сви исте народности.² Тиме је Гарашанин демантовао све оне своје саврменике и противнике који су тврдили да је он био само великосрбин и да му је била страна југословенска мисао и идеја. Циљ тог окупљања је био у стварању јаке државе на Балкану која би срушила Турско царство, али и успешно одолевала притисцима и насртајима Русије и Аустрије којима Срби и други југословенски народи никад нису могли до краја да верују. Те велике силе су повремено биле наши савезници и узимале нас под своју заштиту, али су исто тако и знале да нас издају онда када им је њихов национални интерес то налагао. Зато су југословенски народи морали једном заувек да схвате да морају да имају и изграде свој национални државни интерес који неће да се повија и зависи од туђих државних интереса.

2. Решавање југословенског питања почетком Првог светског рата и доношење првих аката у правцу конституисања прве заједничке државе – Нишка декларација од 1914.

Очигледно је да су Србија и Црна Гора као једине независне националне државе на југословенском простору (крајем XIX и почетком XX века) имале највећу штету од променљиве и двосмислене политике великих сила. Оне су у интересу једне достојанствене, постојане и самосталне националне политике биле спремне и да се одрекну сопствене државности у уђу у заједничку државу. Историјска је чињеница да су ова два народа предњачила у развоју југословенске мисли и идеје при чему не сме никако да се заборави да је српски народ поднео највеће жртве у борби за сопствено и ослобођење других југословенских народа током

¹ Васа Казимировић, Србија и Југославија 1914-1945, књига I, Крагујевац, 1995. стр. 171

² Ибид стр. 171

Првог светског рата. Други југословенски народи тада нису имали своју националну државу, јер су били под туђинском влашћу па су као такви много мање допринели борби за стварање суверене југословенске, заједничке државе. Ова идеја о стварању заједничке југословенске државе је прво рођена у Србији и њу је ватрено заступао легендарни Никола Пашић. Он је први српски државник који је обелоданио циљеве српске ратне и националне политике и то у изјави своје владе, тзв. Нишкој декларацији која је 7. децембра 1914. прочитана пред Народном скупштином у Нишу. У овој Нишкој декларацији српска влада на челу с Пашићем изражава спремност да истраје у борби за ослобођење свог народа, али и ослобођење и уједињење све наше неслободне браће Срба, Хрвата и Словенаца.³ Тако је српски народ кроз Пашићеву декларацију од 1914. поновио оно што је својевремено Михаило Обреновић још 1859. у свом разговору са Лајошем Кошутом назначио као српски национални програм. То је био максимални национални програм ослобођења Срба и других народа од Аустрије као главног непријатеља њиховог уједињења у заједничко државно биће.

3. Ширење југословенства и јачање процеса приближавања југословенских народа током Првог светског рата – формирање Југословенског одбора

Иако је југословенска идеја прво рођена међу Србима и у Србији, она је имала значајне присталице и поборнике и међу Хрватима, Словенцима и другим поробљеним југословенским народима. Шта више, она је можда и била јача код њих јер су били поробљени, јер су тако дуго, стрпљиво и у једном побожном заносу жељно ишчекивали да се оствари њихов сан о слободи и својој јединственој држави. Тако се врло брзо после Нишке декларације огласила српска, хрватска и словеначка емиграција из Аустро-Угарске и обелоданила своје националне и политичке циљеве борбе. На иницијативу српске владе, основан је новембра 1914. у Фиренци Југословенски одбор који се формално конституисао у Паризу 1915. на челу са др Антом Трумбићем. Овај одбор је имао да ради на југословенском програму, да шири југословенске интересе и ради на стварању независне југословенске државе ван Аустро-Угарске. Идеја о овом Одбору је зачета још раније, пре његовог формалног конституисања, и то након успешног окончања Првог балканског рата. Након састанка Јосипа Смодлаке и Николе Стојановића са Пашићем, новембра и децембра 1912.

³ Ибид стр. 205

договорено је да се обави састанак далматинских и босанских политичара око утврђивања правца заједничке акције. На том састанку у Сплиту 1913. одржана је тзв. „мала конференција“ угледних далматинских и босанских политичара и где је закључено да сви Срби и Хрвати треба да раде на ослобођењу од Аустро-Угарске и то у склопу решавања југословенског питања (које је тиме стављено на дневни ред), при чему Србија треба да одигра улогу југословенског Пијемонта у окупљању југословенских народа.⁴ Ради афирмисања овог југословенског програма, виђени представници Срба и Хрвата у Аустро-Угарској су имали да поведу једну врсту дипломатске акције у иностранству и да мобилишу западне савезнике и европско јавно мњење за југословенску ствар. У даљим активностима на оживотворењу идеје о једном заједничком југословенском телу највише се истицала Србија и њена влада на челу са Николом Пашићем. На крају, на његову иницијативу је и прихваћена идеја и предлог о оснивању Југословенског одбора који је, како је речено конституисан у Паризу 18. априла 1915. да би неколико дана касније у Лондону и званично отпочео свој рад. Југословенски одбор под председништвом др. Анте Трумбића је француској и енглеској влади и руском амбасадору у Паризу упутио меморандум о својим намерама и циљевима своје политике. Ту се истиче да су Срби, Хрвати и Словенци један исти југословенски народ који је историјски тежио да своје народно јединство потврди и политичким јединством и стварањем јединствене државе на југословенском етничком простору.⁵ Главна препрека том циљу је била Аустро-Угарска па је зато таква југословенска држава имала да се створи ван оквира Аустро-Угарске. Поред овог Одбора, са истим амбицијама је у Паризу 1917. образован и Црногорски одбор за народно уједињење. То тело је, насупротив званичној политици црногорске владе и кнеза Николе I, тежило уједињењу Црне Горе са Србијом и српским, хрватским и словеначким народом на подручју Аустро-Угарске.

⁴ Ђорђе Ђ. Станковић, Никола Пашић и југословенско питање (2) БИГЗ, Београд, 1985. стр. 12-13

⁵ Слободан Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, хрвата и Словенаца, издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924. стр. 3.

II. ЈУГОСЛОВЕНСКЕ КОНФЕРЕНЦИЈЕ И ЈАЧАЊЕ ЈЕДИНСТВА ЈУГОСЛОВЕНСКОГ ПОКРЕТА У ПРАВЦУ СТВАРАЊА ЗАЈЕДНИЧКЕ ДРЖАВЕ

1. Крфска конференција од 1917. и усвајање декларације о решавању југословенског питања

Прекретницу у решавању југословенског питања је представљала 1917. која је створила повољне спољнополитичке, али и унутрашње услове за успешне активности на том плану. Тако се Пашић одлучио на нове преговоре са шефовима Југословенског одбора и утврђивање плана даље заједничке акције. До њих је (на позив Пашића) дошло на Крфу где се налазила избегличка српска влада па је тако јуна 1917. одржана Крфска конференција као важан корак у правцу поступног приближавања и уједињавања југословенских народа. Из ове конференције је 20. јула 1917. проистекла и тзв. Крфска декларација коју су у име српске владе потписали Никола Пашић а Југословенског одбора др Анте Трумбић. Полазећи од идеје о националном јединству троименог народа а на основу начела о самоопредељењу. Декларација је истакла захтев за уједињењем и утврдила принципе на којима ће се засновати будућа заједничка држава. Таква држава ће бити истовремено и уставна, демократска и парламентарна монархија на челу с династијом Карађорђевић, што је било главни захтев на коме је истрајавала српска страна, њена влада, све до коначног уједињења и стварања државе СХС од 1918. Равноправност сва три конститутивна народа: Срба, Хрвата и Словенаца је битан принцип на коме је инсистирала Декларација, што је значило потпуно усаглашавање српске и југословенске политике. То је пре свега значило одрицање српског вођства у име будуће заједничке југословенске творевине која ће бити у заједничком интересу и српског и осталих југословенских народа. Из равноправности три народа је произилазила и равноправност обе азбуке, ћирилице и латинице, као и свих признатих вероисповести – православне, римокатоличке и мухамеданске – које ће се исповедати слободно и јавно. Августа 1917. Декларацију је прихватио и Црногорски одбор за народно уједињење, чиме је потврђена и решеност црногорског народа да се нађе у будућој заједничкој југословенској држави. Крфска декларација је задовољила све главне захтеве њених потписника а за регента Александра карађорђевића и Николу Пашића је било главно да се у будућој заједничкој држави прихвати династија Карађорђевић као и унитаристичко уређење са елементима демократског парламентаризма и признатог општег

права гласа.⁶ Декларацијом је решено да ће будући устав земље да се донесе од стране уставотворне скупштине на основу општег, једнаког, непосредног и тајног права гласа и то квалификованом већином гласова посланика. Крфска декларација је произашла из договора два неравно-правна политичка чиниоца – Одбора и српске владе, при чему је Одбор био незваничан, а српска влада међународно признати и званични политички субјект. Из оваквог састава Крфске конференције и њених учесника је произашао и одговарајући карактер Декларације коју је усвојила. Она није имала правно обавезујућу снагу јер то није био правно обавезујући акт. То је зато што га нису потписали међународноправно признати субјекти права. Србија је то била као држава, али Југословенски одбор и Црногорски одбор нису имали такво својство.

2. Женевска конференција од 1917. и даљи развој односа српске владе и Југословенског одбора

Крфска конференција је само за кратко и привидно изгладила односе српске владе и Југословенског одбора у вези са решавањем југословенског питања. Суштински неспоразум ове две стране је произишао из њиховог ривалства и тежње за надмоћном позицијом, водећом улогом у југословенском покрету, што ће довести до даљих заостравања њихових односа. Југословенски одбор је претендовао да буде легитимни представник аустроугарских Југословена, док се Србија томе одлучно супротстављала јер је у томе видела угрожавање своје водеће улоге у југословенском покрету, стожера окупљања свих југословенских народа. И Пашићу и Трумбићу је са савезничке стране саветовано да сарађују у интересу југословенског покрета иако је између њих постојало велико неповерење. Међусобно приближавање српске владе, Југословенског одбора и Народног већа државе аустроугарских Југословена је резултирало Женевском конференцијом и њеним споразумом (декларацијом) постигнутим и објављеним 9. новембра 1917. То је био још један важан акт на путу коначног уједињења југословенских народа и стварања њихове заједничке државе. Женевским споразумом између његових учесника је договорено стварање нове државе уједињених Срба, Хрвата и Словенаца која спаја у себи Краљевину Србију и аустро-угарску Југославију. Црној Гори је препуштено да сама одлучи да ли ће, или не, да се придружи овој новој државној творевини. Учесници Женевске конференције, потписници њене деклара-

⁶ Слободан Турлаков, Водич за Србе почетнике (1804-1941), Чигоја штампа, Београд, 1999. стр. 146.

ције: Краљевина Србија, Југословенски одбор и Народно веће државе Срба, Хрвата и Словенаца на простору бивше Аустро-угарске су тако свечано обелоданили уједињење у нову државу Срба, Хрвата и Словенаца с тим да је договорено да до доношења новог устава, влада Краљевине Србије и Народно веће у Загребу „продуже отправљати послове сваки у свом унутрашњем правном и територијалном делокругу на редован начин.”⁷ Поред ове две владе је постојала и заједничка привремена влада састављена од 6 чланова (3 које поставља српска влада а 3 које поставља Народно веће) са овлашћењима у области спољне политике, војске, поморства и припремања оснивања и рада уставотворне скупштине. За разлику од Крфске конференције где су преговарала два неравноправна политичка субјекта, у Женеви су заседале четири делегације са равноправним статусом што указује на битно промењен однос снага главних политичких фактора југословенског уједињења. Женевски споразум је, гледано међународно-правно, представљао покушај да се од Краљевине Србије као међународно признате државе и новостворене државе Словенаца, Хрвата и Срба као међународно непризнате државе аустријских Југословена створи нова држава. Ова нова државна творевина је у духу Женевског споразума до коначног стварања нове заједничке државе постојала и функционисала у облику тзв. реалне уније.⁸ Реална унија или стварна заједница је врста државног савеза између две државе које су се договориле и пристале да прихвате истог, заједничког владоца. Ова стварна заједница почива на уговорној основи па је зато она и међународно-правно призната заједница. Женевским споразумом није решено питање облика владавине будуће државе, већ је решавање тог важног питања препуштено одлуци будуће уставотворне скупштине. Због оваквог става према питању облика владавине Србија није ратификовала овај Споразум па је он остао мртво слово на папиру,⁹ без икаквог правног значаја. Србија није хтела да пристане на овај Споразум јер је одмах желела монархистичку државу и то такву у којој ће се знати која ће династија владати, а очекивало се да то буде династија Карађорђевић.

⁷ Слободан Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924. стр. 7.

⁸ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 124.

⁹ Слободан Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924. стр. 7.

ГЛАВА ДРУГА

ДРЖАВНИ И УСТАВНИ РАЗВИТАК ПРВЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

І. ЗАВРШЕТАК КОНСТИТУИСАЊА НОВЕ ДРЖАВЕ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА И ОКОНЧАЊЕ ПРОЦЕСА УЈЕДИЊЕЊА ЈУГОСЛОВЕНСКИХ НАРОДА

1. Прводецембарски акт и завршетак уједињења државе аустроугарских Југословена са Србијом и Црном Гором

Оно што није постигнуто Женевским споразумом имало је да буде учињено и исправљено Прводецембарским актом од 1918. који је представљао врхунац настојања југословенских народа у остварењу свог вишевековног сна. После неуспеха Женевског споразума, неприхватања његове декларације, између Краљевине Србије и аустроугарске Југославије су око две недеље били нејасни и неодређени односи.¹ Таква неизвесна ситуација је трајала све до 24. новембра 1918. када је Средишњи одбор Народног већа државе СХС донео одлуку о уједињењу с Краљевином Србијом и Црном Гором. Ради постизања тог циља је образовано једно тело од 28 лица „с пуном влашћу, да у споразуму с владом Краљевине Србије и представницима свију странака у Србији и Црној Гори безодвлачно проведе организацију јединствене државе према приложеним напутцима, а дотичне закључке ратифицират ће на свом првом састанку Државно веће, коме ће припадати уз представнике Краљевине Србије и Црне Горе сви чланови данашњег Народног већа у Загребу, појачани са представништвом Југословенског одбора.“² Коначну организацију ове нове, будуће заједничке државе би одредила уставотворна скупштина а до њеног сазивања врховну власт у земљи су вршили краљ – престолонас-

¹ Слободан Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924. стр. 7.

² Драгош Јевтић–Драгољуб Поповић, Народна правна историја, Савремена администрација, Београд, 1997. стр. 216.

ледник Србије и Државно веће састављено од представника Народног већа и српске и црногорске Скупштине. Поред њих, као највиши привремени органи власти, били су и влада, састављена од министара из свих области државне управе, као и седам секретара који су представљали државе односно покрајине које су ушле у састав државе СХС (Србију, Хрватску и Словенију, Босну и Херцеговину, Словенију, Далмацију, Црну Гору, Бачку, Банат и Барању). Овим споразумом, односно закључцима Народног већа од 24. новембра 1918. аустро-угарска Југославија и Краљевина Србија су се стопиле у једну државу и пре него се састала уставотворна скупштина која је имала само да реши о коначном уређењу те већ створене државе. Тако је припремљен терен за завршну радњу и формалност око уједињења која је уследила 1.12.1918. када су изасланици Народног већа примљени код престолонаследника-регента Александра Карађорђевића. По доласку у Београд делегација Средишњег одбора Народног већа се 1.12.1918. састала с регентом Александром Карађорђевићем. На основу претходно утаначене садржине споразума, изасланици и престолонаследник Александар су након протоколарног сусрета и разговора свечано разменили писмене изјаве и поздраве и то се узима и сматра као чин оснивања државе Срба, Хрвата и Словенаца.³ Међутим, само ово уједињење као формални чин постигнут разменом и усаглашавањем свечаних писмених изјава није ратификовано од стране Народног већа и скупштине Краљевине Србије, већ су они о томе само обавештени. Тако је председништво Народног већа, 3. децембра 1918. саопштило јавности да су престале функције Народног већа као врховне власти државе СХС на територији бивше Аустро-Угарске, док је српска Скупштина о овом чину обавештена тек 29. децембра од стране владе новообразоване државе СХС.

2. Контроверзе о правној природи новостворене државе Срба, Хрвата и Словенаца

По проглашењу новоформиране југословенске државе, Краљевине СХС, одмах се поставило и питање њеног правног карактера. У тадашњој уставноправној теорији и литератури се живо претресало питање да ли је новоформирана југословенска држава стара или нова творевина. При

³ Слободан Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924. стр. 9.

одговору на ово питање треба одвојити унутрашње, уставно-правно гледиште од спољњег, међународно-правног гледишта. Према томе правни положај ове (али и сваке друге) државе може бити одређен споља или изнутра, с тим да се ова два одређења не морају поклопити.⁴ Тако је могуће да једна иста држава изгледа нова, посматрано споља, с међународно-правног гледишта, а да изгледа као стара када се посматра изнутра с гледишта својих уставних закона или обрнуто, да иста држава изгледа с међународно-правног гледишта као стара, а са уставно-правног гледишта као нова.⁵ Према томе, ова два гледишта: међународно-правно и уставно-правно морају да се одвоје јер се битно разликују. Са уставно-правног гледишта једна држава може да буде нова или стара и то је њена унутрашња ствар која не мора да интересује друге правне субјекте.

Међутим, сасвим другачије стоје ствари када се једна држава посматра с међународно-правног гледишта. Да ли ће с тог становишта да буде нова или стара, није свеједно и није њена чисто унутрашња ствар која не тангира друге државноправне субјекте. Какав ће правни карактер да има једна држава, како ће се објаснити њена правна природа, то зависи од тога с ког гледишта се посматра: да ли с међународно-правног или уставно-правног и коме се од њих даје предност. У сваком случају, за правилну оцену правног карактера било које државе, па и ове СХС, треба уважити и једно и друго гледиште, посматрати је и споља и изнутра, и с међународно-правног али и уставно-правног гледишта. Пре ових констатација о правном карактеру новостворене државе СХС треба имати у виду и она гледишта која у правном смислу оспоравају и сам настанак ове државе сматрајући га правно ништавним. Такве оцене стоје пре свега у вези са правним односом Краљевине Србије према новоформираној држави. Како је већ речено Народна скупштина Краљевине Србије се никад није састала у вези овог актом и прокламовала уједињење са српским земљама ван Србије, већ су нам те земље преко Загреба дошле у заједничку државу. Зато је с формално-правног становишта ово уједињење било противустанован акт који је игнорисао вољу Србије па је као такав био и ништав. На жалост, историја ће се још једном поиграти са Србима приликом стварања последње, жабљачке СР Југославије јер је и њено стварање обављено без српске одлуке. Што се тиче државе СХС од 1918. Народна скупштина Краљевине Србије није ратификовала акт уједињења,

⁴ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 128.

⁵ Слободан Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924. стр. 11.

већ је 27. новембра 1918. на свом последњем заседању о истом само обавештена да би се по његовом прихватању и формално распустила, па је тако и *de facto* и *de jure* престала Краљевина Србија. Остајући на становишту легитимитета новостворене државе, њеног правног постојања, пале су различите оцене о њеном карактеру међу којима се посебно издваја она коју је дао Слободан Јовановић. Тај наш великан, највећи уставни писац и правни теоретичар Србије дао је оцену правног карактера нове државе, Краљевине СХС која је и до данас остала непромењена. По њему, уговорни положај Краљевине СХС се није разликовао од уговорног положаја Краљевине Србије јер настанак ове нове државе није изазвао никакав прекид у дотадашњем систему међународних уговора Краљевине Србије.⁶ Дакле, гледано споља, с међународно-правног гледишта, по С. Јовановићу, ова држава СХС није нова, него стара држава јер је наследила цео систем међународних уговора Краљевине Србије па тако између ње и Краљевине Србије нема прекида континуитета. То опет значи да стране државе нису осетиле појаву неке нове државе, правног субјекта с којим треба из почетка да уреде своје односе.⁷ То важи како за уговоре које је Краљевина Србија закључила са Савезницима, тако и непријатељским државама јер и у једном и другом случају ништа није промењено у спољашњем правном стању Краљевине Србије. Главни разлог што је с међународно-правног гледишта Краљевина СХС сматрана старом а не новом државом је тај што је од субјеката који су ту државу створили само један, Краљевина Србија имала међународно-правно признати субјективитет. Са унутрашњег, уставно-правног гледишта, у односу на државу СХС преовлађују различите концепције и постоје бројна и подељена мишљења о томе да ли је она стара или нова држава.

По једном гледишту држава СХС представља продужење Краљевине Србије јер су се аустро-угарски Југословени просто придружили Краљевини Србији а нису се ујединили с њом у нову државну творевину. Иако се овим прикључењем аустро-угарских Југословена променило унутрашње уређење Србије, њена Краљевина није престала да постоји, већ се само толико променила што су је поред Срба још и Хрвати и Словенци признали за своју државу. Против овог мишљења се истичу јаки правни аргументи који говоре да се ради о новој држави која има нова обележја уместо старих обележја Краљевине Србије (имена, грба и заставе). Њен настанак је саопштен страним државама онако како се то

⁶ Слободан Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924. стр. 9, 11 и 21.

⁷ Ибид стр. 13

чини у случају настанка сваке нове државе а после проглашења ове нове државе се заузео став да она нема свој устав и да треба да се сазове уставотворна скупштина ради доношења њеног новог устава. Овакви аргументи очигледно оповргавају становиште да је држава СХС продужење Краљевине Србије и да се њено уставно стање може извести из уставног стања Краљевине Србије са којом је наводно очувала континуитет.

По другом гледишту ова нова држава СХС није коначно створена јер је поред старе српске постојала и стара хрватска држава, тако да су и једна и друга сачувале своју самосталност и државност. Ове државе се нису коначно споразумеле о уласку у заједничку државу јер, наводно, Хрвати и Словенци нису прихватили Видовдански устав од 1921. који је изгласан српском већином. Ово гледиште о постојању и старе хрватске државе, је по С. Јовановићу неодрживо јер се Хрватска одлуком свог Сабора од 29. октобра 1918. одрекла своје државности признајући врховну власт Народног већа као највишег органа новоформиране државе аустро-угарских Југословена.⁸ Зато је и Прводецембарски акт од 1918. био дело нове, а не старе хрватске државе јер Србија тада није имала посла са независном хрватском државом, него са уједињеном државом аустро-угарских Југословена. Након стварања нове државе СХС, председништво Народног већа је објавило да престају све његове функције и да се тиме гаси и сама држава аустро-угарских Југословена. Та тврдња о продужењу живота и Краљевине Србије и хрватске државе је неодржива јер да су прводецембарски акти били међународни акти Хрватске и Србије, оне би продужиле да постоје као државе. То се није догодило и онако како је нестала и изгубила се стара хрватска држава у новој држави СХС, тако је ишчезла и Краљевина Србија, а на југословенској сцени је остала само нова држава СХС. Од Србије и државе аустро-угарских Југословена је, истина, зависило да ли ће настати та нова државна творевина али када је она већ једном настала, ове су престале да постоје, а судбина те нове државе је зависила само од ње саме.⁹ Отуда је Видовдански устав обавезивао и Хрвате и Словенце у новој држави, без обзира како су гласали за њега јер је у крајњој линији он усвојен одлуком парламентарне већине која је обавезивала и парламентарну мањину. Ова несагласност Хрвата и Словенаца са новом државом и новим уставом је могла да буде политички значајна и да указује на одређено политичко расположење у новој држави, али је правно била безначајна јер је одлука о формирању нове државе и изгласавању новог устава била правно ваљана и легална. **И на крају, по**

⁸ Ибид стр. 18.

⁹ Ибид стр. 20.

трећем гледишту, Краљевина СХС је потпуно нова држава чији се устав не може довести у вези ни са којим ранијим уставом јер није произашао из неког претходног устава, већ из оригиналне власти нове државе.¹⁰ Ово је једино исправно гледиште на коме су инсистирали и творци Видовданског устава и по њему је нова држава имала да превазиђе уске историјске оквири и старе српске и хрватске државе па се и уједињење ових држава није могло извести на историјској основи. Ове државе су имале да одбаце своје историцизме и племенске несугласице из прошлости које су их само раздвајале, а никако спајале. Старе политичке установе које су служиле сепаратизму и оживљавању историцизма су имале да ишчезну како би се Срби, Хрвати и Словенци окупиле на новој платформи која омогућава њихово потпуно политичко уједињење. Зато је држава СХС била нова држава, с новим установама и новим уставом који је имао да изрази тај виши ниво државне и политичке интеграције југословенских народа који су пре тога дуго плаћали данак својој племенској заосталости и сепаратизму. Сумирајући расправу о правној природи нове државе СХС, Слободан Јовановић закључује да је с гледишта међународног права то стара држава чији настанак није изазвао никакав прекид у систему међународних уговора Краљевине Србије, али да је с гледишта унутрашњег, уставног права, то била нова држава јер је значила потпуни прекид у дотадашњем уставном стању Краљевине Србије.¹¹

II. РАЗВИТАК ЈУГОСЛОВЕНСКЕ УСТАВНОСТИ У ЗАЈЕДНИЧКОЈ ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ ДРЖАВИ – УСТАВИ ИЗМЕЂУ ДВА СВЕТСКА РАТА

1. Привремена организација власти државе СХС и припреме за конституисање Уставотворне скупштине и доношење првог устава

Након првог светског рата, прокламације о уједињењу, започела је свој живот прва југословенска држава троименог народа или држава једног народа од три племена (Срба, Хрвата и Словенаца) која је била

¹⁰ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 129.

¹¹ Слободан Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924. стр. 21.

унитарно уређена, али није имала и добила коначну државну (уставну) организацију. Земља је живела у режиму привремене државне власти (до конституисања Уставотворне скупштине) и превођења привременог у коначно државно уређење доношењем устава као највишег правног акта. До избора за Уставотворну скупштину и доношење првог устава заједничке државе, највиши органи власти у Краљевини СХС су били краљ, влада и Привремено народно представништво, с тим да је оболелог краља Петра I Карађорђевића замењивао и краљевску власт вршио регент Александар Карађорђевић. Ово Привремено народно представништво, образовано споразумом између Народног већа и представника Краљевине Србије, састало се 1. марта 1919. у Београду и имало је да остане на окупу све до сазивања Уставотворне скупштине, с тим да је Министарски савет (влада) одредио кључ по коме покрајине има да дају посланике у овом телу. Привремено народно представништво је бројало 296 чланова и према договореним критеријумима, на Словенију је долазило 32, на Хрватску с Ријеком и Међумурјем 62, на Истру 4, на Војводину 24, на Далмацију 12, на Босну и Херцеговину 42, на Србију 84, на Црну Гору 12 и на Македонију 24 посланика.¹² Сазивању и раду Привременог народног представништва су претходили договори и консултације српске, хрватске и словеначке странке око избора прве владе, односно одређивања личности мандатара коме ће се поверити мандат за састав те владе. Одмах иза проглашења уједињења, у Београду је остала једна делегација Народног већа са задатком да са представницима политичких странака Србије постигне договор око образовања и састава прве заједничке владе новоформиране државе. После дужих преговора, постигнут је средином децембра договор између представника српских странака и оних из југословенских крајева бивше Аустро-Угарске да се мандат за састав владе повери легендарном Николи Пашићу. Зазирући од Пашићеве огромне популарности, Александар је мандат за састав нове владе поверио Стојану Протићу који ју је образовао у оном саставу који је претходно и договорен од политичких странака и група које су учествовале у југословенском политичком животу. Поверавајући мандат за састав прве владе Стојану Протићу, регент Александар је желео да покаже да је он кључни државни и политички фактор земље који намерава да одлучно спроводи краљевску власт и односи се према осталим политичким факторима у земљи. Уз краља највиши орган власти је, како је речено, било и Привремено народно представништво које је имало да изврши припреме за спровођење избора

¹² Слободан Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924. стр. 10.

за Уставотворну скупштину и донесе изборни закон, што је и учинило 3. септембра 1920. Тај Закон је по много чему био особен и различит од уобичајених изборних закона. Пре свега, изборне јединице су одређене по окрузима и броју становника према попису из 1910.¹³ али је он био неубичајен и по неким другим решењима која су фаворизовала краља на штету Уставотворне скупштине. Из оваквог изборног закона је произилазила проблематична правна природа саме Скупштине па се с правом поставило питање да ли је она суверена и способна да решава о уставу или не. То се види и из првог члана Закона који је давао право краљу да распусти Уставотворну скупштину¹⁴ својим указом, уз наредбу да се нови избори изврше у року од три месеца а сазив Скупштине у року од 15 дана по извршеним изборима, што је значило очигледно нарушавање парламентарне праксе. Овакво решење је свакако вређало „суверенитет“ Уставотворне скупштине јер једно суверено тело може да буде распуштено само својом а не туђом одлуком. Очекивање да Уставотворна скупштина одреди коначно државно уређење умањено је и законским решењем које је орочавало време њеног трајања (не дуже од две године) у коме је имала да донесе устав и пратеће законе који иду уз њега. Распуштањем Скупштине од стране краља пренабрегнуто је питање облика владавине јер је аргумент прихваћена монархија, а да о томе није одлучено, а с друге стране је одузето право самој Скупштини да одлучује о свом раду (сазивању, трајању, распуштању и др.), што чини, суштину сваког парламентаризма. Још јачи ударац парламентаризму и веће ограничење суверености Скупштине је учињено решењем по коме је влада 8. децембра 1920. својом уредбом усвојила привремени Пословник за Уставотворну скупштину. Тиме је грубо и очигледно повређено право Скупштине да сама донесе пословник о свом раду и сама уреди свој унутрашњи живот и организацију рада и одлучивања. Сам Пословник је отишао још даље у оспоравању валидности Скупштине да самостално одлучује јер је његов члан 8 прејудуцирао одлучивање о облику владавине када је наложио посланицима да по овери посланичких пуномоћја имају да положи заклетву краљу. Према изборном закону, активно бирачко право уживају сви мушки држављани с навршеном 21 годином живота, без обзира на имовно стање, што значи да није био предвиђен бирачки цензус. Иако је Закон предвиђао да се посланици Уставотворне скупштине бирају на основу

¹³ Владимир Килибарда, Политички и уставни системи, практикум, Научна књига, Београд, 1985. стр. 280.

¹⁴ Слободан Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924. стр. 21.

општег, једнаког и непосредног бирачког права, тајним гласањем, очито је да је та одредба била илузорна јер жене и војна лица нису уживали бирачко право док чиновници (осим министара и професора права) нису могли истовремено да буду и посланици. Пасивно бирачко право за посланика у Уставотворној скупштини је имао, уживао сваки држављанин с навршених 25 година живота који је знао да чита и пише, с тим да је на свакој кандидатској листи морао да буде истакнут и извештан број кандидата са факултетском или вишом стручном спремом, тзв. квалификовани кандидати.¹⁵ Што се тиче самог избора Скупштине, она је бирана непосредним и тајним гласањем по пропорционалном систему, применом изборног количника.

2. Доношење Устава Краљевине СХС од 1921. (Видовдански устав) и основне карактеристике државне организације прве југословенске државе

Избори за Уставотворну скупштину су показали да се устав може донети само коалицијом унитаристичких снага, пре свега демократа и радикала, што се и догодило приликом усвајања Устава од 28. јуна 1921. Први устав нове државе је усвојен 28. јуна 1921. на празник Видовдан па је тако популарније и назван Видовдански устав. Његовом усвајању на Скупштини је од укупно 419 посланика присуствовало само 258, док се раду на Скупштини нису одазвали посланици Хрватске сељачке странке (њих 50) и посланици Хрватске странке права (два посланика), а Скупштину су у току, незадовољни њеним радом, напустили посланици Народног клуба, Комунистичке партије и Југословенског клуба. Од укупно 258 присутних посланика Уставотворне скупштине, њих 223 су гласали за, а против предлога устава 35 посланика, док 161 посланика није уопште гласало и изјашњавало се о уставу. За Устав су гласали радикали, демократи, словеначки кметијци, муслиманска група посланика (ЈМО) као и посланици „Цемијата“, док су против њега гласали социјалдемократи, републиканци и чланови Српске земљорадничке странке као и сам Трумбић, док су се представници осталих партија, како је речено, одлучили за бојкотовање Устава и нису учествовали у његовом усвајању. Након спроведеног гласања, председник Уставотворне скупштине др Иван Рибар је објавио да је Устав усвојен. По његовом усвајању од стране Уставот-

¹⁵ Слободан Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1924. стр. 28.

ворне скупштине својим потписом га је потврдио сам регент Александар па је тек тим чином (његовим потписом) ступио на снагу, у живот. Видовдански устав је одражавао позитивне карактеристике и тековине грађанских, демократских држава па је исправно када се каже да је рађен по узору на буржоаско-демократске уставе Европе тог доба. У односу на наше претходне уставе, он се угледао и на Устав Краљевине Србије од 1903. па је тако с правом могао да понесе епитет напредног устава који има своје место у породици европских устава с почетка XX века. С друге стране, сам начин стварања заједничке државе а посебно централна фигура регента Александра у том процесу се нужно одразила и на само садржину и физиономију овог Устава, умањујући његове позитивне грађанске и демократске референце. После тзв. предуставног периода који је трајао од 1. децембра 1918. па до доношења овог Устава од 1921. с њим наступа други период наше уставности или режим Видовданског устава.¹⁶ Са овим новим Уставом држава СХС је добила централистичко уређење, постала је централистичка Краљевина али је била и уставна монархија демократског парламентарног типа. Она је била унитарна, заснована на компромисном националном унитаризму и такво уређење се оправдавало потребом за јединственом и јаком државом троименог народа (једног народа са три имена). Овакво јединство „једног народа са три племена“ је изазвало унитаризам и централизам и игнорисало националне разлике и вишенационални састав новостворене државе. У ствари, Видовдански устав је по замисли свог састављача Стојана Протића требало да избегне замке и унитаризма (централизма) и федерације па је поред централне владе увео и самоуправу кроз децентрализацију у облику девет покрајина које би сачувале племенске особености уједињених народа.¹⁷ Овакво опредељење, које је изгледало исправно, у политичкој пракси земље се показало као погрешна и наивна идеализација која је само продубљивала оне почетне разлике које су вештачки игнорисане проглашеним јединством. Оваква децентрализација земље је највише била погубна по Србију јер се она њоме највише комадала и растакала у свом националном и државном бићу. То се види и по томе што је по спроведеној децентрализацији земље, уредбом од 26. априла 1922. држава подељена на 33 области од којих су чак 13 обухватале територију Србије.¹⁸ И поред овакве децентрализације Устав је одржао централистичко државно уређење у

¹⁶ Проф. др Лазо М. Костић, Коментар Устава (југословенско уставно право) Сабрана дела, трећи том, ЗИПС, Српска радикална странка, Београд, 2000. стр. 19.

¹⁷ Слободан Турлаков, Водич за Србе почетнике (1804-1941), Чигоја штампа, Београд, 1999. стр. 164.

¹⁸ Ибид стр. 165.

коме су доминирали краљ и Народна скупштина као централни органи државне власти. Сама држава је дефинисана као уставна, парламентарна и наследна монархија са службеним језиком српско-хрватско-словеначким,¹⁹ што је била чисто политичка фикција јер такав језик не постоји пошто постоје или само српски или хрватски или словеначки језик. Оваквом фикцијом је желео да се нагласи равноправни третман сва три конститутивна дела у свему, па и питању језика, што је било погрешно и немогуће. Према томе не постоји један такав троимени језик, већ свакако српски и хрватски језик, односно језик сваког племена па зато цртица између речи српски-хрватски-словеначки не доводи до збира већ до њиховог изједначавања.²⁰ У складу с прокламованим националним троименим јединством, Устав је гарантовао и правну једнакост грађана пред законом и искључио сваки облик неравноправности по ма ком основу. У организацији власти Видовдански устав је утврдио и спровео начело поделе власти у том смислу да законодавну власт врше краљ и Народна скупштина заједно, управну власт краљ преко одговорних министара, док је судска власт поверена судовима које је постављао краљ и који су били независни у свом раду, везани само за закон. Иако је прокламована као парламентарна монархија, по Уставу су постојала бројна ограничења и деформације парламентаризма као последица јаких овлашћења и ингеренција краља, његове јаке и централне уставне позиције, његовог положаја самог центра власти. Као и други монарси, и краљ државе СХС је био неприкосновен и ослобођен сваке одговорности, како кривичне тако и политичке и сваке друге, па тако није могао да буде оптужен за инкриминисана дела која учини. Као законодавни фактор, краљ је располагао правом законодавне иницијативе као и правом да потврђује и проглашава законе, а према Народној скупштини да је сазива у редовни и ванредни сазив, закључује њене седнице и распушта је, чиме је битно утицао на законодавну власт јер ју је својим радњама стављао у покрет. У судској власти краљ је давао амнестију и помиловање, постављао судије као што се и судило у његово име, а као шеф извршне (управне) власти је представљао земљу, закључивао уговоре, постављао државне службенике и ministre, давао одликовања, оглашавао рат и закључивао мир а био је и врховни

¹⁹ Видети члан 1 и 3 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 1921. објављен у књизи Душана Мрђеновића, Устава и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Нова књига, Београд, 1988. стр. 209-230

²⁰ Проф. др Лазо М. Костић, Коментар Устава (југословенско уставно право) Сабрана дела, трећи том, ЗИПС, Српска радикална странка, Београд, 2000. стр. 31.

заповедник војске.²¹ По Уставу краљевску власт је вршило Намесништво за време краљевог малолетства или када је трајно душевно или телесно болестан, с тим да је у држави владала династија Карађорђевић на челу са Петром I кога наслеђује престолонаследник Александар и његово законито мушко потомство по реду прворођења. Парламентаризам је од почетка био деформисан јер је, супротно његовом духу, министре именовао краљ па тако нису произишавали из парламентарне већине. Иако су министри одговарали и краљу и Скупштини, они су стварно зависили од краља (који их је именовао) а не од Скупштине. Зато су и владе падале ван Народне скупштине, што није у духу прокламованог парламентаризма где влада пада у парламенту због губитка његовог поверења. Пошто је влада увек била краљева а не парламентарна, и њене промене су наступале као последица страначких превирања и комбинација иза којих је стајао сам краљ. Краљ је био и фактор уставотворне власти јер је о промени устава одлучивао заједно са Скупштином. Поред краља, законодавну власт је вршила једнодомна Народна скупштина која је функционисала у режиму ограниченог парламентаризма. Зато је она често злоупотребљавана ради ограничавања личних права грађана али и слободе штампе и удруживања, што се драстично показало у случају доношења фамозног Закона о заштити јавне безбедности и поретка у држави од августа 1921. народну скупштину су чинили посланици изабрани општим, једнаким, непосредним и тајним гласањем, с тим да је опште бирачко право учињено илузорним јер активни официри, подофицири и војници под заставом нису уживали то право, док се о женском праву гласа имало да реши законом,²² што је свакако значило ограничење и умањење уставних права грађана. Народна скупштина је равноправно вршила и делила законодавну власт с краљем тако да је законодавна иницијатива припада и једном и другом, с тим да краљеве законске предлоге подносе по његовом овлашћењу Министарски савет или поједини министри па се зато они називају владиним предлозима. Законски предлози које подносе народни посланици морају бити састављени писмено и поднети у облику у коме се доносе и закони, по члановима. Ови предлози се прво претресају у надлежном одбору који га проучава и о истом подноси извештај јер без тог одборског извештаја није могло да се приступи претресу једног законског предлога. Након претреса у одборима приступало се претресу у Скупштини и то прво у начелу (начелни претрес) а затим и у појединостима, по члановима. Поред законодавне власти коју дели с краљем, Скупштина ратификује међународне

²¹ Видети члан 49, 50 и 51 Устава Краљевине СХС од 1921.

²² Видети члан 70. Устава Краљевине СХС од 1921.

уговоре које закључује краљ, с тим да за потврду чисто политичких споразума који нису били противни Уставу и законима није тражено одобрење Народне скупштине.²³ Скупштини припада и финансијска власт, решавање о порезима, зајмовима и другим дажбама и то путем закона као и решавање о усвајању или одбацивању буџета, што традиционално припада народном председништву у парламентарном систему власти. У духу усвојеног парламентарног режима, Народној скупштини припада и право анкете и истраге у изборним и административним питањима као и право посланика да постављају посланичка питања и интерпелације влади и министрима писменим путем на које влада мора да одговори у року истог сазива.²⁴ Народна скупштина се сазивала у редовни и ванредни сазив, с тим да се у редовни сазив сазивала сваке године 20. октобра осим ако пре тога није краљевим указом сазвана у ванредни сазив.²⁵ Краљев указ којим се закључују седнице једног скупштинског сазива је садржавао и његову наредбу о одржавању редовног сазива за следећи 20. октобар а ако је изостало одређење тог датума за одржавање следећег редовног сазива парламента, онда се Скупштина, по самом Уставу, састајала поменутог датума. Поред сазивања, краљ је и отварао, одлагао односно закључивао скупштинске седнице и на крају и распуштао Скупштину, што доказује да то нису биле самосталне радње Скупштине које врше њени функционери (председник). Као што је поменуто, Народна скупштина учествује и у промени Устава, заједно с краљем, и то тако да предлог за промену уставних одредби подносе или краљ или Народна скупштина. Извршну (управну) власт по Уставу врше краљ и Министарски савет који је потчињен краљу јер он именује његове чланове и председника. Зато Министарски савет (влада) има специфичан положај који се огледа у његовом односу према краљу и Скупштини, што представља видно одступање од чистог парламентаризма. По овом Уставу министри су одговорни и краљу а не само Скупштини, што није у духу парламентарног режима. Парламентарни режим подразумева да влада произилази из парламентарне већине и само њој одговара за свој рад. Због овакве двоструке одговорности владе, овај систем власти би могао да се назове монархијским парламентаризмом, за разлику од оног правог где влада само одговара пред парламентом и мора да ужива поверење његове већине. Поред политичке одговорности, министри одговарају и кривично по оптужби краља или Народне скупштине за повреду Устава или закона

²³ Видети члан 79 Устава Краљевине СХС од 1921.

²⁴ Видети члан 81 и 82 Устава Краљевине СХС од 1921.

²⁵ Видети члан 75 Устава Краљевине СХС од 1921.

учињену у вршењу службене дужности.²⁶ Ова одговорност министара (и других државних службеника) се утврђује и реализује пред Државним судом, једним телом састављеним од шест државних саветника и шест касационих судија а Уставом је сачувана од раније позната установа Државног савета као највишег управног суда који као последња инстанца решава управне спорове.²⁷ Управна власт коју спроводе министри обухвата доношење уредби за спровођење закона (обичне уредбе), али изузетно и право доношења уредби са законском снагом које се издају само за одређене, случајеве и само на основу законског овлашћења. Међутим, у пракси ово уредбодавно законодавство у то време никад није било строго под законом нити се односило на тачно одређене случајеве. Под утицајем уредбодавне праксе из Првог светског рата, наставило се с јачањем уредбодавне власти и у поратној држави. Поред одступања од парламентаризма у питању избора владе односно министара које именује краљ и који не уживају поверење парламентарне већине и код одлучивања о буџету, Видовдански устав показује деформацију парламентаризма. У духу парламентарног режима, о одобравању и продужењу буџета не може да се решава мимо Скупштине, међутим, у случају распуштања Скупштине, краљ је могао указом да продужи стари буџет за још четири месеца, чиме је буџетско право Скупштине било на одређен начин ограничено.²⁸ Баш овакво решење о ванпарламентарном продужењу буџета говори да је Видовдански устав био узор једног лажног, деформисаног парламентарног режима какав срећемо и у претходном уставном стању српске државе из времена Александра Обреновића. У административном погледу земља је по Уставу била подељена на општине, срезове, округе и области као највеће административне јединице на челу с великим жупаном, с тим да оне не могу да имају више од 800.000 становника.²⁹ Подела на области је извршена према природним, социјалним и економским, а не национално-историјским критеријумима, што је доводило до разбијања национално-етнички хомогених територија и вештачког стварања јединствене нације од више нација. Особеност управне власти у овим административним јединицама је и у томе што се преплиће и са локалном самоуправом: општинском, среском и обласном у којој функционишу и одговарајући самоуправни органи. Тако се у областима, у кругу обласне управе која обухвата обласне финансије, утврђивање буџета и располагање обласним

²⁶ Видети члан 91 и 92 Устава Краљевине СХС од 1921.

²⁷ Видети члан 93 и 103 Устава Краљевине СХС од 1921.

²⁸ Видети члан 114 устава Краљевине СХС од 1921.

²⁹ Видети члан 95. Устава Краљевине СХС од 1921.

дажбинама формирају обласне скупштине и обласни одбори.³⁰ Ови органи су потчињени великом жупану који је старешина државне администрације у области, с тим да располажу и одређеним овлашћењима и функцијама у локалним пословима, питањима из оквира обласне надлежности. Тако су обласне скупштине по Уставу овлашћене да издају обласне уредбе о свим питањима из своје надлежности, с тим да је обласни велики жупан овлашћен да задржи од проглашења уредбу за коју оцени да није заснована на уставу и законима, док обласни одбор прописује правилнике и упутства ради извршења обласних уредби.³¹ Судску власт у земљи су вршили независни судови који су били организовани као првостепени, апелациони и Касациони суд за целу земљу, као највиша судска инстанца, са седиштем у Загребу. Као врховни суд земље, Касациони суд је решавао у последњем степену али и у случају сукоба надлежности између управне, грађанске или војне власти и судске власти.³² Своју приврженост демократској и грађанској традицији Видовдански устав је потврдио и у сфери људских права и слобода. Следећи праксу тадашњих устава грађанских демократија Видовдански устав је прокламовао класична права и слободе али, и по узору на тада најпознатији Вајмарски устав, и извесна социјална и економска права као израз ширења економске и социјалне демократије. Та права су ушла у Устав на захтев земљорадника, социјалиста, комуниста, републиканаца и Југословенског одбора. У овој социјално-економској сфери Устав гарантује неприкосновеност својине и слободу рада и уговарања чиме утврђује основе капиталистичког друштвено-економског система Краљевине СХС. Овим Уставом је потврђена и другачија позиција државе и то под утицајем преовлађујуће солидаристичке доктрине која је истакла у први план социјалне функције државе. У том социјалном смислу држава треба да се подједнако брине за све грађане и да им омогући да имају једнаке шансе за обављање привредне активности. У сфери ових социјално-економских права устав посебно гарантује бригу државе о општим хигијенским и социјалним условима живота, заштити мајке и мале деце, чувању здравља свих грађана, сузбијању акутних и хроничних заразних болести и сузбијању алкохолизма а посебну бригу посвећује радној снази која је такође под заштитом државе.³³ У смислу те заштите радници имају право на своје организовање ради побољшања и унапређивања свог положаја а посебно су подложни режиму законских мера

³⁰ Видети члан 96 и 98 Устава Краљевине СХС од 1921.

³¹ Видети члан 98, 99 и 100 Устава Краљевине СХС од 1921.

³² Видети члан 110 Устава Краљевине СХС од 1921.

³³ Видети члан 23 и 27 Устава Краљевине СХС од 1921.

који треба да гарантује њихову безбедност и заштиту у току процеса рада. У сфери класичних грађанских права и слобода устав гарантује како личне слободe и права, тако и политичка права и слободe. У погледу заштите интегритета грађана, Устав утврђује личну слободу и њене гаранције у случају лишења слободe и притварања, као и друга права као што су забрана прогонства из земље, неповредивост стана, тајну писма, телеграфских и телефонских саопштења, слободу кретања, слободу савести и вероисповести и др.³⁴ У политичкој сфери Устав гарантује политичка права која чине најважније тековине политичке демократије и парламентаризма. То важи пре свега за слободу штампе као класично политичко и демократско право и стуб сваке напредне државе, што треба да омогући појединцу да учествује у политичком животу. Поред ње, и бирачко право и право удруживања, зборова и договора треба да омогуће грађанину његово политичко ангажовање и учешће у обликовању државне воље и политике. Видовдански устав у целини је помињањем парламентаризма учинио велики напредак у односу на српски устав од 1903. али ни он није отишао много даље у томе, тако да је суштински остао при истом парламентарном режиму какав је био и под Уставом од 1903.

3. Укидање Видовданског устава и завођење шестојануарске диктатуре (1929) Александра Карађорђевића

Унутрашња државна и политичка ситуација у земљи након доношења Видовданског устава се све више компликовала добијајући размере једне дубоке кризе која је тражила своје разрешење. Тај период је био испуњен честим министарским кризама и сукобима политичких партија а пре свега између владе и опозиције. У заоштреној унутрашњој државној ситуацији краљ Александар Карађорђевић је видео решење државних проблема у завођењу своје личне диктатуре. Тако је 6. јануара 1929. извршио државни удар, укинуо све политичке странке и издао прокламацију у којој је објавио суспензију Устава и распуштања последње изабране Народне скупштине. Суспендовањем Устава и распуштањем Скупштине, земља се нашла у вануставном стању или, како каже Лазо Костић, то је био нови период који може да се назове међууставни јер је у њему краљ пренео законодавну власт на себе и започео владавину по

³⁴ Видети члан 7-16 Устава Краљевине СХС од 1921.

принципима апсолутистичке монархије.³⁵ Овај државни удар је учврстио лични режим Александра Карађорђевића, што је потврђено Законом о краљевској власти и врховној државној управи, и то је била монарходиктатура коју је комунистичка пропаганда оценила као суровију диктатуру и од Мусолинијеве и, касније, Хитлерове. Распуштајући Скупштину краљ Александар је у маниру лукавог политичара и демагога објавио да између њега и народа не сме више да буде посредника, да преузима пуну политичку одговорност за судбину земље и постаје носилац целокупне власти у земљи. Јачање краљеве власти је још више учврстило унитаризам и централизам земље што је добило и своју формалну потврду у новом називу државе – Краљевина Југославија – који је утврђен доношењем Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја. Овај период вануставне владавине је карактеристичан и по томе што су закони брзо мењани, политичка права нису уопште постојала и признавана, а суспендовањем независности чланова Главне контроле и Државног савета, управна власт је била ослобођена сваке контроле.³⁶ Унитаристичко уређење земље је прерушено у привлачну идеју интегралног југословенства која је била по мери оних који су били југословенски настројени, док је подела земље на девет бановина имала да задовољи федералисте, мада се убрзо показало да то није задовољило ни једне ни друге. По поменутом Закону, ни подела земље на бановине (иако је била дело краља Александра) није ишла на руку Србији. Она је изведена према географском критеријуму, при чему су главне реке, односно речни сливови у тим подручјима били основ за формирање бановина. Избегавајући етничке критеријуме и груписање, ова подела је највише погодила српски народ који се тако истопио, поделио чак у шест бановина. Нарочито су бановине компликовале ионако тешку политичку и државну ситуацију у земљи и продубиле њену кризу. Оне су само помогле учвршћивању националног унитаризма и државног централизма преко бана кога је постављао краљ и коме је лично и одговарао. Период неуставног стања није могао да траје вечито. Он је трајао нешто више од две и по године и, по Лази Костићу, унапред је био одређен као привремен и прелазан, па су по њему и многи закони, тада донети, имали за циљ да припреме терен за ново уставно стање.³⁷

³⁵ Проф. др Лазо М. Костић, Коментар Устава (југословенско уставно право) Сабрана дела, трећи том, ЗИПС, Српска радикална странка, Београд, 2000. стр. 19.

³⁶ Ибид стр. 19.

³⁷ Проф. др Лазо М. Костић, Коментар Устава (југословенско уставно право) Сабрана дела, трећи том, ЗИПС, Српска радикална странка, Београд, 2000. стр. 19.

4. Доношење Устава Краљевине Југославије од 3. септембра 1931. (Септембарски устав) и враћање земље на позиције уставне монархије

Под притиском унутрашњих и спољашњих прилика се показало као нужно да се обнови уставни живот у земљи, макар и у ограниченом виду. И као што је краљ Александар вануставно стање својим актом завео, тако га је и укинуо и напустио компромитовани монархистички апсолутизам доношењем новог устава. Зато се овај Устав назива октроисаним јер је народу подарен од краља а није донет од Народне скупштине. Овај Устав, донет „с вером у Бога и срећну будућност Краљевине Југославије“³⁸ је имао да стави тачку на краљеву вануставну владавину и да његовој диктатури да уставну форму. Он је такође требало под изговором очувања „народног јединства и државне целине“ да омогући започињање нове краљеве политике, сличне оној старој националној и државној, коју је до тада водио. Зато овај Устав од 1931. није значио корак напред у развоју југословенске уставности нити враћање на позиције Видовданског устава што се очекивало. Овим Уставом земља је добила Народно представништво, али не и парламентаризам јер су политичке странке и даље биле (осим режимске) забрањене, а без њих нема услова за његово функционисање.³⁹ По Септембарском уставу знатно је ојачана позиција краља на уштрб парламента и парламентаризма. Формално је утврђена троеобна власт оличена у Народном представништву, краљу и судству мада је стварно функционисало јединство власти у коме је доминирао утицај владара. Краљ је био одлучујући државни фактор и од њега је зависила организација и деловање осталих власти. Он је и даље шеф државе и представља је у земљи и ван ње, закључује уговоре, оглашава рат, закључује мир, командује војском, именује државне службенике и др. али поред управне власти врши и законодавну власт са народним представништвом и у том својству има право законодавне иницијативе и законодавне санкције (потврђивања и проглашавања закона), да сазива Народно представништво у редовни и ванредни сазив, отвара и закључује његове седнице и распушта га, као и што у судству има право именовања судија и право

³⁸ Видети Краљев проглас у Службеним новинама Краљевине Југославије од 3. септембра 1931.

³⁹ Драгослав Јанковић, Марко Марковић, Државноправна историја Југославије, треће издање Београд, 1987. стр. 392.

амнестије и помиловања.⁴⁰ Устав уводи дводомно Народно представништво са Народном скупштином и Сенатом, чиме је још више повећан утицај краља јер је половину сенатора он именовао, док се друга половина бирала. Избор сенатора се вршио према Закону о избору сенатора од 30. септембра 1931. који је предвиђао њихов мандат од шест година уз парцијално обнављање половине чланова сваке треће године.⁴¹ Сенатори нису могли да буду млађи од 40 година а ова установа је замишљена да буде противтежа скупштинској већини и средство утицаја краља на државну политику. Што се тиче Народне скупштине, она је бирана општим, једнаким и непосредним гласањем, с тим да су бирачко право уживали југословенски држављани осим активних официра, подофицира и војника под заставом и активних државних чиновника који нису уживали пасивно бирачко право, да се кандидују за сенаторе и народне посланике.⁴² За разлику од Видовданског устава где је Народна скупштина уживала широко право законодавне иницијативе, сада по Септембарском уставу је оно сужено. Тако право подношења законског предлога припада сваком члану Народног представништва чији предлог писмено подржи најмање петина чланова Сената односно Народне скупштине.⁴³ У духу равноправности домова, и Сенат и Скупштина располажу једнаким правом законодавне иницијативе тако да се законски предлог који усваја Скупштина упућује Сенату на усвајање и обрнуто па се за пуноправно доношење закона тражи да га усвоје у истоветном тексту оба дома. Краљева законска иницијатива се реализује преко појединих министара а због краљеве неодговорности и све његове акте премапотписије надлежни министар, односно Министарски савет, при чему влада по правилу и предлаже те акте.⁴⁴ Управну власт врши краљ преко Министарског савета који сачињавају председник и министри које именује и разрешава по својој вољи. Тако је влада била у потпуности под краљевим утицајем па министри нису одговарали пред Народном скупштином, већ једино пред краљем од кога су једино зависили. Поред ове одговорности, министри су и кривично одговорни по оптужби краља и Народне скупштине за повреде Устава и закона учињене у вршењу службене дужности. Министарски

⁴⁰ Видети члан 26-32 Устава Краљевине Југославије од 1931. објављен у књизи Душана Мрђевића Устави и владе Кнежевине Србије Краљевине Србије Краљевине СХС – Краљевине Југославије (1835.1941), Нова књига, Београд, 1988. стр. 249-265.

⁴¹ Владимир Килибарда, Политички и уставни системи, практикум, На

⁴² Видети члан 54, 55, 57 и 58 Устава Краљевине Југославије од 1931.

⁴³ Видети члан 63 Устава Краљевине Југославије од 1931.

⁴⁴ Проф. др Лазо М. Костић, Коментар Устава (југословенско уставно право) Сабрана дела, трећи том, ЗИПС, Српска радикална странка, Београд, 2000. стр. 92.

савет је вршио управну власт и био овлашћен да издаје уредбе за примену закона, док је уредбе са законском снагом могао да издаје само краљ. Он је био овлашћен да привремено и суспендује уставне и законске прописе у случају рата, мобилизације, нереда и побуне који доводе у питање сигурност државе и захтевају предузимање неопходних ванредних мера.⁴⁵ Као и претходни, и овај југословенски Устав од 1931. садржи скалу основних грађанских права и дужности па може да се каже да спада у ред либерално-демократских устава. То се види и по томе што је овој материји посветио читав одељак (одељак II) у коме је груписан корпус постојећих и утврђених права и слобода. Устав не мења концепцију људских права и слобода утврђену Видовданским уставом, али у социјално-економској сфери изоставља нека од раније утврђених социјалних и економских права. Његове одредбе о овим правима су сажетије и без наглашавања социјалне и солидаристичке доктрине која је очигледно инспирисала творце Видовданског устава када су регулисали материју социјалних и економских права. Поред ових социјално-економских права Устав предвиђа и друга, пре свега лична и политичка, као једнакост грађана пред законом, личну слободу, забрану изгнанства из државе, неповредивост стана, слободу вере и савести, слободу штампе, збора и договора и др. Особеност овог Устава је у томе што ова права гарантује само у границама закона, што су она вредела само у принципу јер је законодавац био овлашћен да детаљно регулише та права грађана, да им утврди садржину и границе а тиме и да их ограничи па чак и укида.⁴⁶ То је произашло из тзв. каучук-параграфа који су остављали могућност злоупотребе прокламованих права и њиховог ограничења (и забрањивања) онда када то нечији интереси налажу. Тако је, рецимо, зајемчена лична слобода и забрањен притвор и лишење слободе „осим у случајевима које је закон предвидео“,⁴⁷ што је значило да оно што је уставом признато може бити одузето актом мање правне снаге какав је закон, а што је правно апсурдно и неприхватљиво. Устав од 1931. је задржао постојећу административно-територијалну поделу земље на бановине, срезове и општине, с тим да су бановине и даље формиране према географским критеријумима и носиле имена најважнијих река и речних сливова којима гравитирају. Бановине су по Уставу и управне и самоуправне јединице јер врше и управну власт али уживају и самоуправу, решавају о питањима која се тичу њиховог

⁴⁵ Видети члан 116 Устава Краљевине Југославије од 1931.

⁴⁶ Драгош Јевтић – Драгољуб Поповић, Народна правна историја, Савремена администрација, Београд, 1997. стр. 244.

⁴⁷ Видети члан 5 Устава Краљевине Југославије од 1931.

локалног живота. На челу бановина се налази бан као представник врховне државне власти кога на тај положај поставља краљ на предлог Министарског савета и он је овлашћен да својим уредбама уређује поједина питања али и да обуставља акте бановинске самоуправе и њених органа (бановинских већа и одбора).⁴⁸ Септембарски устав је предвиђао да у поступку уставне промене равноправно учествују и одлучују и краљ и Народно представништво са Скупштином и Сенатом, али то није испоштовано у пракси уставне ревизије. Зато је за овај устав карактеристично да се мењао два пута, али не по утврђеном поступку уставне ревизије, већ се може рећи супротно том поступку. Прва од тих уставних ревизија се односи на успостављање Бановине Хрватске, што је извршено доношењем уредбе о Бановини Хрватској, дакле не актом законодавне већ извршне власти. Стварање Бановине Хрватске је био одлучан ударац слабљењу и онако крхке Југославије, водило је њеној федерализацији као последици хрватске снаге и слабости српске стране да се томе одупре. Уредба о оснивању Бановине Хрватске је проистекла из хрватско-српског споразума (Драгише Цветковића и Влатка Мачека) или боље рећи ултиматума Хрвата да им се учине тражени уступци како би и даље остали у Југославији. Овом уредбом је Бановина Хрватска добила широка и значајна овлашћења у области пољопривреде, трговине и индустрије, шума, рудника, грађевина, социјалне политике, народног здравља, физичког васпитања, правде, просвете и унутрашње управе. Оваквим уставним положајем и надлежностима Бановина Хрватска је била двоструко привилегована, што се с правом истицало са српске стране. Она је прво имала једну сферу, делокруг послова које је самостално вршила и у који није могла да се меша централна државна власт а тиме ни Србија, али је с друге стране преко својих представника у централној државној власти могла и мешала се у одлучивање о оним државним питањима Југославије па и Србије која су спадала у делокруг централне државне власти. На челу Бановине Хрватске је био њен бан као наредбодавни фактор бановинске власти кога је на тај положај постављао краљ и коме је (као и Сабору) одговарао.⁴⁹ Поред бана, највиши орган власти у Бановини је Сабор који врши законодавну власт и чије заступнике бира народ општим, једнаким, непосредним и тајним гласањем. Сабор је сазивао и распуштао својим указом краљ а његове одлуке је такође потврђивао краљ уз премапотпис

⁴⁸ Видети члан 84, 86 и 93 Устава Краљевине Југославије од 1931.

⁴⁹ Драгош Јевтић – Драгољуб Поповић, народна правна историја, Савремена администрација, Београд, 1997. стр. 262

бана.⁵⁰ Бановина хрватска је имала и свој аутономни делокруг послова који је обављала преко бана, Сабора и банске управе која се делила на једанаест одељења и која су наликовала на ресорна министарства.⁵¹ Судску власт у Бановини су вршили судови у складу са законом и принципима који су важили за судски систем Краљевине Југославије. Као што је био споран основ (оснивање Бановине Хрватске) и неодређена њена надлежност, тако су постојале и контроверзе у погледу њеног државно-правног положаја. Углавном преовлађује као прихватљиво објашњење њеног положаја то да је она по свом уређењу негде на средини између државе и административно-територијалне области у држави.⁵² Постоји опет и гледиште по коме Бановина Хрватска није била обична административна јединица или нешто мало више од ње, већ да је била и елемент асиметричности у државном уређењу земље. То се тумачи и жељом Хрвата за формирањем посебне федералне јединице у савезној држави, што би водило федерализацији или, боље рећи, конфедерализацији државе и продубљивању свих оних болних противуречности од којих је патила и због којих је на крају и пропала Краљевина Југославија. Поред уставне ревизије извршене поводом Бановине Хрватске, друга промена устава од 1931. извршена такође неуставним путем, мимо поступка предвиђеног за уставну ревизију је била она извршена фактичким путем, 27. марта 1941. Тада је извршен државни удар, смењена влада Цветковић-Мачек и Намесништво на челу с принцем Павлом Карађорђевићем а краљ Петар II Карађорђевић се прогласио пунолетним и без сагласности Народног представништва изменовао нову владу.

⁵⁰ Ибид стр. 262

⁵¹ Ибид стр. 262

⁵² Видети Фердо Чулиновић, Државноправни развитак Југославије, Загреб, 1963.

ДЕО ПЕТИ

ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ

ГЛАВА ПРВА

СУВЕРЕНОСТ ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ

1. СУВЕРЕНОСТ КАО НАЈБИТНИЈЕ СВОЈСТВО ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ

Сувереност је једно од оних питања правне теорије о држави које је највише дискутовано, али не и до краја решено. То би тако и било да је остало само правно питање, али је оно због саме природе и осетљивости власти добило и политичке импликације и, како каже проф. Р. Лукић, постало највише дискутовано и спорно питање у теорији државе.¹ Отуда и многобројна правна гледишта и тумачења суверености која дају различите одговоре на то шта је она: да ли уопште постоји или не, одакле потиче, ко су њени носиоци (субјекти), да ли је правно ограничена, итд. Сувереност је пре свега битно обележје државе (њене власти) па се превасходно и везује за њу. То је феномен који прати развој модерне државе (с краја XVI века) када се услед кризе и ишчезавања папског ауторитета отворио проблем дислоцирања моћи односно власти. Уместо традиционалног појма ауторитета сада се дошло до новог појма и назива суверености. То је, истина у изворном значењу, такође једна врста ауторитета, и то оног апсолутног, само што се више не везује за Бога или папу као његовог земаљског изасланика, него се смешта унутар политичке заједнице.² Зато је исправније рећи да се ту више не ради о ауторитету него о власти – „коначној и апсолутној власти“ – која не може бити изван заједнице.³ Од тада (захваљујући тој еволуцији) па и сада, власт се превасходно препознаје и одређује по суверености и таква власт која је суверена

¹ Др Радомир Д. Лукић, Теорија државе и права, Савремена администрација Београд, 1964. год. стр. 95.

² Јован Комшић, Теорија о политичким системима, Институт друштвених наука, Београд, 2000. год. стр. 185-186

³ Hinsley, H.F. Суверенитет, Аугуст Цесарец, Загреб, 1992. год. стр. 9.

је онај трећи елемент – поред људи и земљишта - који мора да постоји у свакој држави.⁴

Власт је битан елемент по коме се држава издваја и разликује од других друштвених заједница (школе, цркве, породице и сл.) и то тако да је у односу на све њих (и њихове власти) највиша и неприкосновена или, једноставно речено, суверена. С правног гледишта, државна власт се дефинише као највиша у оквиру једне државе, и то њено својство да на одређеној територији буде највиша се и назива сувереност. Сувереност је откриће модерне политичке и правне теорије и везује се за име Жана Бодена, истакнутог француског правног и политичког писца и теоретичара државе с краја XVI века. Од њега па до данас та реч код многих изазива дивљење и страхопоштовање. Но има и оних за које та реч не звучи ни мало пријатно, него штавише изазива и непријатне асоцијације. Тако рецимо Ф. Нојман на њу гледа као на главног кривца за национализам, империјализам и тоталитаризам.⁵ Но у сваком случају, заслугом већ поменутог Бодена⁶ (још крајем XVI века), државна власт је дефинисана као суверена власт која не зависи ни од које друге власти нити може бити правно ограничена. Тако је држава стекла постојећи ауторитет онда када јој је призната и додељена сувереност. Но до ње држава није дошла ни лако ни брзо јер је било и оних који су тврдили и доказивали да то не припада њој него неком другом, пре свега цркви. Таква мишљења су била владајућа у феудалној епохи јер је тада држава била у сенци цркве па се и сматрало да је црквена власт виша и јача од државне-дакле да је она суверена. Зато је и сва власт, по том феудалном схватању, долазила од Бога и вршила се у његово име. Тек са јачањем и осамостаљивањем државе у епохи апсолутних монархија јавља се интелектуални и политички покрет за осамостаљивање државне од црквене власти и за успостављање њене неприкосновености. Управо заслугом Боденове теорије државне (монархистичке) суверености, државна власт се проглашава правно неограниченом и неприкосновеном и то тако да значи апсолутно право њеног титулара да се стави изнад свих, па чак и изнад самог правног поретка. Иако је својим учењем о монархистичкој суверености оправдавао монархијски апсолутизам, Боден се с правом сврстава у утемељиваче модерне теорије о суверености.

⁴ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8. БИГЗ, СКЗ Југославијапублнк, Београд, 1990. год. стр. 30.

⁵ Франц Нојман, Демократска и ауторитарна држава, Напријед, Загреб, 1974. год. стр. 109.

⁶ Видети: Jean Boden, Les six livres de la Republique, Париз, 1923. год.

2. ПОЈАМ И ОБЕЛЕЖЈА СУВЕРЕНОСТИ

Као што сувереност државе, њене власти није лако настала тако и од њених присталица није на исти начин ни схватана и дефинисана нити су јој приписивана иста својства, односно обележја. Но и поред свих тих различитих дефиниција суверености, могло би да се каже да сувереност с правног гледишта, као битно својство државне власти, означава то да је та власт у границама своје области, или боље рећи државне територије највиша и као таква неограничена и недељива. Но о самим њеним елементима и обележјима међу правним теоретичарима постоје уочљиве разлике. Тако великан наше (српске) правне мисли и наш највећи правни писац и теоретичар државе, Слободан Јовановић, под сувереношћу у правном смислу подразумева највишу и неограничену власт, ону која није везана никаквим законом. По њему, то је њена једина и права карактеристика, док су све друге споредне и изведене.⁷ Зато се суверености по Слободану Јовановићу непотребно придају као њена обележја: надмоћност, неодговорност, независност, недељивост и др. Тако када се каже да сувереност државне власти значи њену неодговорност, независност или недељивост, све то није ништа ново за њу и све се то изводи из њеног основног својства да је највиша и неограничена и да није везана никаквим законима. Интересантно гледиште о суверености и њеним обележјима има и наш актуелни уставни писац Ратко Марковић. По њему, сувереност државне власти обухвата три својства и то: независност, непрекидност и недељивост⁸, при чему би независност значила да држава није потчињена никаквој вишој од ње власти (како унутрашњој, тако и спољашњој), док би непрекидност значила да она стално траје, без обзира на то што се њени носиоци мењају. На крају, недељивост би означавала да је то увек једна власт, чак и када се врши посредством више органа.⁹ За разлику од њега, доајен наше модерне теорије државе и права, проф. Радомир Лукић, мало другачије дефинише појам суверености и њене елементе. По њему, сувереност подразумева правну неограниченост државне власти¹⁰ и она обухвата два принципа: независност и супрематију државне власти, а не рецимо и недељивост коју помиње проф. Ратко Марковић.

⁷ Слободан Јовановић, О суверености, уводно предавање из државног права, штампарија Светозара Николића, Београд, 1897. год. стр. 3

⁸ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. год. стр. 178.

⁹ Ибид, стр. 178.

¹⁰ Др Радомир Д. Лукић, Материјал за изучавање теорије државе и права, I део, Увод у теорију државе, Научна књига, Београд, 1952. год. стр. 92.

3. ПРАВНА НЕОГРАНИЧЕНОСТ (ОГРАНИЧЕНОСТ) СУВЕРЕНОСТИ

Као што нема сагласности међу теоретичарима права око тога шта је сувереност и која су њена обележја, тако постоје и неслагања око тога да ли је сувереност у правном смислу неограничена или је ипак подложна извесним ограничењима. Иако сувереност у правном смислу значи највишу и неограничену власт, то ипак данас не би требало узимати буквално. Сувереност се понекад још схвата на стари (Боденов) апсолутистички начин и тако незаслужено поистовећује са модерним видом самовлашћа. Иако је сувереност још увек највише и најбитније својство државе и њене власти без кога она не може да постоји, ипак треба ублажити неке претераности које су још присутне у гледању на ово битно правно (државно) питање. У том погледу звуче поучно упозорења проф. Лукића да сувереност не може да се остварује апсолутно¹¹ и да сувереност у правном смислу представља неограниченост државне власти, али да је у друштвеном смислу држава и њена власт ипак ограничена јер ни у друштву није ништа апсолутно, већ је све подложно променама. Такво гледиште о суверености дели и наш угледни предратни правни писац Ђорђе Тасић када тврди да сувереност државе као израз апсолутне и недељиве власти има више историјску него актуелну вредност и да се она другачије схвата у једној него другој епохи.¹² По њему сувереност не значи буквално апсолутну власт и она (држава) није неограничена у својој власти да ради шта хоће, већ је само правно највиша и најјача.¹³ Тако би држава изнутра била ограничена тиме што је стављена у границе права, а споља, у међународним односима, ограничена потребама заједничког живота. Овако гледано може да се закључи да држава више није суверена на начин како се то до сада традиционално узимало. При томе сувереност се све више оспорава и као правна неограниченост и невезаност јер се тврди да никад и није значила апсолутну неограниченост државне власти, јер таква не постоји и не значи да држава принципијелно није везана правом.¹⁴

Сувереност се, тако, као обележје заједнице која располаже неограниченом влашћу, сматра остатком прошлости. По проф. Печујлићу,

¹¹ Ибид, стр. 129.

¹² Др Ђорђе Тасић, Увод у правне науке, Увод у право – Хрестоматија – грађа за испит, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1991. год. стр. 25.

¹³ Ибид, стр. 26.

¹⁴ Др Феодор Тарановски, Енциклопедија права, Увод у право – Хрестоматија – грађа за испит, Правни факултет Универзитета Београд, Београд, 1991. стр. 103.

она (сувереност) на одређеној територији данас драматично и очигледно долази у сукоб са процесима међународне глобализације и интернационализације.¹⁵ Под утицајем тих интеграционих процеса у међународној заједници сматра се да је ослабљена унутрашња сувереност јер више није усредсређена на једном месту, него је подељена између бројних националних, регионалних и међународних институција.¹⁶

4. ТЕОРИЈА О СУВЕРЕНОСТИ

Као што нема сагласности о појму и елементима суверености, тако историјски гледано постоје и контроверзе и неслагања око порекла и носилаца суверености. Сувереност државе и њене власти се помиње тек од XVI века заслугом Бодена као утемељивача државне (монархистичке) суверености, што значи да је до тада уместо државе неко други био суверен. Тако се као најстарија појавила прво теократска теорија о носиоцу суверености која се дуго одржала и то све до буржоаских револуција и модерне (грађанске) државе и доктрине која је прогласила да је сувереност битно обележје државне власти. По овом теократском учењу, суверен је Бог и сва власт долази од њега. То учење најбоље илуструју речи светог Павла „да нема власти да није од Бога, а власти што постоје од Бога су установљене“.¹⁷ Бог је извор живота, оличење лепоте и добра и творац света из „ничега“. Постоје разне варијанте теократског учења од којих се пре свега издвајају: она о божанском натприродном праву по којој Бог непосредно одређује владара као носиоца суверености на земљи и она друга, умеренија, по којој власт долази од Бога али не и њени извршиоци. То је савременија и ублажена варијанта средњовековне (Аугустинове) схоластике по којој су држава (и право) и њена власт дело људи – пре свега монарха као творца државе.¹⁸ То је становиште Томе Аквинског који је заступао савременије теолошко учење с тим да је монархистичку државу и монархову власт (у духу владајућег хришћанског погледа на свет) изводио из божје воље. Оваква божанска власт која је дата у руке монарха била је основ апсолутистичке монархије у којој је монарх

¹⁵ Мирослав Печујлић, Савремена социологија (Стара и нова слика света), НИУ, „Сл. лист СФРЈ“, Београд, 1991. год. стр. 229.

¹⁶ Ибид, стр. 229.

¹⁷ Посланица светог апостола Павла Римљанина (зач. 111), Свето писмо Нови завјет, Свети архијерејски Синод српске православне цркве, Београд, 1998. год. стр. 316.

¹⁸ Видети: др Милован Марковић – др Васо Меденица, Социологија, Приштина, 1998. год. стр. 28-29

био неодговоран а његова власт неограничена. Тако се дошло и до следеће легитимистичке теорије о суверености по којој се власт (сувереност) усредсређује у монарху и ту се управо ради о апсолутистичкој монархији у којој је монархова власт јединствена, стална, неодговорна и неутуђива. Ту теорију о монархистичкој суверености је утемељио Боден, као присталица апсолутистичке монархије, а њу је у пракси најбоље илустрovala чувена самоуверена фраза Луја XIV: “Држава, то сам ја“. Тако се преко Бога и владара сувереност полако спуштала на земљу и добијала земаљско утемељење и оправдање, а за то су биле заслужне нове друштвене (револуционарне) прилике и нова теоријска схватања. На изласку из средњег века државе се полако ослобађају како зависности од папе, тако и од цара¹⁹ што је имало за последицу да је наспрам теорије државне суверености настала једна нова теорија. То је теорија друштвеног уговора или народне суверености која се највише везује за Русоа и његово револуционарно учење. Док су теорију државне суверености створиле присталице апсолутне монархије, дотле су ову другу (народне суверености) створили њени противници.²⁰ Ова теорија народне суверености је утврдила нови основ власти и то тако да власт више није божја, него људска, да је враћена људима (њиховој заједници) и њен основ је друштвени уговор којим су се људи, у интересу свог опстанка, одрекли својих права у корист друштвене заједнице. Овим уговором, удруживањем грађана се ствара једно заједничко политичко тело које је суверено, а то је народ²¹ који има своју општу вољу и у друштву све има да буде према тој општој вољи. Та општа воља народа није противна слободи појединца јер је сваки појединац ушао у састав збирне народне личности и кроз њу сам собом управља. Тако сувереност по Русоу није ништа друго него остваривање те опште воље народа. Та општа воља народа, та његова сувереност се изражава у закону па је тако сам народ позван да непосредно доноси законе, чиме се Русо залаже да представничку демократију треба одбацити и уместо ње применити непосредну демократију по обрасцу античке демократије каква је постојала у градовима-државама (полисима). Како каже проф. Јован Ђорђевић, Русо (и француска револуција) је заслужан у томе што је демократизовао сувереност преносећи је на народ да би касније

¹⁹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ, Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 138.

²⁰ Ибид, стр. 139.

²¹ Жан Жак Русо, Друштвени уговор – о пореклу и основама неједнакости међу људима, Просвета, Београд, 1949. год. стр. 9.

буржоазија ту сувереност предала нацији.²² Русоова теорија народне суверености је имала велики политички и идеолошки утицај у своје време; припремила је духове за револуцију и била духовно упориште пре свега француске револуције и њених вођа који су се највише ослањали и угледали на њу. Иако политички веома привлачна и популарна, она је по нашем Слободану Јовановићу нетачна јер се може примити само као политички, али не и као правни принцип.²³ Дакле, народ би могао да буде суверен само у политичком, али не и у државно-правном смислу. То је зато што само држава има правну личност а не и народ који је неорганизована маса и неспособан за јединство воље у правном смислу.²⁴ Иако нема правну личност, народу се не може порећи да има одређене тежње о којима и државна власт и њени органи морају да воде рачуна када утврђују државну политику и доносе најважније законе и друге одлуке. То би значило да је народ за државу важан у том смислу да она мора да уважава његове интересе и да их формулише као своје најважније циљеве. Сувереност народа је творевина револуције и та Русоова идеја само у одређеној историјској ситуацији показује да је народна воља суверена. Народ по Слободану Јовановићу нема правну личност нити своју заједничку вољу, односно само изузетно има ту заједничку вољу, која је тада и јединствена и то углавном када му прети опасност од спољашњег непријатеља.²⁵ Поред изложених теорија о суверености и њиховом носиоцу, постоје још неке новије, такође интересантне теорије које је корисно поменути. То су пре свега теорија националне суверености (која ће бити ближе изложена упоређивањем са народном сувереношћу) али и парламентарне суверености као и теорија о суверености права. Сувереност парламента је традиционална теорија која је израз посебног енглеског политичког развоја²⁶ и схватања о парламенту као најважнијем државном органу, оном који доноси законе. У духу енглеске парламентарне традиције, парламент се развио и успоставио као орган који искључиво доноси законе. По томе онај ко доноси законе би и био носилац суверености. Дакле, суштина суверености се огледа у законодавној власти

²² Проф. Јован Ђорђевић, Политички систем, Савремена администрација, Београд, 1988. год. стр. 442.

²³ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8. БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 137.

²⁴ Ибид, стр. 135.

²⁵ Слободан Јовановић, Политичке и правне расправе, друга свеска, књижарница Геца Кон, Београд, 1910. год. стр. 55-56

²⁶ Проф. Јован Ђорђевић, Политички систем, Савремена администрација, Београд, 1988. стр. 696.

парламента, а то значи да парламент има врховну и апсолутну власт. Ово схватање о суверености парламента је последица енглеске доктрине и праксе која не разликује уставотворну од обичне законодавне власти и где парламент као суверен орган има власт да одлучи о томе шта је устав и шта улази у њега, као и да решава о његовој промени исто онако као да се ради о обичним законима.

Правна сувереност или сувереност права се појавила као реакција на државну сувереност исто као што је и ова својевремено потисла народну сувереност.²⁷ По овој теорији, државна сувереност не постоји и не сме да значи да власт није ограничена правним поретком.²⁸ Зато је државна сувереност противправни појам јер је право најважније, стоји изнад свих и тражи да сви буду под правним поретком. Правна сувереност инсистира на примату права над државом а не обрнуто; полази од правне норме као основног појма државног права која извлачи своју важност из саме себе, односно неке више (највише) норме, а не из државе. Дакле, право постоји пре државе и стоји изнад ње јер га она не доноси, већ неко други, нека највиша правна норма. Иако интересантна, ова теорија није тачна из два разлога. Прво, ако право доноси неко други а не држава, онда би он био суверен јер и ту највишу (пра норму) мора неко да донесе. И друго, ако би изузетно и постојале норме које настају из саме себе, односно изводе из себе важност и обавезност, онда то не би биле правне, већ неке друге, пре свега моралне норме које важе независно од ауторитета државне власти.²⁹ Као што се види, ова теорија је покушала да сувереност са државне пренесе на право, а у томе није успела јер се њоме претпоставља одвајање (и супротстављање) државе од права, а они се (по ономе што до сада знамо) не могу одвојити једно од другог.³⁰

5. РАЗЛИКОВАЊЕ НАРОДНЕ ОД НАЦИОНАЛНЕ СУВЕРЕНОСТИ

Иако постоје различите теорије о носиоцима суверености, с правом се истиче да је сувереност основно и најважније обележје државе и њене власти и да се пре свега на њу односи. Суверена власт је стварно власт која стоји изнад сваке друге власти на једној територији; она, дакле, није потчињавање никаквој, ни спољашњој ни унутрашњој, власти. Го-

²⁷ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославија публик, Београд, 1990. год. стр. 140.

²⁸ Ибид, стр. 140.

²⁹ Ибид, стр. 141.

³⁰ Ибид, стр. 141.

ворити о несuverеној држави је нешто апсурдно и контрадикторно јер док буде државе, биће и њене суверености јер једно без другог не иду. Но има и таквих теорија које помињу несuverеност државе. Томе највише нагињу немачки правни теоретичари који одбацују сувереност као правну карактеристику државне власти, тврдећи да несuverене државе могу да постоје исто као и оне друге, суверене.³¹ Таква гледишта, ма колико занимљива, данас су споредна и у мањини, тако да међу европским (и светским) правним школама и теоријама преовлађују оне које сматрају да се сувереност везује за државу и њену власт. Зато је и теорија о суверености државе постала најраспрострањенија од 16. века па до данас. Она је прекретница у људском размишљању о томе где треба тражити средиште власти; значи, једну земаљску преокупацију, окретање људима и њиховој заједници (држави) па се власт сада везује за државу, а не Бога или неку другу, овоземаљску, силу. Том демистификовању суверености, њеном одвајању од Бога, али и свемоћног појединца на земљи који никоме не одговара, много је помогла теорија друштвеног уговора.

Она је (како је речено) пре свега заслугом револуције демократизовала сувереност и то је било то чувено Русоово учење о народној суверености, да би касније буржоазија ту сувереност померила у другом правцу и подарила је нацији. Зато, када се говори о народној суверености, мисли се на то да сувереност припада народу док, када је реч о националној суверености, сувереност припада нацији. Но као реакција на теократско схватање суверености, и једна и друга сувереност и народна и национална, постале су аксиом модерне демократске државе.³²

Иако језички (терминолошки) блиски и слични јер потичу од сличних базичних појмова, народ и нација представљају два различита нивоа у развоју људске заједнице. Народ се као заједница налази између племена и нације³³, док би нација била нешто више и развијеније; један посебан ентитет, више од обичног скупа грађана. Док је народ проста величина или скуп појединаца, дотле је нација апстрактни и недељиви ентитет и нешто више и у духовном смислу. То би (како каже А. Смит) била људска популација са заједничком историјском територијом, митовима и историјски сећањима те заједничком јавном културом, економијом и заједничким правима и дужностима свих припадника.³⁴ Овакво различито одређење народа и нације утиче и на разликовање народне од нацио-

³¹ Ибид, стр. 176.

³² Павле Николић, Уставно право, Пословни биро д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 226.

³³ Др Милован Марковић – др Васо Меденица, Социологија, Приштина, 1998. год. стр. 200-201.

³⁴ Antoni D.Smit, „Национални идентитет“, „XX век“ Београд, 1998. стр. 29-30.

налне суверености. Код народне суверености суверен је народ, односно сви грађани у њему, тако да свако појединачно има и врши део суверености. Узет као скуп грађана, народ има, односно ствара, општу вољу која је суверена и не може се преносити на другога. Дакле, сам народ је суверен, и по Русоу, њега не може нико да представља до он сам себе. Овако схваћена сувереност претпоставља да се само власт може преносити, али не и воља. Дакле, код ове народне суверености народ је носилац суверености, он има ту општу вољу која је суверена (и у друштву све има да буде по тој вољи) с тим да власт може да се пренесе на другога, да се неко други „овласти“ да ту власт врши у туђе име. Наспрам ње, национална сувереност претпоставља да је суверен не појединац (удружен у народу), него нација. Нација је тековина развоја модерне капиталистичке државе која је разбила сваку врсту локализама; извела појединца из провинцијског живота и сместила га у ширу друштвену, економску, културну и политичку ситуацију која се означава као нација и која се препознаје по томе што је то посебно биће које има и своју свест другачију од оне која је постојала у народу и ранијим примитивним заједницама (племенима и сл.). Сада нација има вољу коју делегира својим представницима који су самостални у изражавању те воље.³⁵ Нација је недељива целина, различита од појединаца који је сачињавају. Она је једино суверена па грађани у њој не могу сами да врше сувереност него само да представљају суверену вољу нације.³⁶ Пошто сувереност припада нацији као колективној личности то она мора да има своје представнике преко којих врши ту сувереност³⁷, док код народне суверености сваки појединац има део те суверености и сам је непосредно врши. Зато теорија народне суверености претпоставља непосредну демократију, док теорија националне суверености претпоставља представничку демократију. Та представничка демократија значи да се суверена власт врши посредством представника које народ бира захваљујући свом бирачком праву које остварује на слободним и непосредним изборима. И управо главни задатак те демократије је да омогући да се изрази права воља грађана (бирача) и да они изаберу праве представнике који ће на најбољи начин да врше њихову вољу.³⁸ Но проблем представничке демократије је у томе што не може на задовољавајући начин да реши однос између бирача и њихових представника па по квалитету вршења власти (суверености) заостаје за

³⁵ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 226.

³⁶ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. год. стр. 183

³⁷ Ибид, стр. 183

³⁸ Ибид, стр. 186

непосредном демократијом где је успостављено јединство субјекта и објекта власти, где скупштина свих грађана чини једину институцију власти и где се у правом смислу остварује јединство свих државних функција.³⁹ Како је непосредна демократија идеал који је пожељан али и тешко остварљив (и то само у малим заједницама) а представничка демократија је нужност савремене простране и многољудне државе, то се прибегава комбинацији једног и другог па се успешно примењује полунепосредна демократија. То би био такав систем у коме суверену власт врше изабрани представници грађана али и сами грађани непосредно-путем институција непосредног одлучивања (иницијативе, референдума и сл.) чиме се практично на једном месту комбинују добре стране и једног и другог облика демократије.

6. УСТАВИ И ЊИХОВ ОДНОС ПРЕМА ПИТАЊУ СУВЕРЕНОСТИ

Како у теорији постоје разлике по питању суверености и њених носилаца, то се и у уставној пракси одражава у различитим уставним решењима од једне до друге земље. Или, простије речено, једни устави (и земље) се опредељују за једну, а други за другу врсту суверености. Иако је сувереност основно својство државе, како каже проф. Р. Марковић, мало је устава који помињу да је држава суверена, при чему се већина по овом питању тако поставља да одређује титулара суверености у држави.⁴⁰ У те ретке уставе који помињу сувереност државе спада рецимо наш бивши Устав СР Југославије од 1992. год.⁴¹ (када дефинише СР Југославију као суверену савезну државу засновану на равноправности грађана и равноправности република чланица) али и неки ранији устави (Устав Албаније од 1928. или Финске од 1919) као и неки устави бивших социјалистичких држава. Тако рецимо Устав Социјалистичке Републике Румуније од 1965. год. каже да је: „Социјалистичка Република Румунија суверена, независна и јединствена држава трудбеника града и села.“⁴² По правилу сви револуционарни устави су привржени народној суверености – помињу да је народ суверен, и то је у складу са Русоовом доктрином која је инспирисала револуционарне духове Европе (па и света) крајем 18. века. То важи пре свега за револуционарни Устав Француске од 1793. год

³⁹ Ибид, стр. 186-187

⁴⁰ Проф. Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. год. стр. 187-188

⁴¹ Видети: члан 1 Устава СР Југославије од 1992. год.

⁴² Видети: члан 1. Устава Социјалистичке Републике Румуније од 1965. год. „Збирка новијих устава“, св. VI Институт за упоредно право, Београд, 1979. год.

(Монтањарски) који предвиђа да сувереност припада народу; да ни један део народа не може да врши власт целог народа с тим да сваки део носилаца суверености има право да изрази своју вољу у пуној слободи.⁴³ Од тих револуционарних устава, или блиских њима, може да се помене и Устав Пољске од 1791. год. који је произашао из европске револуционарне ситуације и традиције и који се у овом питању суверености у свему огледао на револуционарно учење о народној суверености. Он у одељку V каже да: „сва власт у људском друштву произилази из воље народа.“⁴⁴ Слично поступа и временски много каснији Устав Корејске Народно-демократске Републике од 1948. год. (такође припада револуционарним уставима после II светског рата) по коме „сва власт припада народу који је остварује преко народних одбора који су нова форма државне власти.“⁴⁵ Но нису ни сви револуционарни устави у овом питању до краја доследни, као што опет има и неких других (који нису револуционарни) али су прихватили принцип народне суверености. Такав је рецимо Устав Италије од 1948. год. који каже да сувереност припада народу⁴⁶ али и Устав Руске федерације од 1993. год. који се такође опредељује за народну сувереност с формулацијом „да је у Русији носилац суверености и једини извор власти многонационални народ.“⁴⁷ Међутим, Устав Француске од 1791. год. иако произашао из револуционарне ситуације, није прихватио народну, већ националну сувереност јер је у целини био резултат компромиса старих и нових (револуционарних снага) па је као такав имао да оправда улогу и краља и Скупштине.⁴⁸ Он се изјаснио за то да је сувереност једна, недељива, неотуђива и незастарива и да припада нацији.⁴⁹ Новији, модернији (али и старији француски устав из 1795.) се опредељују за грађанску сувереност; проглашавају да је грађанин носилац

⁴³ Видети: члан 25. и 26 Устава Републике од 1793. год. преузето од др Љубице Кандић: Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992.

⁴⁴ Видети: Одељак V Устава Пољске од 1791. год. (превео Т. Подгорац) објављено у књизи Тодора Подгорца, Огледи о уставном праву, Крагујевац, 2000. год. стр. 200.

⁴⁵ Видети: члан 2. Устава Корејске Народно-демократске Републике из 1948. год. „Нови устави“ – Збирка устава донетих после Другог светског рата“, 2. издање, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1949. год.

⁴⁶ Видети: члан 1. Устава Италије од 1948. год. – „Нови устави – Збирка устава донетих после другог светског рата“ Архив за правне и друштвене науке Београд, 1948.; 2 издање, 1949.

⁴⁷ Видети: члан 3. Устава Руске Федерације од 1993. год.

⁴⁸ Драган М. Стојановић, Уставно право, Књига I, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 1999. год. стр. 139.

⁴⁹ Видети: Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. год. стр. 189.

суверености. То је случај са новим Уставом Македоније од 1991. год. по коме „сувереност произилази из грађана и припада грађанима,⁵⁰ али и са нашим новијим југословенским и републичким уставима (српским и црногорским).

Социјалистичка држава је настала и до краја се одржала као облик власти радничке класе, као диктатура пролетаријата, па је и логично да мање-више сви социјалистички устави проглашавају да је радничка класа носилац суверености. То је остало из наслеђа совјетског (Стаљиновог) Устава од 1936. год. по коме је сва власт у СССР-у припадала трудбеницима града и села.⁵¹ У складу са оваквим руководећим узором из Москве, и Устав Кубе од 1976. год. проглашава да: „у Републици Куби сва власт припада радном народу који је врши преко скупштина народне власти и других државних органа који из њих произилазе, или непосредно“,⁵² али и Устав Албаније од 1976. год. када проглашава да „у Народној Социјалистичкој Републици Албанији целокупна државна власт произилази из радног народа и њему припада.

Што се тиче југословенских (после II светског рата) устава, и они су у овом питању еволуирали онако како су се развијала и мењала државно-правна схватања и пракса у изградњи југословенског социјалистичког (и самоуправног) друштва.

Тако онај први Устав ФНРЈ од 1946. год. иако је одражавао фазу револуционарне изградње друштва, тзв. фазу револуционарног етатизма определио се за начело народне суверености али не у класичном облику.⁵³ Наиме, Устав каже (члан 6, став 1.) да у ФНРЈ сва власт произилази из народа и припада народу. Међутим, у теорији (и идеологији КПЈ) је већ тада била у оптицају идеја о суверености радничке класе јер је на делу био и функционисао систем диктатуре пролетаријата.⁵⁴

Социјалистичка Југославија је почетком 50-тих година XX века предњачила међу државама народне демократије у критици догматског модела совјетске (социјалистичке) државе, али и у пракси јер је започела изградњу новог облика, тзв. самоуправног социјализма. Без већег искуства у томе, смело се упустила у један експеримент који је био без пресе-

⁵⁰ Видети: члан 2 Устава Републике Македоније, од 1991. год.

⁵¹ Видети: члан 3 Устава СССР-а од 1936.

⁵² Видети: члан 4 Устава Републике Кубе од 1976.: „Збирка новијих прописа“, св. VI, Институт за упоредно право, Београд, 1979. год.

⁵³ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. год. стр. 285.

⁵⁴ Видети: Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 229.

дана у упоредној социјалистичкој пракси. Самоуправљање је визионарски наговестило нову улогу радника, битно другачију од оне у бирократском социјализму. Од објекта власти, радник је сада требало да постане њен субјекат. Ма колико то и тада (а и касније) изгледало смело и утопијски, наш Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти од 1953. год. је правно (уставно-правно) поставио радника у средиште власти и управљања друштвеним пословима. У складу са крупним променама које су наговестиле другачији економски положај радника, овај наш Устав напушта класичну концепцију народне суверености и уводи појам радног човека као изворног носиоца власти. Он каже да „сва власт у ФНРЈ припада радном народу“, ⁵⁵ а такође предвиђа и да ту власт радни народ остварује преко органа самоуправљања и институција непосредне демократије. На овај начин се хтело да се покаже да је принцип народне суверености превазиђен самоуправљањем радног народа које обезбеђује потпунију власт (сувереност) радника и то не само у политичкој већ и у економској сфери друштвеног живота. Устав СФРЈ од 1963. год. је изразио најпотпунију концепцију самоуправљања; то је било интегрално самоуправљање које се градило „одоздо па до горе“, од општине па до федерације. Заокружујући тако целину самоуправног система, овај Устав је још изразитије потврдио принцип да је радни народ носилац суверености. Он је „једини носилац власти и управљања друштвеним пословима.“ ⁵⁶ Но овај Устав од 1963. год. је у овом питању унео и извесну нејасноћу и конфузију јер помиње и грађане поред радних људи; истиче да и грађани врше власт и управљају друштвеним пословима, ⁵⁷ тако да се индиректно и грађани појављују као носиоци суверености. Према томе остаје нејасно ко је стварно титулар суверености – грађани или радничка класа ⁵⁸ или су то и један и други заједно. Иако не баш оригиналан као претходни, Устав СФРЈ од 1974. год. је у питању суверености одржао корак, па донекле и отишао даље јер је дефинитивно напустио принцип народне суверености и до краја уобличио нову концепцију политичког система социјалистичког самоуправљања. ⁵⁹ У основи тог новог политичког система је била и даље радничка класа, тако да се и одржала иста класна структура власти а тиме и исто решење суверености из претходних устава. Овај Устав предвиђа да су радничка класа и сви радни људи носиоци власти и управљања друштвеним пословима, те да ту власт

⁵⁵ Видети: члан 2 Уставног закона од 1953. год.

⁵⁶ Видети: члан 71, став 1. Устава СФРЈ од 1963.

⁵⁷ Видети: члан 79, став 2. Устава СФРЈ од 1963.

⁵⁸ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 230.

⁵⁹ Ибид, стр. 231.

врше и управљају друштвеним пословима организовани у различите облике самоуправних организација и заједница.⁶⁰ И он понавља исту двосмисленост као и претходни (од 1963. год.) јер помиње као носиоце суверености и радничку класу и све радне људе. Шта више, он у различитим приликама помиње и грађане као субјекте самоуправног одлучивања (нпр. у месној заједници, општини, делегатском процесу и сл.) док самоуправно одлучивање, односно самоуправљање дефинише као неприкосновено и неotuђиво право и радног човека и грађанина, па испада да може да се говори и о суверености радних људи, радничке класе, али и грађана.⁶¹ Очигледно да је самоуправни политички систем имао у себи противуречност јер је тежио да се успостави као „систем за све“ (демократски) а то није било могуће у условима постојеће класне структуре у којој је доминирао водећи положај радничке класе. Зато социјалистичка демократија није могла да се ограничи и схвати у класном смислу, као облик диктатуре (власти) радничке класе јер је то неспојиво са логиком социјализма, његовог општег карактера и система у коме сви грађани треба да буду равноправни.

Наши најновији устави, и онај већ бивши Устав СР Југославије од 1992. год. али и републички (српски од 2006. год.) после слома социјализма и његове уставности напуштају принцип суверености радничке класе и враћају се концепцији народне (или тачније) односно грађанске суверености.

Тако Устав СР Југославије од 1992. год. каже да у СР Југославији и њеним републикама чланицама власт (сувереност) припада грађанима и да је они врше непосредно и преко слободно изабраних представника.⁶² Овакво решење о суверености, мање-више преузимају и српски Устав од 2006. и важећи у Црној Гори па тако, рецимо, Устав Републике Србије од 2006. г. каже: „сувереност потиче од грађана,“⁶³ а затим и да је „грађани врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника.“⁶⁴

⁶⁰ Видети: члан 88-91 Устава СФРЈ од 1974. год.

⁶¹ Видети: члан 155. став 1. Устава СФРЈ од 1974. год.

⁶² Видети: члан 6 и 8 Устава СР Југославије од 1992. год.

⁶³ Видети: члан 2. став 1. Устава Р. Србије од 2006. год. („Сл. гласник РС“ бр. 98/2006)

⁶⁴ Видети: члан 2, став 2. Устава Републике Србије од 2006. год. („Сл. гласник РС“ бр. 98/2006)

7. ОГРАНИЧЕНИ (ОГРАНИЧАВАЊЕ) СУВЕРЕНИТЕТ

Од свог настанка па до данас, сувереност је еволуирала и мењала садржину тако да је од нечег што је изгледало апсолутно постојала све релативнија. На самом почетку (заслугом пре свега Бодена), сувереност је схватана у апсолутном смислу: то је била највиша и ничим ограничена власт и то је све било у функцији оправдања тада владајућих апсолутистичких монархија. Но временом се таква сувереност губила и све мање се схватала на тај традиционални начин јер је тако асоцирала на политичку неограниченост и апсолутизам (па и самовлашће). Зато се данас с правом поставља питање да ли постоји таква апсолутна садржина суверености; да ли сувереност у апсолутном смислу уопште постоји. Она би у том апсолутном смислу требало да значи неког ко је изнад свих, који је свима надређен, господар свега што постоји и што се види (па и не види). Но по свој прилици таква сувереност данас не постоји. У савременој међународној заједници је превазиђен Вестфалски модел државног суверенитета по коме су државе неограничено владале на својој територији.⁶⁵ Ни изнутра (према себи), али ни према спољном свету, државе, њихова власт, више нису онако неприкосновене као што су некад биле. Нарочито је савремена међународна заједница поставила оквире за другачије односе међу државама које више не могу да се понашају на стари начин, већ пре свега на основу узајамног поверења, толеранције и прихватања (поштовања) неких општеважећих норми и стандарда међународне заједнице у најразличитијим сферама друштвеног живота (привреди, образовању и сл.). Савремена светска заједница је након Другог светског рата (Повељом Уједињених нација од 1945. год.) поставила модел међународне регулације у коме су државе, како каже Д. Хелд, још увек љубоморно суверене, али и повезане у мноштво заједничких интереса.⁶⁶ На крају и чињеница да се данас неке велике силе (САД-е, Велика Британија) некажњено мешају у послове других земаља или чак негде предузимају и војне интервенције (као у СР Југославији или Ираку) уз отворено кршење међународног права, поново отвара дилему да ли има смисла говорити о суверености на стари начин. И неки наши угледни правни и политички писци (Ђ. Тасић, Р. Лукић или М. Печујлић) оспоравају сувереност у апсолутном смислу, тврдећи да она као таква не постоји; да је у животу

⁶⁵ Јован Комшић, Теорије о политичким системима, Институт друштвених наука, Београд, 2000. год. стр. 194.

⁶⁶ Дејвид Хелд, Демократија и глобални поредак, Филип Вишњић, Београд, 2000. год. стр. 98-99.

све релативно и да и она као таква има више историјски него актуелни значај, те да више није усредсређена на једном месту – у држави, него да је подељена између бројних националних, регионалних и међународних институција. Зато се, и не без основа, помињу и намећу теорије и концепције о ограничавању одн. ограниченом суверенитету. Теорија о ограниченом суверенитету је једно време (у доба хладног рата) била владајућа у СССР-у и то пре свега у његовом односу према осталим социјалистичким државама-чланицама (сателитима) Варшавског војног пакта. Ова теорија (па и пракса) је служила да оправда идеолошку, политичку, војну и сваку другу потчињеност социјалистичких држава – сателита СССР-у као метрополи и стожеру овог војног савеза, па зато и није била општеприхваћена, а нарочито не од земаља слободног света (западне демократије). Иначе, прве теорије и идеје о ограничавању суверенитета су се јавиле као реакције на монархистичку сувереност одн. сувереност државе коју оличава њен апсолутни монарх. Те идеје датирају још од теоретичара и поборника природних права: Гроција, Лока и др. који су доказивали да је природно право ограничење свачије свемоћи – монарха и других власнодржаца и да они као такви нужно подлежу том природном праву.

И каснији теоретичари, и ове али и других оријентација, оспоравају сувереност у апсолутном смислу тврдећи да она није својствена цивилизованом поретку или, како тврди И. Крбек, да је у нашим земаљским приликама чиста утопија.⁶⁷ И на крају, може се поменути и идеја о потпуном одбацивању суверености која није својствена демократски и правно уређеним државама, већ је доведена до крајности само у фашистичким и тоталитаристичким режимима. У таквим режимима, воља вође (фирера, дучеа) је врховни закон – стоји и над самим уставом (уколико он постоји) па је практично она и суверена. Говорити у таквим режимима о суверености државе, народа или нације је илузорно или је то празна фраза која ничему не служи јер је уместо државе или народа суверен ту био сам вођа или фирер.

⁶⁷ Видети: Иво Крбек, Суверенитет, Загреб, 1960. год.

ГЛАВА ДРУГА

ЛЕГИТИМНОСТ ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ

1. ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ЛЕГИТИМНОСТИ

Држава је једна принудна организација или, како се то обично каже, организација која располаже монополом принуде (силе) путем које може од својих грађана да захтева да нешто чине или не чине или, још тачније, да се понашају у духу правила која она прописује. Од како је настала па до данас, она се увек суочавала са моралном и политичком дилемом одакле потиче њено право да заповеда људима или да према њима примењује мере принуде. Јер употреба силе је неморална и недопуштена и, по Слободану Јовановићу, допушта се само изузетно и то по нарочитом правном основу. Ако тог основа нема, њена принуда над људима ће бити голо насиље па ће тако и сам њен опстанак да дође у питање.¹ Пошто држава није обична, већ принудна организација која се служи принудом и насиљем-средствима која су у односима са људима недозвољена, то је и позвана да оправда себе и принуду коју употребљава. То оправдање државе и њене власти се уобичајено назива легитимност (легитимитет) при чему треба да се разликује од језички (терминолошки) блиског појма легалитета који значи нешто друго. Легитимност је пре свега политички и социолошки а не правни појам и све државе, хтеле то или не, морају да се суоче са овим питањем и проблемом. О легитимности постоје различите дефиниције и гледања и у њима се огледа и сва сложеност феномена владања, власти, правде и демократичности (недемократичности) једног политичког поретка. У једном више етичком (па донекле и правном) смислу, легитимност би била повезана са идејом права, правичности и правде. Она би значила такво стање у друштву, такав друштвени поредак где влада хармоничност и где се поштују овакве општепризнате вредности или би претпостављала усклађеност политичке

¹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8. БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 40.

власти са принципима који су општеприхваћени у оквиру једне политичке заједнице.² Као потпунија и одређенија може да се узме и дефиниција по којој је легитимност способност система (државе) да створи и одржи веру да су постојеће политичке институције најподесније за дато друштво.³ Као што је модерна држава (XVI века) изведена из идеје и теорије суверености, тако је и нужно идентификована и поистовећена и са принципом легитимитета. Зато се легитимност најпре поставила као политички и социолошки проблем онда када је настала грађанска (буржоаска) држава мада зачетке легитимности можемо да тражимо много раније, па и у државама које нису спојиве са њом. У ствари, сваки политички поредак, па и онај сурови (деспотски) подразумева да управљачи-властодршци, осим силе и страха својим поданицима намећу и одређену дозу свог моралног ауторитета преко кога лакше владају њима и своје наредбе беспоговорно спроводе. Зато ма колико су једна држава и њени управљачи сигурни у себе и своју силу, увек се и потенцијално плаше да гнев према њима не изазове супротну и јачу силу која ће да их угрози па и сруши. Држава и власт траже и постижу код људи послушност, али знају код њих и да изазову и гнев и револт када пређу дозвољену границу и угрозе човека и његове слободе и интегритет. И држава (њени управљачи), али и поданици налазе се у стању узајамног страха јер исто онако како се народ плаши државе и власти, тако се и власт (и властодршци) плаше народног револта и побуне. Тако се легитимност показује као најбољи лек за решење овог хроничног неповерења између оних који владају и оних над којима се влада. Она помаже да се њихове воље сусретну и донекле споје, јер, како каже W. Hennis, ако су консензус и воља управљача и поданика исте, онда је срећан и благословен њихов живот.⁴

2. РАЗЛИКОВАЊЕ ЛЕГИТИМНОСТИ И ЛЕГАЛИТЕТА

Већ је речено да је легитимност један политички (и социолошки) појам и проблем и да се разликује од неких других, језички сличних појмова и термина. Тако легитимност звучи језички најближе појму легалности али се од њега суштински разликује. Према већини теоретичара (који се њоме бави), легитимност претпоставља пристанак припадника једне државе на постојеће институције власти и њихове вршиоце зато што

² Матић-Подунавац, Политички систем, Београд, 1997. год. стр. 163.

³ Липсет М. Сејмор, Политички човек, Рад, Београд, 1969. год. стр. 58-59.

⁴ Willhelm Hennis, Легитимитет, часопис „Гледишта“, Београд, бр. 7-10/84

су, или у складу са идеалима и начелима правде, једнакости и сл. или зато што су образовани по одређеним процедуралним правилима. Легитимност је пре свега повезана са пристанком народа, његовом вером (уверењем) да су постојеће институције власти и њихови вршиоци у сагласности са идеалима и вредностима које су за њих најпожељније. За разлику од ње, легалност је пре свега правни појам и значи организовање и рад институција власти и вршилаца те власти у складу са позитивним правом, важећим законима. Легитимност се добија одлуком већине; пристанком већине народа, док се легалност изводи и постиже поштовањем закона, ма какав он био: добар или лош, популаран или не у народу, да ли ужива или не његову подршку или пристанак. Изузетно и такав закон (законе) народ може да „усагласи“ са својом вољом и пристанком а то ће бити ако изазове процедуру тзв. народног вета, ако покрене поступак да се поништи један такав ненародни и недемократски закон и ако се о томе непосредним гласањем и изјасни. Иако се легитимност разликује од легалности, ова два појма иду један уз други јер и савремена, али и класична, политичка теорија и пракса недвосмислено доказују да политичка власт може да буде правична само ако је и легитимна и легална. И у традицији класичне политичке филозофије је остало у наслеђу становиште „да се питање о достојности политичког поретка и праву на политичко владање, заснива на оба ова принципа“.⁵ Док се јасно разликовање ова два појма у науци (доктрини правног и политичког позитивизма) и пракси изводи тек у XVIII и XIX веку, дакле када се већ успоставља модерна правна и демократска држава дотле је у предмодерној држави стање по овом питању било другачије. Шта више, може да се говори о извесном идентификовању стања легалитета и легитимитета као доминантном обележју такве премодерне европске државе.⁶

3. РАЗЛИЧИТЕ КОНЦЕПЦИЈЕ И СХВАТАЊА О ЛЕГИТИМНОСТИ

О оправдању државне власти, о томе одакле потиче њен ауторитет и како се он објашњава (оправдава) постоје разне теорије: старе и новије, прихватљиве и неприхватљиве, земаљске и оноземаљске, актуелне и превазиђене, и као такве одговарају датом стању људске свести и политичке праксе која се из ње (свести) изводила. Како примећује Слободан

⁵ Матић – Подунавац, Политички систем, Београд, 1997. год. стр. 171.

⁶ Ибид, стр. 171.

Јовановић (наш највећи теоретичар државе и права), држава и њена власт се може правдати као једна виша нужност, односно њено правдање се може изводити из фаталности њеног постанка.⁷ Ово би била најстарија теорија о легитимности и она се појављује у две варијанте: као природна и као божанска нужност.⁸ Још су антички филозофи били склони схватању државе као једне природне нужности и то се најбоље види из Аристотеловог учења о држави. И код Аристотела (а и у целој античкој традицији) заједница (држава) је била „све“, важнија од појединца који је био непризната (или мало призната) вредност и који је имао смисла и потврђивао се само у њој. Аристотел је у човеку видео политичко биће (*zoon politikon*), или политичку животињу која има природну жељу за заједничким животом и политичким општењем. Човек је рођен са инстинктом државног живота и он не може да живи без државе, тако да се она појављује по природи ствари као нешто нужно, као и задовољавање једне човекове природне потребе. Једноставно, човек не може да живи и опстаје ван државе јер би тада био или звер или бог.⁹ Оваква природна нужност државног живота се по овој теорији објашњава тиме да човек, откако постоји, увек живи у већим или мањим заједницама и групама из чега се закључује да то важи и за његов живот у држави. Овакво објашњење и оправдање државе је нетачно јер се њиме само доказује нужност људске заједнице, али не и државне заједнице и државног живота. Држава се никад не поклапа са појмом друштвеног живота јер је то само једна од његових многобројних форми¹⁰ па би зато могло да се узме као могућа варијанта да држава као облик заједничког живота и није морала да настане јер и без ње би људи пронашли други облик заједнице у коме би задовољили ту своју природну потребу и инстинкт за заједничким животом.

По теократским теоријама, држава се схвата и оправдава као божанска нужност. Она се изводи и објашњава божјом вољом тако да сва власт долази од Бога и врши се у његово име. Од најранијих теократа па преко средњовековних схоластичара, све до данас, на разне начине се понавља једна иста мисао о божанском пореклу државе (власти). Њу је тако давно и пророчки изговорио Свети Павле када је тврдио да свака душа има да се покорава властима које владају, јер нема власти да није од Бога, а што су власти, од Бога су дате. Ова теорија – по којој је држава

⁷ Слободан Јовановић, О држави, основи једне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублук, Београд, 1990. стр. 40.

⁸ Ибид, стр. 40.

⁹ Аристотел, Политика, Култура, Београд, 1970. год. стр. 5-6

¹⁰ Слободан Јовановић, О држави, основи једне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублук, Београд, 1990. стр. 41.

наметнута човеку вишом, божјом вољом, не може се никако проверити и доказати. Остаје да се у њу само верује; о њој суди по Библији или да се прихвати из дубоког религиозног уверења. Чак и са становишта хришћанског морала, сматра Слободан Јовановић, немогуће је на државу гледати као на установу божанског порекла.¹¹

По аутократским теоријама, држава се схвата као једна људска нужност; она је сила и као таква се оправдава и изводи из саме себе, из тога да је најјача и да располаже таквом снагом којом може сваког да принуди да се понаша онако како то она захтева.¹² У ствари, овако схваћеној држави (која се ослања и своди на голу силу) и не треба оправдање јер је најјача; јача од свих које принуђава па из тога произилази да она и не тражи оправдање, већ само објашњење те силе коју користи. По овој теорији држава из саме себе црпи ауторитет; она је свемоћна и апсолутна јер је ослобођена сваког утицаја са стране, како одозго од Бога, тако и одоздо од народа.¹³

И на крају, демократске теорије оправдавају и изводе државу и њену власт из воље народа; држава тако добија овлашћење од народа да власт спроводи у његово име. Тако би испало да легитимном може да се назове само она власт која потиче од народа. И данас под легитимношћу државе и њене власти управо то и подразумевамо да је она повезана са пристанком народа, његовим уверењем да једна власт и њене институције одговарају интересима и идеалима у које он верује. Ова теорија је произашла из доктрине народне суверености па тако и претпоставља остваривање те народне суверености. Народна сувереност је револуционарна тековина и дело чувеног Русоа и по њој сувереност припада самом народу – ту се ради о његовој општој вољи која је суверена и у друштву све треба да буде према тој вољи. Овакав демократски легитимитет власт добија на изборима јер по доктрини народне суверености, народ сам остварује своју суверену вољу – непосредно или преко изабраних представника. Тако се путем избора обезбеђује не само образовање државних органа, него и њихов легитимитет а тиме и легитимитет саме власти.¹⁴ Државна воља коју персонификују државни органи је у ствари народна воља – већине народа који је остварује преко изабраних представника на које преноси власт, овлашћује их да ту вољу врше у његово име.

¹¹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 41.

¹² Ибид, стр. 42

¹³ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. год. стр. 194.

¹⁴ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 237.

4. ЛЕГИТИМНОСТ КАО ПРОТИВУРЕЧАН ТЕРМИН И ПОЈАМ ДЕМОКРАТСКЕ ПОЛИТИЧКЕ ПРАКСЕ

Попут суверености, и легитимност је суштинско одредиште државе и тиче се ње и њене власти. Државна власт је легитимна под условом да је и њен титулар легитиман. Ако ту власт врши неко други а не легитимни носилац, онда имамо посла са узурпатором власти који тренутно располаже монополом силе, али правно не располаже правом заповедања јер му оно не припада, није легитимно, није добијено на прописан начин – дато од народа. Често се легитимитет државне власти меша са сличним појавама и појмовима, па се рецимо помиње легитимитет политичког представљања, владе, политичког поретка, владара, политичких институција, друштвеног поретка и сл. Како каже проф. Павле Николић, то су различите ствари иако у нечему и сличне, мада оно што је најважније када се говори о легитимитету у контексту народне демократије је да се мисли пре свега на легитимитет власти, тј. оних који врше власт у држави.¹⁵ Некада се и овај ужи и исправнији појам легитимности јасно не идентификује и препознаје, па се меша са стањем које му је слично, али не и исто. Тако је легитимности најближе стање квазилегитимитета; од свих стања политичке владавине ово стање је најтеже уочити јер је у природи квазилегитимне владавине да се представља (камуфлира) на начин који сакрива њену суштину.¹⁶ Проблем легитимности власти – оних који врше власт поставља се унутар политичког система једне државе, њеног поретка. Још су антички филозофи правили разлику између појединих државних уређења по томе колико су ближе или даље од идеја општег добра грађанске слободе, заједнице и сл. На тој основи је Аристотел извео своју класификацију (поделу) политичких система на добре и лоше. Иако би легитимност власти и легитимност политичког (државног) поретка требало да стоје у сагласности, дешава се да то није увек тако јер се не поклапају аутоматски. Тако је могуће да један политички поредак буде легитиман, али да они који у њему врше власт нису легитимни.¹⁷ Легитимност власти се поставља само у оквирима демократског политичког поретка, док у аутократским режимима нема говора о било каквом оправдању аутократске владавине. У демократском политичком поретку се легитимност власти изводи из начела народне суверености и ту они који

¹⁵ Ибид, стр. 234

¹⁶ Матић – Подунавац, Политички систем, Београд, 1997. год. стр. 168.

¹⁷ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 236.

управљају – владају имају легитимност само ако изражавају вољу народа, уживају подршку народа, а свака другачија власт која нема ту подршку и пристанак народа – ма како да се камуфлира и ствара привид демократичности, није и не може да буде легитимна, већ само нелегитимна или мање од тога – квазилегитимна.

ГЛАВА ТРЕЋА

ОБЛИЦИ ОРГАНИЗОВАЊА ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ

І ТЕОРИЈА О ОДНОСИМА ДРЖАВНИХ ВЛАСТИ

Од постанка модерне државе (XVI века па до данас) и у уставној теорији али и пракси стално је актуелно питање какви односи треба да постоје између појединих државних власти (функција). Као што се зна (из теорије државе и права), све данашње државе су тако организоване да се у њима врше три најважније функције власти: законодавна, извршна и судска. Зато је немогуће замислити једну државу која би имала само једну или другу, а не све три функције власти па је и важно како су те власти (или функције) организоване у хоризонталном смислу. Под том хоризонталном организацијом државне власти се подразумевају одређена начела политичке организације и институционални аранжмани који се примењују у успостављању међусобних односа три гране сваке државне власти: законодавне (легислативе), извршне (егzekутиве) и судске (јудикатуре).¹ Још простије речено, ова хоризонтална организација власти тражи да се утврди који орган, на који начин и у којој мери врши или учествује у вршењу постојећих функција државне власти и то пре свега законодавне и извршне. Тако се основни проблем теорија о односима и облицима државне власти своди на питање односа законодавне и извршне власти. Односи ових власти су у центру разматрања с обзиром да су оне политичког карактера и да се њихови носиоци бирају према политичким мерилима, што није случај са оном трећом власти – судском која је стручна (професионална) и политички неутрална. Какви ће се конкретни аранжмани применити у односима ових најважнијих власти – то је конкретно и теоријско и практично питање, и оно се решава, како каже проф. Павле Николић, у зависности од владајућих теоријских опредељења, спољашњих узора, традиције, али и конкретних политичких интереса и потреба.²

¹ Јован Комшић, Теорије о политичким системима, Институт друштвених наука, Београд, 2000. год. стр. 411.

² Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 299.

Из тог угла гледано, један државни орган може да буде искључиво надлежан и самосталан у вршењу једне функције државне власти или пак да у њеном вршењу буде у одређеној мери ограничен и учешћем другог органа и то разним политичким средствима (ветом, законодавном санкцијом, потврдом аката, иницијативом за доношење аката, давањем директива и смерница за рад, именовањем или разрешавањем – распуштањем, постављањем питања поверења и сл.)³ Из мноштва могућих решења односа ових различитих органа и функција, издвојиле су се до данас две веће класичне теорије о односима државних власти: теорија о подели и теорија о јединству државних власти.

1. ТЕОРИЈА О ПОДЕЛИ ДРЖАВНИХ ВЛАСТИ

Теорија о подели државних власти је данас преовладавала и по Слободану Јовановићу, организација власти у модерној држави је спроведена у складу са начелом поделе власти.⁴ Отац овог начела (теорије) о подели власти је славни француски мислилац Монтескје који га је изложио у свом делу: „О духу закона“⁵ (1748.год.) али је за његово откриће заслужан и важан још један исто тако угледан филозоф – Лок, који га је визионарски наговестио када је у уједињавању власти у једној личности видео велико искушење људског рода као склоност која води ка греху.⁶ Од Лока и Монтескијеа па до данашњих дана овај принцип поделе власти спада у оне организационе принципе који су изазвали далекосежне промене у схватању суштине и функција државе. До њега се дошло после једног дугог и мучног времена свемоћне власти, оличене прво у Богу, а онда у апсолутном владару. Као принцип и идејни и политички покрет који ју је подржавао, подела власти је значила победу умерености над политичком тврдоглавошћу – светлости над тамом, духа закона над духом самовоље властодржаца. Од када је први пут примењена па до данас, подела власти не престаје да напушта и одушевљава напредне политичке и интелектуалне духове наше планете. Уз њу су стали сви они којима је милија слобода од тираније, људска срећа од властољубља, као и умереност разума од необуздане страсти срца. Поред овог политичког, у корист

³ Ибид, стр. 299-300

⁴ Видети: Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8. БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 249.

⁵ Видети: Монтескије, О духу закона, том I „Филип Вишњић“, Београд, 1988. год.

⁶ Џон Лок, Две расправе о влади, књига II, НИП „Младост“, Београд, 1978. год. стр. 82

поделе власти (по С. Јовановићу) говори и један технички и други, правни разлог. Технички разлог је разлог специјализације, пошто свака власт (функција) тражи органе који ће се искључиво њој посветити и употребити све своје умне и интелектуалне способности за њено вршење.⁷ Тако се на њеном вршењу штеди и на времену и труду јер није исто када се ради један посао или истовремено више њих. Овај разлог је последица друштвене поделе рада која једне предодређује за једну врсту посла, а друге за другу. То, по Максу Веберу, утиче и на саму рационализацију друштва (посебно привреде) јер се тако стварају стриктно одвојене сфере надлежности које доприносе прорачунатом функционисању државног апарата.⁸ Са становишта вршења главних државних власти (функција): законодавне, извршне и судске, траже се и посебне способности за сваку од њих, јер онако како, рецимо, ради судија не може и законодавац, или она брзина коју има извршна власт не треба да одликује законодавну и судску – а посебно законодавну која треба темељније и спорије да се врши. Правни разлог у корист поделе власти се огледа у томе што је без ње немогућа правна држава.⁹ Сви велики политички мислиоци (од Лока па до данас) који су били забринуте због стања неслобода, самовоље власти и кршења елементарних правила живота, у подели власти су видели спас и услов постојања права и владавине закона. Највише заслугом Монтескијеа уочена је суштина и проблематичност сваке власти и њена тежња да буде свемоћна и без граница. Зато је и решење такве власти видео у њеној подели, како би се спречила њена злоупотреба и постигло да једна власт кочи другу.¹⁰ Без таквог кочења и међусобног ограничавања власти, све је изгубљено јер нема шта да спречи да власт не буде свемоћна и да се злоупотреби. Зато је Монтескије пророчки поручио да је све изгубљено ако исти човек или тело главара, племића или народа врши све три власти.¹¹ Као што је опасно да се сједине у истим рукама и законодавна и извршна власт (јер тада нема слободе), исто је тако опасно када се уједине и законодавна и судска или извршна и судска власт. У сваком случају (у духу Монтескијевих мисли), када се све државне функције (власти) уједине у рукама истог човека или тела, онда они постају свемоћни, што значи да изнад себе не признају и не поштују никакве

⁷ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублич, Београд, 1990. стр. 249.

⁸ Макс Вебер, Привреда и друштво, том I, Просвета, Београд, 1976. год. стр. 227.

⁹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8. БИГЗ, СКЗ и Југославијапублич, Београд, 1990. стр. 250

¹⁰ Монтескије, О духу закона, том I, „Филип Вишњић“, Београд, 1988. стр. 181.

¹¹ Ибид, стр. 182

законе и правила која чине суштину правног живота једне државе. Иако подели власти нема шта теоријски и логички да се приговори, она никад у пракси није спроведена онако доследно како се замишљало. До сада се показало да нигде није остварена идеална подела власти јер и по нашем Слободану Јовановићу је логички и правно лако поставити то начело, али га је у пракси тешко остварити. Шта више, његовом доследном применом било би разорено и само јединство власти.¹² Зато се уместо чисте и доследне (идеалне) поделе власти дошло до схватања и праксе да власти могу и да се донекле мешају и преплићу а да се тиме не одступи од суштине овог начела. То је зато што подела власти никад не значи потпуну равнотежу све три власти, њихову равноправност, јер мање или више једна од њих претеже и даје правац осталим властима. Шта више, и самом Монтескијеу се приписује да ни сам није био доследан свом учењу и да поделу власти није схватао буквално у том смислу да су поједине власти потпуно независне и одвојене једна од друге у пословима које врше. Он је више нагињао извршној власти и био је склон да тврди да она треба да спречава подухвате законодавне власти јер би без тога та власт постала деспотска.¹³ Чак и творци Устава САД од 1787. год. иако су покушали да начине државну организацију по начелу строге поделе власти, увидели су да се у томе не може успети до краја па су и применили, односно разрадили, механизам кочнице и равнотеже који се у америчкој политичкој и уставној пракси показао као делотворан и ефикасан. И сама америчка пракса је потврдила да између подељених власти нема идеалне равнотеже јер углавном доминира законодавно тело које својим разним телима и одборима потчињава остале власти.¹⁴

Подела власти није идеална ни са становишта правне државе јер не обезбеђује потпуну владавину права и законитости. Она обезбеђује само заштиту од самовоље извршних органа, али не и од самовоље законодавних органа.¹⁵ Зато код поделе власти остаје проблем како и да се законодавно тело стави под закон и у оквире правног поретка. Законодавно тело може да злоупотреби своју моћ и да крши законе које само ствара, док извршна и судска власт не могу у томе да га спрече. Шта више они зависе од ње јер им она одређује организацију и надлежност, а то не може

¹² Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8. БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 252, 256 и 257.

¹³ Монтескије, О духу закона, том I, „Филип Вишњић“, Београд, 1988. стр. 182.

¹⁴ Слободан Јовановић, О суверености, уводно предавање из државног права, штампарија Светозара Николића, Београд, 1897. стр. 37.

¹⁵ Слободан Јовановић, Политичке и правне расправе, свеска друга, Геца Кон, Београд, 1910. год. стр. 30

да буде у логици поделе власти.¹⁶ Зато законодавна власт остаје у неку руку неограничена и изнад закона, јер су закони њено дело, па не могу да је ограниче. Иако начело поделе власти боље „стоји“ теоријски него у пракси, оно и у том теоријском смислу има својих ограничења. Наиме, подела власти није апсолутно изводљива и ма колико се иде до краја са њом, мора да се дође до једне власти која је заједничка свим осталим властима. Та власт (уставотворна) одређује надлежност другим властима, регулише њихове односе и, једном речи, прописује њихово постојање.¹⁷ Зато је исправније рећи да се ту ради не о подели власти, него о подели функција државне власти која је по својој природи у основи јединствена. Зато је исправан приговор теорији о подели власти да се у њој мешају проблем суштине власти и проблем организације власти јер свака власт је по својој логици и сржи, дакле гледано социолошко-политички, јединствена власт.¹⁸ Наравно, у пракси проблеми са поделом власти су далеко већи јер и тамо где се покушало доследно са њом (нпр. У САД) то се није успело. И у САД председник не врши стриктно председничку власт (извршну) тако да му се не мешају друге власти (пре свега законодавна) нити Конгрес искључиво законодавну тако да му се не мешају председничка или судска власт (Врховни суд). Услед већ поменутог механизма „теже и противтеже“, „кочница и равнотеже“ догађа се да се ове власти не само ограничавају, него и мешају и међусобно преплићу. По начелу строге поделе власти, законодавно тело само сазива, отвара и одлаже своје седнице и само се закључује што значи да органи других власти не могу то да врше. Међутим, и у САД где је најстроже изведен овај принцип, председник Републике има право да у ванредним околностима сазове оба дома или било који од њих, а такође и може да одложи њихова заседања на време које оцени да је потребно.¹⁹ Исто тако по начелу строге поделе власти, шеф државе, председник САД, нема право да учествује у доношењу закона, што би значило да само чланови законодавног тела – Конгреса - имају право да чине законодавне предлоге. Но и ако у духу овог начела нема право законодавне иницијативе (предлагања закона), председник САД је по Уставу овлашћен да Конгресу упућује тзв. посланице у којима указује на мере (па и законе) које по његовом мишљењу треба размотрити и

¹⁶ Слободан Јовановић, Велика Народна скупштина – Студија о уставотворној власти, штампарија Светозар Николић, Београд, 1900. стр. 2

¹⁷ Слободан Јовановић, О суверености, уводно предавање из државног права, штампарија Светозар Николић, Београд, 1897. стр. 36.

¹⁸ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 310.

¹⁹ Видети: члан II Одсек 3 Устава САД од 1787.

предузети.²⁰ Иако ове посланице председника нису законски предлог и ничим не обавезују Конгрес да по њима поступи, оне ипак снагом председничког ауторитета могу и најчешће и утичу на правац законодавне активности. Међутим, председник САД има у законодавству посебно право вета по коме може захтевати да Конгрес поново решава о законодавном предлогу или предлозима, ако их је више, које не одобрава и тиме одлаже њихово усвајање до поновног њиховог усвајања у Конгресу (двотрећинском већином).²¹ Конгрес се са своје стране (у смислу теже и противтеже) меша у извршно-управну власт тако што ратификује међународне уговоре које закључи председник као и што даје сагласност на именовање највиших функционера државне администрације (државне секретаре).²² И суд (пре свега Врховни суд као коначна и највиша судска инстанца) тумачећи закон казује шта је уставно, по уставу, па тиме и постаје значајан чинилац законодавне власти иако то не би требало да буде јер као трећа власт је позван само да суди и примењује, а не и ствара право и законе. Но то у САД (и земљама англосаксонског права) није случај јер суд својом оценом о уставности или неуставности неког закона тумачи устав и даје му значење које сматра да му припада а које понекад одудара од формалног уставног текста. У конкретном случају, услед сукоба уставне одредбе са законом или неком још нижом нормом, суд може да да предност том закону или нижој норми и тиме утиче и на мењање самог Устава.²³

Иако организација власти модерне државе нема алтернативу принципу поделе власти, не значи да је он без мане и да не трпи критику. Може да се каже да је од свог настанка па до данас, теорија и концепција о подели власти (функција) трпела разне критике и то и од политичке „деснице“ и „левице“.²⁴ Десничарске снаге су традиционално нагињале монархизму, апсолутизму, тоталитаризму па и фашизму, односно јакој држави па су у подели власти видели пут за њено слабљење, док су леви-чарске снаге, ослоњене на Русоову револуционарну доктрину, у деоби власти виделе механизам који дели сувереност народа и демократију, а они су недељиви.²⁵ Нарочито је фашизам био оштар у критици поделе

²⁰ Видети: члан II Одсек 3 Устава САД од 1787.

²¹ Видети: члан I Одсек 7 Устава САД од 1787.

²² Видети: члан I Одсек 8 Устава САД од 1787.

²³ Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. стр. 64.

²⁴ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 312.

²⁵ Ибид, стр. 312.

власти јер се по њему у име политичке демократије растаче држава и исцрпљује у парламентарном политичком животу и борбама. Фашистичко преуређење државе је зато и подразумевало укидање парламентаризма како би ојачала држава и очистила се од комунизма, буржоаске демократије и јалове класне борбе водећих политичких снага земље. То је, рецимо, био циљ Мусолинијевог фашизма који је темељно политички реорганизовао Италију када је укинуо одговорност премијера пред парламентом и променио и сам начин избора парламента који је био у духу парламентаризма. Но далеко су озбиљније и важније оне критике поделе власти које долазе од демократа. Тако Џемс Брајс замера подели власти што изазива огорчење у народу када му се ограничава суверенитет, а то огорчење није нимало наивно јер може да га одведе у насиље па и револуцију.²⁶ Нарочито су поучна искуства из америчке државне и уставне праксе с обзиром да су се веома критички односила према овом начелу. Американци су се на почетку одушевљавали поделом власти, да би временом променили мишљење. То се добро види по њиховом оштроумном политичару и аналитичару Вудро Вилсону, који је дошао дотле да тврди да политичка и уставна историја САД није историја поделе власти, већ превласти једне власти: конгресне (најчешће), председничке или судске (ређе).²⁷

Критике поделе власти иду дотле да се тврди да она није постала најбоља гаранција политичке слободе и једнакости. И тамо где има те слободе и једнакости није доказано да је за то заслужна подела власти, већ, по Ф. Нојману, таквој демократичности пре доприносе одређене државне установе, плуралистичка структура друштва, политичка традиција па и неке случајне историјске околности.²⁸ Ма колико су оправдане и забрињавајуће ове критике теорије о подели власти, она је и даље незаменљива јер више скоро и да нема државе која се у својој организацији власти није угледала на њу. То пре свега важи за бивше социјалистичке државе које су се у постсоцијалистичкој етапи развитка одрекле доктрине и праксе јединства власти (скупштинског система) и окренуле се пракси и организацији државне власти која почива на начелу поделе власти.

Пракса показује да се начело поделе власти може спровести на различите начине, па тако може и да се говори о различитим системима поделе власти. Могуће је да се подела власти изведе путем строжег

²⁶ Џемс Брајс, *Савремена демократија*, књига трећа, издавачка књижарница Геца Кон, Београд, 1933. стр. 108-109.

²⁷ Видети: Вудро Вилсон, *Влада Сједињених Америчких држава* (превео са енглеског др Драгомир Иконић), Београд, 1930.

²⁸ Франц Нојман, *Демократска и ауторитарна држава*, Напријед, Загреб, 1974. стр. 192.

раздвајања власти (функција) које би, условно речено, биле потпуно независне и изоловане једна од друге. То би био председнички систем власти који постоји и функционише само у републиканским државама. Међутим, подела власти (функција) у пракси може да се оствари и путем једног релативно умеренијег раздвајања које има више карактер једне врсте узајамне зависности па и сарадње власти. То би пак био парламентарни систем који се успоставио и развио како у републиканским, тако и монархистичким државама. Но у политичком животу начело поделе власти се не остварује увек чисто и према унапред постављеним шемама и моделима, него се чешће јавља у различитим варијантама и модалитетима. Тако су могући различити модалитети председничког односно парламентарног система, али су могући и тзв. мешовити системи.

а) Председнички систем

Председнички систем власти је облик државне власти заснован на начелу строге или, боље рећи, строже поделе власти. Први и најтипичнији овакав модел власти је успостављен у САД Уставом од 1787. год. и као такав се није променио до данашњих дана. Тај амерички систем власти је прави (аутентичан) председнички систем али је био узор и за многе друге државе, пре свега латиноамеричке и неке афричке, мада оне никад нису успеле да успоставе аутентични (амерички) председнички модел власти. То све указује на особеност председничког система у САД за који може слободно да се каже да представља главни па чак и једини модел и тип овог система. Сматра се да је главна тековина Устава САД од 1787. год. у томе што је организацију америчке државне власти поставио на начелу круте поделе власти. Америчка пракса је временом демантовала строгост Монтескијеве доктрине али је и поред тога то био Устав који је (заједно са француским Уставом од 1791. год.) најдоследније спровео принцип поделе власти. При томе треба имати у виду да за функционисање америчког система власти није довољно узети у обзир само текст Устава, него и оно што се стварно дешава у животу те земље.²⁹ У сваком случају творци америчког Устава од 1787. год. су настојали да у механизму власти обезбеде равнотежу између појединих власти и спрече свако њено гомилање у руке појединаца или група, јер су у томе видели пут за успостављање њихове тираније. Основни проблем са којим су се суочавали је био у томе да спрече да власти улазе једна у другу односно да се постигне да се

²⁹ Јован Стефановић, Уставно право ФНР Југославије и компаративно, књига II, Школска књига, Загреб, 1956. стр. 19.

међусобно држе у оквиру одговарајућег делокруга. Зато су и замислили и спровели један систем теже и противтеже; кочница и равнотеже, који је претпостављао с једне стране строгу поделу власти које су изоловане једна од друге што је имало да буде услов и средство њихове равноправности а у циљу обезбеђења равнотеже у њиховом функционисању.³⁰ Сходно начелу поделе власти у САД носиоци законодавне, извршне и судске власти као посебних и одвојених власти су Конгрес, председник САД и Врховни суд. Суштина председничког система се огледа у положају и организацији извршне власти. У америчком систему власти председник врши и функцију шефа државе и владе, за разлику од парламентарног система где су те функције одвојене и поверене различитим органима. Дакле, овде је извршна власт моноцефална (једноврсна) и њу врши председник као њен шеф и он у том својству именује администрацију своје секретаре као шефове управних ресора који само њему одговарају, али и амбасадоре, конзуле, судије Врховног суда и остале државне службенике.³¹ Председник, као шеф државе и премијер, образује један свој неформални кабинет састављен од његових пријатеља који му помажу у вршењу извршне власти. Тај кабинет се састоји од државних секретара који су шефови појединих ресора државне управе и њих сада има 14 (ресора) а поред њих, председникову администрацију чини и око 65 различитих комисија, бироа и агенција под непосредним руководством председничког кабинета и Извршне канцеларије.³² Оно што је важно за председничку функцију у САД је да се председник бира (сходно амандману XII и XXII) на време од 4 године, али не више од два пута, и то путем тзв. електорског система.³³ Наиме, у федералним јединицама се прво бирају електори (некада од представничких тела федералних јединица) и то од стране грађана који на непосредним изборима гласају за партијске листе и она листа која на тим изборима добија апсолутну већину једне државице добија и сва електорска места те државице. Након тога се у децембру изабрани електори окупљају и тајним гласањем се изјашњавају о кандидату за председника и потпредседника да би се до 3. јануара пребројали гласови електора у Конгресу и за председника био проглашен кандидат који од укупно 538 електорских гласова добије апсолутну већину одн. 270 електорских гла-

³⁰ Видети: Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 313.

³¹ Видети: члан II Одсек 2 Устава САД од 1787.

³² Јован Комшић, Теорије о политичким системима, Институт друштвених наука, Београд, 2000. год. стр. 434.

³³ Видети: члан II и амандмане XII и XXII САД од 1787.

сова.³⁴ Иначе, цео изборни процес започиње номинацијом председничких кандидата, а завршава се избором председника и то траје негде око 3 месеца.

Сходно начелу поделе власти, постојање и функционисање председникове администрације одн. Кабинета не зависи од Конгреса, него искључиво од председника, што значи да тај кабинет произилази из председника, њему одговара за рад и дужан је да спроводи његову политику. Теоретски гледано, председник и Конгрес врше различите власти – то су два потпуно одвојена органа власти, што значи да ни један не може да се меша у послове другог органа власти и да ни један нема право да одлучује о постојању другог органа. То значи да председник нема право да распусти Конгрес, а овај нема право да покреће питање његове одговорности за време трајања његовог мандата. Не постоји могућност да председник буде смењен пре истека времена на које је биран. Но и у америчкој пракси услед већ поменутог механизма теже и противтеже то није све тако како је речено, да нема идеалне поделе и немешања одн. додира између појединих власти. То пре свега важи за однос председникове администрације и законодавног тела – Конгреса, где долази до њиховог мешања и додира. Иако чланови председничког Кабинета не долазе на седнице Конгреса, долазе на седнице одбора Конгреса где се разматрају законски предлози и где је усредсређен главни законодавни рад. Законодавни предлози се ту разматрају и претресају и након тога иду у процедуру пред Конгресом. Самим тим што државни секретари долазе на седнице одбора, ови покушавају да преко њих утичу и на саму председничку власт и администрацију, и обрнуто: чим је администрација дошла у додир са одборима, покушава да преко њих утиче и на законодавство.³⁵ Према томе, постоји сарадња и између ове две власти, као рецимо у парламентарном систему, само што се не врши јавно на парламентарним седницама и уз контролу народа, него тајно, иза „кулиса“ одборских седница.³⁶ На тим одборским седницама се уместо отворене дискусије води политика погађања, нагодби – без фраза и политизирања, дакле на чистом интересном принципу. Из овог се види да идеја и намера да се у уставном систему САД изведе строга, стриктна подела власти није успела, па је у пракси дошло до мешања власти, успостављања међусобних односа код појединих власти. Механизам чистих и изолованих власти је устукнуо

³⁴ Јован Комшић, Теорије о политичким системима, Институт друштвених наука, Београд, 2000. год. стр. 433.

³⁵ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8. БИГЗ, СКЗ и Југославија публнк, Београд, 1990. год. стр. 378.

³⁶ Ибид, стр. 378-379

пред механизмом кочница, теже и противтеже чији је смисао био да се обезбеди равнотежа између успостављених власти. Зато је и сам Устав био принуђен да у име система поделе власти дозволи извесно одступање од њега. То одступање ипак не ремети суштину овог система поделе власти због чега је у америчком председничком систему подела власти (функција) још увек потпуније и доследније изведена него у парламентарном систему. По Уставу, само је Конгрес носилац законодавне власти и само он одлучује о доношењу закона, али и други органи имају одређеног удела у законодавству. Пре свега председник САД има посебно право (овлашћење) у законодавству тзв. право суспензивног вета на законе који се изгласавају у Конгресу (његовим домовима).³⁷ Овим ветом председник одлаже доношење једног закона са којим се не слаже, али то је привремено јер поновним изгласавањем истог од стране оба дома Конгреса и то двотрећинском већином гласова оспорени законски предлог постаје закон (мимо воље председника). У принципу сваки закон који се усвоји у Конгресу се доставља на потпис председнику који га потписује у року од 10 дана од достављања с тим да може и да га не потпише и врати у поновну процедуру пред Конгресом.³⁸ Суштина овог председничког вета је у поновном разматрању једног закона и његовом одлагању. То се правда потребом да се са законом не жури, него да се темељно изучи законска материја и изађе са законским предлогом који одговара потребама друштвеног живота. Председник се такође меша у законодавство и путем својих посланица о стању Уније са којима се обраћа Конгресу. Те посланице нису законодавни предлог, али могу да иницирају законодавни рад Конгреса.³⁹ Својим обраћањем Конгресу председник може да му сугерише које би мере требало да се размотре и предузму у смислу сагледавања стања Уније (нације)⁴⁰ па и да сугерише доношење и одређених закона који би били пожељни и корисни. Осим тога, председник може преко појединих конгресмена из своје партије да издејствује законодавне предлоге и да се тако непосредније умеша у законодавни рад Конгреса. У законодавству није дошло само до мешања Конгреса и председника, него и Конгреса и суда, пре свега Врховног суда. Врховни суд учествује у вршењу законодавне власти посредно – путем контроле уставности закона који се примењује на решење конкретног спора. У смислу ове контроле, одлука суда донета у конкретном спору добија општеважеће

³⁷ Видети: члан I, Одељак 7. Устава САД од 1787.

³⁸ Видети: члан I, Одељак 7. Устава САД од 1787.

³⁹ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 315

⁴⁰ Видети: члан II, Одељак 3. Устава САД од 1787.

дејство и примењује се на све случајеве те врсте па постаје извор права, добија снагу законске норме. У САД (као и земљама англосаксонског права) судска одлука донета у једном спору добија значај општег акта, одн. постаје мерило, образац за решавање свих сличних спорова.

Као што се председник меша у рад Конгреса супротно логици чисте поделе власти, тако је и Конгрес овлашћен да се меша у председников посао. Како каже проф. Р. Марковић: „Конгрес утиче на председника већ самим тим што доноси законе и изгласава буџет“, ⁴¹ а без тога се не може управљати ни у једној земљи, а камоли тако моћној као што су САД. Међутим, то мешање се директније односи на овлашћења која има један Конгресни дом - Сенат и са којима учествује у вршењу извршне власти. Тако Сенат даје мишљење и пристанак на именовање амбасадора, конзула и других дипломатских представника као и судија Врховног суда и постављења других државних службеника која врши председник, а такође (двотрећинском већином сенатора) одобрава и међународне уговоре које у име САД склапа председник. ⁴² То је изузетно важно и јако средство утицаја Конгреса на председничку власт јер је било и случајева да Конгрес (Сенат) не да потребан пристанак на закључени међународни уговор од стране председника као што је био случај са Версајским мировним уговором који је потписао сам Вудро Вилсон. Овако снажно ограничење у вођењу спољне политике, председник САД избегава тако што може да закључи тзв. извршне споразуме који не подлежу одобрењу Сената. ⁴³ Ове мера, овлашћења Конгреса према председнику се схватају и узимају као противмере председниковим мерама и овлашћењима према Конгресу. Иако се одреда сви амерички председници (и демократе и републиканци) жале да немају довољно власти и моћи која им је потребна, ⁴⁴ чињеница је да су ове контра мере према председнику нужне да би се обезбедила равнотежа у систему и складно функционисање све три власти. То је важно и зато што је председник важан законодавни фактор и то пре свега захваљујући пракси тзв. џепног вета које може да се претвори у апсолутни вето, ⁴⁵ што свакако доводи до поремећаја равнотеже у систему

⁴¹ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. стр. 222.

⁴² Видети: члан II, Одељак 2. Устава САД од 1787.

⁴³ Миодраг Јовичић, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1894. стр. 97.

⁴⁴ Jams Q. Wilson, Да ли је подела власти делотворна и данас? Часопис „Преглед“, издање амбасаде САД у Београду, бр. 242. од 1988. стр. 47.

⁴⁵ Миодраг Јовичић, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1894. стр. 95.

и то у корист председника. Но и ове мере које чине конгресни вето као и оне друге, председникове, које чине председников вето обезбеђују равнотежу у америчком систему власти која се ремети уласком једне власти у послове друге власти. У духу доследно (најдоследније) изведене поделе власти, у председничком систему власти, ни амерички председник ни његов Кабинет (државни секретари) не може да буде разрешен од Конгреса јер председника бира народ и једино њему и одговара, али тек на следећим изборима, када може да буде неизабран. Но с друге стране ни Конгрес не може да буде распуштен од председника јер је то посебна власт која се сама ставља у покрет, тако да њено сазивање, отварање седница или њихово одлагање не зависи од председника. Међутим, баш ради одржавања равнотеже у систему, успостављају се извесни односи између законодавне и извршне власти⁴⁶ који значе и њихово мешање јер једна власт стиче одређена овлашћења са којима учествује у вршењу функција друге власти. Тако, иако председник не одговара политички Конгресу већ само народу који га бира, Конгрес је овлашћен да против неуставног и незаконитог рада и понашања председника подигне оптужницу (*impeachment*) и то чини тако што један дом – Представнички - оптужује председника, а други дом – Сенат доноси о томе одлуку са две трећине присутних сенатора.⁴⁷ По основу ове одлуке Сената председник се уклања са председничке функције а може се дисквалификовати и за обављање других почасних и јавних функција за које се такође оцени да је недостојан њих. До сада, у америчкој председничкој пракси је било неколико карактеристичних случајева председникове одговорности. Први случај је био код председника Ендрју Џонсона (1867) када су недостајала два гласа у Сенату за неопходну двотрећинску већину,⁴⁸ док се задњи случај односио на одговорност председника Била Клинтона у афери „Моника Левински“ када такође није изгласана одлука у Сенату. Донекле се разликовала ситуација код одговорности Ричарда Никсона (1974) који је због афере „Вотергејт“ био принуђен да да оставку да се не би излагао поступку *impeachment*-а који је требало да се покрене против њега.

Сумирајући амерички председнички систем власти, може да се каже да је намера америчких уставотвораца била да се обезбеди неопходна равнотежа у систему власти. Та равнотежа је замишљена да се обезбеди таквом поделом власти које би биле самосталне и изоловане

⁴⁶ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 316

⁴⁷ Видети: члан I, Одељак 3 Устава САД од 1787.

⁴⁸ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. стр. 221.

једна од друге. Међутим, то изоловање и стриктно одвајање власти није било спојиво са несметаним функционисањем механизма државне власти. Зато је уставотворац морао да предвиди и извесне елементе сарадње и међусобног мешања појединих власти, али и цео механизам заснован на систему кочница и равнотеже како би се обезбедила потребна усклађеност и функционалност свих власти које су у принципу независне и одвојене једна од друге. Међутим, у животу неминовно долази до одређених колебања и дисфункционалности, и поред уграђених мера и механизма за складно деловање система. Ова дисфункционалност или тачније, ремећење равнотеже не значи ништа друго него постизање преваге једне власти над другом. Зато је и тачна она квалификација да се америчка уставна и политичка историја огледала или у премоћи председника (председничкој влади) или премоћи Конгреса (конгресној влади) или чак и, ређе, премоћи Врховног суда, онда када је он захваљујући свом ауторитету (пре свега својих амбициозних председника) показивао и политичке аспирације.

б) Парламентарни систем

Парламентарни систем је други (поред председничког) важан облик организације државне власти заснован на начелу поделе власти. Иако оба система произилазе из поделе власти, између њих се прави разлика у томе што је код председничког изведена крута (строжа) подела власти док су у парламентарном систему односи између посебних власти еластичнији, што ће рећи да је изведена гипкија подела власти која подразумева већи степен сарадње подељених власти. Може и да се каже да је то такав институционални аранжман или систем власти чију окосницу чини равнотежа и сарадња законодавне и извршне власти, при чему постоји мала превага законодавне над извршном власти и то пре свега у смислу изборне (јер бира владу) и контролне улоге парламента.⁴⁹ Истина, и влада (егзекутивна) има повратна средства утицаја на парламент како би се ублажила његова премоћ и успоставила равнотежа која је битна за нормално функционисање самог система. Но остаје да је главни симбол парламентаризма сам парламент (јер се по њему и зове овај систем) као што су у скупштинском систему то скупштина, а у председничком – председник државе. Парламентарни систем је највише распрострањен у Европи – ту доминира, а за његову колевку се узима Енглеска, што није ни чудно ни случајно. Енглеска је земља где се прво појавио и развио

⁴⁹ Матић – Подунавац, Политички систем, Београд, 1997.г., стр. 339

парламент и у њој он има дугу традицију, почев од 13. века када му је претходило прво представничко тело – Magnum Consilium. То је било сталешко политичко представништво (и то највише властеле и свештеника) да би временом оно ширило своју основу и постајало све више народно представништво,⁵⁰ у правом смислу парламент у коме ће касније (у XVII веку) да загосподари трећи staleж пре свега буржоазија као водећа друштвена и политичка снага. Овај систем у Енглеској је био тековина револуције од 1688. г. која је укинула монархијски апсолутизам и трасирала пут будућој парламентарној монархији „јер је краљ морао узимати за министрије људе који уживају поверење парламента и то је био најсигурнији начин да остане у добрим односима с телом коме насупрот није могао више владати.“⁵¹ Нарочито од 1714. г., са доласком хановерске (немачке) династије на енглески престо усталила се пракса парламентарне владе – оне која има иза себе партијску већину у парламенту. Да би спречили повратак Торијеваца (и династије Стјуарт) на власт, Хановеранци су из практичних потреба морали да владају са виговским кабинетом, да би се почев од виговског првака Уолпола усталила и пракса првог министра који председава владом иако формално такво звање тада није постојало.⁵² Стицајем тих историјских околности родио се енглески парламентаризам у коме монарх више није могао по својој вољи да мења владе и да у њих уводи једну или другу странку. Свакако да заслугу за развој енглеског парламентаризма имају и њене (једине) две странке које су настале у то време (Торијевци и Виговци) и до данас остале као Конзервативна и Лабуристичка странка између којих се водила и води вековна борба за већину у парламенту. На путу коначне победе парламентаризма у Енглеској била је важна и изборна реформа од 1832. г. која је проширила бирачко право на широке народне масе и утицала да настане један популаран парламент (иза кога стоји снажно бирачко тело од неколико милиона) са којим ни сам монарх више није могао да се носи.⁵³ Парламентарни систем, осим у енглеској варијанти, постепено се јавља и развија и у другим модалитетима (пре свега европским – француски, италијански и др.) који имају неке своје специфичности и разлике у односу на овај енглески. Зато није једноставно уопштити и извући неке битне карактеристике које важе за све облике парламентарних система нити је лако дати једну опште-

⁵⁰ Видети: Миодраг Јовичић, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, 1984.г., стр. 22

⁵¹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославија публик, Београд, 1990. г., стр. 364

⁵² Ибид, стр. 364.

⁵³ Ибид, стр. 365

важећу дефиницију парламентаризма. Једна од тих релативно обухватнијих (али и непрецизнијих) дефиниција би била та да је то режим у коме власти сарађују и узајамно зависе једна од друге⁵⁴ (Jean Gicquel). Неки аутори имају другачији приступ дефинисању парламентаризма као, рецимо, наш Вучина Васовић који разликује шири и ужи смисао овог појма. У ширем смислу парламентаризам означава политички систем у чијем средишту стоји парламент као мање или више институционализован скуп представника друштва или појединих друштвених слојева на коме се воде отворене расправе о политичким питањима и одлучује, тј. утиче на доношење кључних државних одлука.⁵⁵ У ужем смислу, парламентаризам по овом аутору означава парламентарну владу, а то је „систем владавине у коме постоји дуализам односно међузависност и сарадња законодавне и извршне власти и у коме је под окриљем титуларног шефа државе реална власт смештена у кабинету, који је углавном или најчешће састављен од чланова представничког тела, а који су индивидуално и колективно, одговорни управо у том телу“.⁵⁶ Још су једноставније од ове дефиниције оне по којима је парламентарни систем режим поделе власти у коме су министри политички одговорни пред парламентом,⁵⁷ односно то била једноставно речено влада одговорних министара или кабинетска влада. Механизам парламентарног система почива на две кључне полуге: парламенту и извршној власти. Парламент је законодавно тело – врши законодавну власт и он је по структури најчешће дводом (британски, француски, италијански, шпански и др.) при чему је та дводомност инсирисана жељом и намером да се умерави и ублажи моћ првог дома-демократски изабраног од народа. Но, има и једнодомних парламената (грчки па и наш српски) и то ни мало не умањује нити утиче на ефикасност и функционалност система власти. Што се тиче извршне власти, она је бицефална (двоврсна) и њу врше: шеф државе и влада или министарски кабинет. Шеф државе у парламентарном систему може да буде или монарх или председник републике пошто парламентарни систем постоји и у монархији, али и републици. У монархији, шеф државе је наследан а у републици изборан, но и у једном и у другом случају је политички неодговоран јер ту одговорност пред парламентом преузима влада – министри тзв. премапотписом. То значи да сваки акт шефа државе премапотписује одн. покрива својим потписом надлежни министар и тако и

⁵⁴ Видети: Павле Николић, Уставно право, Половни биро, д.о.о., Београд, 1997.г., стр. 306

⁵⁵ Вучина Васовић, Парламентаризам, „Енциклопедија политичке културе“, Савремена администрација, Београд, 1993.г., стр. 794

⁵⁶ Ибид, стр. 794

⁵⁷ Jacques Velu, Droit Public, Bruylant, Bruxelles, 1986. str. 327

преузима на себе одговорност пред парламентом. Према томе, влада, заједно са шефом државе, врши извршну власт. Она је један колегијум на челу са првим министром (премијером), дакле колегијални орган састављен од ресорних министара који покривају поједине области или гране државне управе. У енглеској варијанти парламентарног система чланови владе су солидарно и колективно одговорни, што значи да одговорност и пад једног министра изазива пад целе владе – кабинета.

У почетку и у Енглеској је постојала индивидуална одговорност министара, али се она временом претварала у колективну јер је кабинет функционисао као хомогено политичко тело састављено од припадника исте странке. Истина, Дом комуна може да буде незадовољан радом једног министра у влади и да га принуди на оставку, но у принципу напад на једног члана владе значи и напад на целу владу. Влада као хомоген тим по правилу стаје у одбрану сваког министра, тако да Дом комуна не може да изрази неповерење једном члану јер свака таква изјава повлачи и неповерење целој влади. Овакав механизам колективне одговорности владе у Енглеској датира од 1742. када је забележен први случај да је влада поднела оставку јер је изгубила поверење Дома комуна.⁵⁸ Ово изгласавање неповерења целој влади је доста ретко јер она има стабилну већину у парламенту па до тог изгласавања долази у изузетним ситуацијама неслоге у владајућој странци. У нормалним условима парламентарна већина се не одлучује да обара „своју владу“ и стога што тај пад владе повлачи и распуштање парламента и води у превремене парламентарне изборе. Зато се и каже да енглеска влада мање пада у парламенту а више на изборима, јер рецимо у времену између 1867. и 1906. од девет министарских криза само су две биле изазване у парламенту-изгласаним неповерењем док је седам криза било изазвано на парламентарним изборима.⁵⁹ Енглески парламентаризам је током свог постојања еволуирао од почетног стања у коме је монарх био претежнији чинилац да би се преко система уравнотежене краљевско-парламентарне власти и парламентарне суверености данас дошло дотле да извршна власт има премоћ и да чак може и да се говори и о њеној ограниченој супрематији.⁶⁰ У француском парламентаризму је све другачије јер се тамо развила појединачна министарска одговорност тако да пад једног министра не повлачи и пад целе

⁵⁸ Миодраг Јовичић, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 41.

⁵⁹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублук, Београд, 1990. стр. 368.

⁶⁰ Васовић Вучина, „Парламентаризам“, Енциклопедија политичке културе, Савремена администрација, Београд, 1993. стр. 804-805.

владе јер су оне хетерогене и састављене од представника више странака. У француској владе падају у скупштини и њихов пад не повлачи распуштање парламента, због чега су оне слабије у односу на енглеске које су јаче и стабилније. То је и навело нашег Слободана Јовановића да тврди да у Енглеској влади води парламент док је у Француској обрнуто јер тамо скупштина заповеда владом.⁶¹ И у енглеском као и у континенталном (француском и др) парламентаризму кључни моменат за разумевање његовог механизма је однос између законодавне и извршне власти. За тај однос је пре свега важна политичка одговорност владе пред парламентом па је то уједно и главно средство утицаја парламента на владу. У свим варијантама парламентаризма влада (кабинет) произилази из парламентарне већине; њу образује странка (странке) која у парламенту имају већину, која је победила на парламентарним изборима. Сам тај чин образовања владе иницира шеф државе када мандат за састав владе поверава странци, (њеном лидеру) која је победила на парламентарним изборима и обезбедила већину у парламенту. Изабрана влада мора да ужива поверење парламента и она је на власти све док то поверење ужива. Неповерење може да буде изгласано целој влади или једном или више министара (као нпр. у Француској, Италији и др.) док се у енглеској варијанти парламентаризма свака изјава неповерења једном члану кабинета тиче целог кабинета па повлачи и његов пад-свих министара.⁶² Ово неповерење влади парламент може да изгласа било на своју иницијативу (посланика) или иницијативу саме владе када она сама постави питање свог поверења пред парламентом. Поред ове министарске одговорности постоје још нека друга права и средства којима парламент утиче на владу као што су право контроле над њеним радом, постављање питања, подношење интерпелације када се отвара расправа у парламенту о раду владе, вођење анкете и др.⁶³ Наравно, у парламентарном систему је важна улога извршне власти у целини – дакле и владе и шефа државе, с тим да је влада одвојена од шефа државе; она има свог председника, који у њено име општи и са шефом државе као и са другим државним органима. Но, у парламентарном систему не постоји само једносмеран однос владе према парламенту него је то двосмеран однос у коме и влада (извршна власт) има повратни утицај и средства према парламенту. Зато та друга страна односа законодавне и извршне власти иде на руку извршној власти. По

⁶¹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 373

⁶² Ибид, стр. 365.

⁶³ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 309.

њој она може да распусти парламент па се тако успоставља и сама равнотежа у систему јер као што се влада покоравла парламенту, тако се понекад и он покоравла њој.

Та средства међусобног утицаја на егзистенцију једне и друге власти се фигуративно изражавају формулом „да влада и парламент живе и умиру заједно“.⁶⁴ Ово право распуштања парламента, извршна власт обично користи у случају сукоба са њим, када влада (и шеф државе) пени да парламент не изражава мишљење нације, не ужива њено поверење. У земљама парламентарног система ту одлуку о распуштању парламента доноси монарх на предлог премијера (рецимо у Великој Британији), док у републиканским државама са парламентарним системом о томе одлуку доноси председник републике на образложен предлог владе (као рецимо код нас у Србији).⁶⁵ Ово право распуштања парламента је противтежа правима парламента пре свега према влади и то је свакако најјаче оружје које има извршна власт у својим рукама. Применом овог средства се изазива политичка арбитража народа јер се на новим изборима очекује да народ или потврди или ускрати поверење постојећој парламентарној већини.⁶⁶ Поред распуштања парламента, извршној власти стоје на располагању и друга средства утицаја на парламент, као право обраћања – говора на седницама парламента као и извесна права у погледу сазивања и закључивања сесија парламента.⁶⁷ Нарочито је ефикасно средство утицаја на парламент – право владе да постави питање свог поверења пред њим и то она чини у разним ситуацијама када нпр. парламент жели да усвоји или не један закон или други акт, предложени буџет или да одложи дебату о неком питању. Применом овог средства, влада врши притисак на парламент и значајно јача своју позицију у систему власти. Сходно дефиницији парламентаризма да је то режим који почива на једној гипкој подели власти, произилази да то значи: 1) постојање области у којима заједнички делују разни државни органи, и 2) постојање средстава узајамног притиска једне власти на другу.⁶⁸ За механизам парламентарног система власти је битно успостављање односа између парламента и владе и обезбеђење потребне равнотеже њиховом функционисању. Парламент не сме да влада уместо владе него само да је надзире, а влада опет не би смела да се меша

⁶⁴ Јован Комшић, Теорије о политичким системима, Институт друштвених наука, Београд, 2000. год. стр. 426.

⁶⁵ Видети: члан 109. Устава Републике Србије од 2006. год. („Сл. гласник РС“ бр. 98/2006).

⁶⁶ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 310.

⁶⁷ Ибид, стр. 310.

⁶⁸ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 226.

у законодавне послове – да их преузима од парламента и уместо њега доноси законе. Како у животу ништа није идеално, има и случајева где влада доминира, води главну реч у управљању државом, док је ређа ситуација да парламент преузима владине послове јер по природи ствари није подесан за доношење брзих оперативних одлука. Зато за стабилност парламентарног система није добро ни да влада води парламент ни обрнуто, да парламент заповеда влади, него је потребна њихова равнотежа: да нико трајно не сме да превлада и оствари надмоћ у систему. Без обзира на поједине разлике и модалитете парламентарног система, сви ти различити облици се ипак препознају по одређеним карактеристичним обележјима која их одвајају од других система власти. Та најглавнија обележја парламентарног система су: 1) активни и утицајни парламент; 2) сарадња између законодавне и извршне власти; 3) бицефална подела извршне власти на институцију шефа државе и владу; 4) овлашћења шефа државе да стварно или формално именује шефа владе (премијера); 5) индивидуална министарска одговорност и колективна одговорност владе пред парламентом; и 6) институција премапотписа (министра, премијера или владе) без које шеф државе не може доносити акте из своје надлежности.⁶⁹ Што се тиче развоја парламентаризма, током његове историје и традиције појавили су се његови различити облици од који неки више нису актуелни. Према регионалном критеријуму – подели може да се разликују: британски, европски (континентални), нордијски и онај у земљама Комонвелта, док према критеријуму односа законодавне и извршне власти – преваге једне или друге стране, преовлађују два његова типа: енглески и француски.⁷⁰ Постоје и другачије поделе и класификације парламентаризма, попут оне коју даје проф. Ратко Марковић и то су: дуалистички, монистички, класични и рационализовани парламентаризам.⁷¹

Сумирајући парламентарни систем, може да се каже да је он настао и до данас се одржао на доктрини да подељене власти – парламент и влада – треба да стоје у равнотежи и сарађују уз могућност узајамног притиска једне на другу. Основно за механизам парламентарног система је обезбеђивање равнотеже у односу законодавне и извршне власти као услова за нормално функционисање самог система. Када се поремети та равнотежа и дође до поремећаја једне или друге власти, тада се и сам парламентарни систем квари и замењује, било скупштинским или се

⁶⁹ Видети: Вучина Васовић, „Парламентаризам“, Енциклопедија политичке културе, Савремена администрација, Београд, 1993.

⁷⁰ Матић – Подунавац, Политички систем, Београд, 1997. стр. 343.

⁷¹ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. стр. 236.

приближава председничком систему, све у зависности од тога ко је стекао премоћ – законодавна или извршна власт. У пракси је степен тог поремећаја (како примећује проф. Павле Николић) фактичко питање, и не догађа се са трајном и потпуном премоћи једне или друге власти. Чешће се те осцилације догађају повремено у корист једне или друге власти, с тим да систем тежи равнотежи и односима између власти које су у принципу подељене. Парламентарни систем највише угрожава начело парламентарне већине и партијске солидарности која се ствара између парламента и владе, због чега они више подсећају на органе јединствене него супротстављене власти. Као што парламентаризму не одговара свемоћна влада (каква је углавном данас), тако му не одговара ни она превише слаба, која, у ствари, не води политику, него се приклања вољи парламента (већине) који је надмоћан над њом и лако је обара. Зато парламентаризму не користи ни премоћ владе али ни парламента, јер у њему парламент треба исто онако да зависи (и буде угрожен) од владе као и ова од њега. Имајући то у виду, и средства узајамног утицаја једне власти на другу морају да буду избалансирана – да реалној претњи обарања владе одговара и реална могућност распуштања парламента од стране извршне власти.

в) Мешовити систем

Пракса различитих (конкретних) система поделе власти – парламентарних и председничких - показује да нигде до краја није остварена потпуна равноправност и равнотежа појединих власти. Углавном једна власт претеже и даје правац осталим властима. Тако је у америчкој уставној и политичкој историји остало забележено да су се смењивале и конгресне и председничке, па некада (мада ретко) и судске владе, а премоћ једне власти над другом је одлика и парламентарне организације и праксе. Велика Британија је створила модел ефикасне и јаке владе која води парламент и ретко пада, а када се то и деси, онда је то (по Слободану Јовановићу) мање у њему а више на изборима. У француском парламентаризму ситуација је обрнута јер тамо скупштина господари владом која је слабији чинилац власти, што је више у логици јединства него поделе власти. Како нигде нема идеалног (чистог) и парламентарног и председничког система, пракса показује да је прихватљиво и оно организационо решење које представља комбинацију елемената једног и другог система. Тако су настали и функционишу мешовити системи власти и њихов је циљ да се комбинацијом ових различитих елемената сам систем власти

учини максимално стабилним.⁷² Овај модел, односно мешовити систем власти, настао је као последица кризе парламентаризма која се огледала у надмоћи парламента над владом⁷³ али и тешкоћа у остваривању председничког система или (по Сарторију) проблематичним резултатима чистог типа presidency.⁷⁴ Овај систем од председничког позајмљује установу председника републике (изабраног на непосредним изборима) који располаже великим овлашћењима која не би смео као такав да има а од парламентарног позајмљује владу као орган који је политички одговоран парламенту. Овде се за основу узима парламентарни режим тако да би овај мешовити систем био ближи парламентаризму, или прецизније речено, то је „заправо парламентарни режим у којем је поремећена традиционална равнотежа власти у корист егzekутиве.“⁷⁵ Модел овог мешовитог система власти је, рецимо, примењен у организацији власти у Вајмарској Немачкој (Уставом од 1919. год.) али и у организацији власти у Француској по Уставу Пете Републике од 1958. год. У Вајмарској Немачкој (Уставом од 1919.) је био створен мешовити председничко-парламентарни систем власти са јаком позицијом председника Републике, што је била основа за појаву јаког председника какав је био Хинденбург. Овај систем власти у Немачкој је имао одговорност владе пред парламентом јер је предвиђао да Канцелар и министри морају да уживају поверење Рајхстага, али и јаког и неодговорног председника који води политику земље независно од владе и парламента с тим да поставља и опозива канцелара а на његов предлог и министре.⁷⁶ Сличан модел је примењен и у Француској у току њене уставне реформе од 1958. год. јер је тада уведен један нови режим који је одговарао специфичној ситуацији Француске под Де Голом. У ствари, то је био баш мешовити систем власти – комбинација председничког и парламентарног - при чему је претезала улога и функција председника Републике, да би после уставне ревизије од 1962. год. (увођењем непосредних председничких избора) он добио кара-

⁷² Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. стр. 198.

⁷³ Слободан Јовановић, „Данашња политичка криза“, Из историје политичких доктрина, сабрана дела, том 9, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990.

⁷⁴ Сартори Ђовани „Ни председнички систем ни парламентаризам“ у Хрестоматији, М. Дамјановић, С. Ђорђевић, Изазови модерној управи и управљању, ТИМИТ, Београд, 1995.

⁷⁵ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II Свен, Ниш, 2003. год. стр. 128.

⁷⁶ Видети: члан 53. и 54. Устава Немачког Рајха од 1919. год. објављен у књизи др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, седмо издање, Савремена администрација, Београд, 1992. стр. 353-381

ктеристике председничког система власти.⁷⁷ Одлике мешовитог система власти су, дакле, јак шеф државе – председник републике са овлашћењем да распусти парламент као и другим правима (нарочито у ванредним приликама) али и влада која политички одговара парламенту, с тим да према њему има и одређене противмере у смислу учешћа у његовом распуштању, ангажовања у законодавном раду и др. Поред добрих страна (јер позајмљује елементе и једног и другог система) мешовити систем има и слабости које произилазе из тешкоћа успостављања функционалних веза између парламентарног и председничког система који га прожимају. Ови системи задржавају своју логику⁷⁸ у функционисању па се јавља проблем њиховог усаглашавања и успостављања равнотеже која је битна за нормално функционисање власти. У недостатку те равнотеже отварају се дисфункционалности и блокаде унутар система; јављају се сукоби власти јер свака од њих настоји да буде најјача и да се оствари у целости. Проблем усаглашавања ових власти је у томе што и једна и друга иступају са демократским легитимитетом, што може да има за последицу да различито тумаче исту народну вољу.⁷⁹ И поред изнетих слабости и тешкоћа у функционисању, мешовити систем власти је још увек актуелан у неким државама и то: Аустрији, Финској, Ирској, Исланду, Португалији и Француској, где се и након Де Гола одржао исти онакав уставни и политички режим за који се погрешно мислило да је само прилагођен његовој личности и ауторитету.

2. ТЕОРИЈА О ЈЕДИНСТВУ ВЛАСТИ

Критика слабости и недоследности теорије и концепције о подели власти је довела до другачијег приступа (гледања) на то како треба да буде организована државна власт да би на најбољи начин функционисала. Тако је наспрам начела о подели власти стајало и начело и пракса јединства власти. Оно се остваривало (и остварује) и у демократском и недемократском облику, па може да се говори и о демократском и недемократском јединству власти. У основи демократског јединства власти се

⁷⁷ Видети: Устав Француске Пете Републике од 1958. објављен у књизи Миодрага Јовичића, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО – „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 475-490

⁷⁸ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. стр. 241.

⁷⁹ Ибид, стр. 241.

налази идеја о скупштини као демократском телу и представнику народа, његовог суверенитета. Та идеја је доста стара и на њој је донекле никла и пракса енглеског парламентаризма,⁸⁰ да би у правом смислу била теоријски разрађена од Русоа и примењена у револуционарној пракси, најпре, Француске али касније и других европских држава, које су се инспирисале револуционарном идеологијом и доктрином. По овој револуционарној идеји и доктрини је обликован француски Конвент и то је био највиши орган власти, не само законодавно, већ и стварно одлучујуће и директивно тело⁸¹ које је у себи апсорбовало и извршну функцију. После њега (Конвента), на овој идеји се инспирисала и Париска комуна али и социјалистичке државе (и револуције) које су спровеле принцип јединства власти у облику скупштинског система. То важи пре свега за Лењинову концепцију организације државне власти али и за остале социјалистичке државе које су своју организацију власти извеле по совјетском моделу власти. Под начелом јединства власти се подразумева уједињавање свих функција државе у рукама једног органа. То уједињавање ових функција (власти) може бити извршено врло доследно и то би било тзв. апсолутно јединство власти, али може да буде спроведено и мање доследно и тада би се радило о тзв. релативном јединству власти. Како је већ речено, ово уједињавање власти може да се оствари и на демократски и недемократски начин, одн. или у рукама легислативе или егzekутиве. Историја и пракса и ранијих, али и савремених држава познаје и једну и другу ситуацију. Док је раније доминирала превласт парламента над другим (другом) властима, сада углавном доминира извршна власт у лицу јаког председника државе и владе која утврђује и води државну политику у најразличитијим сферама друштвеног живота. Суштина начела јединства власти лежи у постизању надмоћи једног органа у односу на друге органе у вршењу функција власти. У апсолутном облику (који више није актуелан) јединство власти постоји када све државне функције врши исти државни орган што је данас незамисливо, док у релативном смислу, јединство власти постоји када није постигнута независност неке од подељених власти.⁸² Као што и подела власти има својих слабости тако и јединство власти (у демократском облику) има својих ограничења. Подједнако је опасно и штетно када је власт уједињена у рукама извршне власти, али и у рукама јаке скупштине. Јер (како то примећује Слободан Јовановић) као

⁸⁰ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 313.

⁸¹ Ибид, стр. 313.

⁸² Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник РС“, са п.о. Београд, 1995. стр. 216.

што постоји деспотизам владара, тако постоји и деспотизам народа, одн. његове скупштине која га представља. Историја је пуна примера свемоћне скупштинске диктатуре која је чак била гора и од најгоре диктатуре извршне власти. На крају, са становишта законитости и поштовања права, свеједно је да ли такву власт врши појединац или цео народ-његова скупштина ако су исте последице у смислу кршења права и слобода и непоштовања људског достојанства.

а) Скупштински систем

Јединство власти може да се оствари на демократски и недемократски начин па је могуће разликовати два система заснована на овом начелу: систем демократског јединства власти (скупштински систем) и систем недемократског јединства власти⁸³ и то је ауторитарни систем у коме је власт усредсређена у егzekутиви. Скупштински систем би тако био облик државне власти заснован на начелу јединства власти у корист скупштине као демократског представничког тела или простије речено, то је систем демократског јединства власти. О скупштинском систему постоје различита и супротстављена гледишта, почев од оних која га одређују као посебан тип или систем власти, па све до оних која га потпуно одбацују и негирају као посебан систем власти. За Ј. Комшића, то је „историјски специфичан случај политичког уређења Швајцарске и припада оном роду политичких поредака чије је основно начело политичке организације – начело јединства власти.“⁸⁴ Овај систем власти је тековина револуције и произашао је из Русоове доктрине о сувереној народној вољи коју оличава демократско представничко тело (парламент). Као такав, требало је да буде демократски и да води остварењу истинске демократије, али то у пракси – сем у часним изузецима (као у Швајцарској) није успело. Зато је и исправна констатација проф. Павла Николића да је овај (скупштински) систем власти у односу на друге системе власти у пракси модерне државе постигао мањи успех.⁸⁵ Зато се и ретко примењивао у буржоаско-демократским земљама а најпотпуније је остварен у пракси француског Конвентског система (1792-1795), Париске комуне (1871), Швајцарском систему власти (1874) и организацији власти Југославије после 1953.

⁸³ Видети: Павле Николић, Прилог питању појма и класификација система власти у модерним државама, стр. 14-18

⁸⁴ Јован Комшић, Теорије о политичким системима, Институт друштвених наука, Београд, 2000. стр. 436.

⁸⁵ Павле Николић, Скупштински систем – искуство и перспективе примене, Београд, 1990. стр. 427.

год.⁸⁶ И још неке земље после Првог светског рата су покушале (неуспешно) да уведу овај систем (рецимо Естонија 1920), Летонија 1922, Литванија 1922, Турска 1924, Француска 1946) док су социјалистичке државе (пре свега СССР) и формално успоставиле овај систем који се заслугом стаљинистичке праксе извргнуо у нешто што се никако не може квалификовати као скупштински систем.⁸⁷ Нигде као у скупштинском систему не постоји такав несклад између његове теоријске концепције и практичне примене. У идеалном смислу, скупштински систем је требало да буде замена за непосредну демократију која је тешко остварљива и оно што је требало да ради цео народ то је поверено скупштини, демократски изабраној од самог народа. Иако је највише хваљен и прихваћен у социјалистичким државама, овај систем се ту најмање показао као демократски, за разлику од, рецимо, Швајцарске која је постигла много већи успех са њим и због кога ужива епитет ретке земље која може да се похвали демократским карактером своје власти. Битно обележје скупштинског система по коме се он разликује од других система власти је у томе да се код њега представничко тело (скупштина) појављује као највиши орган државне власти и практично као носилац свих функција државе, а пре свега законодавне. Најпростије речено, овај систем постоји онда када скупштина има превласт над егзекутивом која је дужна да се потчини њеној вољи и због чега ту (како каже Д. Стојановић) реално постоји само једна, одн. скупштинска власт.⁸⁸ Скупштина се пре свега појављује као носилац законодавне функције и врши је потпуно и искључиво тако да други органи немају удела и учешћа у њеном вршењу. Немогућност других органа у скупштинском систему да учествују у доношењу законодавних аката огледа се у непостојању извесних права и средстава тих органа која они иначе имају у систему поделе власти. Ту се мисли пре свега на право законодавне санкције, апсолутног или релативног вета као и проглашења (промулгације) закона. Она су по логици скупштинског система неспојива са начелом демократског јединства власти јер значе озбиљно задирање других органа у вршење законодавне функције. У суштини, скупштински систем власти полази од начела да у држави не могу да постоје три једнаке власти. У ствари само једна од њих (скупштинска) произилази из народа; представља народну вољу (суверенитет) и то је законодавна власт коју оличава демократска скупштина. Међутим, и једна тако надмоћна скупштина не може да преузме у своје руке све функције власти:

⁸⁶ Ибид, стр. 427.

⁸⁷ Ибид, стр. 427

⁸⁸ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. стр. 201.

доношење закона, њихово извршење и суђење, већ углавном задржава за себе само законодавну функцију док ове друге две преноси на извршну и судску власт, с тим да су јој ове подређене и у смислу организовања (конституисања) и функционисања одн. одговорности. Пошто нису равноправни са скупштином него су јој подређени, ови други органи (пре свих извршни) немају право да доносе било какве акте са законском снагом већ само обичне уредбе за извршење закона – дакле оне са подзаконском снагом. Иако је то теоретски тако, у пракси скупштинског система не само социјалистичких већ и ових других капиталистичких (као у Швајцарској) земља догађа се (догађало) нешто супротно томе. Тако рецимо, бивше социјалистичке државе су давале законодавна овлашћења и другим органима (Президијуму Врховног Совјета, Президијуму Народне скупштине, Државном савету, Председнику или Председништву) тако да су ови доносили акте са законском снагом и тиме учествовали у вршењу законодавне власти, а слично се догађало (и догађа) и у швајцарском скупштинском систему у коме је Савезна скупштина (противно Уставу) у више прилика својим одлукама давала овлашћења Савезном савету да у хитним случајевима може да доноси акте са законском снагом који замењују законе.⁸⁹ Овакве примере одступања од доследног скупштинског система познаје и југословенска скупштинска пракса и то у облику уредби са законском снагом које су доношене у тзв. „хитним случајевима“ и то нарочито од 1953. год. па на даље. Наиме, и тадашња југословенска Савезна народна скупштина је повремено (и све чешће), и противно важећем Уставу, својим одлукама овлашћивала Савезно извршно веће да може својим уредбама да интервенише у сфери привредног система и уређује основе привредног живота и односа.⁹⁰ Поред овог изузетног овлашћења, извршна власт у скупштинском систему располаже и још неким правима у законодавној сфери и то пре свега правом законодавне иницијативе – предлагања закона и других аката које доноси скупштина. То важи и за извршне органе власти у бившим социјалистичким земљама (рецимо за југословенско Извршно веће) али и са извршне органе и других земаља (као Швајцарске) где су постали искључиви носиоци законодавне иницијативе, чиме је ојачан њихов фактички утицај на законодавна тела.⁹¹ Неоспорно је да је скупштина у скупштинском систему власти носилац законодавне власти (и да само она доноси устав, законе и остале опште

⁸⁹ Др Павле Николић, Подела нормативне функције између централних представничких тела и извршно-управних органа у земљама са скупштинским системима, Београд, 1964. стр. 6.

⁹⁰ Ибид, стр. 7-8.

⁹¹ Ибид, стр. 4.

акте) али и других власти – пре свега извршне. То је зато што извршење не постоји као посебна грана власти па се скупштина (како каже Маркс) појављује као „једно радно тело, извршно и законодавно у исто време.”⁹² Извршна власт, дакле, нема своју самосталност и за њено вршење не постоји посебан орган који оличава посебну власт. Извршна функција се схвата као просто оруђе у рукама скупштине, средство којим се спроводе политика и закони које доноси скупштина. Због таквог карактера извршна власт је у скупштинском систему потпуно потчињена скупштини која може у сваком тренутку да је лиши егзистенције и одузме јој овлашћења којима располаже.

У целини, за скупштински систем је карактеристично да представничко тело-скупштина располаже јаким и ефикасним овлашћењима према другим органима власти, док ти други органи не располажу таквим овлашћењима према скупштини. Тако извршна власт не може да распусти скупштину нити влада може да постави питање свог поверења или да поднесе оставку. То не може јер се сматра да је пуки извршилац туђе воље – орган који послушно извршава вољу скупштине и као такав нема самосталност нити може да доноси акте који би били израз те самосталне егзистенције и воље. Пошто су подређени скупштини, ови други органи – извршни и управни - доносе различите акте (уредбе, одлуке, правилнике, наредбе и др) са подзаконском снагом чија је сврха да разраде, допуне и конкретизују законске одредбе и при том не смеју да изађу из законских оквира.⁹³ При томе акти управних органа су још ниже правне снаге и као такви морају да буду сагласни не само одредбама закона, него и нормативним актима извршних органа. У смислу начела демократског јединства власти, скупштина као сам центар власти има у односу на ове друге власти право њиховог именовања и разрешења, давања директива и препорука за њихов рад, постављања питања и интерпелација, вођење анкета, надзор над њиховим радом, укидање и поништавање неуставних и незаконитих аката ових органа, позивање на одговорност и др.⁹⁴ Иако је скупштина у скупштинском систему највиша и теоријски (и правно) једина власт, то не значи да она у пракси врши све власти, па и извршно-управну и судску. Она потпуно и непосредно врши само законодавну власт док у вршењу осталих функција не учествује непосредно или ретко тако и то

⁹² Видети: Карл Маркс, Грађански рат у Француској, К. Маркс – Ф. Енгелс, Изабрана дела, Том I, Култура, Београд, 1949.

⁹³ Др Павле Николић, Подела нормативне функције између централних представничких тела и извршно-управних органа у земљама са скупштинским системом, Београд, 1964. стр. 5.

⁹⁴ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 324.

углавном у земљама са неразвијеним државним поретком и апаратом.⁹⁵ Углавном, утицај на извршно-управну власт се огледа у подређивању и контроли рада органа који врше ове функције а што се тиче судске власти, ту се скупштина ретко (и изузетно) меша у њено непосредно вршење и доношење судских аката, а најчешће само давањем амнестије. Скупштина такође врши избор и разрешење судских органа и контролу њиховог рада у смислу њеног положаја као органа који оличава јединство власти и представља највишу државну власт.

У организационом смислу извршна власт се појављује у колегијалном облику, дакле као колегијалан орган, а само ретко се појављују и инокосни извршни органи. Извршни (политичко-извршни) органи скупштине врше политичко-извршну функцију и то је тзв. политичко руковођење управом (надзор над управом, давање смерница за њен рад и др) с тим да се ти органи појављују и у законодавној сфери где се старају о извршењу закона и у том смислу и доносе своје акте за извршење тих закона. У смислу своје подређености скупштини, ови колегијални извршни органи могу да се појаве или искључиво као извршни органи скупштине или, поред тога, и као једна врста њених унутрашњих радних тела.⁹⁶ Док је извршна власт углавном колегијална, догле је управа најчешће организована у виду инокосних органа и подређена не само скупштини, него и извршним органима који имају велика овлашћења према њој, док она, обрнуто, нема никаква овлашћења ни према скупштини ни према извршним органима власти. За разлику од парламентарног система где је управа повезана у јединствени орган-владу, у скупштинском систему то нису повезани и солидарни органи, због чега је управа ослабљена и подређена и законодавним и извршним органима. Што се тиче положаја судова у скупштинском систему, он се мењао у зависности од услова и прилика у којима је овај систем постајао и функционисао.⁹⁷ У периоду док се скупштински систем тек стварао и изграђивао (нарочито ратним и револуционарним временима) судство је било много више подређено скупштини и њеним извршним органима који су се и непосредно мешали у „суђење“, да би са потпуним успостављањем скупштинског система судство постало самосталније и независније.⁹⁸ То независније, наравно, никако не значи да је судство она трећа власт (коју познају системи поделе власти) која суди само на основу устава и закона јер се у пракси,

⁹⁵ Ибид, стр. 323

⁹⁶ Ибид, стр. 326.

⁹⁷ Ибид, стр. 327.

⁹⁸ Ибид, стр. 327.

пре свега, социјалистичких држава показало да је судство подређено вољи партије а не закона и да никад није могло да буде ни самостално ни независно.

аа) Облици скупштинског система

Током своје историје, скупштински систем се развијао, еволуирао и добијао разне одлике, иако представља тековину новијег доба и јавља се практично тек са појавом модерне државе. Но и поред тога идеја о скупштини као представнику и оличењу народне власти (суверености) је старија. Како каже проф. Ј. Ђорђевић, на овој идеји је донекле никла пракса енглеског парламентаризма а пре свега улога Дома комуна.⁹⁹ Практична примена овог система се везује за револуционарно доба и појаву буржоаске државе, и у бурној и не тако дугој историји скупштинског система може да се разликују неколико његових облика-модалитета.

Конвентски систем

Скупштински систем је први пут примењен у Француској у време револуције (и то почев од 20. септембра 1792. год.) и то у облику Конвентског система.¹⁰⁰ Конвентски систем (по Конвенту) је означио напуштање доследне поделе власти (успостављене Уставом из 1791.год) и дошао је након слома монархије и погубљења Луја XVI и успостављања Прве француске Републике. Овај систем је временски трајао од 1792-1795. год. и у њему је Конвент у правом смислу био централни орган и највиша политичка установа земље. Конвент је био једнодомно представничко тело с тим да је образовао и две врсте органа: једне су чинили извршни органи изабрани од Конвента, и њему подређени а другу врсту су чинили посебни органи (Привремени извршни савет, дванаест комисија и судски органи) одвојени од Конвента али потчињени и зависни од њега и његових извршних органа.¹⁰¹ Конвент је образовао и сталне комитете, с тим да су се неки од њих (Комитет јавног спаса и Комитет опште безбедности) од унутрашњих тела претворили у извршне органе самог Конвента.¹⁰²

⁹⁹ Проф. Јован Ђорђевић, Политички систем, Савремена администрација, Београд, 1988. стр. 582.

¹⁰⁰ Др Павле Николић, Скупштински систем, Савремена администрација, Београд, 1973. стр. 20.

¹⁰¹ Ибид, стр. 23.

¹⁰² Ибид, стр. 23.

Конвент је најпре вршио законодавну власт (доносио декрете који су имали снагу закона) али је у смислу јединства власти учествовао и у вршењу управне власти: било непосредно (сам или преко својих комитета) или посредно, путем надзора над вршењем управне функције од стране управних органа.¹⁰³ Како је био прегломазно тело (за реализацију свих функција) – Конвент је образовао своје сталне комитете који су припремали пројекте декрета, вршили надзор над Привременим извршним саветом и предузимали мере извршења у области у којој су вршили надзор.¹⁰⁴ Комитети су били овлашћени и да разрешавају јавне функционере који не спроводе декрете Конвента и одлуке комитета због чега су у једном периоду (под јакобинском диктатуром) успоставили превагу и над самим Конвентом. Конвентски систем је ликвидирао извршну власт као посебну власт и у њему је она била у свему подређена конвенту. То се види и по томе што није постојао ни стални шеф извршне власти (шеф државе) а ни стални председник Привременог извршног савета као највишег извршног органа власти у земљи.¹⁰⁵ Привремени извршни савет је као подређени орган вршио функцију извршне власти и старао се о спровођењу аката (декрета) и мера Конвента и његових комитета.

Скупштински систем по Монтањарском уставу од 1793. год.

Скупштински систем је тековина новијег доба и јавља се практично са појавом буржоаско-демократских држава, с тим да је први пут уведен и успостављен у Уставу Француске од 1793. год. мада није заживео јер није заживео ни сам Устав у коме је успостављен.¹⁰⁶ Највиши (централни) орган и најважнија државна институција по Монтањарском уставу је Национална скупштина. Она је носилац пре свега нормативне функције (доноси декрете и законе) али и извршно-управне коју врши мање непосредно, а више посредно, путем надзора и подређивања извршно-управних органа, док је њена судска функција била незнатна јер су је вршили судови на челу са Касационим судом.¹⁰⁷ Скупштина је преко свог извршног органа – Извршног савета - вршила именовања и смењивања највиших управних и других органа, руковођење и надзор над радом

¹⁰³ Ибид, стр. 25.

¹⁰⁴ Ибид, стр. 26.

¹⁰⁵ Ибид, стр. 29.

¹⁰⁶ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 328.

¹⁰⁷ Видети: члан 11, 39, 62, 75 и 98 Устава Републике од 1793. преузето из књиге др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992.

управе, војском и др.¹⁰⁸ Извршни савет је био једна врста извршног органа (тело од 24 члана са мандатом од 2 године) Националне скупштине мада то није била влада у уобичајеном смислу нити је Устав предвиђао постојање праве егzekутиве, већ је, напротив, замишљано и планирано да то буде слаб, а не јак орган власти. Као слаб орган и подређен Националној скупштини – Извршни савет је вршио надзор над администрацијом, закључивао уговоре, издавао наредбе војсци, именовао и смењивао органе управе и оптуживао их судским властима и др.¹⁰⁹ Преко овог органа је Национална скупштина, дакле, посредно учествовала и у вршењу управне функције а такође је посредно учествовала и у вршењу судске функције. Наиме, судску функцију су вршили судови, али су били под снажним утицајем скупштинске власти јер је то било време револуционарног суђења и масовних смакнућа на основу судских одлука политички обојених и диктираних из највишег државног и политичког тела.

Скупштински систем у Швајцарској по Уставу од 1874.

Најуспешнија примена скупштинског система је остварена у пракси Швајцарске по Уставу од 1874. Тај скупштински систем у Швајцарској се развио на традицији кантоналне и локалне организације у којој су функционисале скупштине народа као представничка тела изабрана од самог народа. Зато је овај систем власти у Швајцарској, поред својих узора, имао и своју оригиналност јер је изразио и специфичности швајцарске државности и традиције. За швајцарски скупштински систем власти се често тврди да је произашао из утицаја америчког и француског политичког уређења при чему се утицај америчког модела огледа у комбинацији начела народног јединства (у Националном савету) и федералног начела (у Савету држава) у структури Савезне скупштине, док се утицај француске политичке праксе препознаје кроз Савезни савет који донекле подсећа на директоријални облик обављања извршно-управне функције. Без обзира на овакве узоре (како примећује Д.М. Поповић) и америчка и француска па донекле и белгијска институционална решења су пропуштена кроз филтер швајцарског искуства и потреба, што је и разлог ефикасности и стабилности швајцарске организације власти успостављене Уставом од 1848.,¹¹⁰ а потврђене и Уставом од 1874. Уставом

¹⁰⁸ Др Павле Николић, Скупштински систем, Савремена администрација, Београд, 1973. стр. 13.

¹⁰⁹ Ибид, стр. 14.

¹¹⁰ Поповић, М. Драгољуб, Општа правна историја III, Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд, 1996. стр. 251.

швајцарске Конференције од 1874. је предвиђено да је Савезна скупштина највиши орган власти и представник народног суверенитета и да је сходно федералном карактеру државе то дводомно тело састављено од Националног савета и Савета држава. Национални савет се састоји од 200 делегата које бирају грађани по изборним регионима, док се Савет држава састоји од 46 делегата које бирају кантони.¹¹¹ Као највиша власт у земљи, Савезна скупштина уједињује у своје руке све функције власти а пре свега законодавну коју врше оба дома равноправно, с тим да Устав предвиђа и факултативни законодавни референдум одн. учешће народа у гласању и потврђивању закона.¹¹² Поред Савезне скупштине (која доноси законе и друге одлуке законског карактера и врши ревизију савезног устава), други најважнији орган државне власти је Савезни савет као највиша извршна власт државе. То је извршни орган Савезне скупштине који она бира на време од 4 године и који се састоји од 7 чланова који се обнављају сваки пут када се бира и Савезна скупштина и то на првом заседању.¹¹³ Као највиша извршна власт – Савезни савет обавља послове у области извршења и непосредног управљања, док је његово учешће у вршењу нормативне функције ограничено¹¹⁴ јер по Уставу доноси само подзаконске акте. Но у пракси Савет је све више присутан у законодавству јер покреће иницијативу за доношење закона тако да највећи број нацрта закона и одлука подноси или по својој иницијативи или на захтев скупштинских домова.¹¹⁵ У појединим периодима и ситуацијама Савезни савет је мимо Устава доносио и акте са законском снагом (по овлашћењу Савезне скупштине) чиме је значајно ојачан његов утицај у законодавству, што није у логици са начелом јединства власти које у законодавству искључује присуство и учешће других државних органа сем Савезне скупштине. На челу Савезног савета је председник Конференције и њега именује Савезна скупштина од чланова Савезног савета и то на период од годину дана. То је у ствари шеф државе, по правима изједначен са осталим члановима Савета или, другачије речено, он је први међу једнакима и у својству шефа државе представља Конфедерацију у земљи и иностранству. Савезна

¹¹¹ Видети: чл. 71-80 Устава Швајцарске Конференције од 1874. објављен у књизи др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992. стр. 335-353.

¹¹² Видети: члан 89. Устава Швајцарске Конференције од 1874.

¹¹³ Видети: чл. 95-96. Устава Швајцарске Конференције од 1874.

¹¹⁴ Др Павле Николић, Скупштински систем, Савремена администрација, Београд, 1973. стр. 49.

¹¹⁵ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 329.

управа је органски повезана са Савезним саветом¹¹⁶ али подређена Савезној скупштини и њу чини 7 департмана, којима руководе чланови Савезног савета. Поред старања о извршењу закона, Савезни савет врши и надзор над радом службеника и функционера савезне администрације, док је, сходно начелу јединства власти, Савезна скупштина та која врши општи надзор над савезном администрацијом.¹¹⁷ У организацији савезне власти постоји и Савезна канцеларија са канцеларом на челу и она обавља послове секретаријата Савезне скупштине и Савезног савета, одн. стручне послове за њих, и бира се на период од 4 године од стране Савезне скупштине.¹¹⁸ Судска функција је одељена и независна и њу врше судови на челу са савезном судском институцијом – Савезним судом чије судије бира Савезна скупштина на време од 6 година, са могућношћу њиховог поновног избора на ту функцију.¹¹⁹

3. ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Након ере социјалистичких устава, Србија је започела свој постсоцијалистички развитака са Уставом од 1990. год. Тај Устав је дошао након бучно најављене антибирокарске револуције која је имала да отвори нову страну српске историје – крај партијске и бирократске државе и почетак истинске демократије, што се није догодило. Овај Устав је, истина, раскинуо са социјализмом јер је одбацио скупштински систем власти, али није применио чист парламентарни који би одговорио модерној и напредној (демократској) држави за коју се залагао и декларисао. По овом Уставу, организација власти у Србији је попримила обележја мешовитог система власти¹²⁰ или (како добро примећује проф. Павле Николић) боље рећи, то је један неубичајени систем поделе власти у коме није остварена равнотежа законодавне и извршне власти, него је, напротив, остварена значајна превага извршне власти у лицу председника Републике.¹²¹ У сваком случају, важи констатација да Србија са овим Уставом није добила

¹¹⁶ Ибид, стр. 330

¹¹⁷ Ибид, стр. 330.

¹¹⁸ Видети: чл. 104. Устава Швајцарске Конфедерације од 1874.

¹¹⁹ Видети: чл. 106 и 108. Устава Швајцарске Конфедерације од 1874.

¹²⁰ Видети: Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 251.

¹²¹ Видети: Павле Николић, Парламентарни систем у Југославији и његова извитопереност, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2/94, стр. 325.

парламентарни, већ један мешовити систем за који је карактеристично да се елементи парламентарног система преплићу са елементима и уставнома председничког система, што се огледа пре свега у уставном решењу о непосредном избору председника Републике и његовим овлашћењима према парламенту. Дакле, у решењу уставног положаја председника Републике Србије и његовим овлашћењима долази у организацији власти Србије до одступања од парламентарног система и успостављања једног недоследног и неуобичајеног система поделе власти. И нови Устав Републике Србије од 2006. године (донет на празник Митровдан) није отклонио у организацији власти елементе мешовитог система, што се види из решења које је применио и која се пре свега односе на положај (и овлашћења) председника Републике. Тако и овај Устав од 2006. године предвиђа да се српски председник бира непосредно, тајним гласањем и то на време од 5 година и највише два пута.¹²² Из оваквог непосредног избора председника Републике Србије су произашла и његова овлашћења у којима има и елемената председничког система власти. Тако он (председник) својим указом проглашава законе које доноси Народна скупштина и то најкасније у року од 15 дана (или 7 ако се ради о законима донетим по хитном поступку) од дана њиховог изгласавања, а овлашћен је и да у том року Народној скупштини врати закон на поновно одлучивање (тзв. суспензивно вето) са којим се не слаже.¹²³ Иако по новом Уставу од 2006. године нема право да проглашава и укида ратно стање (јер је то сада у надлежности парламента) председник Републике има и даље важну улогу у рату јер командује Војском а такође и поставља, унапређује и разрешава офицере Војске Србије.¹²⁴ Такође, важно овлашћење нашег председника је и оно по коме на предлог Владе може да распусти Народну скупштину и изазове превремене парламентарне изборе, што је у логици парламентарног система у коме извршна власт може тим путем повратно да утиче на егзистенцију парламента из кога је настала.¹²⁵ Док се председник Републике по Уставу од 1990. године опозивао одлуком грађана на референдуму, сада се због повреде Устава разрешава одлуком Народне скупштине, што је вероватно мотивисано намером уставотворца да ублажи елементе председничког система и смањи моћ председника Републике

¹²² Видети члан 114 и 116 Устава Републике Србије од 2006. год. „Сл. гласник РС“ бр.98/2006.

¹²³ Видети члан 113. Устав Републике Србије 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

¹²⁴ Видети члан 112. Устав Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр.98/2006.

¹²⁵ Видети члан 118. Устава Републике Србије од 2006 године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

стављајући га у оквире парламентарног система (и одговорност према парламенту).

Изузимајући специфичности уставног положаја председника Републике које се огледају у начину његовог избора (па донекле и овлашћењима) у осталим елементима систем власти у Републици Србији има карактеристике парламентарног система што се пре свега види из односа законодавне и извршне власти. И по новом Уставу, Народна скупштина је централна представничка институција, највише представничко и законодавно тело које обавља све оне функције које традиционално припадају парламенту. Ту се пре свега мисли на уставотворну функцију (коју сада парламент врши потпуно) али и законодавну, контролну, изборну, а у ограниченој мери и судску функцију јер Народна скупштина даје и амнестију за кривична дела предвиђена законом.¹²⁶ Поред председника Републике, Влада је други орган извршне власти у систему власти наше Републике Србије и она је доследно изведена према правилима парламентаризма. Њу бира Народна скупштина на почетку свог изборног периода одн. после свог конституисања у новоизабраном саставу.¹²⁷ Влада је састављена од председника, једног или више подпредседника и одређеног броја министара, с тим да не може више да буде мешовитог састава јер њен члан не може да буде народни посланик у Народној скупштини, нити у саставу покрајинских и локалних представничких и извршних органа.¹²⁸ Влада се бира по поступку који познаје и предвиђа парламентарни систем, што значи да је њен избор у рукама и председника Републике и Народне скупштине. Наиме, председник Републике предлаже мандатара - кандидата за председника Владе који потом на седници Скупштине износи програм Владе и предлаже њен састав, о чему се отвара и води скупштински претрес.

По завршеном претресу приступа се тајном гласању за предлог програма и састава Владе у целини и то већином од укупног броја народних посланика.¹²⁹ Сходно парламентарном систему власти, Влада одговара пред Народном скупштином и та одговорност је колективна, али и сваки њен члан сноси и личну одговорност за рад у Влади. Та одговорност се реализује путем изгласавања неповерења од стране Народне

¹²⁶ Видети члан 105. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр.98/2006

¹²⁷ Видети члан 128. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр.98/2006

¹²⁸ Видети члан 126. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр.98/2006.

¹²⁹ Видети: чл. 192. Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 56/05.

скупштине, с тим да предлог за изгласавање неповерења Влади (или појединим њеним члановима) мора поднети најмање 60 посланика а да се гласању о истом приступа на првој наредној седници, а најраније 5 дана од подношења предлога.¹³⁰ Но и Влада са своје стране може да постави питање свог поверења пред Скупштином и тако провери снагу своје политичке позиције, што је свакако значајно средство њеног повратног утицаја на парламент. Поред изгласавања неповерења, Влада одн. њени поједини чланови могу да буду разрешени дужности од Народне скупштине (на предлог председника Владе) а Влада и сваки њен члан могу поднети оставку с тим да оставка (или разрешење) председника Владе повлачи и оставку целе Владе.¹³¹ У систему власти Републике Србије, судску функцију (власт) врше судови као самостална и независна власт која суди на основу устава, закона и осталих општих аката, с тим да се њихова организација, оснивање, надлежност и састав уређују посебним законом.

¹³⁰ Видети: члан 130. Устава Републике Србије од 2006. „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006

¹³¹ Видети: чл. 132. и 133. Устава Републике Србије од 2006. „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006

ДЕО ШЕСТИ

ОБЛИЦИ И ИНСТИТУЦИЈЕ

ДЕМОКРАТИЈЕ

ГЛАВА ПРВА

НЕПОСРЕДНА ДЕМОКРАТИЈА

1. ПОЈАМ И НАСТАНАК НЕПОСРЕДНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

Демократија је једна од највише помињаних и најомиљенијих политичких идеја која не престаје да обузима људске духове. Од античких времена (процвата античке демократије) па до данас сви велики и значајни политички покрети окренути човеку и његовој слободи су били за демократију, одушевљавали су се њом и позивали на њено остварење. Шта више, демократијом се баве и помињу је и они који су против ње и презиру је јер су свесни њеног значаја и магичног утицаја на људе и њихову политичку организацију. Може се рећи да откако постоји, демократија је подједнако предмет и љубави и мржње, оличење и добра и зла. Они који је хвале приписују јој заслуге да је извела моралисање политичког живота тиме што је отворила дискусију у јавности и омогућила народу да контролише владу и парламент.¹ За оне који је мрзе она је као облик колективног владања извор просечности и некомпетентности а има и оних који у њој наглашавају и рационалност па и бруталност тврдећи да чак подстиче и ратничке инстинкте маса. Као што није идеална, демократија није ни без недостатака² а њен стални пратилац или њено наличје је демагогија која се служи обманом да би заварала масе, завела их и одвела у супротном правцу од циљева демократије. Током историје и праксе демократије појавили су се и развили њени различити облици и типови међу којима се највише издвајају и помињу непосредна и представничка демократија (систем).

¹ Ђорђе Тасић, Макијавели г. Слободана Јовановића у светлости његове теорије о држави, Архив за правне и друштвене науке, Београд, бр. 1/1936. стр. 22

² Видети: Слободан Јовановић, Из историје и књижевности, књига 2, Сабрана дела, том, 12, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1991.

Идеја непосредне (чисте) демократије је стара и везује се за античку епоху и античке државе – полисе. Узор такве демократије је била атинска демократија чију су славу пронели њени великани попут Перикла, Херодота, Протогоре и др. да би се много векова после тога појавила и одржала у Швајцарској (њеним кантонима) али и Енглеској и САД (и др. земљама) и то пре свега у оквиру локалних сеоских и градских заједница (општина). И тада, а и сада, та непосредна демократија значи такав систем у коме народ врши власт без посредника (дакле сам), окупљен у својој скупштини одн. то би било одлучивање на скуповима народа. У таквом систему одлучивања нема разлике између оних који врше власт и оних над којима се врши власт.³ Зато је оваква демократија била најуспешнија (и једино могућа) у античком свету пре свега зато што су ти грчки полиси, градови државе, били релативно мали са данашњег гледишта – обухватили мало становника који су могли да се окупљају на народним трговима и другим јавним местима одакле су водили политику, вршили јавне послове и доносили све важније политичке одлуке од значаја за њихов и живот њиховог града – државе. При томе, и у том античком схватању демократије тај непосредни политички живот је био још ужи, окупљао је само слободне грађане и био њихова привилегија, док су из тог јавног и непосредног политичког живота били искључени робови и странци. Зато и на античку демократију треба гледати с резервом јер поред њених позитивних достигнућа стоји и питање њене стварне демократичности, с обзиром да је почивала на крутој подели људи на слободне грађане и робове, а била је и наглашено неповерљива према људима нехеленског порекла.⁴ Много касније (како је речено) и у условима остварене „једнакости“ и еманципације људи, ову идеју и праксу непосредне демократије срећемо у енглеским територијалним заједницама са развијеном локалном самоуправом али и швајцарским кантонима као и малим сеоским и градским заједницама у САД. Ван оваквих заједница непосредна демократија није успела – није развијена и примењивана, па се данас, углавном са становишта модерних и многољудних држава схвата као утопија, нешто неостварљиво, зато што је технички и практички немогуће окупити све грађане државе – милионске масе на једном месту да би одлучивали. Зато је, као непрактична, уступила место много успешнијој представничкој демократији без које данас не може да се замисли модерна држава. Но то не значи да је идеја непосредне демократије заувек заборављена и напуштена. И у савременој држави представничког типа успешно се при-

³ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 242.

⁴ Видети: Дејвид Хелд, Модели демократије, Школска књига, Загреб, 1990. стр. 36-37.

међују различите институције непосредног одлучивања, али је сама непосредна демократија као концепт политичког друштва напуштена. Она може и у том облику изузетно да се сретне и примењује, али углавном у малим локалним и територијалним заједницама са развијеном самоуправом као што су рецимо поједини кантони у Швајцарској који имају мало становника и где се сви грађани обично окупљају једном годишње да би усвојили кантоналне законе, бирали локалне функционере и посланике за Савезну скупштину. Ван ових заједница непосредна демократија је неприменљива па је и замењена представничком демократијом као ефикаснијим обликом политичке организације друштва. Но и ова представничка демократија се комбинује са појединим институцијама непосредне демократије па се тако добија тзв. полунепосредна демократија као комбинација једног и другог или као политички систем у коме се власт врши како преко изабраних представника, тако и непосредно, од самог народа путем непосредног одлучивања, пре свега у области законодавства.⁵ Са становишта модерне државе, почеци примене непосредне демократије се везују за Русоа који је ту идеју изложио у свом чувеном делу Друштвени уговор. Русо је развио теорију друштвеног уговора као основе државе доказујући да држава настаје из пристанка и споразума грађана и да је њихова општа воља та која (је суверена) управља државом. Ту општу вољу сам народ врши и не може је отуђити нити пренети на другог и она се изражава у законодавној власти одн. законима које сам народ доноси. Иако склон непосредној демократији, и Русо је запазио да је немогуће да народ непрекидно буде окупљен у оквиру једног тела да би вршио јавне послове,⁶ па је ту непосредну демократију мање схватао као целовит политички систем, а више је поистовећивао са појединим облицима непосредног одлучивања која су постојала (истина неразвијено) и пре њега. Изузетно, Русо је допуштао и такву непосредну демократију у облику целовитог политичког система, али само у малим државицама где би сав народ могао да се окупи на једном месту (и где се сви познају) и доноси одлуке од значаја за живот и развитак своје државне заједнице. Русоове идеје непосредне демократије су имале велики политички и идеолошки утицај у своје време; припремиле су духове револуције и биле духовно упориште пре свега Француске револуције и одушевљено су их следили Робеспјер и остале истакнуте вође те револуције. Под снажним

⁵ Ратко Маркаовић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 260.

⁶ Видети: Жан Жак Русо, Друштвени уговор – о пореклу и основама неједнакости међу људима, Просвета, Београд, 1949. стр. 53.

утицајем Русоове револуционарне доктрине, Монтањарски устав од 1793. год. је предвидео народно гласање о законима⁷ а различите институције непосредне демократије су прихватиле и друге државе тог доба.

Тако су у САД поједине државе (Масачусетс 1778. год. и Њу Хемпшаир 1779. год.) донеле своје уставе путем народног гласања а и Швајцарска је традиционално привржена уставотворном референдуму који је први пут примењен код доношења Устава од 1802. год. Поред уставотворног референдума, Швајцарска је развила и до данас сачувала једну архаичну форму непосредне демократије у облику скупштине грађана коју познају и примењују поједини кантони још из средњег века.⁸ Са применом различитих институција непосредне демократије наставило се и после Русоа и револуције, тако да је временом, у пракси модерне државе употпуњена и заокружена једна шира лепенка најразличитијих институција непосредне демократије.

2. ИНСТИТУЦИЈЕ НЕПОСРЕДНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

Већина модерних држава представничког типа познаје и примењује неколико карактеристичних начина непосредног одлучивања који се с правом сматрају институцијама непосредне демократије. Свака од тих институција је имала (и има) различиту примену у појединим државама па тако може да се говори и о различитим облицима исте институције.

а) Референдум

То је несумњиво најзначајнија, најпознатија и најраспрострањенија институција непосредне демократије у већини модерних држава у свету. Под референдумом се подразумева непосредно гласање одн. изјашњавање грађана о усвајању или одбацивању предлога неког акта (устава или закона) или доношењу неке одлуке од политичког значаја (удруживању са другим државама, опозивању шефа државе, територијалној реорганизацији земље и сл.). То гласање на референдуму се врши тајно путем гласачког листића на коме се заокружује одговор са „да или не“ или „за или против“. Одлука изгласана на референдуму је по правилу обавезујућа, с тим да се референдум расписује или за целу територију државе или за

⁷ Видети: члан 58, 59 и 60 Устава Републике од 1793. год. преузето из књиге др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992.

⁸ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 244.

ужу (федералну или локално-административну) јединицу. Идеја и институција референдума произилази из доктрине народне суверености по којој је само народна воља суверена и само је народ тај који одлучује и има коначну реч у доношењу закона јер се законодавне скупштине схватају само као представник бирачког тела и као такве – без народа не могу потпуно и самостално да одлучују о законима.⁹ Постоји више врста референдума који се разврставају према различитим критеријумима. Тако се према предмету разликују: уставотворни, законодавни, административни, финансијски и референдум у области међународних односа; према времену примене: претходни (који претходи акту државне власти) и накнадни референдум (који следи после акта државне власти); према правном основу: обавезан и факултативан референдум; са гледишта обавезности одлуке донете на референдуму: обавезујући и саветодавни референдум, и на крају посебно врсту представљају: радно-функционални и арбитражни референдум.

Уставотворни и законодавни референдум

Ово је свакако најважнија врста референдума због значаја аката који се њима доносе и ту се грађани изјашњавају – прихватају или одбијају са „да или не“ предлог устава или закона. Уставотворни референдум се традиционално примењује у Швајцарској где је од 1874. год. па до данас одржано чак неких 91 референдума о промени устава, док се законодавни референдум ређе примењује (углавном у појединим швајцарским кантонима).¹⁰

Обавезни и факултативни референдум

Обавезни референдум је онај који се мора расписати и спровести да би одређени акт или одлука били донети или, другачије речено, један акт или одлука не могу на други начин да се донесу јер би били неважећи. Обавезни референдум за промену устава познају многе државе као Швајцарска (њен Устав од 1874.)¹¹ али и Аустрија (њен Устав од 1920.)¹² и још

⁹ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. стр. 91.

¹⁰ Др Рајко Кузмановић, Упоредни политички системи, „Нови глас“, Бања Лука, 1991. стр. 149.

¹¹ Видети: члан 123. Устава Швајцарске Конфедерације од 1874. преузето из књиге др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992. год.

неки стари устави, а од новијих устава обавезан референдум за промену (потпуну) устава предвиђа и Устав Кубе од 1976. год.¹³ али и наша Република Србија када се ради о промени њеног бившег Устава од 1990. год. јер је тим Уставом било предвиђено да се акт о промени Устава који усваја Народна скупштина (двотрећинском већином) сматра коначно усвојеним када га на републичком референдуму прихвати и за њега се изјасни више од половине укупног броја бирача.¹⁴ Поред обавезног, постоји и релативно обавезни референдум који се примењује само за усвајање промене неких делова устава. Такав референдум познаје Шпанија (њен Устав од 1978. год.) и то онда када се уставна ревизија односи на уводни део Устава, основна права и јавне слободе као и круну.¹⁵ Но већина устава се више опредељује за факултативни референдум где постоји могућност, али не и обавеза, да се одлука о промени устава изнесе на народно гласање. Расписивање и спровођење оваквог референдума зависи од тога да ли одређени број чланова парламента или грађана то захтева. Тако Устав Швајцарске Конфедерације од 1874. год. предвиђа да ће се савезни закони, општеобавезне савезне одлуке и одређени међународни уговори као и одлуке о приступању међународним организацијама или супранационалним заједницама, поднети народу на гласање онда када то захтева 50.000 грађана или 8 кантона.¹⁶ Факултативни референдум познаје и примењује и Италија (Уставом од 1948.) и то у случају решавања потпуног или делимичног укидања једног закона или акта који има снагу закона и то када то захтева 50.000 грађани или пет покрајинских савета, а промена Устава ће се изнети на референдум онда када то захтева 1/5 чланова једног дома парламента или 500.000 грађана или пет покрајинских савета.¹⁷ Од старијих устава овај референдум познаје и аустријски од 1920. год. (поред обавезног референдума) и то онда када то захтева 1/3 чланова Националног или Федералног савета,¹⁸ као и онај Вајмарски од 1919. год. док га од новијих устава познају кубански од 1976. год. Немачке Демо-

¹² Видети: члан 44. и 45. Устава Аустрије од 1920. год. објављен у књизи Конституците по света, Универзитетско издателство „Св. Климент Охридски“, Софија 1994. год.

¹³ Видети: члан 44. и 45. Устава Аустрије од 1920. год. објављен у књизи Конституците по света, Универзитетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1994. год.

¹⁴ Видети: члан 133. Устава Републике Србије од 1990.

¹⁵ Видети: Устав Шпаније од 1978. год. Испаниа, Конституција и публичноправно законодавство, Издателство, „Век 22“, Софиа, 1922. год.

¹⁶ Видети: члан 89. и чл. 89. бис, Устава Швајцарске Конфедерације од 1874. год.

¹⁷ Видети: чл. 75. став 1. и чл. 138. став 2. Устава Републике Италије од 1948. Нови устави и збирка устава донетих после Другог светског рата“, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1948. год. друго

¹⁸ Видети: чл. 44. став 3. Устава Аустрије од 1920. год.

кратске Републике од 1968. и Народне Социјалистичке Републике Албаније од 1976. год.¹⁹ али и неки други устави.

- Претходни и накнадни референдум

Ова подела је извршена према времену примене референдума па би претходни референдум представљао изјашњавање грађана о једном акту или одлуци пре њиховог усвајања, док би накнадни представљао изјашњавање грађана после усвајања једног акта или одлуке. Претходни референдум је по правилу саветодавни, док је накнадни обавезујући. Када се он односи на законе, онда је претходни референдум *ante legem*, а накнадни *post legem*.²⁰ Док је накнадни референдум прави референдум јер грађани тада потврђују један акт, дефинитивно одлучују о њему, дотле је претходни референдум више једна врста консултације грађана о акту (или одлуци) који доноси други орган.²¹ Но и поред тога значај овог претходног референдума не треба потценити јер орган који доноси једну одлуку не може да потцени и пренабрегне мишљење народа изражено путем овог референдума иако га то мишљење у правном смислу не обавезује.²² С обзиром да није прави референдум, овај претходни се ређе среће, за разлику од накнадног који је прави и има карактер потврде – ратификације усвојеног акта. Претходни референдум познаје рецимо Устав Републике Кубе од 1976. год. који предвиђа да Национална скупштина може, уколико оцени да је то целисходно због природе закона, да их изнесе на претходно разматрање народу.²³ Много је чешћи, више се користи, накнадни референдум па га предвиђају и неки старији устави, као аустријски од 1920. год. дански од 1915. год. а од новијих француски (V Републике) од 1958. год. и други.

- Обавезујући и саветодавни референдум

Обавезујући референдум је онај чија се одлука мора спровести јер је коначна и обавезујућа. Иако акт који је донет одн. потврђен на референдуму има исту снагу као и онај који је донет од парламента, преовлађује

¹⁹ Видети: чл. 73. Устава Кубе од 1976. год. члан 53. Устава Немачке Демократске Републике од 1968. год. „Збирка новијих устава“, св. V, Институт за упоредно право, Београд, 1992. год. и видети члан 67. став 1. Устава Народне Социјалистичке Републике Албаније од 1976. год. „Збирка новијих устава“, св. II, Институт за упоредно право, Београд, 1979. год.

²⁰ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен Ниш, 2003. год. стр. 92.

²¹ Ибид, стр. 92.

²² Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 246.

²³ Видети: чл. 73. став 1. тачка б. Устава Републике Кубе од 1976.

становиште да закон (или други акт) донет на референдуму може да се промени или укине само одлуком грађана на референдуму. Саветодавни референдум је пак онај чија одлука служи само као савет или нека врста оријентације органу који одлучује, али није обавезна за њега.

- Радно-функционални и арбитражни референдум

У ери самоуправне организације (институционализације) социјалистичке Југославије веома је био популаран и широко примењиван референдум који се спроводио о различитим питањима статусног и самоуправног друштвено-економског живота радних људи у предузећима и установама. Овај референдум се користио и за усвајање статута и других самоуправних општих аката у самоуправним организацијама којима су регулисани самоуправни (друштвено-економски и радни) односи међу самоуправним субјектима. Као специфична врста референдума се појављује и арбитражни референдум и он се примењује онда када један државни орган-најчешће шеф државе изнесе бирачком телу на решавање (арбитражу) спор који настане између њега и парламента или између парламентарних домова.²⁴

Да би референдум успео, потребно је да се испуне одређени услови и то прво: да грађани могу на референдуму слободно да се изразе (без притиска споља), што подразумева слободну кампању у којој може да се чује свачије мишљење, и друго: да грађани буду квалитетно информисани и да располажу потребним знањем да би могли правилно да донесу једну референдумску одлуку. Уз то, за успех референдума је важно и да референдумска питања буду јасно, недвосмислено постављена као и да референдумске формулације буду сажете, кратке.

- Народни вето и опција

Народни вето је врста законодавног референдума путем кога грађани укидају (одбацују) закон који је ваљано донет и усвојен у законодавном телу. Уколико грађани – бирачи сматрају да неки донесени закон није добар и у њиховом интересу, могу у одређеном року од усвајања закона да поднесу захтев (од стране одређеног броја бирача) да се такав закон изнесе на народно гласање. Уколико се то и догоди и на том гласању дотични закон буде одбачен, он ће бити неважећи и неће се примењивати, а уколико се не поднесе захтев, усвојен закон ступа на снагу. И опција је једна врста народног гласања али се њом не укида закон, него се њоме

²⁴ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. год. стр. 264.

грађани изјашњавају за једну од понуђених алтернатива одн. решења у закону одн. одлуци.²⁵

- Народна иницијатива

То је такође важна и често коришћена институција непосредне демократије и значи право грађана – бирача да предлажу законодавном телу промену устава, доношење закона или неког другог акта. Када одређени број грађана бирача поднесе иницијативу писменим путем, законодавни орган је дужан да је прими и покрене поступак доношења закона или другог акта као што чини и у случају других овлашћених предлагача. Док је (по проф. Д. Стојановићу) референдум учешће грађана у завршном поступку стварања права, овде се ради о учешћу грађана у почетном поступку – предлагању права.²⁶ Народна иницијатива може да се појави као проста (неформулисана) и као формулисана при чему је ова проста изложена у општој формулацији и ту њени подносиоци општим изразима означавају циљ и смисао закона који желе (а који ће као предлог тек да формулише законодавно тело) док формулисана садржи редигован предлог акта (закона и др.) и то је сређени, пречишћени текст предлога акта у детаљима (члановима). Народна иницијатива се некад комбинује или са обавезним или факултативним референдумом па може да има (а и не мора) за последицу изношење предлога акта на референдум.²⁷ Када се комбинује са обавезним референдумом, онда народна иницијатива аутоматски доводи до референдума, а када се ради о факултативном референдуму, онда представничко тело одлучује да ли ће предлог из народне иницијативе да изнесе на референдум. Народна иницијатива за промену устава је ређа и среће се у мањем броју држава, као рецимо Швајцарској (по Уставу од 1874. год.) где предлог за промену устава може да поднесе 100.000 грађана било уопштеном формулацијом или у облику редигованог предлога уставног акта,²⁸ али и неким федералним јединицама у САД, док је иницијатива за доношење закона више примењена и познаје је (и примењује) доста земаља. Према Уставу Републике Италије од 1948. год. предвиђена је народна иницијатива за доношење (и укидање) закона и њу подноси најмање 50.000 грађани у форми редигованог пројекта, а ако такође 50.000 грађана захтева потпуно или делимично укидање закона или другог акта који има снагу закона, мора се расписати и спровести

²⁵ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 247.

²⁶ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. стр. 95.

²⁷ Ибид, стр. 96.

²⁸ Видети: чл. 120. и 121. Устава Швајцарске Конфедерације од 1874. год.

референдум.²⁹ Народну иницијативу за доношење закона познаје и Куба (њен Устав од 1976. год.) и њу такође подноси 10.000 грађана,³⁰ као и Шпанија (Устав Шпаније од 1978. год.) и за њу се тражи најмање 500.000 оверених потписа, с тим да се не може односити на законе о порезима или оне који имају међународни карактер,³¹ а од старијих устава и аустријски од 1920. год. и где ту иницијативу подноси 10.000 грађана или по шестина гласача трију федералних јединица (у форми нацрта закона) и иста се доставља Националном савету на поступање који суверено одлучује о њој, због чега (тај захтев) има карактер правно необавезујуће иницијативе.³²

- Плебисцит

То је исто развијена институција непосредне демократије слична референдуму (или често и идентична с њим) мада се у нечему и разликује од њега. Наиме и у једном и другом случају се ради о народном гласању, само што се код референдума гласа или о доношењу устава (уставотворни референдум) или закона (законодавни референдум, док се код плебисцита (лат. *plebs+scita* – одлука или закључак народа) ређе гласа о актима а више је то гласање о поверењу личности и (актима) политици коју она води.³³ Док се код референдума гласа за пројекат нормативног акта са „да или не“, дотле се код плебисцита гласа са „за или против“ једне личности или политике, мада се некад под формом гласања о акту тражи подршка и легитимитет владавини једне личности. То је нарочито било карактеристично за Француску под Де Голом јер су ти његови референдуми значили плебисцит и гласање за подршку његовој политици. Један од таквих референдума (онај од 27. априла 1969. год. где није прошао предлог закона о реформи Сената) се у ствари претворио у гласање о поверењу Де Голу, који се разочаран неуспехом референдума повукао са председничке функције и дао оставку. Но поред гласања о поверењу једне личности или њеној политици, плебисцит се организује и спроводи и за одлучивање о

²⁹ Видети: чл. 71. Устава Републике Италије од 1948. год. „Нови устави – збирка устава донетих после Другог светског рата“, Архив за правне и друштвене наука, Београд, 1948. год. 2 издање, 1949.

³⁰ Видети: чл. 86. тачка h, Устава Кубе од 1976.

³¹ Видети: чл. 87. тачка 3 Устава Шпаније од 1978.

³² Видети: Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 96.

³³ Видети: Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 247.

разним питањима унутрашње и спољне политике (облику владавине, присаједињењу неке области једној држави, о самоопредељењу и др.).³⁴

Плебисцит је углавном непопуларна установа у демократским државама и то због његове честе злоупотребе у ауторитарним режимима од стране властодржаца који настоје да тим путем задобију поверење народа и привидни легитимитет иако су власт освојили насилно и тако је и одржавају.

Но и у демократским системима постоји могућност злоупотреба и манипулисања плебисцитом за потврду ауторитета и политике водећих државних и политичких личности земље. То је баш био случај са Француском и Де Голом који се често ослањао на плебисцит јер је гласањем о предлозима нормативних аката које је иницирао, тражио и потврду за своју државничку политику.

- Скупштине грађана

Оне су древна установа непосредне демократије, потекле из античких времена а највише развијене у пракси атинске демократије. Ту скупштину грађана у Атини (eclesia) су чинили слободни и пунолетни грађани старији од 20 година. Они су се састајали скоро сваке недеље, с тим да се за пуноважно одлучивање тражио кворум од 6000 грађана. Скупштина је као прегломазно тело за одлучивање (и извршавање) о свим питањима политике имала и своје извршне органе: Веће 500, Одбор 50, војне заповеднике, извршне службенике као и судове (судије и пороту). На овим скупштинама, које су брижљиво припремане, расправљало се и одлучивало (као и бирали и контролисали њени органи) о разним питањима града-полиса и то у атмосфери толеранције и уважавања мишљења свих грађана. Касније ову установу срећемо у оквиру локалне самоуправе у Енглеској (парохијални савети или зборови) и САД (градски и сеоски зборови) док су у Швајцарској функционисале општинске скупштине. У Швајцарској и појединим њеним мањим кантонима позната је и институција Landsgemeinde и то је највиши орган кантона – скуп свих грађана који се обично састају једном годишње да би усвојили кантоналне законе, бирали кантоналне функционере, усвојили кантонални буџет и донели разне административне одлуке.³⁵

³⁴ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 247.

³⁵ Видети: Миодраг Јовичић, Велики уставни системи елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 206.

3. ИНСТИТУЦИЈЕ НЕПОСРЕДНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ У СРБИЈИ

И Србија као и претходне Југославије (у чијем саставу је егзистирала као федерална јединица) и то како она социјалистичка Југославија, тако и она Трећа (постсоцијалистичка), познају праксу непосредне демократије и поједине институције и облике непосредног одлучивања. Тако су сви устави Друге (социјалистичке) Југославије предвиђали факултативни референдум и то важи како за онај први, Устав ФНРЈ од 1946. год. тако и за остале, да би се са увођењем самоуправљања проширила његова примена и у предузећима и другим установама као и развиле још неке институције непосредне демократије примерене самоуправној организацији друштва. Нарочито је Устав СФРЈ од 1963. год. успостављајући интегрално самоуправљање, разradio и употпунио његов механизам институцијама непосредног одлучивања на зборовима бирача, путем референдума и других облика непосредног одлучивања у радној организацији, општини и другим друштвено-политичким заједницама.³⁶ Ту тенденцију је следио и Устав од 1974. год. предвиђајући референдум и као институцију друштвено-политичког система, али и као инструмент самоуправљања, при чему помиње и друге разноврсне облике и начине одлучивања као што су лично изјашњавање, непосредно бирање и опозивање делегата, збор радника, непосредна контрола над извршавањем донетих одлука и сл.³⁷ Факултативни референдум је помињан као институција друштвено-политичког система на свим нивоима (од општине до федерације) и одлуку о његовом расписивању је доносила скупштина одговарајуће друштвено-политичке заједнице док је референдум у самоуправној организацији и заједници био израз радничке суверености-инструмент остваривања њихове суверене воље о оним питањима самоуправног живота предвиђеним статутом и другим самоуправним општим актима. Као и институције непосредне демократије у предузећу, тако и референдуми на свим нивоима друштвено-политичког организовања нису могли да остваре веће домете у условима једнопартијске диктатуре и водеће улоге комунистичке партије која се мешала и разним средствима утицаја контролисала самоуправљање и у предузећима али и у општини и ширим друштвено-политичким заједницама. Поред референдума у ери социјалистичког самоуправљања су били популарни и зборови грађана и зборови радних људи. Зборови грађана (бирача) су били институције где су расправљана питања

³⁶ Видети: чл. 71. став 2. Устава СФРЈ од 1963. год.

³⁷ Видети: чл. 98. став 1. Устава СФРЈ од 1974. год.

од интереса за живот људи у месној заједници али и питања од ширег друштвеног интереса (покретање разних иницијатива, предлагање кандидата за изборе и др.) док су зборови радника били окренути потребама живота и рада радника у самоуправним колективима и ту су се радни људи сакупљали и непосредно разматрали разна питања и о њима одлучивали јавним гласањем. Поред наведених институција непосредне демократије, социјалистичка (самоуправна) пракса је развила још и неке друге као што су јавна дискусија и народна иницијатива у сфери политичког система и потписивање, односно давање изјава у самоуправној организацији, мада се оне нису посебно афирмисале и доказале.³⁸ Након Друге Југославије и она Трећа (последња), СР Југославија је наставила са традицијом непосредне демократије, па је њен Устав од 1992. год. предвиђао да грађани врше власт непосредно или преко изабраних представника³⁹ мада није изричито поменуо поједине облике и институције непосредног одлучивања грађана. Ту се пре свега мисли на референдум (који се не помиње), док народну иницијативу за доношење закона предвиђа и то онда када такав захтев поднесе 30.000 бирача.⁴⁰ У том погледу Устави Републике Србије од 1990. је много конкретније и прецизније регулисао, пре свега употребу референдума и народне иницијативе (али и неких других установа). Сходно начелу да у Републици Србији сувереност припада свим грађанима, њен Устав од 1990. год. је предвиђао и референдум и народну иницијативу као облике непосредног одлучивања и остваривања те суверености.⁴¹ Што се тиче референдума, био је предвиђен и уставотворни и законодавни референдум, с тим да је референдум био обавезан само у случају промене устава и промене границе.⁴² Поред обавезног, постојала је и могућност за коришћење факултативног референдума и то онда када би захтев за расписивање републичког референдума поднело 100.000 бирача или када би сама Народна скупштина одлучила да о појединим питањима из њене надлежности одлуку донесу грађани на референдуму.⁴³ Посебан облик референдума у Србији се примењивао у случају опозива председника Републике (због повреде Устава) јер су тада грађани већином од укупног броја бирача потврђивали одлуку донету (двотрећинском већином) од стране Народне скупштине да је председник повредио Устав. Одлуку о расписивању републичког рефере-

³⁸ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 252.

³⁹ Видети: чл. 8. став 2. Устава СР Југославије, од 1992. год.

⁴⁰ Видети: чл. 95. став 1. Устава СР Југославије од 1992. год.

⁴¹ Видети: чл. 2. став 2. Устава Републике Србије од 1990. год.

⁴² Видети: чл. 4. став 2. и чл. 133. став 2. Устава Републике Србије од 1990. год.

⁴³ Видети: чл. 88. Устава Републике Србије од 1990. год.

ндума је доносила Народна скупштина на предлог најмање педесет народних посланика, Владе или најмање 10.000 бирача,⁴⁴ и на њему се пуноважно одлучивало, када се већина од уписаних бирача одазове, с тим да је одлука (донета већином грађана који су гласали, ако није другачије регулисано) обавезна без обзира да ли се ради о претходном или накнадном референдуму. Осим републичког, расписивао се и спроводио и покрајински и градски, односно општински референдум где су грађани одлучивали о питањима и пословима предвиђеним статутима ових територијалних јединица. Поред референдума, Република Србија (својим Уставом од 1990. год.) је предвиђала и народну иницијативу као институцију непосредног одлучивања и то како за предлагање промене устава, тако и предлагање закона, мада је Закон о референдуму и народној иницијативи од 1994. год. проширивао њену примену и гарантовао право грађанима да предлажу и акте које су доносиле скупштине покрајине, града или општине. Иначе, за промену Устава Републике Србије се тражило да иницијативу поднесе најмање 100.000 бирача, а када се радило о предлагању закона, за ту иницијативу се тражило да је поднесе најмање 15.000 бирача.⁴⁵ Поред ова два случаја где се користила самостално, народна иницијатива се комбиновала и са факултативним референдумом и то о питањима о којима је Народна скупштина могла да распише референдум и то (поред осталог) по захтеву најмање 100.000 бирача. Устав Републике Србије је познавао и институцију петиције и у том смислу предвиђао и право грађана да јавно критикују рад државних и друштвених организација и функционера и подносе представке, петиције и предлоге у вези са тим и добију одговор ако га траже.⁴⁶ И најновији Устав Републике Србије од 2006. године предвиђа поменуте институције непосредне демократије и то како референдум, тако и народну иницијативу и петицију, коју грађани упућују надлежним државним и другим органима. Што се тиче референдума он је обавезан само изузетно⁴⁷ док је углавном факултативан јер га Народна скупштина расписује на захтев већине народних посланика или најмање 100.000 бирача.⁴⁸ У погледу примене народне иницијативе, Устав Републике Србије од 2006. године предвиђа да право предлагања промене устава (поред осталих предлагача)

⁴⁴ Видети: Закон о референдуму и народној иницијативи Републике Србије од 1994. год.

⁴⁵ Видети: чл. 132. став 1. и чл. 80. став 2. Устава Републике Србије од 1990. год.

⁴⁶ Видети: чл. 48. став 1. Устава Републике Србије од 1990. год.

⁴⁷ Видети члан 203. став 6. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

⁴⁸ Видети члан 108. Устава Републике Србије од 2006. године, „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

има и најмање 150.000 бирача, а право предлагање закона, других прописа и општих аката (поред осталих предлагача) има и најмање 30.000 бирача.⁴⁹

⁴⁹ Видети члан 107. и 203. Устава Републике Србије од 2006. године, „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

ГЛАВА ДРУГА

ПРЕДСТАВНИЧКА ДЕМОКРАТИЈА

І ПРЕДСТАВНИЧКИ СИСТЕМ И ПРЕДСТАВНИЧКИ МАНДАТ

1. ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ПРЕДСТАВНИЧКОГ СИСТЕМА

Док је непосредна демократија била идеал античке епохе и цивилизације, дотле је представничка демократија тековина модерне државе. Но и после античке Грчке (и нарочито атинске демократије) идеја непосредне демократије није замрла нити је заувек изгубљена и заборављена. Шта више, и са јачим жаром је распаљена у време буржоаске револуције и то највише заслугом Русоове револуционарне доктрине и учења о народној суверености. Иако је Русо ван сумње био привржен народној суверености и идеји да је народ тај који остварује своју општу (суверену) вољу непосредно и то пре свега у законодавству, ипак је био и свестан ограничења непосредне демократије. Зато је и препоручивао такву демократију у малим државама са једноставним обичајима и једнакошћу у положајима и богатству јер без тога не би опстала ни једнакост у правима и у власти.¹ Поред тога постоје и технички разлози (и сметње) због којих непосредна демократија не може успешно и ефикасно да се организује и спроведе. За разлику од давнашњих (малих) античких држава – полиса, модерне државе су велике, простране и многољудне и у њима је немогуће сакупити све људе на једном месту да би расправљали и одлучивали о нечему. С друге стране, и тај идеал демократске владавине-непосредне владавине већине - не значи апсолутну слободу да се ради шта се хоће, већ (по Монтескијеу) је та слобода у ствари право да се чини оно што

¹ Жан Жак Русо, Друштвени уговор о пореклу и основама неједнакости међу људима, Просвета, Београд, 1949. стр. 74-75

закони дозвољавају.² Зато иако је и он био привржен чистој демократији, прилазио јој је опрезно, на један, рекло би се аристотеловски начин уочавајући и њене врлине и мане. По њему „у слободној држави свако ко се сматра слободном душом мора собом сам да управља, законодавну власт треба да има читав народ. Али како је то у великим државама немогуће а у малима повезано с многим незгодама, народ треба да преко својих представника чини оно што не може да учини сам.“³ И за Џон Лока који је тежио савршеној демократији (подразумевајући под њом облик владе у друштву у коме већина има целокупну власт и врши је тако што доноси законе за целу заједницу које извршава преко службеника које сама именује)⁴ не може се без резерве рећи да је био такав истински демократа. Иако је веровао да се политичка власт одржава поверењем народа, није јасно означио кога треба убројати у народ и под којим условима се то поверење даје.⁵ И за њега и друге присталице чисте демократије не може се рећи да су у њу веровали до краја и прихватили је без резерве, што говори само у прилог представничке демократије као стварно могућег и изводљивог облика организовања политичке власти у модерном друштву. Иако непосредна демократија више припада прошлости, а представничка демократија садашњости, не значи (како је већ речено) да није актуелна и да се и данас не примењује. Ако се не примењује самостално (као целовит политички систем), данас се комбинује са представничким системом па уместо чисте представничке имамо више једну полунепосредну демократију. Док је непосредна демократија заснована на начелу народне суверености дотле је представничка демократија заснована на начелу националне суверености и она је инструмент њеног остваривања. Идеја представничке власти и националне суверености је новијег датума и везује се за модерну (парламентарну) државу мада су почеци представништва (представљања) старији и везују се за рани Средњи век. Први облик представништва се појавио у Енглеској (почетком XIII века) и то је био *Magnum concilium* – Велики савет да би се из њега 1265. год. развио нови модел парламентарне владавине (*Great Model Parliament*) који је у XIV веку довршен правим енглеским парламентаризмом и Парламентом с уобличеном физиономијом и поделом на Горњи дом (Дом лордова) и Доњи дом (Дом комуна). И у другим државама тог доба (пре свега Француској) се преко сталешких скупштина

² Шарл Монтескије, „О духу закона“, том I, Филип Вишњић, Београд, 1989. стр. 174.

³ Ибид, оп. цит. стр. 178.

⁴ Џон Лок, „Две расправе о влади“, књига II, Младост, Београд, 1978. стр. 74.

⁵ Дејвид Хелд, Модел демократије, Школска књига, Загреб, 1990. год. стр. 66.

дошло до модела парламентарне владавине и демократије каква постоји и данас. Представнички систем власти се развио из доктрине која (уместо народне суверености) истиче националну сувереност – сувереност нације као своје полазиште и основу. То је пре свега учење француске правне школе које најбоље представља њен класик Каре де Малер који је у своје време доказивао да представнички систем полази од система националне суверености или, обрнуто гледајући, да национална сувереност нужно води представничкој влади.⁶ Модерна држава је неодвојива од представничког система (демократије) и такав систем је у ствари облик остваривања суверености нације или, другачије речено, то би био механизам у коме нација врши власт преко изабраних представника којима додељује овлашћења у вршењу те власти. У овом систему представничке демократије се јасно разликује титулар власти нација и њени представници који власт врше у њено име. Тако претпоставку постојања представничког система чине слободни и демократски избори у којима народ (нација) може слободно да изрази своју вољу и изабере оне који ће га представљати у вршењу власти. Но у овом савременом друштву представничког типа (демократије) ови избори се не могу замислити без учешћа политичких странака које чине основу механизма представничког система и без којих је немогуће образовати представничке органе власти. То је добро запазио и наш Слободан Јовановић, када је констатовао да су странке неодвојиве од избора, да су се појавиле са признањем бирачког права грађана те да су оне те које управљају изборима јер кандидате о којима се гласа оне истичу.⁷ Представничка демократија је настала и развијала се на недостацима непосредне демократије јер је пракса показала да је у модерним пространим и многољудним државама технички немогуће сакупити све људе на једном месту да врше власт и доносе најважније државне и политичке одлуке од значаја за њихов живот. Такав облик демократије је био могућ само давно у античким државицама – полисима, али изузето и данас у неким мањим швајцарским кантонима где се грађани повремено сакупљају на својим скупштинама (Landsgemeinde) као и у облику градских (town meetings) или сеоских зборова у локалним заједницама САД. Такође, у прилог представничке демократије се наводи и Монтескијев аргумент по коме народ није способан да непосредно врши власт, већ да је у његовој моћи само да бира своје представнике који су способни да

⁶ R. Carre de Malberg, *Contribucion a la Theorie generale de l' Etat*, изд. Recueil Sirey, Paris, 1922. том II, стр. 199. Наведено према: Павле Николић, *Уставно право*, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 256.

⁷ Слободан Јовановић, *О држави, основи једне правне теорије*, Сабрана дела том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 343.

расправљају о стварима за које он (народ) сам није дорастао.⁸ Идеју представништва су заступали и величали и други теоретичари и писци указујући на њене врлине и предности. Тако Н. Бобио мисли да је представничка демократија рођена на идеји да су грађани као носиоци јавне функције у стању да изаберу најбоље представнике.⁹ Ј. Шумпетер у њој види арену у којој се одвија слободно такмичење за вођство и то помоћу „изборне методе“ која практично једино стоји на располагању друштвеним заједницама свих величина.¹⁰ Нарочито су француски политички и правни класици нагињали представничкој демократији и величали њене домете. Тако Ведел (Vedel) суштину представничке демократије види у томе да је група представника добила мандат (овлашћење) од нације као једног моралног бића различитог од појединаца који је чине.¹¹ Нација је мандат, група представника мандатара, или другачије речено, нација је као наредбодавац или опуномоћитељ дала пуномоћје парламенту.¹² По Веделу, модерна конституционална доктрина преферира идеју да избори успостављају (дају) изабраном меродавност или надлежност на темељу устава и да је то оно што се зове теорија избора – поделе надлежности.¹³ Слично је и становиште и А. Есмеина који примећује да се у модерним временима национална сувереност потврдила у облику парламентарне владе и избора посланика који образују законодавну скупштину.¹⁴ Из те историјске чињенице је немогуће довести у питање хармонију између парламентарне владе и националне суверености.¹⁵ И Диги (Diguít) велича идеју националне суверености као велику тековину Француске од времена револуције па све до данас и то као једну недодирљиву и неповредљиву догму.¹⁶ Она је нашла свој први и потпуни израз у Француској декларацији права од 1789. стр. као и свим француским револуционарним уређењима.¹⁷ У тој доктрини држава – нација (национална сувереност) је замишљена као личност зесебна од јединки које је

⁸ Видети: Шарл Монтескије, О духу закона, Филип Вишњић, Београд, 1989. стр. 11 и 146.

⁹ Норберто Бобио „Будућност демократије“, Филип Вишњић, Београд, 1990. стр. 149-150

¹⁰ Јозеф Шумпетер, „Капитализам, социјализам и демократија, Култура, Београд, 1960. стр. 383

¹¹ Georges Vedel, Manuel elementaire de Droit constitutionnel, Libraires, Recueil, Sirey, Paris, 1949. год. стр. 135.

¹² Ибид, стр. 135.

¹³ Ибид, стр. 135.

¹⁴ А. Esmein, Elements de Droit constitutionnel Francais et compare, том I, Recueil, Sirey, Paris, 1927. год. стр. 435.

¹⁵ Ибид, стр. 435.

¹⁶ Leon Duguít, Lecon de Droit public general E. de Bocard, Editeur – Paris, 1926. стр. 122.

¹⁷ Ибид, стр. 122.

чине па би она била носилац изборног суверенитета и та која одређује надлежност државним органима.¹⁸ Држава је, дакле, нација и као таква носилац суверености коју врши помоћу органа које сама установљава. Овако схваћена национална сувереност је (за Дигија) током читавог једног периода распаљивала духове, инспирисала политичка уређења па се никако не може тврдити да је она на издаху, већ напротив, она има све већи теоријски и практични значај.¹⁹ И за Џ.С. Мила представничка влада је облик остваривања националне суверености и значи да читава нација или један значајнији део нације врши власт посредством својих представника које периодично бира.²⁰ Нација је та која поседује врховну власт у свој њеној суверености и она мора да буде и када хоће господарица свих послова, односно активности владе.²¹ Иако се представнички систем (демократија) највише везује за француске класике, њихову правну школу и доктрину (како је већ речено), та идеја представљања је старија и везује се за рани Средњи век у Енглеској (средину XIII века) када се појавило прво представничко тело, *Magnum consilium*, из кога ће се касније развити модел парламентарне (представничке) владавине одн. енглески парламентаризам са дводомним Парламентом као стубом и ослонцем самог парламентарног режима. Без обзира што је представнички систем од својих присталица величан као идеалан или у најмању руку као неизбежан за функционисање савремене демократске државе, он има и својих мана и ограничења. Како каже проф. П. Николић, демократско значење представничког система је ограничено²² јер сам тај систем не обезбеђује потпуно учешће народа у вршењу власти. У ствари, и у најдоследније изведеном представничком систему то учешће грађана у вршењу власти се своди на избор његових представника, што се сматра недовољним. Практично до следећих избора грађани немају могућност да врше утицај на власт, односно изабране представнике, па се зато и критикује овај систем и предлаже да се он допуњује и комбинује и елементима непосредног учешћа грађана у одлучивању. Тако смо данас сведоци да модерне државе, политички системи, нису прихватили чист представнички систем, него да се у такве политичке системе представничког типа уносе и поједини облици и институције непосредне демократије. Тиме грађани стичу шире могућности за учешће у вршењу власти и остваривању своје суверене

¹⁸ Ибид, стр. 122.

¹⁹ Ибид, стр. 122.

²⁰ J. Stuart Mill, *Le gouvernement representatif*, изд. Guillaumin Etc, Libraires, Paris, 1862. стр. 102.

²¹ Ибид, стр. 102.

²² Павле Николић, *Уставно право*, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 258.

воље и то би био систем већ поменуте полунепосредне демократије као комбинације представничке и непосредне демократије. Но без обзира на све критике које му се упућују, представнички систем доминира у савременој држави јер је непосредна демократија као целовит политички систем у условима великих и многољудних држава практично неостварљива.

2. ПРАВНА ПРИРОДА ПРЕДСТАВНИЧКОГ МАНДАТА

Успостављање представничког система подразумева и постојање одређеног односа између изабраних представника и грађана (бирача) који су их изабрали. Тај однос, начин на који је он регулисан, чини суштину представничког система и о њему постоје два дијаметрално супротна виђења и тумачења. По једном или тзв. теорији о слободном мандату, која је највише прихваћена и разрађена у француској правној теорији, представнички мандат се везује за националну сувереност која, дакле, припада нацији па се тако сматра да представници, иако изабрани од грађана, ипак представљају нацију као целину, а не једну конкретну изборну јединицу. Тако Ведел тврди да традиционална представничка демократија искључује теорију заповедничког мандата која у изборима види један уговор између представника и гласача из једног округа.²³ Тај мандат није заповеднички јер посланици не добијају неограничену пуномоћ да искажу вољу бирача залагањем за један политички програм, него се излажу контроли бирача да им полажу рачуне, а ови их прате или смеђују у случају да не изврше своја обећања.²⁴ На крају Ведел закључује да је ова теорија заповедничког мандата у ствари Русоова теорија по којој посланик није представник нације, него један „чиновник“ бирача или, боље рећи, пасивни инструмент у његовим рукама.²⁵ Овакво схватање о суштини представничког мандата заступају и други правни писци који су наклоњени тзв. теорији о слободном мандату. Тако наш великан Слободан Јовановић закључује да бирачи бирају своје представнике у парламенту на одређено време, с тим да, док им траје тај мандат, ти чланови парламента су независни од бирача, они су од њих само изабрани (постављени), али своја

²³ Georges Vedel, *Manuel elementaire de Droit constitutionnel*, Libraire, Recueil, Sirey, Paris, 1949, стр. 135.

²⁴ Ибид, стр. 135.

²⁵ Ибид, стр. 135.

овлашћења добијају на основу закона као и сви други државни органи.²⁶ Из овако постављеног односа представника и бирача произилази да тај однос не личи на однос властодавца и пуномоћника јер посланици нису добили мандат од бирача већ од народа (нације), они представљају цео народ а не своје бираче, па тако испада да је цео народ властодавац свих чланова парламента.²⁷ Дакле, према овој теорији о слободном мандату представници, иако су изабрани од грађана, представљају нацију као целину (која је суверена) па као такви нису потчињени бирачима своје изборне јединице, него су слободни у свом раду и одлучивању. Они не примају никакве инструкције, никакве налоге за свој рад од бирача нити им полажу рачуна о том раду јер не подлежу њиховој непосредној контроли. Овај слободни представнички мандат је тековина политичке демократије и развоја вишестраначког система мада се тврди да и он нигде не постоји у чистом облику с обзиром да су представници у представничком систему везани за политички програм своје странке.²⁸ При томе постоје разна средства утицаја и везивања представника од стране политичке странке, међу којима се истичу, рецимо, поштовање страначке дисциплине, односно принуда према непослушном члану странке или приморавање кандидата странке да унапред прихвати обавезу да ће се у случају настанка одређених околности према слободној оцени странке одрећи мандата.²⁹ Најосетљивији проблем код слободног мандата се отвара у случају опстанка (или губитка) мандата приликом иступања посланика из своје странке или забране њеног рада и, по Д. Продановићу, ту би могло да се нађе решење у поновним изборима за она места у парламенту која су заузимали или бивши чланови странке или оне која је забрањена.³⁰

Насупрот овој теорији о слободном мандату, она друга, о тзв. везаном или императивном мандату, није примерена представничкој демократији и она је више спецификум феудалног друштва мада је познају и неки каснији системи, пре свега социјалистички (нпр. СССР и др. земље) где су примењивани елементи везаног мандата.³¹ Једна њена варијанта је била примењена и у политичком систему СФРЈ по Уставу из

²⁶ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 282.

²⁷ Ибид, стр. 282.

²⁸ Др Димитрије Продановић, Мандат чланова представничког тела, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1990. стр. 31.

²⁹ Ибид, стр. 33.

³⁰ Ибид, стр. 34.

³¹ Ибид, стр. 32.

1974. год.³² успостављањем делегатског система односно механизма у коме су постојале делегације (изабране од радних људи и грађана) и делегати који су у свом раду у скупштинама били дужни да се придржавају ставова и смерница својих делегација које су их делегирале. Нешто слично смо имали и у представничком систему власти треће, СР Југославије у случају посланика у Већу република Савезне скупштине изабраних из Републике Србије јер су они били подложни таквом мандату одн. опозиву и то је једини случај опозива у савременом изборном систему наше земље. Овај императивни мандат као облик правне везаности представника за вољу њихових бирача је произашао из често помињане Русоове доктрине о народној суверености или учења да сувереност припада народу одн. сваком њеном појединцу. Ту суверену власт народ (и сваки појединац у њему) врши непосредно или преко својих представника (али је не отуђујући коначно од себе) с тим да су ти представници дужни да се придржавају налога и инструкција бирача и у том смислу да им полажу рачуна о свом раду, а да ови могу у сваком тренутку да им повуку или опозову дато поверење. То је у ствари однос између властодавца и пуномоћника – типичан уговорни однос у коме посланици нису никакви народни представници, него су само од тог народа овлашћени као пуномоћници и као такви немају право да самостално доносе никакве коначне одлуке.

Доследно изведеном представничком систему (демократији) не одговара ни једна од ових теорија до краја јер док једна од њих води потпуној пасивизацији грађана, друга им оставља одрешене руке у свакодневном одлучивању. Зато проф. П. Николић сматра да ће представнички систем бити ефикасан онда када грађани поред права да бирају своје представнике, буду имали и утицај на њих у остваривању глобалне политике, па би најбоље решење било оно које је негде између слободног и везаног мандата.³³ Управо у пракси савремене представничке државе је и усвојено такво решење и то пре свега захваљујући деловању политичких странака одн. механизма који повезује представника за његову странку и програм који спроводи а такође и грађане (бираче) који гласају за странку и њен програм, а мање се опредељују према личности кандидата.³⁴

³² Видети: Устав СФРЈ из 1974.

³³ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 260.

³⁴ Ибид, стр. 261.

II ИЗБОРИ КАО МЕХАНИЗАМ И ОСНОВА ПРЕДСТАВНИЧКЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

1. ИЗБОРИ (ИЗБОРНИ СИСТЕМ) И ЊИХОВ ЗНАЧАЈ ЗА НАСТАНАК И ФУНКЦИОНИСАЊЕ ПРЕДСТАВНИЧКИХ ИНСТИТУЦИЈА ВЛАСТИ

Основу представничког система власти или темељ парламентарне демократије сваке земље чине избори којима се образују најважнији државни органи – пре свега парламент као највише законодавно тело. Преко избора грађани учествују у успостављању представничких органа власти али тиме остварују и своју сувереност – изражавају своју вољу дајући мандат изабраним представницима. Зато су почеци избора повезани с идејом о народној суверености или идејом о народном представништву па су као нужна претпоставка образовања представничких институција, они (избори) и представнички систем једна органска целина.³⁵ Избори су не само правно-технички начин конституисања власти, него и основ њене легитимности³⁶ па је сувишно и помињати колики је њихов значај за политички систем сваке земље. Од самог начина избора – његових принципа и средстава (технике) зависи и сам карактер представничког система једне земље јер су избори негде више, а негде мање демократски или чак и недемократски. Према томе, нема демократије без избора нити пак избори могу да буду прави ако постоје – врше се - у недемократији па само у споју једног и другог може да се говори о постојању политичког тржишта које Н. Бобио доживљава као размену између оних који владају и оних којима се влада.³⁷ Снага и вредност политичке демократије се мери и проверава на поштеним и слободним изборима а њихова повратна снага се често огледа у страху политичара од избора, па је Д. Клингеман у праву када тврди да је век масовне политике у Западној Европи у ствари век изборне стабилизације.³⁸ У модерном демократском смислу, и избори су процес одабирања представника или службеника једне организације или групе, од стране њихових чланова који на то одабирање имају право.³⁹

³⁵ Ибид, стр. 261.

³⁶ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. стр. 109.

³⁷ Норберто Бобио, Будућност демократије, Филип Вишњић, Београд, 1990. стр. 150-151.

³⁸ Ханс-Дитер Клингеман, Процес настајања компететивних партијских система у Источној Европи, у Зборнику В. Васовић, В. Становчић, Посткомунизам и власт, Југословенско удружење за политичке науке, Факултет политичких наука, Београд, 1996. стр. 371.

³⁹ Матић – Подунавац, Политички систем, Факултет политичких наука, Београд, 1997. стр. 326.

Избори подразумевају постојање одређеног система – изборног система као скупа принципа, одређених права и гаранција, као и бројних мера и поступака (техника) и такав изборни систем је део или подсистем уставног одн. политичког система јер произилази из устава и изборних прописа који чине изборно законодавство. Да би се, дакле, успоставио и функционисао представнички систем, мора да постоји тај механизам помоћу кога се врши избор представничких органа а пре свега оног централног парламента. Тај механизам је правно уређен и ту постоје бројна питања која су правно уређена и од којих зависи карактер и самог изборног али и представничког (демократског) система. Од тога како се развијају и усавршавају избори и изборни систем зависи и успех и домет саме демократије јер она нема свој крај или горњу границу па се њена садржина мења и стално допуњује новим захтевима (и успесима) за већим слободама и свестраним и пуним развитком политичке личности. Зато и не чуди што је историјски развој демократије повезан и са борбом за развој демократских избора и принципа, почев од оних раних изборних реформи које је зачала буржоазија у борби против назадног феудализма, па све до данашњих модерних избора који морају да одговарају строгим стандардима демократског друштва и захтевима за потпуним и стварним учешћем грађана у свим фазама изборног и демократског процеса у друштву. Сумирајући питање избора и изборних система, може да се закључи да су избори везани за политичку сферу друштва – то су политички избори или једна процедура политичког кандидовања и изјашњавања грађана о томе које ће личности (као представници) бити чланови одређених институција или носиоци функција јавне власти.⁴⁰ Развој изборног система је од почетка до данас ишао у том правцу да омогући што већем броју грађана да се слободно и демократски (али и тајно) изјасне за представнике у институцијама власти. Током његове еволуције искристалисале су се различите врсте избора према различитим мерилима која су се тичала различитих аспеката изборног процеса (начина избора, територијалног обележја избора, броја изборних фаза, механизма гласања и утврђивања резултата избора и сл.). Тако се данас у политичкој теорији и изборној пракси разликују: а) посредни и непосредни избори, б) страначки и нестраначки; в) општи и локални; г) већински, пропорционални или мешовити; д) парламентарни и председнички, ђ) редовни и ванредни; е) регуларни и

⁴⁰ Јован Комшић, Теорија о политичким системима, Институт друштвених наука, Београд, 2000. год. стр. 383.

нерегуларни; ж) слободни и поштени (равноправни) и релативно слободни; з) једнокружни, двокружни и вишекружни⁴¹ и др.

2. ОГРАНИЧЕЊА ИЗБОРНОГ СИСТЕМА

Као што је развој представничке демократије био дуг и обележен постепеним успесима, од првих (најранијих) облика представљања па до данас, тако је и изборни систем пратио његову судбину и доживљавао своје падове и успоне. И он је имао да преболи своје дечје болести – пређе дуг пут од неразвијених и недемократских избора па до данас када се у свим земљама представничког типа истиче захтев за постизањем слободних, поштених и демократских избора. Како каже П. Николић, уставна и политичка историја модерне државе показује различите степене демократичности или недемократичности изборног система а он је саставни део политичких режима – од оних демократских, па све до аутократских и диктаторских.⁴² Но како и сам развој представничке демократије није био равномеран од земље до земље, то су од почетка постојале и разлике у квалитету избора (изборних система) у тим земљама. Уопштено речено, већина земаља је на почетку имала неразвијену представничку демократију, па тако и бројне облике ограничења у пракси избора представничких институција власти. Политички живот већине буржоаских држава (с почетка 19. века) био је формално демократски јер и прокламоване слободе и правна једнакост нису биле довољне да би се успоставио човек као грађанин – политичка индивидуа и темељ стварне демократије. Тадашње политичко представништво је остало у оквиру парцијалне репрезентације јер је уместо стварне једнакости владала неједнакост; уместо да је представљен као стварна личност, човек је остао да буде представљен као апстрактна личност, носилац некаквих апстрактних, збирних или заједничких интереса.⁴³ Тек ће крај 19. и 20. век зачети нову епоху представљања, довести до модернизације самог представничког система у коме се довршио процес правне еманципације али и створили услови да се место класичног (класног) представништва све више успоставља модерно представништво радног типа, засновано на идеји подруштвљавања управљања и укидања антагонизма власти и човека.⁴⁴ Зато модерно политичко

⁴¹ Ибид, стр. 383.

⁴² Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 263.

⁴³ Др Рајко Кузмановић, Упоредни политички системи, Нови глас, Бања Лука, 1991. год. стр. 132-133

⁴⁴ Ибид, стр. 136-137

представништво мора на извештан начин да одражава Марксову оптимистичку визију о правом, демократском представништву у коме је човек субјект и центар власти и управљања, а не његов објект, отуђен у њему или представљен у апстрактном смислу. Али на почетку представничке демократије нису у многим земљама били обезбеђени ни елементарни услови правне и политичке једнакости, што се види и по бројним ограничењима у њиховим изборним системима. Дobar пример таквог стања изборног система и праксе је пружала Енглеска с краја 18. и почетка 19. века. У Енглеској је дуго у изборима за Дом комуна примењиван систем једнаког представљања градова и грофовија по коме су они привредно и културно заостали, тзв. „трули градови и грофовије“ продавали гласове, па је таква трговина мандатима спречавала Дом комуна да постане право представничко тело.⁴⁵ Касније изборне реформе – најпре она од 1832. год. – значајно је проширила бирачко право грађана јер је смањењем имовинског цензуса бирачко тело удвостручено (истина више у корист буржоазије) да би реформа од 1867. год. омогућила и радништву да буде представљено у Доњем дому енглеског парламента а и бирачко тело је још више проширено и обухватило је око 10% укупног становништва Енглеске.⁴⁶ Слично је било стање изборног система и у Француској (и осталим европским земљама) која ни после славне Револуције није добила демократски изборни систем (опште право гласа) мада је било и периода напретка и побољшања изборног система као нпр. 1800. год. али и назадовања и његовог ограничавања као рецимо 1815. год. да би тек од 1848. год. заживело опште право гласа за мушкарце. Ни САД се нису прославиле на почетку својим изборима (и демократијом) јер су дуго имале бројна ограничења (цензусе) – како оно за обојено (црначко) становништво, тако и имовински цензус и цензус становања. Поред капиталистичких, и социјалистичке државе су у једном периоду имале праксу различитих изборних ограничења. То је посебно било карактеристично за СССР после Октобарске револуције јер су већ у првим совјетским уставима из избора били искључени политички неподобни људи (класни непријатељ) док је сељаштво било дискриминисано јер није уживало једнако бирачко право као и радништво.

Данашње државе парламентарне демократије су одавно напустиле назадне изборне системе и различита изборна ограничења па су мање-више све донеле напредне изборне прописе (законодавство) и усвојиле

⁴⁵ Миодраг Јовичић, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. год. стр. 28-29

⁴⁶ Ибид, стр. 29.

савремена изборна решења и принципе. Међутим, то не значи да је примена савременог изборног законодавства решила све проблеме са изборима и да су они сами по себи демократски. И код нас и у нама сличним земљама које су одскора постале демократске често се говори о изборној крађи, разним неправилностима и повредама изборне процедуре, зашта су мање криви прописи, а више политичка некултура и наслеђе прошлости испуњено насиљем власти и непоштовањем људске личности и темељних цивилизацијских вредности. Овакве повреде изборних правила или неправилни и недемократски избори су најчешће последица насиља и притисака разне врсте, корупције, агресивне и лажне пропаганде и др. а protagonisti таквих политичких и инкриминисаних радњи могу бити како државни органи, тако посебно полиција али и политичке странке, па и црква.⁴⁷

III ЕЛЕМЕНТИ (ПРИНЦИПИ) ИЗБОРНОГ СИСТЕМА

Изборни систем као подсистем представничког система чине скуп одређених права и гаранција, средстава и радњи (поступака) који чине механизам помоћу кога се врши избор представничких органа власти. У току избора се поставља одређени број питања која се правно регулишу путем изборних прописа а међу којима се издвајају нека најважнија као: ко може да буде биран, ко предлаже кандидате за избор, ко врши избор и како се врши тај избор, како се расподељују посланички мандати, врши опозив изабраних представника и др. Основни изборни принципи и материја у вези са избором је регулисана бројним прописима: на првом месту уставним, али и другим која чине изборно законодавство. Онај део изборне материје који се уређује уставима је систематизован у различитим главама а најчешће у глави о слободама и правима грађана али се један део одредба о изборима налази и у главама које уређују организацију власти а пре свега питање избора представничких тела.⁴⁸ Поред прописа који регулишу опште (централне) изборе, постоје и прописи који се примењују за избор локалних органа власти – локалне самоуправе и они су делом садржани у уставима али и посебним законима о избору локалних органа власти.⁴⁹ И међу самим уставима појединих земаља постоје

⁴⁷ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 264.

⁴⁸ Маријана Пајванчић, Уставно право I, Нови Сад, 1998. стр. 317.

⁴⁹ Видети: нпр. Закон о локалним изборима Републике Србије „Службени гласник РС“ бр. 35/2000.

разлике у приступу (и обиму) регулисању изборне материје јер су у неким уставима садржане конкретне одредбе које прецизно регулишу бројна питања везана за изборе, док су се други уставни ограничили на регулисање само основних изборних принципа, док је детаљно регулисање бројних питања препуштено изборним законима.⁵⁰ Као што је речено, изборни поступак обухвата изборне фазе и радње које се тичу регулисања бројних питања – постојања и заштите бирачког права (уписа у бирачки списак и др.) расписивања избора, предлагања кандидата, избора органа за спровођење избора, само спровођење избора, расподеле мандата, попуње упражњених посланичких места и др.

1. ПОЈАМ И РАЗЛИЧИТИ ОБЛИЦИ БИРАЧКОГ ПРАВА

Право и најважније питање изборног система одн. избора представничких органа власти је питање бирачког права – његовог карактера и остваривања. Бирачко право је пре свега право грађанина да бира и да буде биран у представничка тела, да предлага кандидате у ова тела и врши опозив изабраних представника.⁵¹ О самом појму (карактеру) бирачког права или-како се негде назива – права гласа постоје различита схватања и тумачења. Према поборницима теорије о народној суверености, бирање је израз народне суверености или чињенице да грађанин има део суверене власти коју сам врши или преко својих представника које бира и који му непосредно одговарају за свој рад. Дакле, ту је бирачко право једно лично право грађанина и као такво оригинално и неотуђиво као што је неотуђива и његова суверена воља која се не може отуђити или коначно пренети на другог.

Насупрот овом схватању и доктрини, постоји и оно друго, засновано на теорији националне суверености по којој сувереност врши нација, а не грађанин (јер је нема) па му и не припада бирачко право, него бирачка дужност или функција. Зато се бирачко право не даје грађанима лично, него као органима који треба да изразе вољу нације и изаберу њене представнике. Бирачи су тако државни органи, служе једној државној потреби или, како каже Слободан Јовановић, стварају органе који су потребни за вршење једне државне функције па зато (по њему) не треба говорити о бирачком праву, него о бирачкој дужности или служби јер је бирање

⁵⁰ Маријана Пајванчић, Уставно право I, Нови Сад, 1998. год. стр. 318.

⁵¹ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 266.

једна врста службе, надлежности.⁵² Међутим, иако је бирање служба која грађанима није дата у приватном него у државном интересу, Слободан Јовановић признаје да, када се говори о бирачком праву, мисли се на то да бирачи налазе лични интерес у тој служби а он се огледа у њиховом утицају на законодавне органе које бирају јер им је боље да ти органи буду под њиховим утицајем, него да не буду.⁵³ Иако је бирање служба коју врше грађани у државном интересу, она може, а и не мора да буде обавезна јер је за сваку државу важно да буду изабрани њени представнички органи власти – законодавног тела, а мање је важно да ли у том избору учествују сви грађани или само неки од њих.⁵⁴ Без обзира како се схвата, бирачко право је данас више право него дужност тако да је мало савремених држава (као нпр. Грчка и др) које санкционишу и прописују обавезу гласања. Раније је било више држава и устава који су прописивали обавезу гласања као рецимо Белгија⁵⁵ али и неке друге државе (неки швајцарски кантони, Италија по Уставу од 1948. и сл.) Ова расправа око карактера бирачког права је данас превазиђена и из ње само произилази дилема да ли бирачко право треба да буде опште или ограничено.⁵⁶ Ако се бирачко право схвата као лично право, онда је то основ за опште (неограничено) бирачко право, а ако се схвати као функција, онда би то било основ за ограничено бирачко право, мада преовлађује став да је то једно лично политичко право са којим грађанин учествује у политичком животу модерне државе.⁵⁷ Основно питање које се поставља у вези бирачког права се односи на то ко може (или располаже) да гласа у изборима за представничке органе. У зависности од одговора на питање ком кругу грађана је дозвољено уживање бирачког права, уочавају се различити облици бирачког права.

а) Опште и ограничено бирачко право

Све данашње државе грађанске демократије признају бирачко право или право гласа грађанима без услова или ограничења, што се

⁵² Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 287-288

⁵³ Ибид, стр. 287.

⁵⁴ Ибид, стр. 287.

⁵⁵ Видети: чл. 48. став 3. Устава Белгије из 1831. „Архив за правне и друштвене науке“, Београд, 1948. друго издање 1949.

⁵⁶ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 266.

⁵⁷ Ибид, стр. 266

узима као знак завидног нивоа политичке и опште културе и демократског развитка тих држава. Зато се и каже да је данас то бирачко право опште или неограничено мада то не треба узимати у буквалном смислу. И ово опште право гласа не уживају без разлике сви грађани, већ и ту постоје нека ограничења само што су она много мања него када се ради о ограниченом бирачком праву. У ствари, у већини држава се као услов за уживање бирачког права тражи да је грађанин пословно способан и да има одређене године живота или старости. Под тим условима (ограничењима) ово право је, дакле, опште, с тим што се негде за његово уживање тражи још и то да грађанин има у земљи пребивалиште или боравиште и да није искључен из бирачког права.⁵⁸ И у нашој Републици Србији, бирачко право стиче сваки пунолетан и пословно способан српски држављанин (са навршених 18 година живота) и оно је опште и једнако и остварује се слободним, непосредним и тајним гласањем.⁵⁹ Осим што га признају устав и законодавства појединих држава, ово опште бирачко право је загарантовано грађанима и међународним актима⁶⁰ чиме је практично ујединачен ниво њиховог уживања и заштите и у Европи и ван ње.

За разлику од општег (неограниченог) бирачког права, ово друго, ограничено, припада прошлости управо због разних ограничења која предвиђа и која нису у духу модерне демократске државе у чије темеље су уграђени принципи правне и политичке једнакости одн. равноправности. Код ограниченог бирачког права се од грађана тражи све оно што се тражи и код општег бирачког права, али и још неки допунски услови или квалификације. Ти допунски услови се тичу или одређене имућности бирача – плаћања пореза у одређеном износу (имовински цензус) или су везани за порекло, расу или боју коже (цензус по пореклу) или се тичу дужине боравка у једној земљи (цензус настањености) или припадности одређеном полу (цензус по полу) или за поседовање одређене школске спреме (цензус образовања) и сл. Парламент изабран по основу оваквог бирачког права не представља цео народ, него само одређене пореске обвезнике при чему се неке категорије лица потпуно искључују из уживања бирачког права, као некада жене, војна лица или нпр. црначко становништво.

Најчешћи услов или основ за ограничавање бирачког права је био имовински цензус. По њему су бирачким правом располагали само грађа-

⁵⁸ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 111.

⁵⁹ Видети члан 52. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006. и члан 6. Закона о локалним изборима „Сл. гласник РС“ бр. 129/2007

⁶⁰ Видети: рецимо члан 39. и 40. Повеље о основним правима у Европској унији од 2000. год.

ни који су плаћали одређену суму пореза, чиме су били привилеговани богати друштвени слојеви на рачун оних сиромашних који су били искључени из уживања бирачког права. Француска је добар пример земље у којој су све до 1848. (1851.) постојала ограничења бирачког права према имућности бирача. Тако је Уставна повеља од 1814. год. предвиђала цензус у висини 300 франака, због чега у неким департманима није било више од 600 бирача а у целој земљи их није било више од 100.000, да би се после Јулске револуције од 1830. год. цензус смањио на 200 франака а број бирача се попео на 200.000, а да би се тек са фебруарском револуцијом од 1848. год. тај број попео на рекордних 9.000.000 бирача.⁶¹ И неки наши ранији устави, као рецимо Устав Краљевине Србије од 1888. и 1903. год. су предвиђали цензус у висини 15 динара непосредног пореза, што је значило једно ограничење демократизма у условима тек успостављене уставне парламентарне монархије у земљи.⁶² Следећи услов ограничења бирачког права се тицао одређеног степена образовања или поседовања одређене дипломе или чак и тога да бирач буде писмен. Таква ограничења бирачког права су предвиђали неки устави као рецимо грчки од 1868. год. који је уживање бирачког права условио поседовањем дипломе о завршеној средњој општој или стручној школи за избор посланика⁶³ док су неки устави америчких федералних јединица (као Њујорка од 1938) то условљавали само способношћу бирача да чита и пише на енглеском језику. Једно од драстичних ограничења у уживању бирачког права тицало се дугог и понижавајућег искључења жена из уживања бирачког права. То је био најгрубљи вид политичке и правне обесправљености и дискриминације која је жену грубо свела у оквире патријархалне власти мужа и породице и искључила је из сваког облика друштвеног и политичког живота ван породице. Борба жена за политичку и правну еманципацију је била уједно и борба за признање равноправног уживања овог права са мушкарцима. Све до Првог светског рата женско право гласа је познавало и признавало мало држава (Аустралија, Нови Зеланд, а у Европи Шведска и Норвешка)⁶⁴ да би после завршетка тог рата дошло до наглог ширења

⁶¹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 294-295

⁶² Видети чл. 85. Устава Краљевине Србије од 1888. и чл. 84. Устава Краљевине Србије од 1903. објављени у књизи Душана Мрђеновића, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Нова књига, Београд, 1988.

⁶³ Видети чл. 61. став 1. Устава Грчке из 1868. Према: Јован Стефановић, Уставно право ФНРЈ и компаративно књига I, Накладни завод, Загреб, 1950. стр. 427.

⁶⁴ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 300.

бирачког права жена и исправљања неправде према њима, тако да од тада више нема држава које одржавају ову дискриминацију. Тако је бирачко право постало опште јер га не уживају само мушкарци, него и жене.

Поред изборних система који су искључивали жене из уживања бирачког права постојали су и они који су одузимали право гласа војним лицима или државним службеницима. Такав је случај био и са нашим Видовданским уставом од 1921. год. који је забрањивао да официри, активни или на располагању, као и подофицири и војници под заставом бирају или буду бирани⁶⁵ а најгрубљи вид дискриминације у уживању бирачког права се тицао забране тог права за припаднике друге расе или боје коже (осим беле). То је било некада у САД (до изборне реформе од 1864.) пре него је укинута ропство али се дуго – до наших дана задржало у Јужноафричкој Републици као последњем бастиону апартејда да би победом Менделиног политичког покрета и у овој земљи црнци дочекали и доживели политичку еманципацију и опште право гласа. Посебан облик ограничавања бирачког права је представљао и цензус настањености који је драстично погађао земље (и становништво) са израженом економском и демографском миграцијом јер је искључивао из бирачког права оне грађане који нису имали стално пребивалиште (боравиште) у земљи или на територији изборне јединице. Такве цензусе настањености су некад имали Исланд и поједине америчке државице или Белгија – Уставом од 1831. год. који је предвиђао да право избора имају грађани старији од 21 годину живота и настањени најмање шест месеци у истој општини.⁶⁶

Иако је ова подела на опште (неограничено) и ограничено бирачко право данас превазиђена у корист овог општег, не значи да ни оно нема својих мана. Наш великан Слободан Јовановић је тврдио да то опште бирачко право броји гласове уместо да их мери а да се са њиме спушта и сам ниво парламента јер у њега улазе и људи без угледа (и знања) и они који су склони да ради класних и локалних интереса занемаре оне државе.⁶⁷

⁶⁵ Видети: чл. 70. став 2. Устава Краљевине СХС од 1921. год. из књиге Душана Мрђеновића, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Нова књига, Београд, 1988. год.

⁶⁶ Видети чл. 47 Устава Белгије од 1831. Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1948. друго издање 1949.

⁶⁷ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 293.

б) Једнако и неједнако бирачко право

Ово разликовање бирачког права на једнако и неједнако је тесно повезано са претходном поделом бирачког права на опште и ограничено јер да би бирачко право било демократско, није довољно да буде само опште, него и једнако, да га ужива сваки грађанин према принципу „један човек – један глас“. Тако се једнако бирачко право појављује као израз једнакости (равноправности) грађана и одговара демократском захтеву да сви бирачи подједнако учествују у избору представника у представничка тела. На основу једнаког бирачког права, сваки грађанин као бирач има само један глас и тај глас сваког бирача има једнаку вредност. Једнако бирачко право је велика тековина демократског друштва и цивилизације а истакнуто је још у време великих буржоаских револуција, упоредо са захтевима за општим правом гласа. Иако у духу демократске државе, ово једнако право гласа није увек постојало и до њега се дошло борбом за укидање неједнаког бирачког права које му је претходило. То неједнако бирачко право је значило да сви грађани нису имали исти број гласова, већ да су неки имали само један глас, а други два па и више гласова или уколико су и имали исти (један) глас онда он није имао исту вредност. Основ за стицање додатних гласова је био по два система: плуралном вотуму и многоструком (умноженом) вотуму, али се као посебна (ретко примењивана) врста неједнаког бирачког права помињао и тзв. класни (куријални) систем. По систему плуралног вотума уз један глас који се стиче по начелу општег права гласа, посебним групама грађана сврстаних према имућности, образовању и др. се додавао још један или највише два гласа. Овај систем је био примењен у Белгији (уставном ревизијом од 1893. год.) где се грађанину са једним гласом додавао још један глас ако је имао навршених 35 година старости и уз то је био ожењен и са законитом децом и плаћао порез од 5 франака или се такав глас додавао сопственику непокретности чија је вредност била 2000 франака или годишња рента од 100 франака, док су се два гласа додавала лицу са дипломом универзитета или више школе, као и онима чија се виша образованост претпостављала због тога што су вршили државну службу или уживали угледан позив у друштву.⁶⁸ По систему умноженог права гласа (vote multiple), бирачима се признавао један глас, с тим да он није имао исту вредност јер су неке категорије бирача (имућни) могле да гласају на истим изборима у више изборних јединица (ако су у њима поседовали

⁶⁸ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 304.

непокретности) као што је био случај у Великој Британији све до 1948.год.⁶⁹

По класном систему (као облику неједнаког бирачког права) се вршило груписање бирача у зависности од њиховог социјалног положаја па је он ређе примењиван и то у оним земљама које су дуго задржале сталешке разлике као нпр. у Аустрији и Пруској из XIX века. По изборно – класном систему који је примењиван у Пруској (средином XIX века) сви бирачи су били подељени у три класе или курије које су бирале по 1/3 народних посланика али су класне (сталешке) разлике биле изразите јер је малобројна група богатих бирача која је чинила мање од 5% бирачког тела (и плаћала највећи порез) бирала исти број представника као и она огромна већина сиромашних бирача из треће класе (која је плаћала најмањи порез) и чинила 80% укупног бирачког тела.⁷⁰ Сличан је био и класни систем у Аустрији (према изборном закону од 1873. год.) по коме су се бирачи за царевинско веће делили на четири курије (курију великих поседа, курију градова, курију трговачких и индустријских комора и курију сеоских општина) које су бирале различити број представника.⁷¹

Систем неједнаког бирачког права је одавно напуштен у изборној пракси јер је неправичан и не одговара духу модерне демократске државе у чије темеље су уграђени принципи правне и политичке једнакости и равноправности грађана.

в) Активно и пасивно бирачко право

По овој подели прави се разлика између бирача који уживају право да бирају представнике у представничка тела или да у њих буду бирани. Тако активно бирачко право значи право грађанина да бира представнике у представничка тела, док пасивно бирачко право значи да он сам може бити кандидат и као такав изабран за представника у представничком телу.

Неки устави не праве разлику у погледу стицања и уживања једног и другог права, док други праве ту разлику и то углавном на штету овог пасивног бирачког права које се стиче под тежим условима који се односе било на године живота (старости), образовања или дужину наста-

⁶⁹ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 274.

⁷⁰ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублук, Београд, 1990. стр. 303.

⁷¹ Ибид, стр. 302.

њености у земљи. Наши савремени устави (и социјалистички и постсоцијалистички) предвиђају да се и активно и пасивно бирачко право стиче са навршених 18 година живота, што није био случај са нашим ранијим, монархистичким уставима (краљевине Србије и Југославије) који су правили те разлике и предвиђали да се активно и пасивно бирачко право стичу различито. Тако су ти наши монархистички устави предвиђали да се активно бирачко право стиче с навршених 21 годину живота, док је рецимо Устав Краљевине Југославије од 1931. год. предвиђао да се пасивно бирачко право стиче с навршених 30 година живота.⁷² И устави неких страних држава – и старији а и неки новији – праве разлике у погледу уживања активног и пасивног бирачког права. То је случај са Уставом Републике Пољске од 1997. год. по коме се активно бирачко право стиче с навршених 18 година живота док се пасивно бирачко право за избор у Сејм стиче с навршених 21 годину живота а за избор у Сенат с навршених 30 година живота.⁷³ И актуелни Устав САД од 1787. год. предвиђа строже услове за стицање пасивног бирачког права и по њима грађанин може бити изабран у Представнички дом Америчког Конгреса тек када наврши 25 година живота и има 7 година држављанство САД, док за избор у Сенат грађанин мора да напуни 30 година живота и да је најмање 9 година држављанин САД.⁷⁴ И још неки ранији устави су правили разлику између активног и пасивног бирачког права као Устав Француске II Републике од 1848. год. по коме се активно бирачко право стицало с навршених 21 годину живота а пасивно бирачко право с навршених 25 година живота, Устав Републике Италије од 1948. године такође предвиђа да се за избор сенатора активно бирачко право стиче с навршених 21 годину живота, а пасивно бирачко право (да се буде изабран у Сенат) с навршених 40 година живота.⁷⁵

⁷² Видети: Уставе Краљевине Србије од 1888. и 1901. год. па даље Устав Краљевине Југославије из 1931. год. објављени у књизи Душана Мрђеновића, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Нова књига, Београд, 1988. год.

⁷³ Видети: чл. 62. и 99 Устава Републике Пољске од 2. априла 1997. год. из књиге Тодора Подгорица, Огледи о уставном праву, Крагујевац, 2002. год.

⁷⁴ Видети: чл. I, Одељак 2, став 2 и Одељак 3, став 3. Устава САД од 1787. год.

⁷⁵ Видети: чл. 58. Устава Републике Италије од 1948. год. „Нови устави – Збирка Устава донетих после Другог светског рата“, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1948. 2 издање – 1949.

2. ЗАШТИТА БИРАЧКОГ ПРАВА

Од оног момента када је бирачко право признато и ужива се, нужно се поставља и питање његове заштите у различитим случајевима његове повреде. До те повреде бирачког права грађана може да дође на различите начине, од бројних субјеката (лица, организација и сл) као и у различито време па је и важно да та заштита буде стална, у свим фазама изборног процеса. Овом заштитом бирачког права грађана се постиже обезбеђивање слободног опредељивања грађана на изборима и спречавање сваког спољашњег утицаја на њих који би битно ограничио њихову стварну (слободну) вољу.⁷⁶ Саму повреду бирачког права грађана могу да изазову како политичке странке које учествују у изборном процесу, тако и органи задужени за спровођење избора, али и само грађани (бирачи) услед непостојања њихове бирачке културе. У зависности од времена пружања заштите бирачког права, разликује се заштита пре избора, у току избора и након избора – дакле, она је стална, а према органима који пружају ту заштиту разликује се заштита коју пружају органи задужени за спровођење избора и заштита коју пружају органи овлашћени за пружање правне заштите свих права грађана па и бирачког права.⁷⁷ Све државе понаособ својим изборним прописима регулишу питање заштите бирачког права као и органа који је пружају и у томе се огледају особености њихових правних и политичких система као и степен развијености правне и политичке заштите коју пружају бирачком праву. У Републици Србији постоји разгранат систем бирачког права, и у њему учествују судови и државни органи као и Уставни суд, који одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова.⁷⁸

а) Заштита бирачког права пре избора

Заштита бирачког права грађана пре избора односи се пре свега на њихов упис у бирачки списак. Бирачки списак је јавна исправа којом се доказује постојање бирачког права – он се води по службеној дужности стално (независно од конкретних избора) и у њега се уписују грађани који уживају активно бирачко право. Бирачки спискови су стални и јединствени, с тим да се обавезно у току године ажурирају (врше се исправке и

⁷⁶ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 275.

⁷⁷ Ибид, стр. 276.

⁷⁸ Видети члан 167. тачка 5. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006 и члан 51-56 Закона о локалним изборима „Сл. гласник РС“ бр. 129/2007

допуне) како би се устројила прецизна евиденција грађана који гласају јер само грађани уписани у бирачки списак могу да остварују бирачко право. Бирачки спискови се воде на основу одређених евиденција – код нас на основу података из матичних књига, других службених евиденција, јавних исправа или непосредног проверавања а садрже редни број бирача, његово лично име, лични број, пол, годину рођења, место пребивалишта (улица и број) и простор за примедбу.⁷⁹ Уколико се деси из неког разлога да грађанин није уписан у бирачки списак, у одређеном року по расписивању избора (локалних или централних) има право да затражи на основу поднетих доказа да буде уписан у бирачки списак и тако оствари бирачко право. Према нашим (српским) изборним прописима, грађани у року од три дана по расписивању избора па најкасније до 15 дана пре одржавања избора (када се закључује бирачки списак) могу да траже да се упишу у бирачки списак, а после тог рока само на основу одлуке општинског суда донете у ванпарничном поступку и то најкасније 48 часова пре дана одржавања избора.⁸⁰

б) Заштита бирачког права у току избора

Ова заштита се пружа ради законитости и регуларности самих избора и њу пружају одређени органи предвиђени изборним прописима сваке земље. Код нас (према нашим прописима) о законитости спровођења избора и заштити бирачког права у току избора се старају изборне комисије чији коначни акти подлежу оцени законитости од стране Врховног суда. У нашој изборној пракси постоје изборне комисије за сваку јединицу локалне самоуправе и Републичка (централна) изборна комисија за подручје целе Републике и мимо ових комисија нико други нема право да се меша у изборне послове, односно спровођење избора.

Ове изборне комисије раде у сталном и проширеном саставу и у њима осим законом предвиђених лица могу да се нађу и представници подносилаца изборне листе.⁸¹ У другим земљама постоје и нешто другачији органи који спроводе надзор над регуларним и законитим спровођењем избора какви су рецимо и поједини специјализовани функционери (генерални директори за изборе) а негде у те органе улазе и судије и

⁷⁹ Видети: чл. 12, 14 и 15 Закона о избору народних посланика Републике Србије, „Службени гласник РС“, 35/2000.

⁸⁰ Видети: чл. 20 и 22. Закона о избору народних посланика Републике Србије, „Сл. гласник РС“, 35/2000.

⁸¹ Видети: чл. 29. и 30. Закона о избору народних посланика, „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000. и чл. 14. Закона о локалним изборима, „Сл. гласник РС“ бр. 22/2002.

други представници судства.⁸² Код нас се заштита бирачког права у току избора остварује тако што бирач, кандидат за посланика или подносилац листе има право да поднесе приговор Републичкој изборној комисији због повреде бирачког права у току избора или неправилности у поступку предлагања и избора.⁸³ Овај приговор се подноси у року од 24 часа од момента када је донета одлука одн. извршена радња коју подносилац приговара сматра неправилном а Републичка изборна комисија је дужна да у року од 48 часа од момента пријема приговора донесе Решење којим или усваја или одбија тај приговор. Ако усвоји приговор, онда се поништава одлука или изборна радња која је предмет приговора, а ако се одбије тај приговор, онда се против решења Републичке изборне комисије којим је то учињено може изјавити жалба Врховном суду Србије и то у року од 24 часа од пријема таквог решења с тим да је Врховни суд дужан да по тој жалби одлучи најкасније у року од 48 часова од пријема жалбе са списима.⁸⁴ Одлука Врховног суда је правоснажна и коначна и не може бити подвргнута захтеву за ванредно преиспитивање судске одлуке.⁸⁵ Поред подношења приговора у случају неправилности у току избора заштита бирачког права у току избора се огледа и у забрани да се на дан избора води агитација на бирачким местима, у забрани ношења оружја на бирачким местима као и праву носилаца листа да на тим местима поставе своје контролоре.

в) Заштита бирачког права након завршетка избора

Заштита бирачког права након избора се огледа у средствима и радњама везаним пре свега за проверу резултата избора и доделе посланичких мандата. Тако по нашим (српским) изборним прописима подносиоци изборних листа могу да Републичкој изборној комисији пријаве лице које ће надгледати статистичку обраду података⁸⁶ из приспелих изборних материјала (записника) са свих бирачких места и да у том смислу проверавају тачност те обраде и на њу ставе своје примедбе уколико су оправдане.

Посебно средство заштите бирачког права након завршетка избора представља инструмент верификације мандата представника који је изабран у парламенту и код нас ту верификацију мандата врши Републичка

⁸² Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 280.

⁸³ Видети: чл. 95. Закона о избору народних посланика „Сл. гласник РС“, бр. 35/2000.

⁸⁴ Видети: чл. 96. и 97. Закона о избору народних посланика, „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

⁸⁵ Видети: чл. 97. Закона о избору народних посланика „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

⁸⁶ Видети: чл. 79. Закона о избору народних посланика „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

изборна комисија која издаје посланику уверење да је изабран.⁸⁷ Тек по овако извршеној верификацији мандата посланик може да ступи на своју посланичку функцију јер је тим чином потврђено да је његов избор био регуларан и у складу са важећим изборним прописима. Ово уверење Републичка изборна комисија издаје на стандардизованом обрасцу (НП-21) а потписује га сам председник те комисије.

IV ТЕХНИКА СПРОВОЂЕЊА ИЗБОРА

Под техником избора се подразумевају одређене изборне радње које су нужне да би се заокружио изборни процес од свог почетка до краја – расписивања избора преко утврђивања изборних јединица све до службеног проглашења резултата избора и верификације мандата. Иако су изборне радње више ствар технике – техничко питање - оне нису само од техничког и организационог, значаја већ су, по проф. Павлу Николићу, и од политичког значаја јер од изборне технике зависи како исход избора тако и њихов већи или мањи демократски (недемократски) значај.⁸⁸

1. РАСПИСИВАЊЕ ИЗБОРА

Почетак или услов свих избора, било да су локални или општи, редовни или превремени, је њихово расписивање. Расписивањем избора се одређује дан када ће се спровести избори као и дан од кога почињу тећи рокови за вршење изборних радњи. У изборној пракси модерних држава представничког типа примењују се различита решења у погледу органа овлашћених за расписивање парламентарних избора. Најчешће ове парламентарне изборе расписује шеф државе, али има и другачијих решења по којима изборе за представничка тела расписује и председник парламента. То је био случај код нас у Србији (по Уставу од 1990.) где изборе за посланике Народне скупштине Републике Србије расписивао председник Народне скупштине и то најкасније 30 дана пре истека мандата постојеће Скупштине (посланика), с тим да од дана расписивања до дана одржавања ових избора није могло протећи мање од 45 ни више од 90 дана.⁸⁹ То је исто важило и за локалне изборе јер је и њих такође расписивао председник Народне скупштине.⁹⁰ Према новом Уставу Републике

⁸⁷ Видети: чл. 87. Закона о избору народних посланика, „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

⁸⁸ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 276.

⁸⁹ Видети: члан 25, 26, 27 Закона о избору народних посланика „Службени гласник РС“ бр. 35/2000.

⁹⁰ Видети: члан 5. и 9. Закона о локалним изборима „Сл. гласник РС“ бр. 33/2002

Србије од 2006. године, изборе за народне посланике расписује председник Републике Србије 90 дана пре истека мандата Народне скупштине, тако да се избори окончају у наредних 60 дана.⁹¹ Што се тиче српских председничких избора, њих је и до сада расписивао председник Народне скупштине Републике Србије, а тако је и сада, јер и по новом Уставу и прописима, изборе за председника Републике расписује председник Народне Скупштине 90 дана пре истека мандата председника Републике, тако да се избори окончају у наредних 60 дана.⁹² Код расписивања избора треба разликовати и ситуацију када се одређује датум општих избора за све посланике парламента или када се расписују допунски избори и врши попуна упражњених посланичких мандата новим посланицима.

2. ОБРАЗОВАЊЕ ИЗБОРНИХ ЈЕДИНИЦА

Са становишта избора непрактично је да сви грађани (бирачи) бирају све чланове парламента, све његове посланике којих има на стотине. Тада би бирач морао да познаје све кандидате за посланике за које гласа, а то је немогуће, па би, по Слободану Јовановићу, био принуђен да гласа не по свом убеђењу, него туђим упутствима – оним која вероватно добија од странке којој припада па би се његово бирачко право претворило у пуку формалност.⁹³ Исто тако, ако би се сви бирачи сакупили у једну целину, онда би постојала само једна већина и само једна мањина бирача па би већина макар и са једним гласом више добили сва посланичка места.⁹⁴ Зато се бирачи не сабирају у једно колегијално тело, него се деле „разбијају“ на мање делове, групе које врше избор и те групе се називају изборне јединице или изборни окрузи или срезови. Број и величина изборних јединица уређују се изборним законима сваке земље и веома је важно како се то чини – колико је тих јединица, какве су величине односно облика. У формирању изборних јединица долазе до изражаја не само законске одредбе и решења, него и политички интереси и утицаји саме власти јер је некада интерес те власти да нека насеља (и њихово станов-

⁹¹ Видети члан 101. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

⁹² Видети члан 114. став 2. Устава Републике Србије од 2006. године, „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006. и члан 4. став 2. Закона о избору председника Републике „Сл. гласник РС“ бр. 111/2007

⁹³ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 309.

⁹⁴ Ибид, стр. 309.

ништво) буду компактни или обрнуто, да се разбије та њихова компактност на мање делове. Само формирање изборних јединица се врши према разним мерилима и то углавном или према укупном броју становника једног подручја или према броју бирача који имају бирачко право мада се често та подела на изборне јединице поклапа с административно-територијалном поделом државе.⁹⁵ Зато и може да се говори о већим или мањим изборним јединицама разних облика и изгледа, што се изборним језиком назива изборном геометријом. У формирању изборних јединица треба тежити једнакости бирача мада је то у пракси тешко постићи и обезбедити да глас сваког бирача има исту вредност. Идеално би било да једнак број бирача бира једнаки број представника што би значило да су изборне јединице једнаке јер би у супротном неједнаке изборне јединице довеле до неједнакости бирача и до тога да се један представник бира на неједнак број бирача или грађана. Но основно је да величина и број изборних јединица зависе од тога да ли се у њима бира један или више посланика јер се једна изборна ситуација добија у малим, а друга у великим изборним јединицама. Тако се разликују униноминалне и плуриноминалне изборне јединице при чему би ове прве биле мале и у њима се бира један посланик појединачним гласањем – по начелу већине (већинским системом), док би плуриноминалне изборне јединице биле велике и у њима се бира више посланика (гласање по листама) и то тако да се ту настоји задовољити начело једнакости бирачког права и начело сразмерног представљања применом пропорционалног изборног система.⁹⁶ Када се у изборној јединици бира само један представник применом појединачног гласања, то иде више на руку појединцу који је тада самосталнији у кандидовању и гласању, док су избори у већим изборним јединицама где се бира више представника (гласање по листама) више подешени политичким странкама и ту страначко вођство има важну улогу при кандидовању односно утврђивању кандидатских листа. У пракси се срећу и мале и велике изборне јединице, и гласање по листама и појединачно гласање мада карактеру вишестраначке (парламентарне) демократије боље одговара гласање по листама јер је правичније пошто омогућује да у парламенту буду представљене све политичке групације и странке сразмерно својој изборној снази, добијеним гласовима. Но и појединачно гласање данас није напуштено и среће се у земљама где се применом већинског система бира један посланик у изборној јединици. Од величине изборних јединица зависиће и њихов број. Ако се иде на мале изборне јединице,

⁹⁵ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 277.

⁹⁶ Маријана Пајванчић, Уставно право I, Нови Сад, 1998. год. стр. 336.

тада их има више – ту постоји велики број малих изборних јединица, а ако се иде на велике изборне јединице, онда је њих мање а негде се дешава да је цела територија земље једна изборна јединица. Француска је пример земље са много изборних јединица – чак 577 - јер је исто толико посланика у Националној скупштини изабраних из тих јединица⁹⁷, док је наша Србија пример друге врсте јер је према важећем изборном законодавству цела територија Републике (у парламентарним изборима) једна изборна јединица⁹⁸, што раније није био случај јер је рецимо у време Милошевићевих избора (и режима) била подељена и на 29 изборних јединица.

Пошто су у пракси изборне јединице неједнаке – негде су веће а негде мање, њихово одређивање (образовање) има политички и практични значај и битно утиче на изборни резултат. Изборне јединице треба што правичније образовати у циљу једнакости бирачког права и интереса грађана, али није увек тако, па се некада то чини и тенденциозно ради фаворизовања политичких интереса једних групација бирача над другим. То се постиже разним техникама и вештинама које мањину претварају у већину, а већину у мањину чиме се добија лажна изборна ситуација, заснована на превари.⁹⁹

3. КАНДИДОВАЊЕ

Кандидовање или предлагање представника у представничка тела представља почетну и важну фазу у изборном процесу и суштинско питање самог изборног система. Основни проблем који се поставља код сваког избора је ко и како предлаже кандидате за представнике у представничка тела. То је суштинска ствар и од избора правог решења зависи и да ли ће избори бити више или мање демократски или недемократски јер уколико рецимо грађани немају утицај на кандидовање, онда ће и сами избори бити више формални него демократски. У изборној и политичкој пракси модерних држава срећу се и примењују различита решења и начини кандидовања мада се углавном као предлагачи данас најчешће појављују политичке странке и грађани и они то право остварују тако што истичу кандидате било појединачно или по листама. Појединачно кандидовање се практикује у већинским изборима, док је кандидовање по лис-

⁹⁷ Видети: Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 118.

⁹⁸ Видети: чл. 4. Закона о избору народних посланика, „Сл. Гласник РС“ бр. 35/2000.

⁹⁹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 313.

тама својствено пропорционалном изборном систему мада изузетно и у већинском систему може бити примењено кандидовање по листама.¹⁰⁰ Демократију подстиче и више јој одговара кандидовање од стране грађана јер када то не чине грађани (него неко други), онда се и сами избори претварају у формалност или чин потврде већ претходно одређених људи за функције. Иако је кандидовање од стране грађана више демократско, у пракси вишестраначких (парламентарних) држава је развијеније кандидовање од стране политичких странака јер су оне постале господари модерног политичког живота и без њих се не може успоставити механизам парламентарног система и обезбедити његово несметано функционисање. Сведоци смо изузетног јачања политичких странака које доминирају изборима јер се на њима углавном појављују кандидати странака а мање бирача, с тим да, када и грађани самостално кандидују, пракса показује да (поред моћних странака) имају мале шансе да победе са својим кандидатима. Отуда се у државама плуралистичке демократије (двостраначког или вишестраначког типа) показује као најефикаснији систем предлагања кандидата од стране политичких странака јер се показало да су страначки кандидати у неупоредиво повољнијем положају од кандидата грађана или других носилаца кандидатуре, што се најбоље види у току изборне кампање. Само кандидовање од стране политичких странака може бити различито, врши се на разне начине, у зависности од степена утицаја чланства на предлагање страначких кандидата. Тако је познат систем одређивања кандидата од страначког руководства и такво централистичко кандидовање је најмање демократско или, боље рећи, недемократско јер искључује чланство из поступка предлагања страначких кандидата. Зато је бољи (и демократски) систем кандидовања у коме учествује и чланство странке тако што бира локалне страначке одборе а ови потом одређују страначке кандидате које им предложи страначко руководство.¹⁰¹ Још демократскије од овог кандидовања је оно примењено у САД у облику тзв. примарних избора где у одређивању кандидата странке учествује не само чланство, него се о тим кандидатима изјашњавају и сами грађани (листа преткандидата) мада је и то страначко кандидовање ограничено тиме што ту листу преткандидата утврђује опет страначко руководство.¹⁰² У неким земљама (и системима) се као носиоци кандидатуре појављују и различите друштвене организације или општеполитички покрети и сл. чиме се и само кандидовање побољшава, шири на бројне политичке субјекте, што поди-

¹⁰⁰ Маријана Пајванчић, Уставно право I, Нови Сад, 1998г. стр. 340.

¹⁰¹ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. стр. 122

¹⁰² Ибид, стр. 123.

же квалитет и домет саме демократије. Без обзира на то ко кандидује и да ли се кандидати истичу појединачно или по листама, те кандидатуре су ваљане само ако добију подршку бирача који их потписују, с тим да изборни прописи сваке земље одређују који је то минималан број потписа потребан да подупре кандидатуру. Код нас (у парламентарним изборима у Србији) изборну листу својим потписима мора да подржи најмање 10 000 бирача док је рецимо у изборима за локалне скупштине кандидатура ваљана ако је својим потписима подржи најмање 30 бирача по предлогу за једног кандидата или најмање 200 бирача по изборној листи.¹⁰³ Како је данас доста примењен (у парламентарним изборима) пропорционални систем избора, то се највише и срећемо са кандидатским листама. То кандидовање по листама даје бирачима различите могућности утицаја на саму листу па се тако и разликује више тих кандидатских листа.

Тако постоје везане или непроменљиве листе које истичу политичке странке и код њих бирачи могу само да гласају за једну од њих а не и да на њима нешто мењају, што има својих мана јер бирач свој глас може да додели (или не) странци а не и одговарајућој личности.¹⁰⁴ Другачија је ситуација код невезаних или променљивих листа које такође истичу политичке странке само што сада бирачи могу да утичу на те листе и њихове кандидате и то тако што ће или изменити редослед кандидата или што ће неке од тих кандидата изоставити са листе.¹⁰⁵ И постоје слободне листе које се не састављају унапред, него се бирачима оставља могућност да на самом гласању саставе своју листу комбинујући кандидате са различитих листа.¹⁰⁶ Иако је гласање по листама условљено применом пропорционалног изборног система, његова је велика мана у томе што је бирач у сенци политичке странке и што свој глас даје странци, а не одређеним личностима па се може догодити да гласањем за странку гласа и за оне личности којима не би дао глас да је могао о њима лично да се изјасни. То свакако није у духу демократије јер је слобода грађана знатно ограничена пошто предложени кандидати нису израз њихове жеље, него воље странке која је те кандидате ставила на листу. У интересу демократије треба ићи на више кандидата за једно место односно функцију јер је тада и већа могућност грађана да кандидују и опредељују се на изборима. Истицање више кандидата је некад једино и нужно демократско средство

¹⁰³ Видети: члан 43. Закона о избору народних посланика „Сл. гласник РС“, бр. 35/2000 и члан 18. Закона о локалним изборима, „Сл. гласник РС“ бр. 129/2007.

¹⁰⁴ Маријана Пајванчић, Уставно право I, Нови Сад, 1998. год. стр. 340

¹⁰⁵ Ибид, стр. 341.

¹⁰⁶ Ибид, стр. 341.

у оним ситуацијама када грађани немају никакав утицај на предлагање кандидата или је он незнатан. Посебан проблем с кандидовањем се јавља у земљама с једностраначким системима где су избори обична формалност јер бирачи могу да гласају само за кандидате које је истакла владајућа странка, а не и за неке друге да су ови били кандидовани. У једностраначким режимима и нема избора јер бирачи и не бирају, немају између чега да се опредељују чак и када је више кандидата од оних који се бирају. У ствари ту је бирачима свеједно да ли гласају за једног другог или неког трећег кандидата јер су сви они исти и заступају исту (једну) политику и програм.

4. СПРОВОЂЕЊЕ ИЗБОРА И ГЛАСАЊЕ

Спровођење избора се састоји у радњи избора представника у представничка тела. Да би се избори регуларно и поштено спровели, неопходно је да се формирају посебна тела (органи) који ће се старати о примени изборних прописа и који ће изборе довести до краја – примити гласове бирача и по завршеном гласању утврдити и прогласити изборни резултат. Ови органи морају да раде по закону, буду независни и непристрасни у раду како би се испоштовала изборна воља грађана. Они се образују по изборним јединицама али и шире, за територију целе земље и у њиховом саставу се, поред изабраних представника локалне власти, налази и један број бирача као и представника политичких странака које учествују у изборима. Према нашим (српским) изборним прописима, ти органи за спровођење избора су бирачки одбори и изборна комисија, с тим што се бирачки одбори образују за свако бирачко место, док се изборна комисија образује за подручје изборне јединице. Бирачке одборе чине у сталном саставу председник и најмање два члана, а у проширеном саставу и по један представник подносиоца изборне листе и они се образују од Републичке изборне комисије најкасније десет дана пре одржавања избора.¹⁰⁷

Главни задатак ових бирачких одбора је да непосредно спроведу гласање на бирачком месту, обезбеде правилност и тајност гласања, одрже ред за време гласања као и утврде резултат гласања на бирачком месту.¹⁰⁸ Док се чланови бирачких одбора и њихови заменици именују за

¹⁰⁷ Видети: чл. 34. и 37. Закона о избору народних посланика, „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

¹⁰⁸ Видети: чл. 37. Закона о избору народних посланика, „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

сваке посебне изборе, дотле се чланови изборне комисије именују на четири године. Код нас (у Србији) постоје изборне комисије јединице локалне самоуправе које се старају о законитом спровођењу локалних избора и Републичка изборна комисија која се стара о законитом спровођењу централних (републичких) избора. Ову Републичку изборну комисију чине председник и шеснаест чланова (у сталном саставу) које именује Народна скупштина Републике Србије, на предлог посланичких група а у проширеном саставу и по један представник подносиоца листе.¹⁰⁹

Најважнију радњу у спровођењу избора чини само гласање бирача које се врши на бирачком месту на коме је бирач уписан у извод из бирачког списка.¹¹⁰ На основу добијеног обавештења о избору сваки бирач се појављује на свом бирачком месту и према изборним прописима приступа гласању и гласа само за једну изборну листу заокруживањем редног броја испред назива те листе.¹¹¹ Ово гласање је непосредно и тајно, што значи да сам бирач-лично, а не преко другог гласа за одређеног представника односно листу и то тако да се не види како и за кога је гласао. Сматра се да је овакво гласање у духу демократије која је одавно напустила јавно (па и посредно) гласање. Истина, бирачи би (по Слободану Јовановићу) с теоријског становишта требало да гласају јавно јер им се бирачко право не даје у приватном, него јавном интересу па је то нешто што се тиче и јавних (државних) интереса.¹¹² Но и поред тога практикује се тајно гласање ради заштите интегритета пре свега сиромашних бирача који су изложени притиску или корупцији од стране заинтересованих група или појединаца који покушавају тако да утичу на њих.¹¹³ Док је јавно гласање свуда напуштено у корист тајног, то баш није случај код посредног гласања које није потпуно ишчезло у корист непосредног као рецимо у САД где постоји тзв. електорски систем у коме бирачи бирају електоре (изборнике) који у њихово име даље врше изборе или код избора другог дома парламента (као нпр. Сената у Француској по Уставу од 1958.)¹¹⁴ Иако су ређи од непосредних, ови посредни избори нису сами по себи недемократски јер има случајева да су више демократски и од

¹⁰⁹ Видети: члан 30. Закона о избору народних посланика „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

¹¹⁰ Видети: чл. 53. Закона о избору народних посланика „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

¹¹¹ Видети: чл. 59. Закона о избору народних посланика, „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

¹¹² Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 313.

¹¹³ Ибид, стр. 313-314

¹¹⁴ Видети: чл. 24. Устава Француске Пете Републике од 1958. објављен у књизи Миодрага Јовичића, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право ИРО „Светозар Марковић, Београд, 1984. стр. 479.

самих непосредних избора. Иако је веће интересовање бирача за непосредне а не посредне изборе, и ови посредни могу да буду корисни онда када бирачи не познају добро кандидате за које треба да гласају (па могу да буду изманипулисани) али добро познају појединце у које могу да се поуздају да ће уместо њих боље да се одреде, направе бољи избор између понуђених кандидата. Од правила да бирачи лично и непосредно гласају на бирачком месту наши прописи и изборна пракса познају и неке изузетке па тако у име слепог, инвалидног или неписменог лица гласа лице које их води или које они одреде да обави то гласање, а исто важи и за бираче који су на одслужењу војног рока или на војној вежби и који гласају у јединици или војној установи¹¹⁵ а не на бирачком месту где су уписани у извод из бирачког списка.

5. РАСПОДЕЛА МАНДАТА

Завршни чин у процесу избора чланова представничког тела представља расподела представничких мандата сходно извршеном гласању. Као што је важно регуларно спровести изборе, још је важније тачно и правилно утврдити изборни резултат. Зато и не чуди што ово питање расподеле мандата изазива интересовање и науке и праксе мада на њега нема јединственог одговора.¹¹⁶ Може да се каже да постоје различити начини и технике расподеле мандата, при чему данас преовлађују два система: већински систем и систем сразмерног представништва (пропорционални систем) остварени или у чистом облику или међусобној комбинацији када се може говорити о тзв. мешовитом систему.

а) Већински систем

То је систем који је најпре почео да се примењује и он је најприкладнији и најпрактичнији јер је природно (логично) да буде изабран онај кандидат који има или је добио највећи број гласова. Он је подесан онда када се бира само једно лице између више кандидата – за изборе са појединачним гласањем (униноминалне), али не и за изборе где се гласа за листу па се већински избори са листама углавном не примењују. Ве-

¹¹⁵ Видети: чл. 72. и 73. Закона о избору народних посланика, Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

¹¹⁶ Драгољуб М. Поповић, Избори у модерној демократији“, у зборнику: „О демократији, Драганић, Београд, 1995. стр. 114.

фински систем се појављује и примењује у две варијанте и то као систем апсолутне већине (натполовичне већине или вишекружног гласања) и као систем релативне већине (исподполовичне већине или једнокружног гласања) По систему апсолутне већине се сматра да је изабран онај кандидат који је на гласању добио половину више један глас у изборној јединици.

С обзиром на то како се утврђује ова апсолутна већина разликују се њена два облика – строжи и блажи. По строжем облику апсолутне већине се сматра да је изабран онај кандидат који је добио 50% +1 глас од укупног броја бирача уписаних у бирачки списак, док је по блажем облику изабран онај кандидат који је добио 50%+1 глас од броја бирача који су изашли на изборе.¹¹⁷ Како се у овом систему апсолутне већине потребна већина гласова тешко постиже (и у строжој и блажој варијанти), то се код њега појављује потреба за два гласања¹¹⁸ па се зато он и назива системом вишекружног гласања. Уколико дође до новог, другог гласања (због непостојања апсолутне већине), онда је довољна и релативна већина па би по њој био изабран кандидат који је добио највећи број гласова у односу на остале кандидате.

Уколико се већински систем примењује у варијанти релативне већине, онда је то једнокружно гласање јер се гласа само у једном (првом) кругу и по њему је изабран кандидат који је добио релативну већину гласова, односно који је освојио највећи број гласова у односу на остале кандидате. Зато се овај систем и назива исподполовичном већином јер по њему може бити изабран неко за кога је гласало мање од половине бирачког тела, што му је велика мана. У таквом систему избора, односно расподеле мандата, изабрани кандидат не одражава вољу већине бирачког тела, што би логично било очекивати. Овакав систем иде на руку јаким и добро организованим странкама јер се ту гласови ретко растурају на више кандидата док се систем апсолутне већине примењује у земљама с великим бројем лабаво организованих група.¹¹⁹ Већински систем с једним кругом гласања гласања примењује Енглеска, док се већински систем гласања у два круга примењује у Француској¹²⁰ и та разлика је очита у ова два случаја јер у Енглеској постоје само две јаке и снажно организоване странке које се боре за ту већину, док је у Француској много политичких странака и због растурања гласова на њих се примењује гласање у два круга, при чему у другом кругу учествују само кандидати који су у првом кругу

¹¹⁷ Маријана Пајванчић, Уставно право I, Нови Сад, 1998. стр. 343.

¹¹⁸ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 315.

¹¹⁹ Ибид, стр. 316.

¹²⁰ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 278.

гласања добили 12,5% од свих уписаних бирача а ако ни један кандидат не освоји овај проценат гласова, у други круг улазе прва два кандидата из првог круга.¹²¹

б) Систем сразмерног представништва (пропорционални систем)

Овај систем се примењује када се бира више представника у изборној јединици и када се гласа за листу на којој постоји више кандидата. Пропорционална расподела мандата је настала као реакција на већински систем (у коме победник добија све, а побеђени ништа) и сматра се да је она правичнија и демократичнија јер омогућује да се сразмерно расподеле мандати на скоро све учеснике или странке на изборима. Тако и политичка мањина стиче могућност да уђе у парламент, што по већинском систему не може. Пропорционални систем данас примењује већина демократских држава мада се и њему приговара да се његовом применом у парламенту појављује много странака а то отежава постизање парламентарне већине и утиче на стабилност влада јер су оне у тако шароликом политичком миљеу прилично нестабилне и често падају. Иако оваква расподела мандата отежава нормално функционисање парламентаризма (јер без подршке парламентарне већине често долази до паралисања рада владе), она је од својих присталица величана као „највећа могућа приближност идеалу самоопредељења у представничкој демократији и стога најдемократскији изборни систем.“¹²² Пропорционални систем је подесан за изборе где су велике изборне јединице и где је већи број кандидата односно кандидатских листа и захваљујући њему посланички мандати могу истовремено да се доделе и већини и мањини. Свака листа добија у парламенту број представника сразмеран броју добијених гласова у изборној јединици. Дакле, сразмерно снази коју има у бирачком телу, свака странка је представљена у парламенту који је тако слика у малом политичког живота земље – међусобног односа снага политичких странака.

Постоје различити начини или технике примене система сразмерног представништва од којих се неки чешће и више примењују, а други мање и ређе. У изборној пракси се највише срећу и користе: систем

¹²¹ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2005, стр. 132.

¹²² Видети: Ханс Келзен, Општа теорија права и државе, Правни факултет, Београд, 1998. год. оп. цит. стр. 360-361.

изборног количника, Донтов систем (Victor D'Hondt), Баденски систем, Херов и Нимејеров.¹²³

Систем изборног количника се примењује тако што се укупан број добијених гласова (изашлих бирача) у изборној јединици дели са бројем представника који се бира у тој изборној јединици и тако се добија изборни количник. С тим количником се онда дели број добијених гласова сваке листе, тако да колико се пута тај количник садржи у броју гласова сваке листе, толико ће она и да добије посланичких мандата. Нпр. у изборној јединици која бира 10 представника гласало је 500.000 бирача па би изборни количник био 50.000 ($500.000:10$). Ако на изборима учествују листа А која је добила 250.000 гласова листа Б која је добила 200.000 гласова, и листа В која је добила 50.000 гласова, применом овог система листа А добија 5 мандата ($250.000:50.000$), листа Б четири мандата ($200.000:50.000$) и листа В 1 мандат ($50.000:50.000$) што не би био случај у већинском систему по коме би сви мандати припали листи А која је добила највећи број гласова. На овом примеру ради лакшег рачунања број добијених гласова (када се подели са количником) даје целе мандате, што у пракси није случај, јер рецимо код листе А је могло да буде 252.000 гласова, листе Б 201.000 или листе В 50.500 гласова и сл. Зато, иако правичан и школски гледано, математички тачан, и овај систем није најидеалнији јер се дешава да се његовом применом не могу расподелити сви мандати као и да се на листама појави остатак гласова који није довољан за освајање још једног мандата. За Слободана Јовановића је очигледно да ти преостали мандати не могу да се расподеле по изборном количнику, већ по остатку гласова и од могућих решења он сматра да је најправичније оно које те нерасподељене мандате дели по начелу највећег остатка.¹²⁴ У случају да преостане један мандат, он би се доделио листи са највећим остатком гласова, а уколико би преостало више мандата, онда би се они расподелили на листе сразмерно остатку гласова, односно у крајњој линији у сразмери са освојеним гласовима.¹²⁵

Д'Онтов систем (систем највећег количника) је данас прилично распрострањен и примењује се у великом броју изборних система – па и код нас, а добио је име по белгијском математичару Д'Онту који га је открио и под чијим именом је први пут примењен у Белгији 1899. године. Он је успешнији у израчунавању изборног количника јер отклања сла-

¹²³ Видети: Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. стр. 134.

¹²⁴ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублук, Београд, 1990. стр. 317.

¹²⁵ Маријана Пајванчић, Уставно право I, Нови Сад, 1998. стр. 350.

бости начела највећег остатка које је примењено (у претходном систему) у израчунавању и додели представничких мандата. По овом систему се израчунава, утврђује колико је ко добио мандата тако што се прво утврђује колико је која листа добила гласова па се тај број гласова сваке листе дели са 1, 2, 3... итд. све до броја представника који се бира у изборној јединици. Добијени количници се сређују по величини па се издваја онолико највећих количника колико се у изборној јединици бира представника. Последњи од тих највећих количника је заједнички делитељ (по њему се назива и системом најмањег заједничког делитеља) и према њему се и расподељују мандати тако што свака листа добија онолико посланичких места колико се пута тај заједнички делитељ садржи у броју њених гласова.¹²⁶ Иако је Д'Онтов систем отклонио слабости изборног количника, није до краја решио проблем преосталих гласова који нису узети у обзир при расподели мандата. То је имао да реши **тзв. Баденски систем** који је примењен у Уставу Бадена 1919. године и то тако да се и сви остаци гласова употребе при расподели посланичких мандата.¹²⁷ Баденски систем је установио аутоматски модел расподеле мандата и по њему свака странка истиче две врсте кандидатских листа: посебне за сваку изборну јединицу и општу листу за целу земљу.¹²⁸ Сви неискоришћени гласови са посебних листа се преносе на општу листу и према њиховом збиру се одређује колико ће места та листа добити.¹²⁹ При томе количник са којим се тај збир гласова са опште листе дели је одређен законом и износио је 10.000, што значи да се на сваких 10.000 гласова добија по једно посланичко место.¹³⁰ Специфичност овог Баденског система је у томе што се укупан број посланичких мандата (места) не зна све до завршетка избора и зависи од укупног броја гласача који ће изаћи на гласање.¹³¹

Херов систем се ретко примењује (нпр. у Аустралији) јер је компликован иако и он за своју основу узима изборну листу. По њему бирач гласа само за једног кандидата са листе, а истовремено, по редоследу првенства које им придаје, и за остале кандидате, па мандате добијају кандидати који добију највећи проценат првих, па других итд. места, зависно од тога колико изборна јединица бира представника.¹³²

¹²⁶ Маријана Пајванчић, Уставно право I, Нови Сад, 1998. стр. 352-353.

¹²⁷ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 318.

¹²⁸ Ибид, стр. 318.

¹²⁹ Ибид, стр. 318.

¹³⁰ Ибид, стр. 319.

¹³¹ Ибид, стр. 319.

¹³² Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. стр. 138.

Нимајеров систем (формула) у новије време све више замењује и сам Д'Онтов систем због своје прецизности или математичке пропорционалности коју примењује па се зато назива и системом математичке пропорционалности. Према овој Нимајеровој формули укупан број посланичких места се множи са бројем гласова који је освојила свака од политичких странака па се добијени производ потом дели са укупним бројем гласова свих странака осим оних које су освојиле мање од броја односно процената елиминационих гласова (3% или 5% или 7% и сл.)¹³³ Свакој странци се додељује онолико посланичких мандата колико се целих бројева добија из ове пропорције.¹³⁴

Код нас (у Србији) се данас на републичким и локалним изборима за израчунавање и расподелу посланичких односно одборничких мандата примењује пропорционални систем у разним варијантама. Он је у важности од ванредних парламентарних избора 1992. године а само су први избори за народне посланике републичке Скупштине по усвајању Устава из 1990. године одржани према већинском систему. Већински систем је важио и за локалне изборе све до 2002. године од када се избори скупштина општина и скупштина градова врше према пропорционалном систему док се избор председника општине, односно градоначелника врши непосредним изборима.¹³⁵ После доношења новог устава од 2006. године и Закона о локалној самоуправи из 2007. године промењен је начин избора председника општине и градоначелника и они се више не бирају непосредно него их бира скупштина општине односно града.

Код расподеле посланичких мандата за Народну скупштину Републике Србије се примењује Д'Онтов систем (систем највећег количника) и по њему се мандати расподељују тако што се укупан број гласова који је добила свака листа дели бројевима од 1 до закључно 250 (колико се бира посланика) да би се потом добијени количници разврстали по величини – узима се 250 највећих количника па свака листа добија онолико мандата колико тих највећих количника на њу пада.¹³⁶ При томе у расподели мандата учествују само листе које су добиле најмање 5% гласова и то би била та доња граница гласова које једна листа мора да освоји да би њени кандидати могли да постану посланици.¹³⁷ Мандати које освоји једна листа додељују се кандидатима са те листе при чему је подносилац изборне листе дужан да најкасније у року од 10 дана од дана објављивања резу-

¹³³ Маријана Пајванчић, Уставно право I, Нови Сад, 1998. стр. 355.

¹³⁴ Ибид, стр. 355.

¹³⁵ Видети: Закон о локалним изборима „Службени гласник РС“ бр. 33/2002.

¹³⁶ Видети: члан 82. Закона о избору народних посланика „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

¹³⁷ Видети: члан 81. Закона о избору народних посланика „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

лтата избора достави Републичкој изборној комисији податке о томе којим кандидатима са листе додељује добијене мандате а ако то не учини ни у накнадном року од 5 дана, Републичка изборна комисија ће својим решењем добијене мандате доделити кандидатима према њиховом редоследу на листи.¹³⁸

Што се тиче локалних избора и расподеле одборничких мандата, они се према важећим изборним прописима расподељују применом пропорционалног система. За разлику од претходног Закона о локалним изборима од 2002. године који је у расподели одборничких кандидата примењивао Нимајерову, овај нови од 2007. године примењује Д'Онтов систем (систем највећег количника). То значи да се мандати расподељују тако што се укупан број гласова који је добила свака поједина листа дели бројевима од један закључно са бројем одборника који се бирају у локалној скупштини. Затим се тако добијени мандати разврставају по величини (у обзир се узима само онолико највећих количника колико се бира одборника) при чему свака листа добија онолико мандата колико тих количника на њу пада.¹³⁹ При томе у расподели мандата (као и на републичким парламентарним изборима) учествују само оне изборне листе које су добиле најмање 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали, а тај услове не важи само за странке националних мањина које партиципирају у власти и када освоје мање од 5% гласова. Дакле, и код локалних избора у расподели мандата учествују само листе које су прешле доњу границу гласова – испуниле цензус од 5% гласова. Добијени одборнички мандати се расподељују тако што је подносилац изборне листе дужан да у року од 10 дана од дана објављивања укупних резултата избора достави изборној комисији локалне самоуправе податке о томе који ће кандидати са листе добити одборничке мандате, а ако то не учини у накнадном законском року од пет дана, изборна комисија ће сама добијене мандате са листе доделити њеним кандидатима према њиховом редоследу на листи.¹⁴⁰

Од почетка своје примене (крајем XIX века) пропорционални систем (систем сразмерног представништва) је имао и своје присталице и противнике који су га величали или кудили. Његове присталице, тзв. „пропорционалности“ су истицали његове предности доказујући да је он у духу демократије јер погодује и већини и мањини. Код већинских избора већина добија све, а мањина ништа; ту се, дакле, ствара изборна ситуација

¹³⁸ Видети: чл. 84. Закона о избору народних посланика „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

¹³⁹ Видети: чл. 41. Закона о локалним изборима „Сл. гласник РС“ бр. 129/2007.

¹⁴⁰ Видети: чл. 43. Закона о локалним изборима „Сл. гласник РС“ бр. 129/2007.

у којој је изражена само воља већине, а не и мањине.¹⁴¹ Међутим, права демократија тражи да и већина и мањина учествују у власти а тиме и у деоби посланичких мандата. То се управо постиже пропорционалним системом који омогућује да се посланички мандати доделе и већини и мањини сразмерно њиховој изборној снази. У изборном резултату је изражена и воља већине и мањине. Воља већине је, истина, јаче изражена него воља мањине али ни ова није сасвим занемарена па је тако обезбеђена равноправност бирача.¹⁴² Поред пропорционалиста који су га величали било је и противника овог система – оних који су га критиковали доказујући да гласање за листу не може да буде успешно као и оно где се гласа за личност. Јер када се гласа за листу, онда може да се догоди да ту „прође“ и појединац који не заслужује да буде изабран, што код већинских избора, где се примењује појединачно гласање, не може да се догоди јер се ту има у виду конкретна личност – једна или више њих. Велики критичар пропорционалног система је и наш великан Слободан Јовановић који износи више аргумената на штету него у корист овог система. Тако он тврди да пропорционалисти погрешно схватају и само учешће у изборима када мисле да бирачи који не победе са својим кандидатима и не учествују у изборима, што није тачно јер су и они пуштени да гласају,¹⁴³ а друга је ситуација што нису успели са својим кандидатима. Исто тако, по Слободану Јовановићу, пропорционалисти су у заблуди када верују да воља парламента треба да се поклапа са вољом бирачког тела, што модерна држава представничког типа демантује јер у њој посланици нису представници својих бирача¹⁴⁴ с обзиром да су више зависни од политичких странака и њихове функције него од бирачког тела. Уз то и тежња пропорционалиста да од парламента начине смањену слику бирачког тела, по Слободану Јовановићу, не одговара природи парламентарних избора јер у парламенту ни по каквом изборном систему не могу да буду представљена сва мишљења која у бирачком телу постоје.¹⁴⁵ У парламенту ће увек бити представљена само она мишљења која су организована као политичке снаге – која не носе појединци него групе и то оне највеће чији се утицај и највише осећа у друштвеном животу.¹⁴⁶ Но и

¹⁴¹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 320.

¹⁴² Ибид, стр. 320.

¹⁴³ Ибид, стр. 320.

¹⁴⁴ Ибид, стр. 321.

¹⁴⁵ Ибид, стр. 322.

¹⁴⁶ Ибид, стр. 322.

пored својих мана, пропорционални систем је данас у експанзији јер је више у духу плуралистичке демократије у којој постоји више странака – вишестраначки систем док већински избори подстичу смањивање странака и воде двостраначком систему.

в) Мешовити систем

Пошто и већински и пропорционални систем имају својих мана, као најбоље решење за расподелу представничких мандата се предлага мешовити систем који представља комбинацију једног и другог. Са мешовитим системом се добија компромисно решење јер се узима оно што је добро и у једном и другом систему расподеле мандата.

Захваљујући овој комбинацији се применом пропорционалног система постиже идеал правде док примена већинског система погодује формирању чврсте парламентарне већине. Тако слабост пропорционалног система (увођење великог броја политичких странака у парламент што отежава формирање парламентарне већине и доводи до лабавих коалиционих влада) отклања већински систем јер он погодује већини, сигурније је обезбеђује у парламенту. Такође је већински систем бољи од пропорционалног јер је наклоњен појединцу који се бира, док овај (пропорционални) фаворизује странке, што није добро јер се тако појављује као систем који представља странке а не грађане. Но и пропорционални систем има предности над већинским јер је правичнији од њега зато што омогућује да у парламенту сви буду пропорционално заступљени сразмерно својој изборној снази, што је свакако боље решење од оног (у већинском систему) где победник добија све, а побеђени ништа. Мешовити избори су данас карактеристика немачког изборног система али су примењени и на првим вишестраначким изборима 1993. године за Државну думу Руске федерације и, својевремено, код нас на првим савезним изборима (маја 1992. год.) за Веће грађана Савезне скупштине СР Југославије.

У Немачкој се Бундестаг – доњи дом парламента (са 656 посланика) бира тако што се цела земља дели на мале изборне јединице, где се примењују униноминални избори и систем релативне већине за расподелу мандата, и на велике изборне јединице где се примењује пропорционални систем, односно гласање за земаљске листе.¹⁴⁷ Бирачи тако два пута узастопно гласају јер имају по два гласа од којих један дају неком од кандидата у изборној јединици, док други дају једној од земаљских листа које

¹⁴⁷ Драган М. Стојановић, Уставно право, Књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 141.

истичу политичке странке.¹⁴⁸ После завршеног гласања прва половина посланичких мандата се расподељује према резултатима избора у малим изборним јединицама применом система релативне већине, док се друга половина посланичких мандата расподељује између политичких странака применом пропорционалног система у варијанти изборног количника. Првобитно је примењиван Д'Онтов систем највећег количника да би се данас прешло на систем математичке пропорционалности, односно Нимајерову формулу.¹⁴⁹ По немачком изборном систему, у расподели мандата учествују само политичке странке које добију најмање 5% важећих других гласова за земаљске листе или у најмање три изборне јединице по један директни мандат (на појединачном гласању за кандидате).¹⁵⁰

6. ПРЕСТАНАК МАНДАТА, ПОНОВНИ И ДОПУНСКИ ИЗБОРИ

Суштина представничке демократије произилази из доктрине о суверености нације по којој изабрани представници представљају нацију као целину, а не грађане једне изборне јединице који су их гласали. Тако схваћени, представници су слободни у свом раду и одлучивању јер не примају налоге и инструкције за свој рад од бирача нити им полажу рачуна о том раду – дакле, не одговарају им и не подлежу њиховој контроли. Отуда се код представничке демократије поставља основни проблем како да се обезбеди та контрола бирача над изабраним представницима. Она је ефикасна само приликом избора представника, док се након тога губи па зато и постоји опасност да представници злоупотребе свој мандат и отуђе се од оних који су их бирали. Истина, ограниченост представничког мандата и жеља представника да буду поново изабрани нагони их да поштују интересе својих бирача, али је у пракси могуће да дође до расцепа између изабраних представника и бирача. У том случају се изабрани представници отуђују од оних чије интересе треба да представљају па тако постају сами себи сврха, што је апсурд представничке власти и демократије. Зато се нужно поставља питање како те непослушне представнике позвати на одговорност и одузети им посланички мандат. Најлакше и најбоље би било опозвати их, али је опозив везан за императивни

¹⁴⁸ Ибид, стр. 141.

¹⁴⁹ Ибид, стр. 142.

¹⁵⁰ Ибид, стр. 142.

мандат као спецификум феудалне епохе па је са одбацивањем императивног мандата још француска револуција од 1789. године одбацила и опозив који се од тада ретко примењивао (и примењује) као нешто што није примерено представничкој демократији и доктрини о слободном мандату. Опозив су изузетно примењивале поједине америчке федералне јединице али и неке социјалистичке државе као СССР или Немачка Демократска Република својим Уставом од 1968. године који је предвиђао да „посланика који грубо вређа своје дужности бирачи могу опозвати сагласно законом утврђеном поступку.”¹⁵¹

У одсуству институције опозива, траже се други начини како да се успостави механизам одговорности посланика пред својим бирачима. Како каже Ведел, за време Треће Републике у Француској то се чинило заобилазним средствима као рецимо тако што су „неке партије захтевале од својих кандидата пре избора бланко оставку (*démission en blanc*) на такав начин да, кад посланик није задовољио партију, преостајало му је само да потпише оставку и да је пошаље председнику скупштине да оствари опозив недисциплинованог посланика.”¹⁵²

Иако је представнички систем неспојив са опозивом због схватања о слободном мандату, током трајања представничког мандата могу да се појаве околности или разлози који по себи повлаче престанак представничког мандата пре истека изборног периода, али само у појединачним случајевима јер је колективна замена мандата у току једне легислатуре неприхватљива.¹⁵³ Ови појединачни разлози или основи за престанак мандата се утврђују законом сваке земље и већина њих је прихваћена у свим парламентарним демократијама мада постоје и неки специфични основи који нису опште прихваћени.¹⁵⁴ Тако се мање-више у свим земљама парламентарне демократије уочавају одређене (карактеристичне) врсте разлога за престанак посланичког мандата пре истека изборног периода. Једна врста тих разлога или основа је везана за услове стицања бирачког права па престанком неких од тих услова престаје и својство представника у представничком телу. Тако према важећим изборним прописима Републике Србије посланику престаје мандат губљењем држављанства, престанком пребивалишта на територији Републике или лишењем послов-

¹⁵¹ Видети: чл. 57. став 2. Устава Немачке Демократске Републике од 1968. год., „Збирка новијих устава“, св. V, Институт за упоредно право, Београд, 1972. год.

¹⁵² Georges Vedel, *Manuel élémentaire de Droit constitutionnel*, Librairie Recueil Sirey, Paris, 1949. оп. цит. стр. 135.

¹⁵³ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 1003. стр. 153.

¹⁵⁴ Ибид, стр. 153.

не способности на основу правоснажне судске одлуке.¹⁵⁵ Друга група разлога за престанак посланичког мандата је везана за правне или политичке одлуке које утичу на статус народног посланика.¹⁵⁶ Тако код нас посланику престаје мандат у Народној скупштини Републике Србије ако правоснажном судском одлуком буде осуђен на казну затвора безусловно у трајању од најмање 6 месеци или ако преузме посао или функцију који су према закону неспојиви са функцијом посланика.¹⁵⁷ Следећа група разлога за престанак посланичког мандата је личне природе и по њима посланику престаје мандат подношењем оставке или наступањем његове смрти.¹⁵⁸

Према нашим ранијим изборним прописима, посланику је престајао посланички мандат престанком чланства у политичкој странци са чије листе је изабран, а то је могло да се догоди ако би посланик својом вољом напустио чланство своје странке или ако га странка искључи из чланства због страначке недисциплине, а такође и ако се забрани деловање политичке странке и она избрише из регистра политичких организација. Важећи изборни закон Републике Србије не познаје више овај разлог за престанак посланичког мандата јер га је Уставни суд Републике Србије оспорио (оценио) као неуставан проглашавајући да се посланички мандат не везује и не добија од политичке странке него од бирача и да би супротно решење било противно схватању о слободном мандату и непостојању опозива.¹⁵⁹ Ако би престанком чланства у странци или њеним гашењем посланик изгубио мандат, то би значило да се мења изборна воља бирача – што је недопустиво, па је овај разлог престанка посланичког мандата пре изабраног периода напуштен, а уз то њега не познају ни парламентарна права других држава.¹⁶⁰

Нови Устав Републике Србије од 2006. године поново успоставља везу између народног посланика странке јер предвиђа да народни посланик (под условима одређеним законом) неопозиво ставља свој мандат на располагање странци на чији предлог је и изабран за народног посланика.¹⁶¹

Престанак мандата народних посланика пре времена на које су изабрани повлачи за собом попуну тих упражњених места новим послани-

¹⁵⁵ Видети: чл. 88. Закона о избору народних посланика „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

¹⁵⁶ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције „Сл. гласник РС“ са п.о. Београд, 1995. стр. 301.

¹⁵⁷ Видети: чл. 88. Закона о избору народних посланика „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

¹⁵⁸ Видети: чл. 88. Закона о избору народних посланика „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

¹⁵⁹ Видети: Одлуку УС РС-57/2003-41

¹⁶⁰ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 158.

¹⁶¹ Видети члан 102. став 2. Устав Републике Србије од 2006. године

цима. То попуњавање упражњених посланичких места се врши на разне начине, у зависности од тога о којим се изборима ради, односно да ли су посланички мандати расподељени по већинском или по систему сразмерног представништва. Тако ако је представнику престао мандат а изабран је на униноминалном избору (по већинском систему), тада се расписују допунски избори за то упражњено место осим ако је поред посланика изабран и његов заменик који га аутоматски замењује и завршава мандат свог претходника или, боље рећи, врши представничку функцију до следећег редовног избора представничког тела.¹⁶² Када посланику изабраном по систему сразмерног представништва престане мандат пре истека времена на који је изабран, тада се не спроводе допунски избори, већ се тај мандат додељује политичкој странци са чије изборне листе је изабран посланик коме је престао мандат. Такво решење предвиђа наш (српски) изборни закон па се упражњени посланички мандат додељује кандидату на изборној листи за кога странка није добила мандат, а ако на тој листи нема таквог кандидата, онда мандат припада подносиоцу изборне листе који има следећи највећи количник а за њега није добио мандат.¹⁶³

Мандат новог посланика траје до истека мандата посланика коме је престао мандат.

Од расписивања допунских избора ради попуне упражњених посланичких места треба разликовати превремене изборе који се код нас — у Србији спроводе у случају распуштања Народне скупштине Републике Србије. Тако по Уставу Републике Србије од 2006. председник Републике може на образложен предлог Владе да распусти Народну скупштину (када престаје и мандат Владе) и тада се избори за нову Народну скупштину имају окончати најкасније за 60 дана од дана њиховог расписивања.¹⁶⁴

Поновни избори се расписују и спроводе у случају поништења избора због неправилности насталих у току спровођења избора. Код нас (у Србији) Републичка изборна комисија је овлашћена да поништи изборе на одређеном бирачком месту (због констатованих неправилности) као и да распише поновљене изборе и то само на оним бирачким местима где су констатоване повреде изборног поступка, односно права учесника на изборима.

¹⁶² Ибид, стр. 151.

¹⁶³ Видети: чл. 92. Закона о избору народних посланика „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000.

¹⁶⁴ Видети члан 109. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006

Ови поновни избори се спроводе најкасније 15 дана од дана поништења избора у Републици Србији, односно седам дана од дана поништења избора на бирачком месту.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Видети члан 91. Закона о избору народних посланика „Сл. гласник РС“ бр. 35/2000

ГЛАВА ТРЕЋА

ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ

1. ПОЈАМ И НАСТАНАК ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

Политичке странке (партије) су феномен савременог политичког друштва које карактерише постојање развијене политичке (парламентарне) демократије. Оне су настајале и развијале се упоредо са демократијом, тако да једно не иде без другог. Као што нема демократије без политичких странака, тако нема ни политичких странака ван демократског политичког амбијента. У ствари, како је јачао парламент и ширило се бирачко право грађана, тако су се јављале и умножавале политичке странке разних профила и оријентације које су имале и позитивну и негативну улогу; различито се односиле према актуелном друштву (држави) и демократији јер су од њеног битног услова и средства знале и да воде њеном слабљењу и ограничавању. Како каже наш великан Слободан Јовановић, чим је бирачко право дато народној маси, јавиле су се и прве политичке странке које управљају изборима јер кандидате о којима се гласа оне истичу, а такође оне и господаре парламентом јер скоро и да нема члана парламента а да није изабран као кандидат неке странке.¹ Од правила да нема политичке странке ван парламентарне демократије и њених институција, пракса познаје и изузетке и случајеве настанка странака у земљама које нису имале развијене парламентарне институције. Такве партије су настајале као последица кризе политичких система изазване како нерешеним проблемом носилаца суверене власти (легитимитета) тако и проблема интеграције (уједињавања расцепканих националних група у политичку целину) као и проблема партиципације изазваног притиском разноврсних

¹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 343-344.

друштвених група за учешћем у политичком животу земље.² Иако су политичке партије тековина савременог друштва и политичке демократије, оне сежу у далеку прошлост па се њихови зачеци налазе још у античким временима или чак и још раније, у првобитној заједници. Разне скупине и организације које су постојале од давнина, као рецимо присталице племенских поглавица па касније разни савези, лиге и политички клубови,³ претече су модерних политичких партија које су настајале од краја XVIII века па до данас. Остављајући по страни те разне политичке савезе и скупине истомишљеника из далеке прошлости, модерне странке су смештене на терену парламентарне демократије (засноване на општем праву гласа) и оне су произашле из парламентарног и ванпарламентарног организовања. Парламентарно се огледало у повезивању посланика у „парламентарној групи“ ради спровођења јединствене политике у парламенту и освајања (одн. одржавања) власти на поновним изборима док је ванпарламентарно имало за циљ да омогући утицај различитих интересних група (масовних организација, синдиката, цркве, привредних удружења и корпорација) на политички живот земље па су тако настале социјалистичке партије, али и радничке (Лабуристичка у Великој Британији), земљорадничке (од аграрних удружења), демохришћанске (под утицајем цркве и неке друге.⁴ Иако су биле различите по настанку и степену организованости (и дисциплине), ове партије су се временом све више приближавале па се повезивањем ова два чиниоца – парламентарног и ванпарламентарног (по проф. Лукићу) и дошло до појма политичке странке у савременом смислу речи.⁵ Политичке странке су имале специфичан настанак и развитак и у САД као и у Европи и осталим земљама света. У САД оне се срећу крајем XVIII века и то развијајући се из клубова (caucus) као специфичних политичких удружења која су се истакла још у припреми Америчке револуције. После успешно окончане Револуције ови клубови су практиковани као кандидациона тела за кандидовање представника за Конгрес, да би се временом схватило да је за победу на изборима потребна чврста организација са широком мрежом страначких одбора (и јаким централним руководством) па се тако и дошло до прве организоване странке која је названа Демократском странком.⁶ У Европи се тај

² Др Владимир Гоати, Савремене политичке партије, компаративна анализа, Београд, 1984. стр. 18-19.

³ Др Радомир Лукић, Политичке странке, БИГЗ, Београд, 1999. год. стр. 16.

⁴ Др Владимир Гоати, Савремене политичке партије, компаративна анализа, Београд, 1984. стр. 18.

⁵ Др Радомир Лукић, Политичке странке, БИГЗ, Београд, 1995. стр. 16.

⁶ Ибид, стр. 17.

страначки развитак одвијао нешто спорије па су прве странке настале у првој половини XIX века.⁷ Нешто пре тога је Француска револуција посејала семе политичког удруживања популаришући клубове (нпр. Јакобински клуб) као организацију истомишљеника, да би у Енглеској политичким странкама претходила тајна удружења и „политички савези класа“ који су били изложени притисцима и прогонима власти. До пуног замаха у организовању политичких странака у Енглеској долази након реформе из 1832. године и увођења општег права гласа јер се посланици од тада више не кандидују на основу личних, породичних и сличних веза, него се траже такве политичке организације које су у стању да окупе и обезбеде гласове великог броја бирача. До политичких странака у модерном смислу у Енглеској се дошло поступно и то проширењем организација посланика у парламенту организацијама ван парламента које воде пропаганду и изборну борбу,⁸ а то је било нужно јер су посланици у парламенту били изложени притисцима ванпарламентарних снага и организација које су их оспоравале и настојале да их потисну из власти и одузму им стечене позиције у парламенту. Тако се преко овог повезивања посланика из парламента са месном организацијом истомишљеника у изборном срезу дошло 70-их година XIX века до појаве развијених политичких странака (са централним руководством) какве су биле Конзервативна и Лабуристичка као две и данас највеће и најјаче политичке странке у парламентарном животу Велике Британије. Са развојем парламентаризма и у осталим европским земљама су ницале политичке партије (па и код нас у Србији крајем XIX века) које су, свака на свој начин, дале печат парламентаризму и обогатиле ризницу парламентарне историје Европе. Поред модерног порекла, и сам израз партија (потекло од латинске речи *part* – део) је ушао у употребу и терминологију демократског друштва као замена за превазиђене термине и облике удруживања какве су некад биле секте или групе различитог карактера и оријентације. Са настанком и развојем политичких странака (нарочито у XIX и XX веку) се повећало и интересовање науке да их проучава. И код нас и у свету се задњих деценија запажа интензивно бављење овим феноменом из чега је произашла богата литература и теорија о политичким странкама. Бројни буржоаски, али и социјалистички теоретичари су учинили напор да дефинишу странке, одреде њихову улогу у савременом друштву и повуку разлику у односу на неке друге сличне политичке творевине. Зато и не чуди што међу тим теоре-

⁷ Др Владимир Гоати, *Савремене политичке партије, компаративна анализа*, Београд, 1984. стр. 19.

⁸ Др Радомир Лукић, *Политичке странке*, БИГЗ, Београд, 1995. год. стр. 20.

тичарима постоје видљиве разлике и неслагања у гледању на то шта су партије, шта их одређује, из чега се састоје (од којих елемената) и каква је њихова улога у модерном демократском друштву парламентарног типа које данас преовлађује у Европи (и свету).

2. РАЗЛИЧИТА СХВАТАЊА ПОЈМА (ЕЛЕМЕНАТА) И УЛОГЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

Политичке странке су пре свега феномен политике-политичког друштва, што произилази из њиховог назива па их зато на том терену и треба лоцирати. Оне су политичке институције које учествују у јавном политичком животу – обављају јавне послове везане за изборни процес, односно предлагање кандидата и избор представника у представничке (парламенте) институције. То је навело проф. Ратко Марковића да закључи да странка није обична политичка институција, него чак државни орган „с обзиром на њено својство организоване групе бирача која учествују на изборима и с обзиром на својство парламентарне групе.“⁹ Други опет мисле другачије, као проф. Драган Стојановић који тврди да странке нису државни органи јер „нити организоване групе бирача врше државну власт нити групе посланика имају својство државних органа“, него се ради о активностима (и једних и других) којима држава признаје правну вредност.¹⁰ Зато је тачније запажање да је странка једна политичка организација, удружење грађана или једна група људи повезаних заједничком идеологијом или, још краће, идеолошка група. Дакле странке с једне стране имају своју организацију (јер нису неповезани скупови индивидуа),¹¹ а с друге стране имају и идеологију као одређени поглед на свет или скуп идеја и опредељења о најважнијим питањима државног и друштвеног живота са којима окупљају своје истомишљенике. Иако се партије (странке) разликују по својој организацији јер примењују различите организационе облике као што су одбори, секције, ћелије па и милиције (код фашистичких странака),¹² увек се ради о творевинама које чвршће или лабавије повезују, односно организују своје припаднике. За S. Neumanna,

⁹ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. год. стр. 309.

¹⁰ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен Ниш, 2003. год. стр. 167-168.

¹¹ Др Владимир Гоати, Савремене политичке партије, компаративна анализа, Београд, 1894. стр.

¹² Ибид, стр. 26.

партија је синоним за политичку групу која је укључена у ширу политичку целину и битно обележје такве партије, односно групе је њено учешће у политичком процесу као и њена укљученост са осталим партијама у политички систем земље.¹³ Тиме се све више приближавамо кључном моменту за одређење странке а то је њихово настојање да освоје и врше државну власт или учествују у њој. Тако наш великан Слободан Јовановић сматра да су избори за представничка тела (парламент) немогући без странака јер су оне те које организују јавно мњење, прикупљају и дисциплинују људе истог мишљења те као такве позивају бираче да се уједине, не расипају своје гласове на велики број кандидата, него да само гласају за једног кандидата.¹⁴ И други писци нас отворено или индиректно наводе на то да закључимо да се странке боре за освајање власти. Савремени француски теоретичар партија Maurice Duverger странке означава као стројеве за освајање гласова (*la conquete du suffrage*)¹⁵ што значи да са освајањем гласова на изборима оне преузимају контролу над државним органима а тиме и кључне позиције у државној власти. На тој линији размишљања је и италијански теоретичар Ђовани Сартори са својом дефиницијом да је „партија политичка група која се може идентификовати помоћу званичног имена, која се представља у изборима и која је способна да у изборима истакне кандидате за јавне службе.¹⁶ Неки писци и директно повезују странке и државну власт као, рецимо, Wilhelm Hasbach када тврди да су оне удружење особа истих политичких уверења и циљева чији је задатак освајање државне власти,¹⁷ док је Макс Вебер (Max Weber) странке ставио у функцију стицања не само политичке (представничке) власти него и моћи уопште. Оне су по њему удружења разних облика која врбовањем и свим другим дозвољеним (и недозвољеним) средствима настоје да својим вођама дају моћ унутар друштва¹⁸ па се као такве странке не ограничавају само на систем представничке власти и државе, него се могу идентификовати у различитим типовима друштва (почев од античке Грчке и Рима па све до данас) где се одвијала (и одвија) стална борба за стицање политичке власти и моћи уопште. И наши теоретичари партија су

¹³ Ибид, стр. 22.

¹⁴ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ, и Југославијапублик, Београд, 1995. стр. 345.

¹⁵ Maurice Duverger, *Les parties politiques en Europe, leur vole et leurs biens*, Nancy, 1951.str. 5.

¹⁶ Sartori Ђovani, „Ни председнички систем ни парламентаризам“, у Хрестоматији: М. Дамјановић, С. Ђорђевић, Изазови модерној управи и управљању, ТИМИТ, Београд, 1995.

¹⁷ Wilhelm Hasbach, *Die moderne demokratie*, Jena, 1925. стр. 471.

¹⁸ Видети: Стјепан Пулишелић, Политичке странке као фактор сувременог политичког система Напријед, Загреб, 1971. стр. 14-15

наклоњени дефинисању странака као организација за освајање и вршење државне власти. За Најдана Пашића (доајена наше политичке науке) странке су „добровољне, релативно трајне политичке организације чији је циљ преузимање и вршење државне власти, или бар учешће у њој, или сталан утицај на њу ради заштите и остваривања одређених класних, односно групних интереса у оквиру једне идеолошке концепције о општој државној политици и заједничким интересима друштва.“¹⁹ За проф Р. Лукића, странка је „политичка организација која обухвата људе с истом политичком идеологијом, коју они теже да што више прошире, с основним циљем потпуног или делимичног вршења државне власти, до које они теже да дођу првенствено легалним, демократским путем, добијањем већине на изборима (али што не искључује и илегални пут у посебним околностима),²⁰ с тим да је овом становишту близак и Стјепан Пулишељи²¹ али и други истакнути (југословенски) политички писци и теоретичари партија (Печујлић, Ј. Ђорђевић, Фиаменго и сл.). Мада се већина теоретичара партије слаже с тим да је то политичка организација за освајање и вршење власти, изузетно има и таквих који не мисле тако и не сматрају да странке постоје да би освајале и вршиле власт. Ови аутори странке одређују шире и везују их за политичку делатност у ширем смислу која се не поистовећује на борбу за власт. Овако широко одређење странке занемарује њено битно својство и отежава њено разликовање од неких других друштвених и политичких група (синдиката, интересних група, група за притисак и сл) које се такође усредсређују и на политички терен и баве одређеним политичким активностима. Зато мора да се каже да није свака политичка активност и страначка активност већ само она која је усредсређена на освајање и вршење власти. Тако остаје као најважнија карактеристика странке (осим организације и поседовање идеологије) то да се она бори за освајање власти или утицај на њено вршење при чему је мање важно на који начин странка долази до тог циља, демократски или недемократски, јер су средства за освајање те власти од стране политичких странака различита. Неки аутори инсистирају на демократским средствима и, попут Дивержеа, сматрају да странке освајају власт путем гласова, док се неки други, као Max Weber према избору средстава односе макијавелистички, допуштајући употребу свих могућих средстава. Тако Weber сматра да „њихова (страначка) средства за

¹⁹ Видети: Најдан Пашић, Класе и политика, ИРО „Рад“, Београд, 1976. стр.

²⁰ Видети Др Радомир Д. Лукић, Политичке странке, БИГЗ, Београд, 1995. стр. 41.

²¹ Видети: Стјепан Пулишељи, Политичке странке као фактор сувременог политичког система, Напријед, Загреб, 1971.

постизање власти могу бити сасвим различита, од најобичнијег насиља било које врсте до тражења гласова грубим или суптилним средствима и новцем, друштвеним утицајем, снагом говора, сугестијом, незграпним подвалама итд. све до сурових и врло лукавих тактика опструкције у парламентарним телима.²²

Партије (lat. part-део) као уже политичке целине и организације улазе у оквиру ширих политичких целина државе, односно политичког система и оне постоје пре свега ради остваривања посебних, ужих политичких циљева и идеологије. Ретке су странке које се поистовећују са интересима целог друштва (нације) да би под његовим окриљем спроводиле шире друштвене и националне интересе. То је случај са странкама које су предводиле национално-ослободилачку борбу у земљама под колонијалном управом и захваљујући њима и њиховом руководству су те колонијалне и зависне земље стекле независност и суверенитет. Данашње политичке странке у сувереним државама (које су увелико национално конституисане) не воде националну политику већ ужу страначку па тако и не делују ради остварења националних, већ ужих политичких интереса. Оне су тиме усредсређене на терен политичке демократије и парламентарне борбе за освајање гласова и победом на изборима за представничке органе власти. Ретки су теоретичари партија или политички писци који стављају примат националног над политички и страначки интерес. Такав је, рецимо, Е. Берк који је странку видео и замишљао као „скупину људи уједињених ради остварења, својом заједничком делатношћу, националног интереса на основу неких посебних начела на која су сви пристали“.²³ Чак и по д претпоставком да је (Берк) веровао у национални карактер странке, проф. Лукић изражава сумњу да и сам Берк није до краја био свестан националног обележја идеологије коју води странка јер је могуће да је био под утицајем самообмане да странка привидно делује национално, а стварно делује уже политички и остварује посебне интересе.²⁴ Док су поједини грађански теоретичари и писци истицали националну компоненту политичке странке, дотле су они други, марксистички (Лењин, Лукач, Стаљин и др.)²⁵ инсистирали на класној компоненти

²² Наведено према: Стјепану Пулишелићу, Политичке странке као фактор сувременог политичког система, Напријед, Загреб, 1971. оп. цит. стр. 17.

²³ Наведено према: Др Радомиру Д. Лукићу, Политичке странке, БИГЗ, Београд, 1995. оп. цит. стр. 31.

²⁴ Др Радомир Д. Лукић, Политичке странке, БИГЗ, Београд, 1995. стр. 31.

²⁵ Видети: В.И.Лењин, Дечија болест левичарства у комунизму, Сабрана дела, том 13. Култура Београд 1960., па даље Georga Lukacsa, Повијести класна свијест, Загреб, 1970. И.Ј.В. Стаљин, Питања лењинизма, Београд, 1946.

странке истичући да су странке оруђе за остваривање класних интереса и класне борбе пре свега радничке класе усмерене на рушење буржоаског друштва и успостављања радничке власти (диктатуре) и њеног државног апарата. Под утицајем оваквог марксистичког класног учења (нарочито средином XIX века) политички живот капитализма је постао поприште оштрих класних сукоба између радничке класе и буржоазије које су предводиле њихове, и радничке и буржоаске, партије. Марксистима је била потребна политичка странка настала на класној основи и подели друштва да би заострили класне супротности у друштву и изазвали револуцију која ће довести радничку класу на власт и успоставити пролетерску државу типа класне диктатуре. Тако, политичке странке у марксистичкој интерпретацији постају средство насилне оружане борбе за рушење постојећег и легитимног поретка, а не инструмент легалне политичке борбе за освајање парламентарне власти у оквиру постојећег друштва политичке (парламентарне) демократије за које се залажу сви цивилизовани покрети и некада и данас. Са крахом марксизма поражено је и веровање у политичке странке као класне организације и средство класне борбе за постизање класних интереса. Својом заблудом марксисти су преувеличали значај класне поделе у друштву представљајући је као трагичан сукоб између две водеће класе који је погубан по судбину самог друштва. Но како је својевремено добро приметио и наш Слободан Јовановић, класна подела није једина и најоштрија у друштву јер поред ње постоје и неке друге (старосне, полне, културне, расне, верске, по позиву, сталежима и др.) које нису ништа мање опасне и важне од оне класне. Зато и на политичке странке не треба гледати као на класне организације јер оне нису слика у малом класне борбе која се води између владајуће и потлачене класе. Под утицајем грађанске науке али и политичке праксе, данас смо сведоци да странке нису класно одређене и формиране јер постоје и такве које не произилазе ни из једне класе нити се за њу везују (нпр. странке зелених и др). Исто тако чланови једне странке нису само припадници једне класе, него често у њу улазе и представници разних класа и друштвених група, што говори да странке заступају и неке друге друштвене и политичке, а не само најуже класне интересе. На овом питању начина остваривања (стицања) власти се и прави разлика између радничких, револуционарних и осталих демократских странака јер већина грађанских партија тежи освајању власти, али у оквиру постојећег поретка (не рушећи га), док револуционарне и радничке партије теже освајању власти али рушењем (променом) постојећег друштвеног поретка.²⁶

²⁶ Др Рајко Кузмановић, Упоредни политички системи, „Нови глас“, Бања Лука, 1991. с.76-77.

3. ВРСТЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

Са настанком и деловањем бројних и разноврсних политичких странака појавила се и потреба за њиховом поделом и разврставањем према различитим мерилима. Тако се данас срећу различите класификације (типологије) политичких странака и њих дају мање-више сви теоретичари партија, како они марксистичке тако и они грађанске оријентације. Бројни су критеријуми по којима се класификују политичке партије и међу њима се најчешће истичу: социјални састав странке, етничка или национална, односно религиозна припадност чланова, њихова политичка или идејна оријентација, број чланова странке, начин организовања странке, њена географска распрострањеност и сл.²⁷ Постоје тешкоће да се обједине и разврстају све те бројне политичке странке јер нити су настале у исто време нити подједнако трају с обзиром да су неке већ ишчезле, а друге у међувремену настале при чему и странке са истим називом нису у свему исте у различитим земљама. Све странке прво могу да се разликују у **националном или интернационалном** смислу, па се тако говори или о националним странкама које постоје и делују само у појединим земљама или о интернационалним које постоје и делују у више земаља какве су рецимо: комунистичке, социјалистичке, либералне или хришћанско-демократске.²⁸ Странке даље могу да се разврставају и према критеријуму социјалне групе чије интересе изражавају па се тако добија подела на **грађанске (буржоаске) и радничке странке**.²⁹ Према овој (међу најстаријим) подели, у грађанске странке би се сврстале конзервативне, либералне, народне, демохришћанске и др. док би се у радничке сврстале социјал-демократске, социјалистичке, комунистичке и странке нове социјалистичке левнице.³⁰ У породици грађанских странака се најпре истичу оне конзервативне које су на почетку изражавале интересе аристократије и дуго се конфронтирале са оним другим, либералним, које су изражавале интересе буржоазије да би са ишчезавањем аристократије дошло до зближавања ове две странке и њиховог удруживања против радничке класе и њених странака. Ове конзервативне странке (негде се називају и народне странке) још увек егзистирају у Великој Британији, Канади, Шведској, Данској и сл. док су ове друге, либералне или радикалне данас утицајније и присутне у политичком животу Аустрије, Белгије, Данске, Финске, Ита-

²⁷ Видети: Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 209.

²⁸ Ибид, стр. 210.

²⁹ Др Владимир Гоати, Савремене политичке партије, компаративна анализа, Београд, 1984. стр. 49.

³⁰ Ибид, стр. 50-55

лије, Ирске, Шведске, Норвешке, Израела, Канаде, Јапана и Велике Британије.

Под утицајем цркве и њеног мешања у политички живот формирале су се у неким земљама (Италији, Немачкој, Белгији, Холандији) и демохришћанске странке с тим да су то странке које изражавају интересе буржоазије, али настоје да обезбеде подршку и неких других друштвених група па и радничке класе.³¹ Унутар радничких странака прво су настале и истицале се социјалдемократске странке (прва настала у Немачкој 1869.) које су захваљујући ширењу бирачког права биле јака опозиција буржоазији да би временом слабиле (услед унутрашњих цепања и превирања) постајући опортунистичка струја у радничком покрету пошто су све више урастале у систем буржоаске демократије и чиниле њен јак ослонац. У ове социјалдемократске странке се сврставају и лабуристичке, формиране вољом радничких синдиката, тако да су синдикати чинили колективно чланство ових странака. То је случај са Лабуристичком странком Велике Британије коју су Тредјуниони формирали 1900. године, али и са лабуристичким странкама у Шведској, Норвешкој, Аустрији, Новом Зеланду, Ирској, Холандији и Канади где се ова лабуристичка странка назива Нова демократска странка³² мада је такође образована од синдикалног језгра односно чланства. Комунистичке партије су дошле крајем Првог светског рата као последица расцепа унутар социјалдемократских странака. Њих одликује сличност и по организацији, идеологији и политици а то је проишло из ригидних услова које су морале да испуне да би пришле Коминтерни. Ове партије су се од почетка показале као изузетно чврсте и организоване и то им је помогло да се дуго одрже, било као опозиција у вишестраначком систему или као илегалне странке тамо где су биле забрањене, док су у Русији и осталим источноевропским земљама комунисти дошли и на власт и на њој се одржали све до слома комунизма крајем 80-их година XX века. Између ових двеју водећих групација радничких странака нашле су се још две: социјалистичке и странке „нове социјалистичке левице“. Ове социјалистичке странке су зачеле један нови правац социјалистичког покрета који су нарочито обележили италијански, јапански и чилеански социјалисти и њега карактерише настојање да се одрже негде на средокраћу великог размеђа које је поделило организоване социјалистичке снаге на комунистичко и социјалдемократско крило.³³ На слабос-

³¹ Ибид, стр. 55.

³² Ибид, стр. 55.

³³ Видети: Бранко Прибићевић, Социјализам као светски процес; Партизанска књига, Београд, 1979. стр. 391.

тима и кризи социјалдемократије и комунизма (њихових странака), крајем 50-их година XX века у неким западноевропским земљама су израсле странке „нове социјалистичке левице“. То је случај са странкама у Норвешкој, Француској и Данској које се опредељују за нову стратегију политичког деловања избегавајући како ризике реформизма, тако и оне које изазива насилна револуција. Ове странке настоје да синхронизованим деловањем у политичкој и економској сфери живота на дужи рок изазову промене и у самој суштини капиталистичког система.³⁴

Према критеријуму ширине чланства разликују се **кадровске и масовне странке** и ову поделу или класификацију странака је извео М. Duverger износећи основне елементе њиховог разликовања. Док су кадровске странке организације које окупљају групу утицајних личности, проверене и одане кадрове – дакле немају бројно чланство, дотле су масовне странке оне које имају бројно чланство и сложену организацију у којој постоји развијен унутрашњи политички живот и разноврсне активности. У ствари, странке су на почетку биле кадровски слабо организоване и са малобројним чланством које је било активно само у време одржавања избора и у ове партије се могу уврстити како грађанске партије XIX века, тако и америчке партије. Ове кадровске странке у ствари и немају чланство у правом смислу речи и њихова активност је присутна само у време избора и то коришћењем средстава и утицаја појединаца. Са ширењем бирачког права и укључивањем већег броја људи у политички живот, а нарочито оних из „нижег дела друштвене пирамиде“³⁵ долази и до појаве новог типа странке – масовне коју оличава бројно чланство и добра организација чије тежиште представља активност чланова на решавању не само политичких, него и економских и социјалних питања.³⁶

Кадровске партије (по Дивержеу) се ослањају на угледне појединце који се ангажују само у време избора ради успостављања и одржавања контакта с кандидатима и који својим утицајем, именом, новцем и престижом који уживају прибављају гласове свом кандидату и обезбеђују његову победу на изборима.³⁷ Док кадровске странке рачунају на поједи-

³⁴ Др Владимир Гоати, *Савремене политичке партије, компаративна анализа*, Београд, 1984. стр. 54.

³⁵ Владимир Гоати, *Партије Србије и Црне Горе у политичким борбама од 1990. до 2000. године*. Контеко, Бар, 2000. стр. 205.

³⁶ Др Владимир Гоати, *Савремене политичке партије, компаративна анализа*, Београд, 1984. стр. 65.

³⁷ Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Paris, 1964. стр. 83-97, Наведено према: С. Пулишелићу, *Политичке странке као фактор сувременог политичког система*, Напријед, Загреб, 1946-1971. год. стр. 203-204.

нца, његову моћ новца и вештину у руковођењу бирачима и организовању изборне борбе, дотле се масовне странке ослањају на бројно чланство и његову чланарину којом се финансира редовна активност странке и избори.³⁸ Зато Диверже закључује да су масовне странке пронашли социјалисти „с циљем да реше проблем спровођења изборних кампањи за своје кандидате који нису могли да рачунају на финансијску подршку капиталиста.“³⁹ У одмеравању снага једне странке према другој; избору између утицаја новца, моћи и престижа појединца и вештине руковођења изборима с једне стране и добре организације са масовним чланством с друге стране, Диверже се приклонио овом другом, прогнозирајући да ће масовне странке да потисну кадровске. Аргументе за ову тврдњу Диверже налази у чињеници да ће из сукоба ове две странке, масовне изаћи као победник јер су боље припремљене за ту борбу, док би кадровске странке као продукт прошлог времена (да би опстале) морале да прихвате структуру и организационе обрасце својих конкурената.⁴⁰ Посебну врсту масовних странака (по Дивержеу) представљају комунистичке и фашистичке странке због сличних карактеристика иако су по свом идеолошком и социјалном бићу супротстављене. Сличност ових двеју странака је у израженој централизацији, непримерености парламентарној демократији и приврженост средствима илегалног деловања према владајућем режиму.

Са становишта односа странке према владајућем поретку разликују се **револуционарне и странке друштвеног status quo-a**. Револуционарне (какве су рецимо комунистичке) настоје да свим средствима изазову рушење постојећег друштвеног поретка и успоставе систем нових односа и друштвене организације. Ове друге, пак, ограничавају се на деловање унутар постојећег друштвеног система с циљем одржавања постојећег друштвеног и политичког поретка и успостављених односа. Постоје још нека карактеристична мерила по којима се странке разврставају и међусобно разликују.

Тако се према дисциплини која повезује чланство и руководеће органе странке прави подела на **чврсте и лабаве странке**, па су чврсте оне које одликује чврста страначка дисциплина, док код лабавих не постоји таква дисциплина, већ у њима преовладава либерална атмосфера и

³⁸ Ибид, стр. 204.

³⁹ Maurice Duverger, *Introduction la politique*, Gallimard, Paris, 1964. стр. 186. Наведено према: В. Гоатиу, Партије Србије и Црне Горе у политичким борбама од 1900. до 2000. год. Контеко, Бар, 2000. год. стр. 205.

⁴⁰ Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Paris, 1964. стр. 186. Наведено према: С. Пулишлићу, Политичке странке као фактор сувременог политичког система, Напријед, Загреб, 1946-1971. стр. 65.

дух демократизма који одржава чланство на окупу и у вези са руководством странке. Према величини, странке могу бити велике или мале,⁴¹ што је само по себи разумљиво и не тражи посебно објашњење.

Према карактеру деловања и циљевима политичке акције разликују се **прагматске и идеолошке**, при чему идеолошке имају јасно дефинисану идеологију које се придржавају у свом политичком деловању, док прагматске то немају, него се у оквиру једне опште политичке оријентације прилагођавају променљивим условима друштвеног политичког живота. Како примећује Р. Марковић, док идеолошке странке прилагођавају стварност према себи, ове друге (прагматске) прилагођавају себе стварности.⁴²

По основу окупљања чланства разликују се **политичке странке у ужем смислу, националне, конфесионалне и регионалне**. Политичке странке су оне које имају и спроводе политички програм, националне окупљају припаднике једне нације и спроводе националне циљеве, конфесионалне окупљају припаднике одређене конфесије (вере) док регионалне обухватају становнике једне регије и раде на унапређењу живота и односа у њој.⁴³

Француски теоретичар Ж. Бирдо разликује **странке мишљења од идеолошких странака** при чему ове прве (странке мишљења) окупљају припаднике разних група и негују толеранцију и аутономију личности, док ове друге окупљају само припаднике једне класе и не показују толеранцију нити поштују аутономију индивидуе.⁴⁴

Према настанку и идеолошкој структури разликују се странке које настају **самостално** и имају једнообразну организациону структуру и оне које се формирају од **неке друге организације** као њен политички инструмент па се појављује као једна врста политичког савеза неколико организованих група.⁴⁵

Тежећи још потпунијој класификацији политичких странака, проф. Рајко Кузмановић уводи још неке нове елементе или основе за поделу странака и то:

⁴¹ Видети: Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 210.

⁴² Видети: Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 312.

⁴³ Ибид, стр. 312.

⁴⁴ Georges Burdeau, Traite de sciences politiques, том III LGDJ, Paris, 1968, str.286-303, Наведено према: Владимиру Гоатиу, Савремене политичке партије, Компаративна анализа, Београд, 1984. стр. 68.

⁴⁵ Видети: Најдан Пашић, Интереси и политички процеси, Комунист, Београд, 1983.

а) С обзиром на то у којој се мери странке боре за права народних маса, разликују се демократске и аутократске странке;

б) Према структури чланства, странке се деле на оне типа народних фронтова и странке уско идеолошки, национално па и секташки опредељене;

в) С обзиром на религиозна осећања чланства, разликују се странке с потпуним религиозним утицајем на програм и циљеве странке и оне које су неспојиве с религиозним утицајем;

г) Према трајности односно перспективи странака, постоје оне које у свом програму најављују своје одумирање на одређеном степену развитка и оне које не признају ту доктрину о одумирању странке.⁴⁶

Све ове бројне странке разврстане према разним мерилима и основама, Р. Кузмановић групише у шест великих групација странака и то:

1) Демократске странке разних профила и оријентације;

2) Радничке – комунистичке странке свих варијанти са заједничком тежњом ка радикалној промени друштвеног поретка;

3) Социјалистичке странке многобројних облика које теже демократском уређењу, али у оквиру постојећег друштвеног система уз његове благе промене;

4) Либералне странке које окупљају класичне грађанске (буржоаске) странке и теже периферним променама унутар капиталистичког друштва;

5) Конзервативне странке које теже очувању друштвеног status-quo-а било да се ради о капиталистичким или чак и неком ранијем (и назаднијем) друштвеном стању и поретку;

6) Фашистичке и профашистичке странке које делују деструктивно и рушилачки на демократске вредности и тековине цивилизације.⁴⁷

4. ОРГАНИЗАЦИЈА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

За сваку политичку странку се нужно поставља питање њене унутрашње организације и питање њеног чланства. То је нешто без чега не може да постоји једна странка јер она без чланства и своје унутрашње организације – организационе структуре-и није никаква политичка ор-

⁴⁶ Др Рајко Кузмановић, Упоредно политички системи, Нови глас, Бања Лука, 1991. год. стр. 82-83

⁴⁷ Ибид, стр. 83.

ганизација. Политичку странку чини већи или мањи број људи који у њу улазе и ту се уочава више степена повезаности људи и странке.⁴⁸ У теорији се најчешће разликују три степена повезаности странке и појединаца и то су: присталице, симпатизери и чланови странке. Овај различити степен повезаности људи и странке резултира и различитим положајем и улогом појединаца у странци. Присталице су најбројнија (најмасовнија) категорија људи и то су лица која „пристају“ уз странку и као такви усвајају идеологију (и програм) странке често је и пропагирајући, помажу странку у разним ситуацијама а најчешће на њеном главном задатку – изборима, када гласају за њене кандидате, али при том нису формално везани за странку као њени чланови.⁴⁹ Присталице су у ствари ударна песница странке и они својом масовном подршком на изборима треба да обезбеде превласт својој странци, било у парламенту или председничкој власти. Од њих, дакле, зависи да ли ће странка да буде владајућа, да освоји и врши власт. Симпатизери су тешће везани за странку од присталица – њих је, истина, мање, али имају веће обавезе према странци и то се огледа у томе што не само да гласају за странку, него и учествују у пропаганди и агитацији страначке идеологије на скуповима које организује њихова странка.⁵⁰ Поред моралне и политичке подршке, симпатизери помажу странку и новчано, прилозима којима се финансирају њене различите активности. Чланство чини језгро сваке странке, оно је за њу најважније, најприврженије њој. Чланови живе животом странке – стално се окупљају или су окупљени око ње. Формално се препознају по томе што имају партијску књижицу, плаћају чланарину, поштују дисциплину и испољавају највећи степен страначке лојалности и привржености. Често је појам странке нејасан јер покрива једну променљиву реалност при чему се из њега углавном изоставља категорија руководиоца и кадрова странке.⁵¹ И унутар самог чланства постоји разлика између оних који су више или мање активни па се може у целини рећи да су неки чланови активни, а други пасивни. Већина чланова није активна иако плаћа чланарину и они ретко учествују било у политичкој или некој другој актив-

⁴⁸ Др Радомир Д. Лукић, Политичке странке, БИГЗ, Београд, 1995. стр. 57.

⁴⁹ Ибид, стр. 57.

⁵⁰ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 323.

⁵¹ Jean-Louis Seurin, Чланови странке, изабрани текстови, Наведено према: Стјепану Пулишелићу, Политичке странке као фактор сувременог политичког система, Напријед, Загреб, 1971. стр. 198-199.

ности странке.⁵² Зато може да се разликује обично чланство које је неактивно и нема посебна задужења у странци и активисти за које само име каже да су активни јер имају веће обавезе и испуњавају посебне задатке. Активисти обављају страначке послове који се не поверавају обичном чланству и то могу бити активности на скупљању чланарине, разношењу страначких порука, продаји страначке штампе, држања говора на састанцима и сл.⁵³ Активисти се такође ангажују као спона између руководства и чланства и њихова улога је ту да приближе ставове руководства чланству, да посредују у њиховом тумачењу и објашњавању како би их чланство прихватало добровољно као ствар свог убеђења, а не као нешто што им се намеће мимо њихове воље.⁵⁴ Поред чланства, у свакој странци постоји и њено руководство – руководећи кадар који оличава странку и има највећу моћ и овлашћења у њој. Руководство странке чини њену елиту, један изражен слој партијских људи који су на челне функције у странци дошли избором од стране чланова. Ови највиши страначки органи су и вођство странке у политичком смислу мада може да се догоди да формално изабрани руководећи органи странке нису и њено стварно вођство уколико то вођство фактички пређе у руке других лица.⁵⁵ Ова руководећа структура странке се по правилу састоји из више органа који су хијерархијски повезани и граде једну пирамиду састављену од најнижих (локалних) органа на њеном дну па до највишег органа који стоји на врху те пирамиде. Политичке странке се обично декларишу као демократски устројене, у том смислу да су у њима и чланство и руководство равноправни и да сви заједно изграђују странку, њену политику и да сnose подједнаку одговорност за њен рад и спровођење њеног програма и политичке стратегије. Иако је формално тако, у стварности су странке сузиле свој унутрашњи живот и свеле га на сам партијски врх, једну мањину – партијску елиту која је најодговорнија и најпозванија да утврђује партијску политику и стратегију.

Ова тенденција прати развој свих модерних, и демократских и недемократских, странака и огледа се у централизацији страначког живота, бирократизму и успостављању строге хијерархије у односима партијског врха и чланства. Својевремено су марксисти доста критиковали

⁵² J. Blondel, Обични чланови, изабрани текстови, Наведено према: Стјепану Пулишелићу, Политичке странке као фактор сувременог политичког система, Напријед, Загреб, 1971. стр. 196.

⁵³ Др Радомир Д. Лукић, Политичке странке, БИГЗ, Београд, 1995. стр. 63.

⁵⁴ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 324.

⁵⁵ Др Радомир Д. Лукић, Политичке странке, БИГЗ, Београд, 1995. стр. 75-76.

такво стање у странци доказујући да је њена бирократизација озбиљан знак њеног унутрашњег кварења и одвајања од демократских интереса њеног чланства. Иако је ова критика бирократизма у странци и основана и пожељна, ипак је нереално одбацити чиновништво свуда па и у странци и њеном професионалном апарату управљања. У ствари, бирократизацију државе прати и бирократизација свих других организованих друштвених и политичких скупина јер је професионално чиновништво, односно стручно управљање, нужност и државног и друштвеног живота. Тај стручни, професионални (бирократски) елемент државне и партијске организације је нужно зло, нешто са чиме морамо да се помиримо, без чега не може нормално да функционише ни једна организована целина – политичка или државна организација. У прилог такве бирократије је својевремено био и наш Слободан Јовановић када је увиђао нужност бирократског елемента у држави, с тим да се противио да он освоји целу државу јер би бирократија тада постала њеним господарем и не би нико тада могао да је контролише. Умерено чиновништво је онај горњи слој без кога се ни једна држава не може културно развијати⁵⁶ и такво гледиште је данас преовладавало у односу на улогу и значај бирократског елемента у свакој организацији. Тако R. Michels закључује да се по угледу на организацију државе која захтева многобројну и рашчлањену бирократију нешто слично догађа и са странком у којој се такође развија страначки бирократизам и издваја једна олигархија, преуски круг управљача који у датом тренутку могу да супротставе интересе странке демократским интересима маса.⁵⁷ Оваква упозорења су корисна и за сваку странку (и државу) да не би склизнула у живо благо бирократизма и претворила се у секту која је сама себи циљ, а не средство за остваривање политичких интереса демократског друштва. Зато је важно да у политичкој странци (и свакој другој организацији) не завлада у потпуности бирократска рутина и формализам, да бирократски елемент не превлада у потпуности у њиховој организацији и не доведе до испољавања оних негативних последица и тенденција које су с правом критиковали сви искрени противници бирократизма, претераности бирократског на штету демократског елемента организације. Свака политичка странка подразумева организацију, постојање унутрашње структуре и изграђених односа и веза како између чланства, тако и самог чланства и руководећег кадра. Истина, партија у ширем смислу не мора да се иденти-

⁵⁶ Слободан Јовановић, Из историје политичких доктрина, Сабрана дела, том 9, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 389.

⁵⁷ Robert Michels, Бирократизам у странци, изабрани текстови, Наведено према: Стјепану Пулишелићу, Политичке странке као фактор сувременог политичког система, Напријед, Загреб, 1971. стр. 189.

фикује са организацијом и тада подразумева припадништво одређеном политичком и идејном покрету који окупља и активира људе око заједничких тежњи, идеја и проблема њиховог друштвеног и политичког живота.⁵⁸ Но уобичајено је, када се говори о странци, да се има у виду да је то организација (а не удружење) која је постављена на одређеним принципима и има своју организациону структуру и изграђеност. Унутрашња организација странке произилази из њене функције и улоге - њених практичних циљева и задатака⁵⁹ али зависи и од погледа и вредности људи који је сачињавају. Но више од свега она зависи од принципа који су усвојени и по којима је устројена. Ти принципи се углавном схватају као организационо питање и рад на тој унутрашњој организацији и изградњи странке се сматра као изузетно значајан политички и партијски рад коме се посвећују и посебни људи у странци. По правилу на свим важним партијским скуповима (конгресима и сл) поред разматрања питања политике и стратегије странке разматрају се и њена унутрашња питања везана за њену организациону изграђеност. Познато је да су нарочито марксистички инсистирали на овом питању организације, пре свих Лењин који је исковао паролу „Организовати се“ и који је био најодговорнији за стварање бољшевичке партије. Та партија је била школски пример чврсте, монолитне и дисциплиноване странке која је у пракси грубо злоупотребљена јер се њеном кривицом диктатура пролетаријата претворила у диктатуру партије и партијског вођства.⁶⁰ Политичке странке се углавном формирају у изборним јединицама а те јединице одговарају административној подели⁶¹ и поклапају се са постојећим административно-територијалним јединицама у држави. Зато су политичке странке подељене на организационе јединице, мање или веће односно шире или уже, и те јединице су организоване на територијалном принципу па је свака странка један систем тих територијалних јединица које се вертикално повезују у јединствену организацију.

У погледу организованости политичких странака, може да се разликује њихова унутрашња и спољна изградња или организација,⁶² при

⁵⁸ Видети: Проф. Јован Ђорђевић, Политички систем, Савремена администрација, Београд, 1988.

⁵⁹ Др Рајко Кузмановић, Упоредни политички системи, Нови Глас, Бања Лука, 1991. стр. 84.

⁶⁰ Ласло Секел, Комунизам и држава, Просвета, Београд, 1988. стр. 173.

⁶¹ Дан Гјанковић, Формална и стварна организација странака, изабрани текстови, Наведено према: Стјепану Пулишелићу, Политичке странке као фактор савременог политичког система, Напријед, Загреб, 1971. стр. 257.

⁶² Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. стр. 178.

чему ова унутрашња обухвата разгранату мрежу организационих облика, док је ова спољна једноставнија и односи се на парламентарну групу као специфичну организацију у парламенту. Ту парламентарну групу сачињавају посланици исте странке у парламенту и она се формира ради заштите страначких интереса и јединственог деловања и одлучивања страначких посланика у парламенту. Ове парламентарне групе су по својој чврстости и дисциплини јаче и од самих странака јер су уже тело па су тако изложене и већој политичкој одговорности и чвршћим везама са странком и њеним руководством. Међу овим парламентарним групама се посебно издваја институција страначког бича у Великој Британији где су посланици странке дужни да се строго поковавају одлучи парламентарне групе, спроводе њену вољу да не би били изложени строгом партијском кажњавању па и искључењу из странке. Овакву чврстину, дисциплинованост парламентарне групе и њену лојалност према странци осигурава и њена веза са страначким врхом јер је уобичајено да сам шеф странке буде и лидер ове парламентарне групе, односно опозиције у парламенту. У погледу унутрашње организације странке, у пракси се срећу њени разноврсни облици и модалитети. Свака странка (својим Статутом) на свој начин решава то унутрашње организационо питање, при чему у већини њих најнижу (основну) организациону јединицу представља основна организација која негде има и своје посебно име, различито од странке до странке.⁶³ Тако се у неким странкама ове основне организације зову одбором (комитетом), у другим секцијама а има и таквих где се називају ћелијом. Одбор је основна организација слабо организованих кадровских буржоаских странака које у ствари и немају посебну формалну организацију већ се више препознају по неформалном деловању њихових најутицајнијих чланова.⁶⁴ Први месни одбори странака су настали у Енглеској (касније и у САД) после изборне реформе од 1832. год. са задатком да надзиру бирачке спискове, да би се временом ширила њихова активност и на агитовање кандидата за избор у парламент па и на само њихово кандидовање после 1867. год.⁶⁵ За разлику од ових одбора који су слабо организовани, секције су масовне и добро организоване основне организације социјалистичких радничких странака. „Секција је организација масовне странке с великим бројем чланова, који су тачно одређени и добро организовани“.⁶⁶ У овим секцијама, захваљујући доброј организацији и уну-

⁶³ Др Радомир Д. Лукић, Политичке странке, БИГЗ, Београд, 1995. стр. 68.

⁶⁴ Ибид, стр. 70-71.

⁶⁵ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 348.

⁶⁶ Радомир Д. Лукић, Политичке странке, БИГЗ, Београд, 1995. стр. 72.

трашњој дисциплини, постиже се и одржава њихова сталност и редовно одржавање састанака и других облика страначке активности. У неким странкама постоје или, боље рећи, постојале су и ћелије и то је било карактеристично за организацију комунистичких партија из времена њиховог илегалног рада. Те странке су на почетку биле кадровске и прилагођене условима илегалног рада⁶⁷ да би се ширењем и јачањем своје активности све више омасовљавале и претварале у снажне и масовне странке. То је пре свега случај са комунистичким странкама у социјалистичким државама, које су ту постале владајуће и захваљујући агресивној пропаганди успеле да мобилишу у своје редове широке масе, од сељака до интелигенције. Све странке имају своје органе и руководства, од најнижих до највиших, почев од оних локалних преко регионалних, све до централног. Тако постоје разни локални (извршни) органи-комитети и сл, да би се над њима надграђивали они виши, све до централних (дирекција, бироа, централних комитета и сл.) који својим деловањем и руковођењем покривају територију, с тим да је највиши орган сваке странке њен конгрес. Он се одржава периодично (у времену између 1-4 године) и то ради разматрања важних партијских и политичких питања као и усвајање партијске стратегије и најважнијих партијских докумената и одлука. Њега сачињавају делегати из свих организационих делова странке који учествују у његовом раду, а по завршетку његовог рада (до следећег конгреса) највише руководство странке, њен централни орган чини председништво, секретаријат, дирекција, политбиро и сл. да би на самом врху био шеф странке као њен генерални секретар или председник.

5. ИДЕОЛОГИЈА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

Битно обележје сваке странке је да она изражава одређену политичку идеологију или да је њен носилац и по томе се оне међусобно највише разликују једна од друге. Осим политичких странака, идеологију имају и друге организоване скупине људи као што су класе, слојеви, групе па чак и сами појединци јер се и они разликују једни од других по томе какве идеје и ставове о различитим друштвеним и политичким питањима заузимају и заступају. Политичку идеологију треба разликовати од друштвене идеологије по томе што је ужа и односи се само на политичку стварност, док се ова, друштвена, односи и на друштвену стварност која је по природи шира и укључује у себи ову, политичку, као

⁶⁷ Ибид, стр. 73.

свој део или више или мање своју последицу.⁶⁸ Као и уопште, и идеологија политичке странке се одређује различито, при чему је то углавном један поглед на свет, систем идеја или уверења, погледа о политици и друштву, уређењу друштвених односа којима странка привлачи и окупља како своје чланове, тако и шире - своје симпатизере и истомишљенике. Проф. Лукић разликује идеологију у ширем и ужем смислу, при чему је у ширем смислу идеологија један целовит систем идеја, различит од других, док се у ужем смислу под њом подразумевају само они искази о свету (стварности) који су нетачни или, боље рећи, искривљени и изопачени.⁶⁹ Највише заслугом марксизма, идеологија је добила ово уже значење као искривљена свест или слика о друштвеној стварности; за марксисте то је искривљена и парцијална свест, нешто пре свега класно омеђено и одређено, стављено у функцију представљања одређених ужих класних интереса. Зато за њих идеологија не може да буде тачна нити да буде један целовит систем идеја и погледа на друштво и односе у њему. Без обзира на то да ли је идеологија тачна или не, да ли је облик искривљене или неискривљене свести, она је нужни пратилац савременог друштва које је политички организовано и не може да се замисли без политичке идеологије. Та политичка идеологија се пре свега везује за политичке странке које чине стуб савремене парламентарне демократије. Оне су носилац политичке идеологије као што је ова основа њихове (страначке) политичке делатности. Идеологија странке је одређена начелно, апстрактно као систем уверења или скуп начела и идеја о политичком уређењу друштва, организацији и функционисању државе као и правном и економском систему коме тежи једна друштвена или политичка скупина.⁷⁰ Овако одређена идеологија је различита од акционог програма који је практичан, окренут тренутним политичким интересима и потребама и као такав се састоји од конкретних мера и поступака које треба предузети да би се остварили они стратешки (идеолошки) циљеви странке који су постављени дугорочно јер је за њихово остварење потребно неко дуже време. Свака странка настоји да пропагира своју идеологију, да је шири и са њом придобија нове присталице, али и да тако анулира конкурентске идеологије. Тиме она остварује ширу или потпунију идеологизацију маса јер више или мање успешно своје идеолошке погледе намеће друштву као нешто општевердно, као образац општег веровања или убеђења. У жељи за што већим идеолошким успехом, странке не бирају средства, стварају

⁶⁸ Др Радомир Д. Лукић, Политичке странке, БИГЗ, Београд, 1995. стр. 130.

⁶⁹ Ибид, стр. 130.

⁷⁰ Драган М. Стојановић, Уставно право, Књига II, Свен, Ниш, 2003. стр. 177.

моћну пропагандну машинерију, троше огромна средства и енергију да би се допале што ширем кругу људи и придобиле их за своја идеолошка уверења. Од снаге и ширине идеолошког утицаја странке зависиће и њен политички успех и то да ли ће се наметнути као облик опште друштвене свести, а не као нешто што је у марксистичкој интерпретацији уско ограничено и у функцији једне уже друштвене групе, класе и сл. Да би идеологија странке постала општа и прихваћена од шире скупине људи, мора да буде прихваћена пре свега у самој странци. То значи да у самој странци мора да влада чврсто идеолошко јединство, да је само чланство чврсто везано за страначку идеологију и безрезервно верује у њу. Пракса показује да то није тако лако остварити јер та приврженост страначкој идеологији и опредељењима кореспондира са положајем члана у партијској хијерархији тако да су за њу чвршће везани руководиоци него обични чланови.⁷¹ Поред ширине деловања страначке идеологије, важан је и њен интензитет који се мери снагом идеолошке убеђености са којом чланови или други истомишљеници странке прихватају њену политичку идеологију. Ова идеолошка убеђеност страначких људи зависи пре свега од присног односа према странци. Та присност може да буде апсолутна, када рецимо члан осећа да припада странци (њеној идеологији) душом и телом, а може и да не буде таква, када себе не поистовећује тако дубоко са њом – не припада јој душом и телом.

6. ВРСТЕ СТРАНАЧКИХ СИСТЕМА

Као што постоје класификације и типологије политичких странака тако се деле и разликују и страначки системи. Док се политичке странке деле према бројним и разноврсним обележјима, дотле се код поделе страначких система углавном полази од броја политичких странака. Но осим броја странака, могу да се узму и нека друга мерила за разликовање страначких система, а једно од њих би било и положај политичких странака, њихов међусобни однос, као и однос према државним органима.⁷² Према мерилу броја странака, најчешће се истиче подела на једнопартијске, двопартијске и вишепартијске системе мада се срећу и нешто другачије поделе као она Дивержеова на двопартијске, тропартијске и четворопартијске, уз његову опаску да изнад овог прага никаква класифи-

⁷¹ Владимир Гоати, *Савремене политичке партије, компаративна анализа*, Београд, 1984. стр. 37.

⁷² Павле Николић, *Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд*, 1997. стр. 210-211.

кација није више могућа.⁷³ За неке писце опет број странака није једино и суштинско мерило за разврставање страначких система па зато инсистирају и на неким допунским. Тако Ђ. Сартори полази и од броја странака али и темељних циљева партијског ангажмана⁷⁴ па даје једну доста разрађену и проширену поделу која је у стању да обухвати богату и разноврсну политичку праксу. Он у својој класификацији разликује: једнопартијске системе; системе са хегемонистичком партијом; системе са преобладавајућом партијом; двопартијске системе; системе са ограниченим плурализмом; системе са екстремним плурализмом и атомизоване системе.⁷⁵ Овај Сарторијев приступ је занимљив у томе што постојећу поделу страначких система допуњује тако што у једностраначке системе сврстава и системе са хегемонистичком и системе са преобладавајућом странком, док вишестраначке системе рашчлађава на системе са ограниченим плурализмом и системе са екстремним плурализмом, док би атомизовани системи били један спецификум, нешто што по Сарторију означава „тачку где више нема потребе за прецизним бројањем, тј. праг изнад кога је број партија – да ли 10,20 или више – од малог је значаја.”⁷⁶ Постоје и такве поделе страначких система које уз ову основну, уобичајену (на једностраначке, двостраначке и вишестраначке) укључују и систем са доминантном странком као четврти систем, док у оквиру двостраначког система разликују строги и гипки двопартизам (бипартизам) а код вишестраначког система: строги гипки и умерени вишепартизам.⁷⁷

За проф. Р. Лукића ова уобичајена подела страначких система није добра или прецизна или, боље рећи, она је по њему последица једне непрецизности пошто се разлика међу системима не поклапа са разликом с обзиром на број странака. Зато предлаже да не треба поћи од мерила броја странака, него од тога да ли има опозиције или не па зато сматра да треба супротставити системе с опозицијом и системе без ње.⁷⁸

Узимајући у обзир сва могућа мерила за разликовање страначких система, чини се да је најбоља она класификација која полази од броја политичких странака и при томе узима у обзир и постојање опозиције. Тако

⁷³ Владимир Гоати, „Избори у СРЈ од 1990-1998., воља грађана или изборна манипулација“, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 1999. стр. 52.

⁷⁴ Јован Комшић, Теорије о политичким системима, Институт за друштвене науке, Београд, 2000. год. стр. 379.

⁷⁵ Др Владимир Гоати, Савремене политичке партије, компаративна анализа, Београд, 1984. стр. 235.

⁷⁶ G. Sartori, „Parties and Party Systems“, A. Framework for Analysis, 1976. Наведено према: В. Гоатиу, Политичке партије, Енциклопедија политичке културе, оп.цит. стр. 855.

⁷⁷ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 211.

⁷⁸ Др Радомир Д. Лукић, Политичке странке, БИГЗ, Београд, 1995. стр. 156.

би се, по том комбинованом (мешовитом) критеријуму, разликовали једностраначки, двостраначки и вишестраначки системи, с тим да неки од њих могу бити с опозицијом или без ње.

а) Једностраначки системи су они у којима постоји само једна странка – она је на власти, и у условима њеног политичког монополизма је искључено постојање било какве опозиције. Сама та чињеница да у њему нема опозиције, дисквалификује овај систем и чини га недемократским. Ови системи су карактеристични за земље где влада диктатура или ауторитарни режим који се ослања на доминацију водеће странке. Оваква власт једне странке може да произилази из устава или да буде фактички успостављена,⁷⁹ при чему може да се спроводи као гола диктатура или да има одређену демократску фасаду. Тада се спроводе формални избори који ништа не доносе јер не постоји странка у опозицији која може евентуално да победи на изборима и истисне водећу странку из монопола власти. Једностраначке системе су практиковале и социјалистичке (комунистичке) државе где је била успостављена диктатура комунистичке партије која је трајала деценијама – све до краха социјализма - и коју ни једна друга политичка снага у земљи није могла озбиљније да угрози или сруши. Овакви системи су примењивани и у већини афричких земаља које су под окриљем једне националне партије започеле национално-ослободилачку борбу и успешно извеле до краја деколонизацију и ослобођење од колонијалних метропола.

б) Двостраначки системи постоје у земљама где се само две странке боре за освајање власти и на њој се и наизменично смењују. Велика Британија је најбољи пример земље са двостраначким системом мада постоје и такви двостраначки системи где поред две главне, водеће странке има и других, мањих, с тим да су оне маргиналног значаја јер не могу да победе на парламентарним изборима и самостално образују владу. У двостраначком систему са две главне странке примењују се избори са релативном већином који изразито привилегују победничку странку на изборима јер јој дају „све“ (мандате) док су неправедни у односу на другу (друге) странку која не добија „ништа“. Овај систем зато иде на руку јаким и великим странкама а елиминише оне мале које саме не могу ништа да учине на изборима или то евентуално могу само ако се удруже да би победиле ону најјачу странку. Но, и у таквом двостраначком систему где има више од две странке, те друге (остале) су мање, од маргиналног значаја па се и ту практично остварује двостраначки систем са две највеће и најјаче странке, какав је рецимо случај са демократском и републиканс-

⁷⁹ Др Радомир Д. Лукић, Политичке странке, БИГЗ, Београд, 1995. стр. 156.

ком у САД или конзервативном и лабуристичком у Великој Британији. Само изузетно, у случају политичке равнотеже двеју водећих странака, она трећа-мања, може да одигра значајну улогу приклањајући се једној или другој водећој, да би нека од њих победила и постигла парламентарну већину. То је тзв. систем „две и по странке“, као једна варијанта двостраначког система која је пре свега карактеристична за Немачку где је дуго времена улогу тог „језичка“ или коалиционог партнера играла Либерална партија да би је данас у томе заменила странка „зелених“. У односу на једностраначки систем, овај двостраначки је демократски јер грађанима нуди могућност да се на изборима одреде између две политичке опције и он функционише у земљама политичке (парламентарне) демократије где се спроводе фер и демократски избори. Поред овог система „две и по странке“, разликују се као варијанте двостраначког система и чисти двостраначки системи као и непотпуни или псеудодвостраначки систем.⁸⁰ Чисти двостраначки систем је карактеристичан за земље где је бирачко тело практично подељено на два дела – политичке странке око којих се групише политички живот и води политичка и страначка борба.⁸¹ За овакав двостраначки систем (какав је рецимо британски) важно је да се каже да он обезбеђује јаку и стабилну владу ослоњену на хомогену већину у парламенту, али уз постојање јаке и хомогене опозиције. Лажни или псеудодвостраначки систем постоји тамо где унутар две водеће странке не постоји кохезија и чврста страначка дисциплина потребна за успостављање парламентарне већине, што је, рецимо, случај са САД где две водеће странке, републиканци и демократе, не успевају да створе стабилну парламентарну већину, односно лојалност својих посланика у Конгресу.⁸²

в) Вишестраначки системи се одликују постојањем већег броја политичких странака које учествују у политичком животу, борби за освајање и вршење власти. У зависности од броја странака које учествују у борби за власт, може да се говори о трипартизму, квадрипартизму односно полипартизму, што значи да вишестраначки систем постоји са најмање три па и више странака чији крајњи број није ограничен. И овај вишестраначки систем је демократски по свом карактеру јер омогућује бирачима да се различито опредељују, изјашњавају унутар једне широке лепезе политичких програма и идеологија, а уз то дозвољава и постојање бројне и јаке опозиције. Због постојања бројних странака, у вишестранач-

⁸⁰ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 317.

⁸¹ Ибид, стр. 317-318

⁸² Ибид, стр. 318.

ком систему се тешко постиже парламентарна већина а то онда утиче и на нестабилност саме владе која произилази из таквог шароликог парламентарног миљеа. Ради саме демократичности и заступљености и већине и мањине у парламенту, у овом вишестраначком систему се примењују пропорционални избори који омогућују да свака странка (листа) добије у парламенту број посланика сразмеран њеној изборној снази, добијеним гласовима на изборима. Као и код других система, и у овом, вишестраначком, се разликују његови бројни облици и модалитети од којих се нарочито издвајају интегрални или чисти вишестраначки систем, поларизовани вишестраначки систем и вишестраначки систем са доминирајућом политичком странком.⁸³

Интегрални или чисти вишестраначки систем постоји тамо где од више политичких странака ни једна не може да обезбеди више од 30% гласова на изборима па се до већине у парламенту (и владе) долази путем образовања страначких коалиција.⁸⁴

Поларизовани вишестраначки систем је такав систем где се више политичких странака групишу око два страначка блока који воде страначку борбу, било за освајање парламентарне већине или бојкотавања избора.⁸⁵

Вишестраначки систем са доминирајућом политичком странком, само име каже, постоји тамо где се између бројних странака издваја једна која је надмоћнија (доминира) у односу на друге и која је у стању да на изборима постигне апсолутну већину или близу те већине.⁸⁶ То је, рецимо, случај са демохришћанима у Италији (60-их година XX века), социјалистима у нордијским земљама, конзервативцима у Јапану или деголистима у Француској (такође 60-их година XX века).⁸⁷ Иако је без сумње демократски, вишестраначки систем има ту ману што тешко постиже парламентарну већину и то путем политичких савеза или коалиција више странака који су често крхки и краткотрајни па су зато и владе које произилазе из њих исто тако слабе и нестабилне. Због слабе парламентарне већине која стоји иза влада, оне су у честој кризи или падају, а како каже проф. Драган М. Стојановић, „ванредни избори више замарају бираче, него што политичку ситуацију чине једноставнијом“.⁸⁸

⁸³ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. стр. 320.

⁸⁴ Ибид, стр. 320.

⁸⁵ Ибид, стр. 320.

⁸⁶ Ибид, стр. 320.

⁸⁷ Ибид, стр. 320.

⁸⁸ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. стр. 176.

7. ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ У СРБИЈИ

За политичку стварност Републике Србије, као и саме бивше Титове (СФРЈ) Југославије, све до краја 80-тих година XX века може да се да општа, заједничка оцена да су то биле партијске државе са класичним једностраначким системом. Како примећује В. Гоати, у раздобљу од 1945-1990. године политичку организацију СФРЈ су обележиле диктатура пролетаријата и демократски централизам, с тим да је овом диктатуром практично елиминисана могућност настанка других политичких странака па је тако потврђен и обезбеђен монополски положај КПЈ.⁸⁹

Партија је представљала једину институцију комунистичког режима, док су и сама држава али и синдикат, друштвене и масовне организације схваћени као трансмисије односно елементи саме партије.⁹⁰ Истина, настанак ове друге Југославије (и Србије у њеном саставу) је карактерисало формално признање вишестраначког система па донекле и обнављање рада неких политичких странака које су деловале или самостално или су биле укључене у Народни фронт као општеполитичку и општенародну организацију. Тада, дакле, формално није проглашен монопол КПЈ и њена једнопартијска диктатура, али је у целини став водећих политичких снага земље (оличених у КПЈ) према постојању вишестраначког система био негативан.⁹¹ За то није постојала основа у првом Уставу од 1946. који је формално прокламовао слободу удруживања,⁹² али друштвена и политичка атмосфера у земљи није била наклоњена тим другим странкама које су се тада формално регистровале или су наставиле са деловањем, онакве какве су биле из времена предратне краљевске Југославије. У ствари, иза привидне толеранције КПЈ се крила њена права намера да ликвидира страначки плурализам и наметне своју диктатуру. То се видело пре свега из неслућеног јачања и ширења КПЈ, њене партијске мреже, али и сталног, фактичког ометања, онемогућавања рада постојећих политичких странака – њиховог шиканирања, прогањања, хапшења и осуђивања њихових лидера, отежавања објављивања њихових партијских листова, њиховог спаљивања и сл.⁹³ Овај фактички однос нетрпељивости

⁸⁹ Владимир Гоати, Партије Србије и Црне Горе у политичким борбама од 1990. до 2000. г. Контеко, Подгорица, 2000. стр. 20.

⁹⁰ Ибид, стр. 20.

⁹¹ Војислав Коштуница и Коста Чавошки, „Страначки плурализам или монизам, Привредно-правни приручник, Београд, 1990. стр. 51 и даље

⁹² Видети: чл. 27. Устава ФНРЈ од 1946.год.

⁹³ Војислав Коштуница и Коста Чавошки, „Страначки плурализам и монизам“, Привредно-правни приручник, Београд, 1990. стр. 65, 88, 97, 109 и даље

према другим политичким странкама је добио и своју формалну потврду у виду званичног политичког става партије а то је био онај тврди, ортодоксни, бољшевички став о доминантном положају и улози КПЈ и неоправданости постојања и деловања других политичких странака. Тако је у пракси дошло до убрзаног гашења и замирања активности других странака мада тада нису донети или доношени никакви правни акти о забрани или престанку постојања тих странака. И каснији социјалистички уставни су формално гарантовали слободу удруживања грађана ради остваривања њихових политичких интереса, али је то било обично политичко лицемерје јер су све те друге странке биле буквално протеране са политичке сцене социјалистичке Југославије. Негативан став државног и партијског руководства према вишестраначком систему није се променио ни после Шестог конгреса партије, када су најављиване крупне промене у њеном деловању у смислу тога да ће бити све мање фактор власти, а све више фактор усмеравања друштва. Но и после таквих звучних најава и обећања да СКЈ више неће имати руководећу улогу, ништа се није битно променило јер је и у новим условима партија задржала и водећу улогу авангарде друштва“ у усмеравању и развијању социјалистичке свести.“⁹⁴ Овакве промењене формулације су биле пука игра речи и обична бесмислица јер је партија (СКЈ) и даље била снажно оружје радничке класе и њене диктатуре. Сумирајући политичку и партијску стварност друге Југославије, може да се закључи да је у целом том периоду до краја 80-тих година XX века суверено владала једна странка – СКЈ - и био осигуран њен доминантан положај и водећа улога у усмеравању друштвених и политичких токова живота земље. Партија је концентрисала у своје руке целокупну друштвену и политичку моћ, ставила под своју контролу и саму државу и читав механизам власти и управљања и наметнула им своју идеологију.

До радикалних промена у односу на вишестраначки систем долази крајем 80-их година XX века са процесом распада (конфедерализације) југословенске (СФРЈ) државе који је пратио и процес распада неприкосновеног СКЈ. Уместо јединствене политичке организације, какав је био СКЈ, на тлу нове, треће Југославије и њених федералних јединица – Србије и Црне Горе настале су бројне и различите политичке странке. Док је Савез комуниста – покрет за Југославију био бледа копија некад моћне комунистичке партије и очајнички вапај југоносталгичара, то не може да се каже за реформисане комунисте Србије и Црне Горе. У Србији су комунисти у лику СПС-а побеђивали на свим републичким парламентар-

⁹⁴ Видети: Програм СКЈ усвојен на Седмом конгресу СКЈ

ним изборима (1990., 1992. и 1993.) а то исто у Црној Гори су чинили комунисти у лику ДПС-а, како на републичким парламентарним изборима (1990, 1992, и 1996) тако и на изборима за савезни парламент (маја 1992, децембра 1992. и новембра 1996).⁹⁵ Овакав успех реформисаних комунистичких странака у трећој СР Југославији је био последица преживеле политичке елите из претходних времена, односно чињенице да су на кључним местима у државној администрацији, војсци, јавним предузећима, државним медијима и сл. остали комунистички кадрови из претходног, комунистичког раздобља.⁹⁶ За овај југословенски вишестраначки систем је карактеристично да се легализација политичких странака одвијала етапно – прво у републикама где су доношени закони о политичким организацијама (1990.) да би крајем јула 1990. год. био донет и савезни закон.⁹⁷ У ствари, у време када је настала СР Југославија, на тлу њених федералних јединица су већ оформљене бројне политичке странке, од реформисаних савеза комуниста па до потпуно нових странака и покрета.⁹⁸ Основу за успостављање вишестраначког система у СР Југославији је дао њен Устав од 1992. године у чл. 14, предвиђајући да је политички плурализам услов и јемство политичког поретка СРЈ,⁹⁹ а у републикама чланицама њихови устави, зајемчујући слободу политичког, синдикалног и другог удруживања и деловања и то без одобрења, уз упис код надлежног органа.¹⁰⁰ Осим што су гарантовали ову слободу политичког удруживања – и бивши савезни као и српски устав од 1990. године су садржавали одредбе о забрани деловања политичких странака чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, нарушавање територијалног интегритета земље, кршење зајемчених слобода и права човека и грађанина као и у случају изазивања и подстицања националне, расне и верске нетрпељивости или мржње. У Србији и по новом Уставу од 2006. године (као и у оном бившем од 1990. године) одлуку о забрани рада политичких странака доноси њен Уставни суд и на основу ње се такве странке бришу из регистра политичких организација. Ближе и потпуније регулисање материје политичких странака (оснивање, статус, финансирање и др) је препуштено законима – како бившем савезном од 1990. год. тако и републичком, донетом већ 1990. год. и касније. И бивши савезни закон,

⁹⁵ Владимир Гоати, Партије Србије и Црне Горе у политичким борбама од 1990. до 2000. Контеко, Подгорица, 2000. стр. 26.

⁹⁶ Ибид, стр. 27.

⁹⁷ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 220.

⁹⁸ Ибид, стр. 220.

⁹⁹ Видети: чл. 14, 41, и 42. Устава СР Југославије од 1992. год.

¹⁰⁰ Видети: чл. 44. Устава Р. Србије од 1990. и чл. 40. Устава Републике Црне Горе од 1992.

као и актуелни српски закони о политичким организацијама предвиђа либералан систем настанка странака без административног одобрења а уз упис код надлежног министарства правосуђа. Тако политичку странку може основати најмање 100 пунолетних лица,¹⁰¹ (што се у пракси показало као нерационално решење које је изазвало праву поплаву политичких странака на политичкој сцени Републике Србије и која се новим Законом о политичким организацијама мора променити) с тим да за оснивање странке морају да буду испуњени и одређени формални услови за упис странке у регистар политичких организација, о чему је надлежни орган дужан да изда решење. Тај орган неће извршити упис у регистар странке ако нису испуњени услови тражени законом – када, рецимо, није донет акт о оснивању политичке организације или он не садржи све потребне елементе.¹⁰² Уписом у регистар странка стиче својство правног лица и отпочиње своју делатност на територијалном принципу, с тим да се финансира из различитих извора. Због значаја политичког организовања и деловања, још је бивши Устав СРЈ од 1992. године тражио да ти извори прихода буду доступни увиду јавности,¹⁰³ с тим да се то питање финансирања странака ближе и потпуније регулише посебним законом.

Тако Закон о финансирању политичких странака Републике Србије из 2003. године предвиђа да се средства за финансирање страначких активности могу стицати из јавних и приватних извора, при чему би ове јавне чинила средства из буџета Републике, аутономне јединице или локалне самоуправе, док би приватне изворе чиниле чланарине, прилози правних и физичких лица, приходи од промотивних активности странака, од њихове имовине као и легати.¹⁰⁴ Тако, је рецимо из јавних извора за ове намене предвиђено 0,15% републичког буџета и та средства се у висини од 30% распоређују једнако на оне странке које имају посланике у републичком парламенту док се остала средства у износу 70% распоређују на странке сразмерно броју освојених посланичких мандата. Сличан принцип је примењен и код расподеле средстава из буџета аутономне јединице или јединица локалне аутономије за финансирање странака у тим јединицама.¹⁰⁵

¹⁰¹ Видети: чл. 5. став 1. Закона о политичким организацијама „Сл. гласник РС“ бр. 37/90 и „Сл. гласник РС“ бр. 30/92.

¹⁰² Видети: чл. 5. став 3. Закона о политичким организацијама Републике Србије бр. 37/90

¹⁰³ Видети: чл. 41. став 2. Устава СР Југославије од 1992. год.

¹⁰⁴ Видети: чл. 4. Закона о финансирању политичких странака „Сл. гласник РС“ бр. 72/2003.

¹⁰⁵ Видети: чл. 4. Закона о финансирању политичких странака „Сл. гласник РС“ бр. 72/2003.

ГЛАВА ЧЕТВРТА

ПАРЛАМЕНТ

У модерној држави власт је тако организована да за сваку посебну функцију власти постоји и посебан орган који је врши. Таква организација државне власти је у складу са Монтескијеовом доктрином о подели власти. Овај велики политички филозоф је међу првима био свестан опасности уједињавања (концентрације) власти у руке истог човека или тела. Захваљујући овој доктрини, законодавну власт врши посебно тело или орган и та власт је по својој природи организована колегијално. Њу не врши појединац, него колектив и то произилази из саме природе законодавне власти која не решава појединачне случајеве, него путем размишљања (резоновања) изналази општа правила понашања по којима поступају и остале власти. Но у епохи апсолутне монархије није било тако, већ је и ту власт (као и остале) вршио један орган – монарх који је био апсолутни господар и ником није одговарао. Данас више нема таквих монархија, већ уставних (ограничених) и у њима, као и у републикама, законодавну власт врши један колектив, тело у коме су сви равноправни и у коме (како каже Слободан Јовановић) мишљење једног вреди као и мишљење другог.¹ Пошто се у законодавном телу као једном колегијалном органу говори и расправља, тако се и дошло до парламента. Тај назив потиче од латинске речи *parlare*, што значи говорити. И данас, када се помиње законодавно тело, најчешће се употребљава овај назив мада се често среће и назив скупштина или народно представништво и сл. Дилему да ли парламент треба да буде професионализован (као управа и судство) или не, наш Слободан Јовановић решава у корист његовог лаичког састава. Иако би са становишта успешности ове власти можда било боље да парламент буде стручно и професионално тело, он је ипак састављен од изабраних

¹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 350.

представника да би се спречила потпуна бирократизација државног апарата. Иако неопходан у државној организацији, бирократски елемент може да буде и опасан уколико захвати целу државу јер тада бирократија постаје сама себи сврха – господар, а не слуга државе.² Зато се законодавна власт не поверава стручњацима (правницима), него простом народу па у парламент улазе људи из народа који воде рачуна да у закон не уђе нешто што се противи здравом разуму и осећању правичности код обичних људи.³

1. ПОРЕКЛО И НАСТАНАК ПАРЛАМЕНТА

Парламент потиче из Енглеске и настао је из дуге (вековне) борбе племства за ограничавање владаревог апсолутизма и учешће у власти уз њега или поред њега. Та борба је започета још 1215. год. када је крупно племство и свештенство приморало краља Јована без Земље да изда Велику повељу о слободама и призна поред себе још једну власт – један сабор архиепископа, опата, грофова, великих барона и других непосредних вазала круне. Овај сабор феудалне властеле – племства и свештенства ограничио је владара у финансијској (пореској) власти јер је Повељом био овлашћен да даје сагласност на установљивање нових дажбина које би владар разрезао својим вазалима.⁴ Са овим општим саветом краљевства – телом састављеним од највишег племства и свештенства - зачета је пракса саветодавних тела које је краљ сазивао и на чије савете или помоћ се ослањао у доношењу својих важних одлука. Тако је у Енглеској већ средином XII века сазвано прво представничко, односно саветодавно тело под називом Велики савет (Magnum concilium) које је имало да пружа помоћ, односно даје савете владару у многим државним (краљевским) одлукама, а пре свега је то било саветодавно тело монарха у законодавним стварима.⁵ У почетку је Велики савет био састављен из највишег племства и црквених великодостојника (барона и прелата), да би се временом његов састав проширио обухватањем и представника грофовија

² Ибид, стр. 278

³ Ибид, стр. 278

⁴ Видети: чл. 15. Велике повеље о слободама из 1215. год. објављена у књизи др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права седмо издање, Савремена администрација, Београд, 1992. стр. 189-190

⁵ Миодраг Јовичић, Велики уставни системи елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 21.

и градова са повељама као и представника нижег племства.⁶ Тако се и дошло до првог парламента, тзв. Парламента узора (Model parliament) који је сазван давне 1295. год. да би крајем XIX века енглески парламент добио коначну физиономију поделом на Горњи дом и Доњи дом (Дом комуна). Тако је енглески парламент прошао свој пут развоја од чисто племићке скупштине па до представничког органа – народног представништва (у правом смислу те речи) у коме су били заступљени сви друштвени слојеви, а пре свега онај најважнији који је чинило грађанство. Док је у почетку парламент имао само финансијску (пореску) власт, временом се његова улога ширила и на законодавне ствари па је постао и законодавни чинилац, уз краља. Та законодавна власт парламента се развила из његовог права молбе и жалбе које је примао од грађана у вези са разним злоупотребама власти, неправедног суђења и сл. и које некад нису могле другачије да се реше сем законима.⁷ Уз то, краљ је био принуђен да прихвати улогу парламента у законодавству јер је само тако могао да дође до све већих прихода разрезавањем нових пореза на вазале, односно грађанство. Док је раније законе доносио сам или на молбу парламента, сада (по девизи „да нема опорезивања без представништва“) парламент више није молио краља за то, него му је подносио готов законодавни предлог који је овај имао само да прими или одбаци.⁸ Тако је енглески парламент (пре свега Дом комуна) крајем XIV века постао формални учесник у законодавству уз краља да би та његова законодавна улога све више јачала и од XV века га учинила главним законодавцем.⁹ Од тада је улога краља у законодавству све више слабила да би славна револуција од 1688. год. окончала сукоб између краља и Парламента у корист овог последњег. Од тада Парламент постаје неприкосновен у законодавству, слободан да доноси законе какве хоће – носилац суверености, док краљ више није могао да обуставља законе и спречава њихову примену.¹⁰ Према томе, у Енглеској, Парламент је у борби са краљем стекао законодавну власт која се окончала Револуцијом од 1688. год. која је свргла са власти династију Стјуарт. Са падом Стјуарта краљ је изгубио законодавну власт али и моћ уопште јер од тада и њега везује закон као и сваког обичног

⁶ Ибид, стр. 22.

⁷ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 28.

⁸ Ибид, стр. 281.

⁹ Миодраг Јовичић, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 23.

¹⁰ Ибид, стр. 24.

грађанина, док је парламентарно законодавство постало искључиво, политичкујући оно раније, краљевско.

2. ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА

Положај и улога парламента у уставном и политичком систему једне земље умногоме зависе од природе и обима, односно садржине његове надлежности. Сасвим је разумљиво да, уколико парламент има у својим рукама шире и важније надлежности, да ће и његов положај у систему да буде јачи, чвршћи а улога значајнија и обрнуто. Зато надлежност изражава и гарантује уставни положај парламента. Она је скуп права и средстава на основу којих се материјализују уставне поставке о положају скупштине или, како каже проф. Јован Ђорђевић, у надлежности се открива и проверава материјална, политичка и функционална вредност положаја Скупштине (парламент).¹¹ Или, још једноставније речено, надлежност представља садржину улоге и рада парламента.¹² Из тог разлога сви уставни настоје прецизно да одреде надлежност парламента и то пре свега навођењем послова или функција преко којих се остварује. Тако у надлежност парламента стандардно спадају следећи послови или функције:

а) Уставотворна функција

То је функција одлучивања о промени устава и она подразумева не само право на доношење уставних амандмана или ревизију устава, него и право доношења новог устава. Устав се често схвата и као основни закон сваке земље па се у ширем смислу изједначава и са самим законом. Може да се каже да парламент врши и једну и другу власт – и законодавну и уставотворну - с тим што остваривање уставотворне функције, било у њеном парцијалном или потпуном (доношење новог устава) облику, подразумева посебан и квалификован поступак који је тежи и другачији од онога поступка по коме парламент доноси обичне законе. Та сложеност процедуре у којој се одлучује о уставу изражава се у начину одлучивања парламента (његових домова) о уставној промени као и већини која се тражи за изгласавање уставне промене. У већини устава је прихваћено решење да се одлука о његовој промени усваја од стране парламента

¹¹ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 475.

¹² Ибид, стр. 475.

(скупштине) и његових домова, и то посебном већином.¹³ Дакле, парламент је свуда носилац уставотворне функције без обзира у ком облику је остварује и да ли сам или уз помоћ или учешће још неких политичких институција. У теорији и уставној пракси се познаје и такво решење где је уставотворна функција комбинација посебно изабране за ту сврху уставотворне скупштине или редовне скупштине и референдума, односно непосредног учешћа грађана у потврди изгласаног устава. Такав обавезни референдум при одлучивању о промени устава познају многе државе као рецимо Швајцарска,¹⁴ али и Јапан, Уругвај и др. државе а то важи и за нашу Републику Србију. Њен бивши Устав од 1990. године се мењао на тај начин јер је акт о промени Устава био коначно усвојен тек када га грађани Србије потврде на референдуму, а и нови Устав од 2006. године се изузетно мења путем референдума уколико се акт о његовој промени односи на случајеве који су таксативно наведени у самом Уставу.¹⁵ Наиме, српским Уставом од 1990. је предвиђено да Народна скупштина Републике Србије усваја акт о промени устава двотрећинском већином од укупног броја народних посланика и ставља га на републички референдум, и то накнадни ради његовог потврђивања. Тако се акт о промени устава Републике Србије сматра коначно усвојеним када га на републичком референдуму потврди и за њега се изјасни више од половине укупног броја бирача.

Осим парламента (редовне скупштине), о промени устава може да се одлучује и од стране посебно за ту сврху изабране уставотворне скупштине.¹⁶ Ову праксу коришћења уставотворне скупштине познају поједине државе, као САД, мада се она данас ређе среће. Својевремено први устав ФНРЈ од 1946. год. је донет од стране посебне Уставотворне скупштине која се осим назива није разликовала од редовне скупштине и која (није била распуштена) је сопственом одлуком постала редовна скупштина.¹⁷

¹³ Др Миодраг Јовичић, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977. год. стр. 86.

¹⁴ Видети: чл. 120. Устава Швајцарске конфедерације од 1874. објављен у књизи др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992. год. стр. 347.

¹⁵ Видети: члан 133. став 2. Устава Републике Србије од 1990.год. „Службени гласник Републике Србије“, бр. 1. од 28. септембра 1990. год. и члан 203. став 6. Устава Републике Србије од 2006. „Сл. гласник РС“ 98/2006

¹⁶ Др Миодраг Јовичић, О уставотворној скупштини уопште и њеном сазивању у нас данас, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1-3/1996. Београд, стр. 284.

¹⁷ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 476.

б) Законодавна функција

Законодавна функција се сматра традиционално основном и најважнијом функцијом парламента па се по њој он назива и законодавно тело. Истина, парламент не врши само ту функцију, не исцрпљује се у њој, нити искључиво он доноси прописе општег карактера јер таква општа правила или, боље рећи, законе у материјалном смислу доносе и извршни органи власти – влада у облику својих уредби. Но, без обзира на то, парламент (скупштина) се не може замислити без законодавне функције и она је гаранција и самог његовог положаја у уставном и политичком систему сваке земље. Ипак треба рећи да је за модерне парламенте карактеристично извесно слабљење њихове нормативне функције и јачање нормативне функције извршне власти. Нарочито данас влада постаје моћна и утицајна у свим сферама друштвеног живота, па и законодавству, добијајући све веће законодавне компетенције са којима се меша у друштвени живот и његову регулативу. То се оправдава и објашњава разлозима динамичног друштвеног живота и потребом да се брзо интервенише у разним друштвеним сферама, посебно економској, зашта се извршна власт (пре свега влада) показује као подеснија од законодавне власти. Такво замењивање улога није добро јер слаби правну државу и ауторитет закона пошто је само закон темељ правне државе док су уредбе један сурогат који је нужно зло онда када парламент не може да се сазове и одлучује.¹⁸ Уредбе чине стање мање стабилним него када се влада законима. Због све већег мешања извршне власти у нормативну сферу и регулативу, данас се често чују резигниране тврдње да парламент више и није право законодавно тело, да не врши законодавну власт, већ да има само власт расправљања – да расправља. Та расправљујућа власт парламента се састоји у оспоравању или приговарању актима и мерама извршне власти јер је та власт (пре свега влада) инспиратор, односно иницијатор највећег броја одлука и прописа које доноси парламент. Тешкоћу у разграничавању законодавне и извршно управне власти у нормативној сфери ствара и чињеница да сваки предмет може бити регулисан како законом, тако и уредбом пошто (како каже Слободан Јовановић) устав није повукао границу између ових власти и одредио који предмети могу бити регулисани законом а који уредбом.¹⁹ То да се нешто регулише уредбом само ако о

¹⁸ Слободан Јовановић, Нестајање закона, Српски књижевни гласник, књига 2, бр. 1, Београд, 1921. стр. 510.

¹⁹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 208-209.

томе није донет закон – ако није законом уређено, није довољно да би ограничило експанзију извршне власти у законодавству и зато би ове власти требало да се стриктно разграниче, да се одреде предмети који се никако не могу регулисати другачије осим законом. Не само директно, него и посредно, извршна власт се меша у законодавство тиме што може да одложи доношење и примену једног закона путем тзв. одлажућег (суспензивног) вета које припада шефу државе. Извршна власт такође ко-чи законодавну власт парламента и тиме што може да одлаже доношење уредби за извршење закона које су нужна претпоставка за примену већине закона. Но, парламент се данас свакако све више ограничава у вршењу законодавне власти тако што више не влада свим фазама законодавног поступка јер није једини и искључиви носилац законодавства. Парламент више не контролише све фазе законодавног поступка – од иницијативе преко расправљања до усвајања закона - јер га у том послу све више ограничава извршна власт и то пре свега у фази законодавне иницијативе јер је у земљама са парламентарним режимом (пре свега Великој Британији) влада данас главни предлагач закона.

в) Буџетска функција

Ово је традиционална и најстарија функција парламента јер је он из ње и настао, пре свега у Енглеској. Зато су ти први парламенти више личили на племићке скупштине чији је задатак био да ограничи монархову фискалну власт тако што ће одобравати нове порезе које он разрешује на феудалну властелу. И касније се наравно, парламент није одрицао ове функције, тако да је доношење буџета и закона о његовом извршењу основни услов функционисања како парламента, тако и самог парламентарног режима. Буџет је моћно средство контроле парламента над владом и битан инструмент који покреће у дејство механизам парламентарног система а пре свега изазива парламентарну одговорност владе. Наиме, преко буџета (његовог усвајања) извршна власт – пре свега влада - се ставља под контролу парламента и то тако што овај може да одбаци буџет и да владу остави без законских средства за њено функционисање, чиме се она онеспособљава за вршење својих функција.

**г) Расписивање референдума, давање амнестије,
одлучивање о рату и миру и међународним односима**

Парламент расписује и спроводи референдум ради изјашњавања о виталним (државним) питањима и интересима којих је данас у условима модерног демократског живота све више. Тај референдум може бити или обавезан или факултативан или да се примењују и један и други, као код нас у Србији, по њеном бившем Уставу од 1990. године, док нови Устав од 2006. године пледира за факултативни (необавезни) референдум који Народна скупштина расписује (о питањима из своје надлежности) онда када то захтева већина свих народних посланика или најмање 100.000 бирача.²⁰

Парламент данас располаже и судским (квазисудским) овлашћењима, меша се и у судске ствари, што по начелу строге поделе власти не би смео да чини јер су законодавство и судство посебне и одвојене власти. Тако он даје амнестију (amnestia) неодређеној групи лица, даје ослобођење од гоњења или их потпуно или делимично ослобађа од извршења казне (замена изречене казне неком блажом) као и што им и брише осуду и укида правне последице осуде.²¹ Према важећем Уставу и другим прописима,²² то овлашћење има и наша Народна скупштина Републике Србије и треба га разликовати од помиловања јер док се амнестија даје законом, докле је помиловање акт шефа државе – код нас председника Републике којим се поименично одређено лице ослобађа од гоњења, потпуно или делимично ослобађа од извршења казне (или му се изречена казна замењује блажом), или му се брише осуда као и укида или одређује краће трајање правне последице осуде.²³

У склопу судских (квазисудских) овлашћења, парламент суди и носиоцима највиших извршних функција: шефу државе (председнику) или влади – њеном председнику и министрима за учињене повреде устава или закона о вршењу њихових дужности. То је случај и у републикама и монархијама (када се ради о владиној одговорности) и ту најчешће горњи

²⁰ Видети: члан 4. па члан 133. став 2. и члан 81. Устава Републике Србије од 1990. год. „Сл. гласник Републике Србије“ бр. 1. од 28. септембра 1990. као и члан 108. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006

²¹ Зоран Стојановић, уџбеник Кривично право – општи део, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 2003. стр. 371-372

²² Видети: чл. 99 став 1, тачка 12. Устава Републике Србије, од 2006. члан 101. Основног Кривичног закона Републике Србије, „Сл. гласник РС“ бр. 39/2003. као и Закон о амнестији, „Сл. лист СРЈ“ бр. 37/2002.

²³ Видети: чл. 1. Закона о помиловању Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 49/95 и 50/95

дом суди министрима по тужби доњег дома, а такође, суди и председнику државе. Тако, у САД председник одговара за повреду Устава и закона и то на основу оптужбе (impeachment-a) коју подиже Представнички дом док Сенат (двотрећинском већином) одлучује о председниковој одговорности која повлачи његово уклањање с председничког положаја.²⁴ У неким државама та одговорност извршне власти, председника државе и владе, се реализује на основу оптужбе коју подиже парламент, док се о самој одговорности изјашњава други орган. То је случај у Француској где председник Републике одговара за велеиздају учињену у вршењу председничке функције пред посебним органом – Високим судом правде а по оптужби оба дома парламента усвојеној истовременом одлуком и са апсолутном већином чланова оба дома.²⁵ И у Републици Србији постоји ова одговорност извршне власти пред парламентом само што се различито регулисала старим (Уставом од 1990.) и овим новим Уставом од 2006. године. По старом Уставу од 1990. године председник Републике није могао бити разрешен од Народне скупштине већ само опозван од грађана путем њиховог непосредног изјашњавања, али тек пошто би претходно Народна скупштина Републике Србије покренула поступак за опозив председника, доносећи о томе своју одлуку двотрећинском већином од укупног броја посланика.²⁶

У бившој Државној заједници Србије и Црне Горе је такође била предвиђена одговорност председника Државне заједнице за повреду Уставне повеље и њега по том основу разрешава председничке дужности Скупштина Државне заједнице Србије и Црне Горе пошто претходно Суд Србије и Црне Горе констатује ту повреду.²⁷

Парламент суверено одлучује и о рату и миру и у том смислу проглашава ратно стање или стање непосредне ратне опасности и то важи и за парламент страних држава, али и наш српски.²⁸ Истина, парламент је у вршењу ових права ограничен правима и положајем шефа државе (који је по функцији врховни командант оружаних снага земље) али то не умањује његову улогу у овом важном сегменту државне политике. Шта више, сама припрема и вођење рата подразумева значајне војне издатке (буџет), мобилизацију и превођење привреде и друштва на ратне услове

²⁴ Видети: члан I, Одсек 3. Устава САД од 1787. год.

²⁵ Видети: члан 68. Устава Француске Пете Републике од 1958.год. објављен у књизи Миодрага Јовичића Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 485–486.

²⁶ Видети: члан 88. Устава Републике Србије од 1990. год.

²⁷ Видети: члан 31. Уставне повеље Државне заједнице СЦГ „Сл. лист СЦГ“ бр. 1/2003.

²⁸ Видети: члан 201. Устава Републике Србије од 2006. „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006

живота и рада, а све то је надлежност парламента, па је отуда и његова улога у овој области значајнија од улоге шефа државе. Чак и да шеф државе сам одлучује о рату и миру, сигурно је да би се у томе ослањао на подршку парламента јер је вођење рата ствар од националног интереса и ту свакако и најмоћнији шеф државе не жели сам да одлучује и преузима сву одговорност.

Модерни парламент одлучује и о међународним односима и утиче и на вођење међународне политике и то је релативно новија и савремена функција коју врши а која традиционално припада шефу државе и влади, и у монархијама и републикама.

Из жеље већине држава да донекле демократизују вођење међународне политике и одлучивање о међународним односима дошло се дотле да је парламент закорачио и у ову сферу која је одувек била тајанствена и кабинетска и као таква страна и недокучива обичном свету. У овој области парламент ратификује, односно потврђује међународне уговоре које закључује шеф државе (и влада) па тако долази у равноправни положај са овим органима у вођењу и одлучивању о важним међународним питањима и односима. То је зато што међународне уговоре не закључује сам шеф државе, већ заједно са парламентом само што свој пристанак на тај уговор парламент не изјављује непосредно оној држави са којом се тај уговор закључује, него накнадно, тиме што доноси законе који стоје у вези с извршењем таквог уговора.²⁹

д) Контролна функција

Једна од важних функција парламента је и контрола над радом владе. Парламент бира и разрешава владу али је и усмерава и сходно томе врши и стални надзор над њеним радом, што чини основу њене политичке одговорности. Дакле, у земљама са парламентарним режимом влада политички одговара према парламенту и та њена политичка одговорност је управо последица ове контролне функције коју парламент врши према извршној власти, пре свега влади.

Ту контролу над владом парламент најефикасније врши путем буџета, његовим одбацивањем (неизгласавањем), чиме се влада онеспособљава за вршење својих функција и вођење државне политике и тако приморава да поднесе оставку. Средства којима парламент (у склопу контролне функције) располаже према влади су двојака: једнима се обавешта-

²⁹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8. БИГЗ, СКЗ и Југославијапублук, Београд, 1990. стр. 220.

ва о раду владе, а другима се покреће политичка одговорност владе у парламенту.³⁰ Средства којима се парламент обавештава о раду владе могу бити повремена и стална, при чему би повремено било посланичко питање, интерпелација и анкетна комисија, а стална би биле сталне комисије парламента.³¹ Посланичко питање је традиционална установа парламентаризма, поникла у Енглеској, и којим се посланици обраћају влади или неком од њених чланова (министара) ради добијања одређених обавештења о њеном раду али и истицања њених пропуста и грешака које треба да слабе њену политичку позицију. Оно није посланичка привилегија дата посланику ради задовољења његове личне радозналости, него се признаје у интересу парламента и његове контроле над радом владе.³² Посланичким питањем се врши притисак на владу јер „постављањем непријатних питања влади, опозиција не само што тиме критикује њен политички програм и њене конкретне акције, већ и афирмише сопствене политичке ставове“.³³ Посланичко питање се може поставити у писменом или усменом облику и њиме се посланик обраћа влади или ресорном министру, с тим да се на њега одговара или одмах, на истој седници парламента када је постављено, или на наредној, док је у парламентарној пракси Француске предвиђено да одговори министара морају да се дају у месецу који следи након објављивања питања а изузетно и да се затражи додатни рок и преко месец дана да би се у потпуности спремио одговор.³⁴

Иначе, Устав Француске Пете Републике од 1958. год. предвиђа да је једна седница парламента у току недеље првенствено резервисана за питања чланова Парламента и одговоре владе.³⁵ О посланичком питању се не отвара и не води расправа или претрес, већ само посланик који је поставио питање може да коментарише (у трајању од неколико минута) одговор владе или ресорног министра и да тражи допунска разјашњења. Као што се о посланичком питању не расправља, тако се о њему логично и не гласа јер је његов циљ да се добију одређена обавештења о раду владе која би послужила касније за изазивање њене политичке одговорности.

³⁰ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. стр. 342.

³¹ Ибид, стр. 342.

³² Драган М. Стојановић, Правни положај посланика, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 1999. стр. 132.

³³ Ибид, стр. 133.

³⁴ Ибид, стр. 134.

³⁵ Видети: чл. 48. став 1. Устава Француске Пете Републике од 1958. год. објављен у књизи Миодрага Јовичића, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. год.

Са успостављањем парламентарног режима у Србији заживела је и ова установа посланичког питања која је, разумљиво, била непозната и неприменљива у пракси скупштинског система власти и одлучивања у време социјалистичке Југославије и њених република. Тако данас посланик Народне скупштине Републике Србије може поставити јасно формулисано посланичко питање Влади или надлежном министру у писаном или усменом (у не дужем трајању од три минута) облику и на њега ови одговарају одмах усмено – када се ради о усмено постављеном питању (осим ако је за давање одговора потребна одређена припрема, што се одмах образлаже) или писано – достављањем писаног одговора народним посланицима у року од осам дана од дана када је постављено а изузетно се тај рок може продужити и до 30 дана ако припрема одговора на посланичко питање то захтева.³⁶ По добијању одговора на постављено питање, народни посланик који је поставио питање може у трајању од највише пет минута да коментарише одговор на своје питање или да постави допунско питање да би и по добијеном одговору на њега могао опет у трајању од пет минута да се изјасни.³⁷

Интерпелација је друго средство којим парламент располаже у повременој контроли рада владе и то је квалификовано посланичко питање, упућено влади у целини или неком њеном члану, чији је циљ да се изазове расправа или претрес о раду владе. Док се код посланичког питања тражи информација, код интерпелације се иде на претресање и оцењивање политике владе; посланичко питање је дијалог између посланика и члана владе ради добијања одређених информација о раду владе, док се интерпелацијом напада политика владе као погрешна и штетна и после ње се највероватније иде на гласање о поверењу влади са предвидљивим исходом.³⁸ Дакле, циљ интерпелације није добијање информације, обавештења о раду владе, него управо дискусија и расправа која може да доведе до покретања политичке одговорности владе. Интерпелација може да буде уперена како против конкретних поступака или догађаја за које влада сноси одговорност, тако и против владине унутрашње и спољне политике уопште.³⁹ За разлику од посланичког питања где се не гласа, она се завршава гласањем. У ствари најчешће се прво гласа о тзв. простом прелазу на дневни ред који не садржи никакве квалификације о раду владе па тек ако

³⁶ Видети: чл. 198, 199, 200. Пословника Народне Скупштине Републике Србије, „Сл. гласник РС“ бр. 32/2002, 57/2003, 12/2004, 16/2004, 56/05.

³⁷ Видети: чл. 201. Пословника Народне Републике Србије, „Сл. гласник РС“ бр. 56/05

³⁸ Драган М. Стојановић, Правни положај посланика, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 1999. стр. 151.

³⁹ Лазар Марковић, Парламентарно право, Зрењанин, 1991.год. стр. 192.

парламент не изгласа предлог за прелаз на дневни ред, гласа се поводом интерпелације. А ту се у ствари гласа о ставу који је предложен у интерпелацији и који је или позитиван или негативан по владу, или је похваљује или осуђује. Уколико влада поводом покренуте интерпелације добија подршку парламентарне већине, онда се претрес поводом ње завршава закључком којим се одобрава рад владе, што само ојачава њену политичку позицију према парламенту. Ако пак влада такву парламентарну подршку или већину не добије, онда се претрес поводом њеног рада или политике завршава негативним закључком или ставом због кога влада треба да „размисли“ да ли има смисла да остане (или се повуче) са власти јер веома брзо може да очекује покретање поступка за изгласавање неповерења. Но и сама влада разматра поднету интерпелацију и заузима став о њој – предлаже закључке у вези свог рада и нормално је очекивати да она брани себе и похвално се изјашњава о свом раду. То она чини онда када цени да иза себе има сигурну парламентарну већину и подршку, па то повезује и са питањем свог поверења јер уколико се прихвати њен предлог закључака, она тријумфује у парламенту, а ако он не добије подршку парламентарне већине, влада губи поверење парламента. У сваком случају, интерпелација је мач са две оштрице и мора се добро проценити да ли ће поводом ње влада добити или не подршку парламентарне већине и да ли ће јој се тиме наудити или не. Баш због ризика који изазива по владу и њен опстанак (стабилност) француски Устав од 1958. год. није предвидео интерпелацију, што није случај са другим парламентарним државама па и нашом. У Републици Србији првобитни пословник Народне скупштине (све до измена од 2001. год.) није предвиђао ово парламентарно средство⁴⁰ у рукама посланика да би од измена учињених 2001. год. ова институција ушла у наш парламентарни живот мада још није нашла ону примену нити је онако заживела како се очекивало. То је и навело Слободана Вучетића (нашег угледног правног стручњака) да тврди да код нас још нема стабилног парламентарног режима, између осталог и због тога што су и интерпелација па и посланичко питање закржљали и маргинализовани јер немају јасан уставни статус у правном и уставном систему Србије.⁴¹ Иначе, према важећем Пословнику у Републици Србији најмање 50 народних посланика може да поднесе интерпелацију за претресање одређеног питања у вези са радом Владе или министарства. Она се

⁴⁰ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. стр. 226

⁴¹ Слободан Вучетић, Начело поделе власти и уставно-правне гаранције за његово спровођење, из зборника радова: Уставноправни оквир децентрализације Србије и аутономије Војводине, Центар за регионализам, Нови Сад, 2001. стр. 45.

подноси у писаном облику⁴² и то председнику Народне скупштине који је доставља Административном одбору ради утврђивања њене усклађености са Пословником, а по добијеном извештају овог одбора председник Народне скупштине интерпелацију доставља народним посланицима и председнику Владе.⁴³ Влада разматра интерпелацију и у року од 30 дана од њеног пријема доставља председнику Народне скупштине свој став поводом интерпелације који овај доставља народним посланицима да би се потом на првој наредној седници Народне скупштине (као последња тачка дневног реда) расправљало и гласало у вези интерпелације.⁴⁴ Претрес поводом интерпелације се завршава на седници на којој је и започет и то било заузимањем става о питању покренутом интерпелацијом или гласањем о преласку на наредну тачку дневног реда.⁴⁵

Поред посланичког питања и интерпелације који имају највећи значај и примену у парламентарној пракси често се прибегава још једном повременим средствима контроле парламента над владом - анкетној комисији. Она се користи онда када треба испитати неко важно питање које стоји у вези са радом и одговорношћу владе.

Свакако да су најважнија средства парламента према влади она којима се покреће политичка одговорност владе према парламенту. Без те политичке одговорности владе нема ни парламентарног режима. По правилу, у државама са дводомним парламентом влада одговара само пред доњим домом мада има и случајева и земаља, као Италија (по Уставу од 1948. год.), где влада и министри одговарају пред оба дома (и Сенатом) јер се о предлогу за давање или одузимање поверења гласа поименично у оба дома.⁴⁶

Политичка одговорност владе пред парламентом покреће се предлогом за гласање, изгласавање неповерења влади или њеном члану. Он се подноси од стране одређеног броја посланика који уставом разликују утврђују. Рецимо, у Италији (по Уставу од 1948. год.) тај предлог подноси најмање једна десетина посланика једног и другог дома, у Француској (по Уставу од 1958. год.) такође, једна десетина чланова Националне скупш-

⁴² Видети: члан 209. и 210. Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Сл. гласник РС“ бр. 56/05

⁴³ Видети: члан 211. и 212. Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Сл. гласник РС“ бр. 56/05

⁴⁴ Видети: члан 213. и 214. Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Сл. гласник РС“ бр. 56/05

⁴⁵ Видети: члан 216. и 217. Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Сл. гласник РС“ бр. 56/05

⁴⁶ Јован Стефановић, Уставно право ФНР Југославије и компаративно, књига II, Школска књига, Загреб, 1956. стр. 38.

тине, у Португалији (по Уставу од 1976. год.) једна четвртина посланика⁴⁷ и др. а тај одређени број посланика који предлаже изгласавање неповерења влади тражи се и код нас, у Републици Србији. Овај предлог за изгласавање неповерења влади се сматра изгласаним онда када га усвоји већина посланика, или, боље рећи, иста она већина које се тражи и за избор владе. Губитак поверења владе, односно изгласавање њеног неповерења, налаже јој да се повуче и да поднесе оставку.

Са успостављањем парламентаризма у Србији је заживела парламентарна одговорност владе према парламенту а тиме и ова установа изгласавања неповерења Влади. По Уставу Републике Србије од 2006. год. предлог за изгласавање неповерења Влади или поједином њеном члану подноси најмање 60 народних посланика, с тим да се гласању о неповерењу приступа најраније пет дана од дана подношења предлога за изгласавање неповерења а одлука се доноси када за њу гласа више од половине свих народних посланика.⁴⁸ И у Србији, Влада може да постави питање свог поверења пред Парламентом или да у целини или сваки њен члан поднесу оставку, с тим да оставка председника Владе повлачи оставку целе Владе. Иначе, ако Народна скупштина изгласа неповерење Влади или њеном члану, председник Републике је дужан да покрене поступак избора нове Владе односно њеног новог члана.⁴⁹

ђ) Изборна функција

Парламент у модерним државама врши и изборну функцију мада је она различита од једног до другог система – израженија је рецимо у парламентарном (и скупштинском) него у председничком систему власти. У парламентарном, као и скупштинском, систему власти парламент (скупштина) бира и разрешава владу и шефа државе - председника мада у неким парламентарним државама председника бира посебно тело (као у Италији по Уставу од 1948. год.) састављено од чланова оба дома Парла-

⁴⁷ Видети: Устав Републике Италије од 1948., „Нови устави Збирка устава донетих после другог светског рата“, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1948; 2. издање 1949., па затим чл. 49. Устава Француске Пете Републике од 1958. год. и члан 197. Устава Португалије од 1976. год. објављен у „Конституције по света Универзитетско издателство“ Св. Климент Охридски, Софија, 1994. стр. 223-328

⁴⁸ Видети: члан 130. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006. године

⁴⁹ Видети члан 130. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

мента и од по три делегата сваке покрајине које бирају покрајинска већа,⁵⁰ или у бившој СР Немачкој (по Уставу од 1949. год.) изборно тело (Bundesversammlung) састављено од свих чланова Бундестага (првог дома) и једнаког броја делегата земаљских скупштина.⁵¹ У председничком систему власти (нпр. америчком) Конгрес не бира ни владу ни председника САД јер се председник бира на посебан начин (тзв. електорским системом) а по избору он сам образује своју владу или администрацију. Осим избора органа извршне власти, парламент односно скупштина бира и носиоце судских и правосудних функција: судије редовних и посебних судова као и судије уставних судова, тужиоце и институцију омбудсмана тамо где она постоји.

И парламент Републике Србије има изражену изборну функцију као што су је и раније имале наше скупштине у ери социјалистичке скупштинске власти. Тако Народна скупштина Републике Србије (по Уставу од 2006. год.) бира и разрешава Владу али и судије, председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца и остале тужиоце, судије Уставног суда као и носиоце других јавних функција као што су гувернер Народне банке Србије и Заштитника грађана.⁵² Слично претходном Уставу од 1990. године и овај нови Устав од 2006. године уводи Високи савет судства као независну и самосталну институцију за изборе и разрешење судија⁵³ чиме допуњује изборну функцију наше Народне скупштине.

Што се тиче председника Републике, њега у Републици Србији не бира парламент (скупштина) јер су у његовом положају изражени елементи председничког система⁵⁴ с обзиром да га бирају грађани непосредно, док је његова одговорност специфична и реализује се пред Народном скупштином Републике Србије.⁵⁵

⁵⁰ Видети: Устав Републике Турске од 1961. год. „Зборник новијих устава, св. II, Институт за упоредно право, Београд, 1963. и Устав Републике Италије од 1948. „Нови устави Збирка устава донетих после другог светског рата“, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1948; 2. издање 1949.

⁵¹ Јован Стефановић, Уставно право ФНР Југославије и компаративно право, књига II, Школска књига, Загреб, 1956. стр. 37-38.

⁵² Видети члан 105. Устава Републике Србије од 2006. „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006

⁵³ Видети члан 153. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006

⁵⁴ Видети члан 114. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

⁵⁵ Видети члан 118. Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006

3. СТРУКТУРА ПАРЛАМЕНТА

Као и свуда, тако су и код парламента суштина и облик међусобно повезани и утичу једно на друго. Положај и повећана улога и значај парламента у модерној држави тражи и најподесније решење његовог облика и модела као што и повратно структура парламента одређује домаћај његове улоге и суштине. Током дуге парламентарне историје и праксе развијали су се и смењивали бројни и разноврсни модели парламента, различити облици његове структуре, при чему углавном преовлађује два главна – једнодоми и дводоми парламент. Треба рећи да су била присутна и схватања и предлози (па и покушаји) да се парламент подели и у више од два дома. Једнодоми парламент је тековина револуционарне доктрине и традиције, док дводоми одговара другачијим схватањима и потребама а пре свега намери да кроз њега разноврсне друштвене снаге и групе буду заступљене у парламенту и тако у мањој или већој мери дођу до изражаја у вршењу власти и вођењу државне политике. Иако је једнодоми парламент произашао из револуционарних схватања и праксе, он није остао својствен само револуционарној ситуацији, него је примењен као организационо решење и у оним земљама које нису склоне револуцији и њеној традицији. У револуционарној епохи једнодоми парламент је произашао из Русоове доктрине о народној суверености, о народној вољи која је једна и недељива и која као таква мора да буде представљена и оличена и у једнодомом и недељивом законодавном телу – скупштини. Зато су и прве револуционарне скупштине биле једнодоме и то пре свега важи за Француску Националну скупштину⁵⁶ која је постала таква (једнодома) захваљујући утицају револуционарне већине али и осталих друштвених снага у њој, проистеклих из трећег сталежа да би након те револуционарне епохе и стабилизације француских друштвених прилика (у време III Републике) постала дводома, каква је остала све до данас. Једнодоми парламент је замишљен да буде више демократски и да одговара демократији, али су у пракси познати једнодоми парламенти и у недемократским земљама, па и оним са диктаторским режимима (какав је рецимо био у Грчкој из времена пуковничког режима). То показује да систем једнодомог парламента може да постоји, успостави се и функционише у различитим друштвено-политичким условима, демократским и недемократским, па тако има пуно примера да су и напредне, али и назадне друштвене снаге прибегавале једнодомом парламенту и преко њега успевале да остваре своје друштвене и политичке циљеве. Зато може да се

⁵⁶ Видети: Устав Француске од 1791. год.

каже да је једнодоми парламент прикладан и за демократске али и не-демократске режиме и да му се зато не може а priori дати предност као бољем и демократском решењу.

У односу на једнодому структуру парламента, дводоми систем има своје предности и богату друштвену праксу која је оправдала његову примену и ефикасност. Дводоми парламент је тековина класичне буржоаске политичке теорије и као такав је био и остао синоним за демократску политичку организацију и поредак.⁵⁷ У његову корист се наводе бројни аргументи а пре свега тај да се њиме бране демократске тековине и институције друштва и ограничава самовоља власти – спречава њена тиранија. Тако Џ.С. Мил тврди „да оно што највише говори у прилог другог дома је рђав ефекат који производи на сваког имаоца власти, без обзира да ли је то скупштина или појединац, осећање да нема другог да консултује до себе сама.“⁵⁸

Други дом као синоним демократског поретка треба да постави границе тиранији оне власти коју оличава једнодома скупштина јер се оваквом (дводомом) структуром постиже да се оба дома међусобно ограничавају. То добро примећује и наш великан Слободан Јовановић када закључује да постојање два дома треба да доведе до политике компромиса и попуштања, а тога нема у једнодомој скупштини где јаче заступљен елеменат диктира услове слабијој страни.⁵⁹ Уствари, тај политички аргумент у прилог дводоног парламента сликовитије се истиче тиме да се путем другог дома постављају бране и кочнице од претераности и непромишљености маса које су са општим правом гласа загосподариле парламентом. Оваквим решењем се добија то да тај други дом буде дом разума и као такав обуздава народне масе у њиховој непромишљености; усмерава власт доњег дома и сузбија претерани утицај оних друштвених снага које су у њему представљене. Са поделом парламента на два дома постиже се да се законодавна власт ограничи сама собом јер је иначе не могу ограничити ни судска ни управна власт пошто су јој подређене.⁶⁰ Са дводомним системом парламента монарх преко другог дома (који је установљен) може да игра улогу непристрасног посматрача и да, остајући ван партијске борбе, може у датом тренутку да се у њу умеша и посредује између

⁵⁷ Иванка Срњић, Други дом у представничким телима, докторска дисертација, Београд, 1958. стр. 3.

⁵⁸ Mill John Stuart, *Le gouvernement representatif*, Paris, Guillaumin et Cie, 1865. sv. XIII, стр. 97.

⁵⁹ Видети: Слободан Јовановић, О дводомом систему, Београд, 1889.

⁶⁰ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 328.

супротстављених политичких чинилаца.⁶¹ У још ширем политичком смислу, дводоми парламент је у одређеној историјској ситуацији имао да обезбеди политички компромис и помири две противуречне тенденције које су оличавале како напредне револуционарне снаге, тако и оне заостале феудалне (аристократске) које су се жилаво бориле да опстану на друштвеној позорници. Тако се дводоми парламент појавио као средство равнотеже, мирења те две супротстављене снаге и тенденције у друштву које постоје одувек – од револуционарних времена па све до данас.

Једна од тих тенденција тежи промени, а друга је за очување традиције.⁶² Парламентом подељеном на два дома постиже се да се те тенденције ограничавају и држе у равнотежи, што доприноси и општој стабилизацији политичког живота једног друштва (државе). Без овакве поделе на два дома – захваљујући општем праву гласа и непосредним изборима - преовладао би утицај народног (револуционарног) елемента и то би одвело у револуционарну диктатуру или, боље рећи, тиранију власти коју оличава једнодома скупштина. Као важан политички аргумент у корист поделе парламента наводи се и то да се тиме ублажава па и отклања сукоб између извршне и законодавне власти. У том сукобу други дом се ставља као арбитар између извршне власти и доњег дома који је револуционарно настројен и то свакако доприноси и самој стабилизацији поретка и отклањању опасности од саме револуције.

Поред ових политичких аргумената, у прилог дводоног система парламента се наводе и неки други, као рецимо да се тако поспешује квалитет законодавног рада самог парламента. Други дом има у законодавству улогу да успори законодавну радњу и спречи брзоплетост приликом доношења закона.⁶³ Како то добро примећује и Слободан Јовановић, сама природа законодавног тела изискује резонување и договарање, а то онда тражи спорост и успорену процедуру коју гарантује управо други дом.⁶⁴ По њему, скупштина са једним домом би личила на преки суд па као што је и у судству важна вишестепеност, тако и у законодавству где се углавном гласа партијски, важно је да се о законском предлогу саслуша још једно тело које није партијски пристрасно.⁶⁵ Према томе, предност

⁶¹ Ибид, стр. 328.

⁶² Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 349.

⁶³ Иванка Срнић, Други дом у представничким телима, докторска дисертација, Београд, 1958. стр. 3.

⁶⁴ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 328-329

⁶⁵ Ибид, стр. 329.

оваквог другог дома у законодавству је сасвим очигледна јер једно овакво тело, изабрано другачије од општеполитичког (првог) дома и састављено од квалификованих појединаца, обезбеђује да се у законодавном раду темељно и свестрано претресају предлози, а то само подиже квалитет донетих закона.

Дводоми парламент је подједнако био (и остао) у функцији и напредних и назадних снага, и аристократије и буржоазије, па се тако може говорити и о аристократској, али и демократској варијанти дводомог система (бикамерализма). Колевка дводомог парламента је Енглеска где се још у XIV веку (1332.год) Парламент поделио на два дома – Дом лордова и Дом комуна, на једну, ако може тако да се каже, племићку и другу, грађанску скупштину, с тим да је Дом лордова прво настао и претходио Доњем дому.

У Дому комуна били су представљени грађани и ситно племство, док је феудална аристократија запосела Горњи дом – Дом лордова. Или боље речено, све чланове тог дома више од класне припадности повезује богатство, јер како примећује Н.Ласки, улазак једног веома богатог човека у Дом лордова је нешто сасвим природно као што је и необично да тамо доспе неко ко то није.⁶⁶ Аристократски дводоми парламент (аристократски бикамерализам) има историјски значај и он је данас углавном (с мањим изузецима) превазиђен. У своје време оваква структура парламента је имала да осигура његову конзервативну улогу јер је овај аристократски дом изражавао интересе феудалног племства које је доживљавало економски пад и декаденцију и имао да буде брана од растућег успона снажне и полетне буржоазије која улази у парламент и постаје његова водећа политичка снага. Дакле, циљ оваквог аристократског бикамерализма је био да омогући политички опстанак једне економски пропале и иживљене класе па су зато данас овакви аристократски домови све ређи и превазиђени и све више уступају место горњим домовима који имају ширу представничку основу (као рецимо Сенат у Италији или Француској). Но и тамо где су опстали (попут британског Дома лордова) ови домови имају све мању улогу и нису равноправни с општепредставничким, првим домом. То је баш случај са Домом Лордова у Енглеској који је од доминирајућег и утицајног тела током свог развоја (и реформе) све више губио утицај и власт, остајући у сенци Дома комуна као друштвено и политички важнијег и утицајнијег дома. Нарочито реформом од 1911. год. када је донет Закон о парламенту (Parliament Act) смањена су законодавна права Дома лордова јер је овај дефинитивно изгубио право одбацивања закона и

⁶⁶ Harold Laski, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris, 1949. стр. 89.

задржао само право суспензивног вета на законске предлоге усвојене у Дому комуна.

По овој реформи, Дом лордова је могао највише два пута да одбије један законски предлог (за највише две године) с тим да, уколико исти Дом комуна усвоји и по трећи пут, тај предлог је потврдом монарха постајао закон и без сагласности Дома лордова.⁶⁷

Демократска варијанта дводомог парламента има другачији циљ и она је замишљена као средство очувања континуитета и стабилности друштва. Са оваквим дводомим парламентом обезбеђује се заштита од претераности коју са собом доноси примена општег права гласа којим се бира доњи дом. Сада у овом другом дому више није представљена аристократија, него се одговарајућим избором представника у овом дому постиже да у њега уђу угледни и компетентни појединци који подижу и сам ниво парламента. То се постиже одговарајућом изборном техником која у избору чланова горњег дома привилегује уже бирачко тело, тако да овај дом бирају уже групе бирача или се пак за пасивно бирачко право траже посебни услови и то пре свега у виду старосног цензуса за лица која се бирају у овај дом. Комбинацијом изборне технике добија се такав изборни систем за парламент у коме се доњи дом бира општим и једнаким бирачким правом, док се горњи дом бира ограниченим гласањем.⁶⁸ Тако се постиже равноправност нижих и виших друштвених редова јер док нижи (захваљујући општем праву гласа) улазе у доњи дом и у њему постају утицајни, дотле ови виши заузимају други дом и доприносе да он има виши ниво. Како закључује Слободан Јовановић, овакав изборни систем је добар у целини јер се њиме нижи друштвени редови не искључују из парламента. Али зато што се горњи дом бира неједнаким гласањем, сам парламент се не спушта на нижи ниво.⁶⁹

Демократска варијанта дводомог парламента је данас чешћа и потиче од римске институције Сената (*Senex* – старац) који је својевремено означавао тело старца, оних који су мудрији од осталих, и то тело је, како примећује проф. Ратко Марковић, било „горњи дом старији од првог дома, у смислу да има јача овлашћења од овог.”⁷⁰ По оваквом моделу је рецимо обликован француски Сенат из времена Треће Републике (1875)

⁶⁷ Миодраг Јовичић, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. стр. 26.

⁶⁸ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990, стр. 332.

⁶⁹ Ибид, стр. 332.

⁷⁰ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. стр. 353.

јер је у почетку био равноправан са првим домом, да би временом слабио и губио своје надлежности и утицај у корист првог дома, тако да се дошло до тога да према Уставу француске Пете (као и Четврте) Републике од 1958. год. Национална скупштина има веће надлежности од Сената. То се види по томе што коначну одлуку о закону (по неуспешном усаглашавању ставова оба дома) на предлог владе – Министарског савета доноси Национална скупштина а такође и по томе што се питање одговорности владе поставља пред Националном скупштином која о томе одлучује и изгласава неповерење влади.⁷¹ Но има и случајева и парламената – попут италијанског (по Уставу од 1948.) где је Сенат равноправан са првим домом и то како у законодавству тако и у погледу одговорности владе јер ова одговара пред оба дома Парламента а на предлог најмање једне десетине чланова и једног и другог дома.⁷² То је случај и са Сенатом у САД који има и нека већа овлашћења од Представничког дома или, боље рећи, нека која овај први дом нема.⁷³

Поред политичких разлога који диктирају потребу постојања дводомог парламента (политичког бикамерализма), постоје и неки други због којих је пожељно да се парламент подели на два дома. Пре свих, ту је федерална структура државе, постојање сложене, федералне државе састављене из више посебних државица – федералних јединица које траже и своју адекватну представљеност у федералној структури власти. У односу на парламент (законодавно тело) то се постиже тако што се он дели на два дома: један који представља све грађане у федерацији и други који представља сваку државу чланицу и који оличава федерално државно уређење. Оваквом поделом парламента на политички и федерални дом постиже се гарантовање уставног положаја – права и равноправности федералних јединица, али и спречавање ширења федералне власти преко уставом утврђених оквира. Овај компромис између супрематије федерације и аутономије федералних јединица постиже се тако што су оба дома федералног парламента равноправна и то пре свега у законодавству, што значи да се предлози закона претресају у оба дома и у истоветном тексту и усвајају у њима. За равноправност федералних јединица у федерацији је важно да оне буду паритетно представљене, пре свега у федералном дому савезног

⁷¹ Видети: чл. 45. став 4. и чл. 49. став 2. Устава Француске Пете Републике од 1958. објављен у књизи Миодрага Јовичића, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“ Београд, 1984. стр. 482-483

⁷² Видети: Устав Републике Италије од 1948. – Нови уставни – Збирка устава донетих после Другог светског рата, „Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1948; друго издање 1949.

⁷³ Видети: Одељак 2. Устава САД од 1787.

парламента, јер се тиме постиже да имају једнак утицај на вршење федералне власти, што је важно и за саму суштину и стабилност федералне државе. При томе има федерација у којима су федералне јединице једнако представљене у федералном дому савезног парламента (као, рецимо, у Већу република наше последње, Југословенске федерације где су републике биле представљене са по 20 посланика или Сенату САД са по два сенатора из сваке државе чланице) као и оних у којима те јединице нису једнако представљене /у немачком Бундесрату/. Нешто слично федералном бикамерализму је и представништво територијалних јединица у унитарној држави, што се по аналогiji може назвати територијалним бикамерализмом као представништвом територијалних јединица, општина или покрајина, тј. аутономних јединица.⁷⁴ На том принципу је установљен француски Сенат као представништво територијалних заједница Француске, укључујући и Французе који живе изван Француске. То важи, рецимо, и за Сенат Шпаније или онај у Италији, који је такође представништво територијалних јединица (региона).

Поред Велике Британије (Енглеске), и Француска је у духу европске традиције прихватила и развила модел дводоме скупштине мада је (у време Де Гола) била близу и увођењу трећег дома. Она је из револуције изашла са једнодомом скупштином, али је након револуционарне епохе ушла у мирну фазу друштвеног и политичког развика и то са дводомим парламентом. Са Сенатом и Представничким домом је добијена Национална скупштина која је постала основа парламентарног режима. Тај режим је усавршаван и дотериван законодавством које је „осигурало нацији једну Републику и управљање слободно изабраним посланицима“.⁷⁵ Поред идеја и решења о дводомом парламенту, у теорији и политичкој пракси (нарочито XIX века) срећу се и модели организације парламента и са три па и више домова. Пре свега захваљујући развоју економске демократије, унутар капитализма се јављају различити облици и институције економског представљања (представништва) које су имале да поспеше решавање социјално-економских питања и проблема у друштву. Ту идеју је прва применила Вајмарска Немачка (Уставом од 1918. год.) уводећи Социјално-економски савет који је тада био само „једно саветодавно социјално-економско тело а не трећи дом.“⁷⁶ Касније (након Другог светског рата) ту идеју оживљава и преузима Француска (са Четвртом и Петом

⁷⁴ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен Ниш, 2003. стр. 231.

⁷⁵ Jules Puyra et Eugene Pierre, Traite pratique de Droit parlementaire, Paris, 1879. стр. V.

⁷⁶ Проф. Јован Ђорђевић, Политички систем, Савремена администрација, Београд, 1988. стр. 606.

Републиком) и то је требало да доведе до радикалне реформе француског представничког тела у правцу његовог померања од чисто политичког ка више економском парламенту. Шта више, и конзервативна Велика Британија се једно време заносила идејом о увођењу економског парламента уместо Дома лордова, с тим да ни Черчилова замисао о комбинацији економског и политичког парламента није нашла чврсто политичко упориште у Енглеској⁷⁷ па је и пропала.

Иначе, прве идеје о економском представљању потичу још из XVIII века, од социјалиста – утописта (Сен Симона, Овена и др.) који су предлагали да наспрам политичког парламента треба да постоји и онај други – економски који би претресао питања из социјално-економске сфере друштва. Најдаље у тим размишљањима је отишао Сен Симон који је на тој идеји заговарао и преуређење самог друштва јер је тражио да управљање земљом пређе из руку непроизвођача у руке индустријалаца, уметника и научника.⁷⁸

Под утицајем оваквих идеја и праксе, поред политичког и федералног, помиње се и социјално-економски дводомни систем парламента (социјално-економски бикамерализам).

У основи економског и социјалног представништва налази се становиште да држава није само политичка заједница него и заједница економских, професионалних, трговачких, научних, културних, религиозних и других друштвених група и интереса. У структури парламента та разноликост друштвених интереса долази до изражаја тако што су у једном дому заступљени грађани као носиоци политичких интереса, док су у другом дому заступљени грађани као носиоци одређене професије или вршиоци одређене делатности или као припадници разних друштвених, културних, професионалних и других друштвених група. Прве облике економског парламента (представништва) срећемо у Вајмарској Немачкој где је био успостављен разуђен систем радничких и службеничких савета одоздо па преко регионалних све до Економског савета Рајха на врху.⁷⁹ Други модел економског представништва су биле корпорације које је Мусолини увео у фашистичку организацију Италије. То су биле економске установе националног карактера, образоване са задатком да организују и обједине разне гране производње.⁸⁰ Мусолинијеве корпорације су

⁷⁷ Ибид, стр. 606.

⁷⁸ Видети: Saint Simon, *Du systeme industriel*, Paris 1841. том II, стр. 262.

⁷⁹ Иванка Срњић, *Други дом у представничким телима*, Докторска дисертација, Београд, 1958. стр. 392.

⁸⁰ Слободан Јовановић, *О држави, основи једне правне теорије*, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 450.

биле образоване углавном по начелу производа (па су биле установљене двадесет две корпорације и на њиховом врху је стајао Национални савет који је у интересу националне привреде имао да одржава везу и јединство између разних корпорација.⁸¹

Најрадикалнији покушај увођења економског парламента је учињен у Француској за време Де Гола који је предлагао трансформацију Економског и социјалног савета у равноправни дом са политичким парламентом.⁸² Тај предлог Де Гола није прошао на референдуму априла 1969. год. (због чега се овај и повукао из политике) па тако и није промењена физиономија Сената нити је он постао једно мешовито веће са претежним социјално-економским функцијама и компетенцијама.

И на крају, оригиналну институцију економске демократије односно социјално-економског представништва су чинила тела или домови уведени у структуре бивших југословенских скупштина (од 1953. и 1963. год.) Ту треба прво поменути Веће произвођача (по Уставном закону од 1953. год.) као дом професионалног представништва у који су бирани представници произвођача а с циљем остваривања суверености радничке класе, њене власти у економској сфери. Уставом СФРЈ од 1963. ово Веће произвођача је трансформисано у четири посебна већа (социјално-економског типа),⁸³ али је оваква структура и Савезне и осталих скупштина напуштене 1974. год. што је свакако био доказ слабости и нефункционалности и самог система социјално-економског представништва у структури југословенске власти и одлучивања.

С обзиром да у већини модерних држава преовлађује дводоми парламент, оправдано се поставља и питање начина рада и одлучивања два дома. Ту углавном постоје четири могућа решења:⁸⁴ прво, по коме послове из надлежности парламента врше оба дома равноправно; друго, по коме сваки дом има самостални делокруг, мада први дом има ширу надлежност у неким питањима док се у већини осталих тражи и поштује равноправно одлучивање; треће, да други дом ређе учествује у доношењу закона и то више путем права одлажућег вета; и четврто, да се о неким питањима из надлежности парламента одлучује на заједничкој седници оба дома која су тада сједињена. Посебан проблем у раду дводоног парламента настаје у случају несагласности домова, када се поставља питање како да се тај спор реши и очува начело равноправности домова. У

⁸¹ Ибид, стр. 451-452

⁸² Проф. Јован Ђорђевић, Политички систем, Савремена администрација, Београд, 1988. стр. 606.

⁸³ Видети: чл. 165. Устава СФРЈ од 1963. год.

⁸⁴ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен Ниш, 2003. стр. 232.

случају спора између домова уобичајено је решење да се иде на усаглашавање ставова домова (путем паритетне комисије) како би се постигао усаглашен текст одлуке или закона.

Код нас, у трећој, СР Југославији од 1992. је примењено специфично решење за усаглашавање одлука домова. Наиме, уколико се у року од месец дана (од почетка рада Комисије за усаглашавање) не би усагласио текст закона, важило је правило да се привремено, до годину дана, примењује текст закона усвојен у једном од домова, а ако се у том року не постигне сагласност, онда би Савезној скупштини престао мандат.⁸⁵

4. УНУТРАШЊА ОРГАНИЗАЦИЈА ПАРЛАМЕНТА

Поред положаја и улоге коју има и функција које врши, за сваки парламент је важна и његова унутрашња организација као и питање његових унутрашњих односа и начина њиховог регулисања. Може се рећи да су то две стране исте медаље које подједнако утичу да парламент има овакав значај и утицај у уставном и политичком систему модерне државе. Унутрашња организација парламента представља један механизам сачињен из различитих права и средстава која омогућују несметано функционисање самог парламента. Зато ово питање унутрашње организације и начина рада парламента није никако споредног, техничког или организационог карактера, него има и своју политичку импликацију и утиче на политичку успешност овог најважнијег представничког тела сваке државе. Са становишта те политичке успешности парламента је итекако важно да ли је његов рад рационалан или не па је и логично што се у први план поставља то питање рационализације парламента и његових унутрашњих односа и организације. Иако ова питања унутрашње организације и начина рада парламента нису споредна и чисто техничка, не значи ни да су важна и пресудна па им и не треба преценити значај. Не сме се заборавити да су једно поступак и организација, а нешто сасвим друго људи који чине парламент и покрећу га у живот. Важније од самог механизма и организације је ипак оно што сами људи чине јер ако они нису на висини свог задатка у парламенту, онда је мала корист и од најбољих организационих решења и најрационалније изведене организације унутрашњег живота у парламенту.

Са развојем самог парламента (и парламентаризма) су се развијала, усавршавала и побољшавала и сама организациона решења везана за

⁸⁵ Видети: чл. 91, 92 и 93, Устава СР Југославије од 1992. год.

његов рад и функционисање. Отуда се сваки тип парламента (парламентаризма) препознаје по неким својим специфичностима у погледу организације и начина свог рада и у томе се огледа утицај различитих фактора, од традиције преко политичке културе и менталитета људи па све до карактеристика уставне и политичке организације сваке државе понаособ. Сумирајући историју и богату праксу парламента у свету, проф. Јован Ђорђевић уочава три више или мање успешна модела организације парламента и то: а) енглески који се заснива на вековним конвенцијама и процедурама; б) амерички конгресни тип, са строгим правилима процедуре, у коме претеже улога одбора; и в) француски модел у коме се прелама сложена политичка и партијска структура земље и у самом парламенту ствара однос снага који обезбеђује превласт скупштинске већине и њену контролу над владом.⁸⁶

Због саме важности унутрашње организације парламента, унутрашњих организационих питања која утичу на успешност његовог рада, уобичајено је да се она регулишу у посебном акту – пословнику који доноси сам парламент или његови домови. Пословник је тако израз аутономије самог парламента, његовог аутономног права да сам прописује своју организацију и начин свог рада или, још краће речено, да се самоорганизује. За проф. Павла Николића (а и већину других правних писаца) скупштински пословник је специфичан правни акт који самостално доноси парламент, односно сваки дом парламента посебно и којим се регулише проблематика унутрашње организације парламента и његовог функционисања.⁸⁷ И за нашег великана Слободана Јовановића пословник представља скуп правила о парламентарном поступку. То је аутономни акт парламента мада је могуће да се примени и мешовито решење по коме се важније ствари из парламентарне процедуре уређују законом, а оне мање важне једностраним одлукама парламента.⁸⁸ Углавном, више претеже став да је пословник аутономни акт парламента, да је то његова унутрашња ствар у коју не треба нико да се меша и интервенише па ни сам закон. Ова аутономија парламента да доноси сопствени акт о самоорганизовању се у већини демократских система (по проф. Павлу Николићу) брани и оправдава разлозима очувања независности парламента у

⁸⁶ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд; 1978. год. стр. 498.

⁸⁷ Видети: Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 471 па даље Павле Николић, Прилог питању карактера и садржине скупштинских пословника објављено у часопису „Архив за правне и друштвене науке“ бр. 1-2/67

⁸⁸ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8. БИГЗ, СКЗ „Југославијапублик“, Београд, 1990. стр. 339.

односу на егzekутиву јер је таква независност парламента угрожена или укинута ако такав акт не доноси он сам, већ то чини неко други – пре свега извршна власт.

Иако пословник представља најзначајнији акт парламента који утиче на успешност и квалитет његовог рада, у правној теорији нема јединственог мишљења о његовом карактеру и обавезности. Према енглеској доктрини и пракси, парламентарни пословник се сматра као унутрашња ствар парламента, као нешто што обавезује само парламент, мада је, по Слободану Јовановићу, правна важност тих одлука парламента неједнака.⁸⁹ Ако се пословник схвати на овај начин, као унутрашњи акт парламента, то значи да он производи последице само унутар парламента и ван њега никог не обавезује – ни грађане ни државне органе. И поред тога постоје и таква правна мишљења по којима пословник има и шире дејство – дакле, ван парламента јер производи последице и обавезује и друге органе и грађане с обзиром да садржи и такве одредбе које се односе на субјекте ван парламента (нпр. одредбе о доношењу закона, избору других органа, посланичким питањима и др.)⁹⁰ Сама материја којом се баве пословници је разноврсна и ту су обухваћена бројна питања унутрашње организације и метода рада парламента и његових домова. Пре свега, пословником се регулишу питања парламентарних функционера и радних тела (одбора и комисија), даље материја заседања парламента, његове седнице, сазивање, трајање и њихово закључивање, њихов дневни ред, ток, кворум, одржавање реда, гласање и др. Сва ова бројна и разноврсна питања унутрашње организације парламента се углавном групишу у три велике целине или подручја и то: а) прву, која се односи на права и положај учесника у парламентарном поступку – пре свега посланика; б) другу, која обухвата материју заседања и седница парламента, и в) трећу, која се односи на парламентарна радна тела и функционере.⁹¹

а) Парламентарни инкомпатибилитет и имунитет

Уставом и осталим прописима (и пословником) се регулише правни положај посланика, и то у циљу обезбеђења његовог моралног и физичког интегритета, самосталности у вршењу његове функције и спречавању притисака са стране који га ометају и онемогућавају у вршењу те

⁸⁹ Ибид, стр. 339.

⁹⁰ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 471-472.

⁹¹ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о.о Београд, 1995. стр. 364.

посланичке функције, али се тиме у целини обезбеђује и штити независност саме парламентарне институције и правилно функционисање самог парламента. У парламентарној пракси је уобичајено да се интегритет посланика обезбеђује на два начина, преко две установе и то: парламентарног инкомпатибилитета и парламентарног имунитета. Парламентарни инкомпатибилитет означава неспојивост посланичког мандата или функције са другим функцијама и активностима које могу да ометају посланика у вршењу његове функције и да учине илузорним његову улогу независног представника нације.⁹² Овом неспојивошћу се спречава кумулација функција и евентуална злоупотреба у вршењу посланичког мандата јер се посланик ослобађа сваке зависности и утицаја са стране. Инкомпатибилитет се најпре оправдава тиме да је и неприродно и физички тешко или немогуће да једно лице истовремено врши две (или више) функција али њен дубљи разлог и смисао почива у самој подели власти која би била разорена ако би се кумулирале посланичка и неке друге (судска и управна) функције и службе.⁹³ Посебно је спорно и осетљиво питање вршења управних функција или служби у државној управи (додељених од владе) од стране посланика, што би пореметило однос законодавне и извршне власти, односно ограничило могућност ефикасне контроле владе од стране парламента. У случају такве кумулације функција, посланик би индиректно зависио од владе па више не би био слободан да оцењује и критикује њен рад за сво оно време док врши и управну функцију коју је од ње добио или која је под њеним надзором. Инкомпатибилитет не треба мешати са неизборношћу јер то није сметња да неко лице буде бирано и изабрано, већ је само сметња да то лице кумулира више функција и да по свом избору обавља и оне функције које је до тада имало и које угрожавају независност посланичког мандата. Инкомпатибилитет уствари приморава посланика да бира, определи се између посланичког мандата и неспојиве функције коју је до тада имао или коју је стекао после добијања посланичког мандата.⁹⁴ За професора Ратка Марковића, инкомпатибилитет може да буде сметња за учешће на парламентарним изборима, што би подразумевало да се кандидат пре избора ослободи положаја који би могао да злоупотреби и њиме изврши

⁹² Драган М. Стојановић, Правни положај посланика, Центар за публикациије Правног факултета у Нишу, 1999. год. стр. 229.

⁹³ Ибид, стр. 230-231

⁹⁴ J. Laferriere, Maunuel de droit constitutionnel, Paris, 1947. Цит. према: Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, Београд, 1995. стр. 374.

притисак на бирачко тело,⁹⁵ док проф. Драган М. Стојановић сматра да то није сметња јер се парламентарни инкомпатибилитет везује за посланика, а неизборност се односи на посланичког кандидата,⁹⁶ што није исто. То значи да неспојивост функција не смета кандидату да се бира и буде изабран за посланика, већ га након тог избора приморава да се одлучи: да се прихвати посланичког мандата и одрекне неспојиве функције или пак да задржи функцију коју је имао пре избора, због чега би његов посланички мандат морао да престане, угаси се.

Као и друге земље са парламентарним режимом и праксом, тако и наша Република Србија познаје и примењује институцију парламентарног инкомпатибилитета. Док је њен бивши Устав од 1990. године помиње индиректно⁹⁷ дотле овај нови од 2006. године експлицитно предвиђа да народни посланик не може бити посланик у Скупштини Аутономне покрајине, нити функционер у органима извршне власти и правосуђа, нити обављати друге функције, послове и дужности.⁹⁸ Ову неспојивост посланичке са другим јавним функцијама потпуније регулишу други прописи, као Закон о избору народних посланика Републике Србије, који каже да „посланик не може истовремено бити носилац правосудне или друге функције на коју га бира Народна скупштина Републике Србије, нити други функционер или запослени који у републичком органу обавља послове који се односе на делокруг тог органа...“,⁹⁹ или Закон о судијама Републике Србије који предвиђа да судија, поред осталог, не може да буде на дужности у органима који доносе прописе, органима извршне власти, јавним службама и органима покрајинске аутономије и локалне самоуправе¹⁰⁰ За разлику од овог српског, рецимо Закон о судовима Републике Црне Горе од 1995. год. поступа другачије, и не помиње неспојивост судске и посланичке функције, већ као разлог за разрешење судије предвиђа његову припадност органу политичких странака.¹⁰¹

Најјаче средство заштите интегритета посланика, обезбеђења његове независности, је посланички (парламентарни) имунитет који се појављује у два облика: с једне стране као средство заштите посланика у

⁹⁵ Видети: Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о.о. Београд, 1995. стр. 374.

⁹⁶ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига, II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 250.

⁹⁷ Видети члан 86. став 7. Устава Републике Србије од 1990. године

⁹⁸ Видети члан 102. став 3. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

⁹⁹ Видети: чл. 11. Закона о избору народних посланика, „Сл. гласник РС“, бр. 35/2000.

¹⁰⁰ Видети: чл. 30. Закона о судијама, „Сл. гласник РС“, бр. 116/2008.

¹⁰¹ Видети: члан 28. Закона о судовима „Сл. лист Републике Црне Горе, бр. 20. од 1995.

погледу његовог деловања у парламенту, а с друге стране као средство заштите његове личности, или простије речено, штити личност посланика. Овај први вид заштите посланика би представљао посланичку неодговорност (*l'irresponsabilite parlementaire*) или имунитет неодговорности, док би други вид или облик представљао посланичку неповредивост (*l'inviolabilite*) или имунитет неповредивости.

Посланичка неодговорност или имунитет неодговорности значи да посланик не одговара за изговорену реч, свој говор и глас који дâ у парламенту о питањима о којима се у њему расправља и одлучује. Ову посланичку неодговорност треба посматрати шире, тако да она не покрива само послаников говор и глас, него се односи и на његов рад у целини па искључује и одговорност за оне поступке који нису глас и говор.¹⁰² То што посланик ужива овај имунитет не значи да је он неодговоран у апсолутном смислу јер, како каже Слободан Јовановић, ако посланик не одговара за своје радње у парламенту пред редовним судовима, он ипак одговара дисциплински пред парламентом.¹⁰³ Ова посланичка неодговорност постоји само у интересу обезбеђења слободе расправе у парламенту па зато то и није нека лична привилегија коју посланик може да користи неограничено. Ако би посланик ту слободу говора користио неограничено, ако би је злоупотребио, тада би дошао под удар дисциплинске одговорности па би према њему биле примењене одговарајуће дисциплинске мере. То произилази из аутономног права парламента да врши дисциплинску власт над посланицима и то су формалне и материјалне границе слободе говора посланика, постављене пословником парламента.¹⁰⁴

Према томе, ова посланичка неодговорност не ограничава парламент да својим пословником регулише начин вршења посланиковог права говора и изражавања мишљења као и да према недисциплинованим посланицима изриче дисциплинске мере предвиђене самим пословником. Такво изрицање дисциплинских мера посланику не сматра се повредом његовог имунитета, већ се на то гледа као на средство обезбеђења нормалног рада и функционисања парламента. Пословници парламента (као нпр. Пословник Народне скупштине Републике Србије) предвиђају различите дисциплинске мере према неодговорним посланицима, почев од опомене па преко одузимања речи све до удаљења са седнице и изрицања

¹⁰² Слободан Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Издавачка књижарница Геца Кон, Београд, 1924. стр. 179.

¹⁰³ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8. БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 264.

¹⁰⁴ Драган М. Стојановић Правни положај посланика, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 1999. стр. 213.

новчане казне.¹⁰⁵ Ван ове дисциплинске одговорности посланици су правно (кривично и грађански) неодговорни за свој рад у парламенту и та неодговорност се односи само на акте, радње, говоре (изражено мишљење) које посланик учини у вршењу своје посланичке функције, док за своје радње, говоре и остале поступке ван парламента одговара нормално као и сваки други грађанин. Како посланик овај имунитет ужива само у парламенту, то подразумева да његово мишљење и говор треба да су јасно изражени на седници парламента а такође и глас који даје мора да се односи на питања која спадају у надлежност парламента и о којима он одлучује.¹⁰⁶ Овај имунитет неодговорности није временски ограничен и он штити посланика трајно, и по истеку његовог мандата а за оно што је радио (и урадио) у току свог мандата. Посланичка неодговорност је јавно-правног карактера па зато то није привилегија дата посланику само ради заштите његове личности, него се њоме штити и интерес парламента. Због тога посланик и не може да се одрекне имунитета јер то није његова лична привилегија, већ средство и гаранција независности парламента, немешања других власти (судске и управне) у његове послове. Институцију посланичке неодговорности данас поштују и примењују све државе парламентарног, али и других демократских режима и то је велика тековина борбе за политичку демократију, слободу људске мисли и достојанства. Слобода говора посланика потиче из Енглеске где је давне 1689. год. загарантована чувеним Законом о правима (Bill of Rights), да би се проширила и по континенту и то најпре у Француској. Тамо је (у Француској) она била тековина њене славне Револуције од 1789. год. у којој се њен истакнути првак и грађански трибун Мирабо борио и изборио за слободу говора у Скупштини насупрот владајуће праксе и традиције да се у Скупштини не сме говорити без краљевог одобрења¹⁰⁷ и, свакако, против његове воље.

Као и у другим земљама ову институцију посланичке неодговорности познају и савремени српски Устави и онај бивши од 1990. године али и њен нови Устав од 2006. године. Док је по Уставу од 1990. године та неодговорност била ужа и сведена само на кривично-правну неодговорност за изражено мишљење и давање гласа у Народној скупштини¹⁰⁸

¹⁰⁵ Видети: чл. 106-110. Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 56/05.

¹⁰⁶ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о.о. Београд, 1995. стр. 365.

¹⁰⁷ Слободан Јовановић, Вођи француске Револуције, Издавачка књижарница Геца Кон, Београд, 1932. стр. 61.

¹⁰⁸ Видети члан 77. Устава Републике Србије од 1990. године

дотле је по новом Уставу од 2006. године она шира (потпунија) и подразумева како кривичну тако и другу неодговорност за изражено мишљење или гласање.¹⁰⁹

Имунитет неповредивости (посланичка неповредивост) покрива ванпарламентарну активност посланика и то се односи на дела која он (посланик) учини ван службе и за која одговара под одређеним условима и уз учешће парламента.¹¹⁰ У складу са овом заштитом, посланик не може бити притворен (лишен слободе) нити се против њега може водити кривични поступак без одобрења парламента или његовог дома чији је члан. Заштита коју посланик ужива по овом имунитету се односи искључиво на кривичну али не и другу правну одговорност – грађанску, управну или дисциплинску. За разлику од посланичке неодговорности, која је апсолутног карактера јер искључује одговорност посланика трајно (истина, само за одређена кривична дела, тзв. вербалне деликте) овај имунитет неповредивости само одлаже кривично гоњење посланика све док се парламент не изјасни о томе а најдаље док траје мандат посланика.¹¹¹ Зато је ова заштита коју посланик ужива по овом имунитету привремена и траје све док траје и посланички мандат и њена сврха, како каже Слободан Јовановић, није да посланика ослободи одговорности, већ је она гаранција да његова одговорност неће бити злоупотребљена.¹¹² Овим путем се парламент меша у судске послове, у ислеђивање кривице посланика, што није у духу начела поделе и немешања једне власти у послове друге власти. Но, то није учињено само у интересу заштите личности посланика, нити је то нека његова лична привилегија, већ је, како примећује Слободан Јовановић, „то једно право надзора, признато парламенту над иследном власти, у интересу правилног функционисања законодавне власти“.¹¹³ Имунитетом неповредивости нису покривена сва дела посланика, односно пре свега флагрантни деликти или случајеви када је посланик затечен у непосредном вршењу кривичних дела па га овај имунитет тада не штити од притварања и кривичног гоњења. Тако према Уставу Републике Србије од 2006. године ова заштита не важи, не постоји

¹⁰⁹ Видети члан 103. став 2. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

¹¹⁰ Драган М. Стојановић, Правни положај посланика, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 1999. год. стр. 216.

¹¹¹ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен Ниш, 2003. стр. 248.

¹¹² Слободан Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Издавачка књижарница, Геца Кон, Београд, 1924. стр. 180.

¹¹³ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 264.

уколико је посланик затечен у извршењу кривичног дела за које је предвиђена казна затвора у трајању дужем од 5 година.¹¹⁴ Имунитет неповредивости се успоставља даном избора посланика и траје све до престанка његовог мандата и њиме се успорава или одлаже спровођење кривичног поступка, али се тиме посланик никако не ослобађа кривичне одговорности. Ако би то било тако, то би, по проф. Ратку Марковићу водило у кривичну неодговорност и значило би озбиљну повреду начела једнакости грађана.¹¹⁵ Да би се „активирао“ или боље рећи применио овај имунитет на посланика, он је дужан да се на њега позове мада то увек и не мора да буде тако. Тако, рецимо, према Пословнику Народне скупштине Републике Србије је предвиђено да Народна скупштина, на предлог Административног одбора, може да успостави имунитетско право посланику који се није позвао на имунитет ако је то потребно ради вршења посланичке функције.¹¹⁶ При одлучивању о имунитетском питању посланика, о томе да ли ће или не да му ускрати или скине имунитет и стави га на „располагање“ судским властима, парламент свакако цени колико је оптужба против посланика озбиљна и поткрепљена ваљаним доказима. У случају тенденциозне оптужбе посланика, парламент је дужан да заштити посланика, јер (како је речено) то се не чини у личном интересу посланика, већ пре свега ради обезбеђења услова за нормално функционисање парламента и очување његове независности, пре свега према судској власти. Поред имунитетског права, посланици (и код нас и у другим земљама) уживају и друга права, али имају и обавезе које треба савесно и одговорно да испуњавају. Тако посланици имају право да учествују у раду парламента, даље да подносе законске предлоге (законодавну иницијативу) постављају (посланичко) питање и подносе интерпелацију, да се удружују у посланичке групе, да предлажу избор и разрешење функционера које бира парламент, да траже и добијају податке од државних органа, да се информишу о раду органа управе, скупштинских тела и функционера, право на посланичку плату и др.¹¹⁷ Поред права, посланици у парламенту имају и своје дужности, а пре свега ону основну – да редовно присуствују

¹¹⁴ Видети члан 103. став 4. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

¹¹⁵ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, и „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 369.

¹¹⁶ Видети: чл. 170. Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 56/05.

¹¹⁷ Видети: Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 256-263 па даље члан 221-232. Пословника Народне Скупштине Републике Србије, „Сл. гласник РС“ бр. 56/05.

раду седница парламента јер је то услов и за испуњење осталих њихових обавеза али и за несметан рад и функционисање самог парламента.

б) Заседања, седнице и мандат парламента

Саставни део унутрашње организације и односа у парламенту чине и његова заседања и седнице, као и његов мандат. Парламент постоји да би извршио одређене послове и функције и он по свом људском саставу није трајан и непроменљив, већ се тај његов (људски) састав периодично смењује. То временско трајање, не институције парламента, већ његовог људског састава назива се скупштинским мандатом¹¹⁸ или се тај период трајања парламента другачије назива легислатурним периодом или легислатуром. Уобичајено је да се парламент бира на одређено време, и то најчешће на четири године, а толико траје и мандат његових посланика мада скупштинска односно парламентарна пракса појединих земаља познаје и другачија решења. Код нас скупштине (и бивше савезне а и ове републичке) трају четири године па се и њихови посланици бирају на то време, што није, рецимо, случај са посланицима Доњег дома британског парламента чији мандат траје пет година или члановима Представничког дома Конгреса САД који се бирају на две године.¹¹⁹

Иако постоје различита решења у погледу дужине мандата парламента, тај временски период његовог трајања не треба да буде ни превише дуг да се посланици не би однародили и бирократизовали, али ни превише кратак јер тада посланици не би били у стању да обаве своју дужност и реализују онај политички програм и активности које су стављене у надлежност парламента. Овај период трајања парламента започиње истеком мандата претходног парламентарног састава и нормално се окончава конституисањем новоизабраног парламента,¹²⁰ мада то и није увек тако јер постоје и случајеви скраћења мандата парламента и престанка посланичке функције изабраним посланицима и пре истека периода на који су бирани. Ово окончање мандата посланика (и парламента) пре истека изборног периода наступа у случају распуштања парламента под условима и на начин како то регулише устав једне земље мада постоје и случајеви самораспуштања парламента, када сам парламент донесе одлуку да

¹¹⁸ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. год. стр. 522.

¹¹⁹ Видети: Миодраг Јовић, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, „ИРО“ Светозар Марковић, Београд, 1984. стр. 31. па даље члан I, Одсек 2. Устава САД, из 1787.

¹²⁰ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен Ниш, 2003. стр. 273.

мандат његових чланова траје краће и престане пре истека изборног периода. То је у ствари ситуација када се иде на расписивање превремених или ванредних парламентарних избора. У парламентарној пракси је уобичајено да обарање владе изазива и распуштање парламента и расписивање његових превремених избора али постоје још неки случајеви и разлози због којих може да наступи распуштање парламента и скраћење његовог мандата. Тако Устав Републике Србије од 2006. године предвиђа да се Народна скупштина распушта иако у року од 90 дана од дана конституисања не изабере Владу, с тим да се никако не може распустити за време ратног или ванредног стања.¹²¹

Да би се обезбедио континуитет парламента и спречило да једна демократска земља извесно време остане без овог најважнијег представничког тела, уобичајено је да се избори за нови парламент (и посланике) расписују и спроводе пре истека изборног периода постојећег парламента. То решење предвиђа и Устав од 2006. године који тражи да се избори за народне посланике расписују истовремено са распуштањем Народне скупштине и да се морају окончати најкасније за 60 дана од дана расписивања.¹²²

За време свог мандата парламент заседа или, боље рећи, ради путем заседања и то је време у коме се он састаје и решава (одлучује) о питањима из своје надлежности. У дугој скупштинској и парламентарној пракси су се искристалисала различита уставна решења и различита пракса и модели окупљања (заседања) посланика у скупштини односно парламенту. Прве револуционарне скупштине су у почетку биле у сталном заседању да би временом разредиле своје састанке и организовале се да своја заседања одржавају сваке године у одређено време и у одређеном трајању.¹²³ Тако се прешло на систем редовних и ванредних заседања мада још има држава, и то углавном монархистичких, где краљ сазива парламент. У већини држава је сазивање парламента регулисано уставом који одређује почетак и крај или негде само почетак парламентарног заседања.¹²⁴ Овај систем редовних и ванредних заседања парламента познају многе државе (и устави), као Француска која је својим Уставом од 1958. год. предвидела да прво заседање почиње 2 октобра и траје 80 дана, док

¹²¹ Видети члан 109. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006

¹²² Видети члан 109. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

¹²³ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. год. стр. 523-524.

¹²⁴ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен Ниш, 2003. год. стр. 274.

друго редовно заседање почиње 2. априла и не може да траје дуже од 90 дана, с тим да парламент ванредно заседа или на захтев првог министра (премијера) или већине чланова Националне скупштине и то према унапред утврђеном дневном реду.¹²⁵ Овај временски период од дана када се парламент састане па до дана када закључи рад представља парламентарни сазив и његово трајање је уставом различито регулисано од земље до земље. Систем редовних и ванредних заседања је данас примењен и у нашој скупштинској пракси и заменио је систем сталног заседања који је дуго важио у нашој социјалистичкој пракси и раду социјалистичких скупштина. Тај систем сталног заседања је код нас, након социјализма био примењен само у раду бивше Скупштине Државне заједнице Србије и Црне Горе јер је чланом 70. Пословника те Скупштине било предвиђено да она ради у сталном заседању. Иако је све ређи, овај систем сталног заседања парламента није потпуно ишчезао јер и актуелни Устав Републике Српске од 1992. године (члан 74) предвиђа да Народна скупштина Републике Српске ради у сталном заседању. Што се тиче осталих наших пост-социјалистичких устава, сви они предвиђају да се парламент састаје у два редовна заседања, док су ванредна она која овлашћени предлагач предложи да се одрже у времену између редовних заседања. Тако је Устав Треће, СР Југославије од 1992. године предвиђао да Савезна скупштина ради у редовним (њих два) и ванредним заседањима већа при чему је прво редовно заседање Савезног парламента почињало првог радног дана у фебруару а друго првог радног дана у септембру, док се ванредно заседање одржавало на захтев најмање трећине посланика једног већа или на захтев Савезне владе и са унапред утврђеним дневним редом.¹²⁶ И устави Републике Србије, како онај од 1990. године тако и овај од 2006. године усвајају систем редовних и ванредних заседања, при чему прво редовно (пролећно) заседање почиње првог радног дана у марту, а друго првог радног дана у октобру и не могу трајати дуже од 90 дана, док се ванредна заседања сазивају и одржавају на захтев најмање трећине од укупног броја посланика или на захтев Владе.¹²⁷ У Републици Србији је предвиђено да се Народна скупштина још састаје, и то без позива, у случају проглашења ванредног стања на делу територије Републике, што се у пракси и догодило поводом убиства премијера Ђинђића, марта 2003. год.

¹²⁵ Видети: члан 28. Устава Француске од 1958. год. објављен у књизи Миодрага Јовичића, Велики Уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић, Београд, 1984. стр. 480.

¹²⁶ Видети: чл. 89. Устава СР Југославије од 1992. год.

¹²⁷ Видети члан 106. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

Парламент обавља своје активности на својим седницама и ту постоје бројна питања везана за почетак, ток, трајање, кворум, гласање на њој и др. која се регулишу парламентарним пословницима. Седница представља временску и радну јединицу у оквиру једног сазива и она је опредељена не само временски (бројем дана, колико траје), него и дневним редом јер је уобичајено да траје све док се не исцрпи дневни ред.¹²⁸ За почетак рада сваке седнице парламента је важно прво решити ко је сазива и пословници углавном предвиђају да седнице сазива председник парламента или председници његових домова. То важи и код нас јер је према нашим парламентарним правилима (и пословницима) предвиђено да скупштинске седнице сазива председник Скупштине, односно предлог дневног реда седнице Народне Скупштине припрема председник Народне скупштине. Сам позив за седницу садржи дан и час њеног одржавања са предлогом дневног реда који се благовремено доставља посланицима (7 дана пре седнице) с тим да председник Скупштине може изузетно сазвати седницу Скупштине и пре утврђеног рока или пак одложити час, односно дан њеног почетка уколико је на предлог акта о коме се одлучује поднет већи број амандмана који Влада и надлежни одбори не могу да размотре до дана одређеног за почетак рада седнице.

Сам почетак рада седнице је у рукама председника, он је отвара и прво утврђује да ли постоји кворум за рад да би се пре утврђивања дневног реда усвојио записник са претходне седнице, уз право посланика да стављају примедбе на њега. Дневни ред је срж сваке седнице тако да ни у једној институцији, а посебно парламенту, не може да се ради без утврђеног дневног реда. То је услов рационалног и организованог рада (и понашања) парламента и његових чланова јер би завладао неред и хаос ако би се у парламенту причало, расправљало и одлучивало о свему и свачему. Управо усвајањем (утврђивањем) дневног реда се то тематски сужава на одређена подручја и питања, чиме се постиже сама рационалност парламента али и уштеда (економија) у времену и радној енергији учесника у парламентарном раду. Седница парламента почиње с радом тек уколико је претходно обезбеђен кворум (најчешће је то већина од укупног броја посланика или, негде, трећина народних посланика као у Народној скупштини Републике Србије). Тај рад је јаван и о њему се води записник а такође и стенографске белешке у оригиналном облику, с тим да се цео

¹²⁸ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. стр. 524.

ток седнице снима и магнетофонски.¹²⁹ Седницом парламента (његових домова) руководи председник који је отвара (одлаже и закључује), даје реч посланицима, стара се о поштовању дневног реда а такође и поштовању реда и дисциплине у току рада на седници. Поред посланика, седници парламента могу да присуствују и чланови владе, овлашћени представници других предлагача закона као и лица која председник парламента позове. Седнице парламента могу да прате и средства информисања, осим ако се ради о седници са које је искључена јавност.

Завршну фазу расправе на седници парламента и његових домова чини гласање или одлучивање о појединим питањима дневног реда. Ово гласање може да се обавља на различите начине, применом различитих техника, а најједноставније је оно јавно, када се гласа дизањем руке. Такође се у парламентарној пракси примењује и тајно гласање, када се гласа путем листића који се убацују у гласачку кутију да би се са развојем модерне технике и електронике прешло и на електронско гласање које се врши притиском на дугме које се налази у клупи посланика,¹³⁰ што је већ примењено и код нас, у нашим парламентима (рецимо Народној Скупштини Србије).

Код гласања се поставља питање када се сматра да је донета једна одлука, односно која је већина потребна за њено доношење. Тако је могуће да се за доношење пуноважне одлуке у парламенту тражи већина гласова од присутних посланика на седници и то је тзв. кворумска већина која је примењена и за одлучивање у српском парламенту.¹³¹ Но, могуће је да се за пуноважно одлучивање тражи и апсолутна већина гласова а то значи већину гласова, не од присутних чланова парламента, него од укупног броја његових чланова и такво решење предвиђено је и за наш парламент кад одлучује о питањима која су таксативно наведена у Уставу.¹³² Опет, у скупштинској и парламентарној пракси неких земаља је предвиђено и сложеније и „теже“ одлучивање, путем тзв. квалификоване (2/3, 3/4 или 3/5 и сл.) већине и то углавном о одређеним питањима као што су изгласавање промене устава, усвајање органских закона, избор председника државе или гласање о поверењу влади и сл. Такво квалификовано

¹²⁹ Видети: чл. 114. Пословника Народне Скупштине Републике Србије, Службени гласник РС“ бр. 56/05

¹³⁰ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. год. стр. 350.

¹³¹ Видети члан 105. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

¹³² Видети члан 105. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

одлучивање је познавао и наш бивши Устав СР Југославије од 1992. год. јер је за доношење закона о застави, грбу, химни и избору савезних функционера тражио двотрећинску већину гласова свих савезних посланика у сваком од два већа.¹³³

в) Парламентарна радна тела и функционери

Важан сегмент унутрашње организације сваког парламента чине његова унутрашња радна тела као израз његовог права на самоорганизовање. Она се детаљније уређују од стране самог парламента, и то његовим пословником. Парламентарна пракса већине модерних држава показује да се у парламенту (и његовим домовима) образују бројни одбори и комисије као унутрашња радна тела и органи који помажу његов рад. Ови одбори и комисије су израз практичне потребе да се обезбеди квалификованост и рационалност у раду парламента¹³⁴ и њихов задатак је да олакшају и што боље припреме рад седница парламента, а никако да замене парламент и ставе се у средиште парламентарног одлучивања. Парламентарни одбори су тако као радна тела задужени да помажу у припреми рада парламента и олакшају сам ток парламентарног одлучивања. У њима се у ствари расправљају сва она питања и предлози који ће се решавати на седници парламента.¹³⁵ Постоје бројни и разноврсни одбори који разматрају и разноврсну проблематику (финансије, безбедност, индустрију, саобраћај, трговину и сл.) и они као стручна тела разматрају предлоге закона и других прописа који се односе на област деловања за коју су надлежни. Поред разматрања поднетих законских предлога, одбори и комисије као радна тела могу да имају и друге функције, и то нарочито у односу на егzekутиву, па у том смислу спроводе и контролу рада владе. Већ је речено да одбори и комисије не одлучују него помажу у том одлучивању и они не могу да замене парламент и доносе одлуке уместо њега. Само изузетно то одбори могу да чине, као у Италији по њеном Уставу од 1948. год. који је овластио сталне комисије парламента да могу, само у одређеним случајевима (које пословник пропише), да изгласају односно донесу закон.¹³⁶

¹³³ Видети: чл. 90. став 2. Устава СР Југославије од 1992. год.

¹³⁴ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 474.

¹³⁵ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II Свен, Ниш, 2003. год. стр. 279.

¹³⁶ Gianfranco Iadecola, Diritto costituzionale italiano ed Europeo, terza edizione „Laurus Robuffo“, Roma, 1997. стр. 107.

Парламентарни одбори и комисије се могу образовати као стални и привремени органи а према својој специјализованости могу бити специјализовани и неспецијализовани, при чему се ови специјализовани образују само за једну одређену врсту послова и активности, што је и најчешћи случај.

И у структури наших скупштина, унутрашња радна тела битно утичу на њихов карактер и физиономију. Како се увећавала улога и утицај самог парламента, тако се ширила и повећавала корисност његових помоћних радних тела. Више него у бившим социјалистичким, у овим новим скупштинама њихова радна тела подстичу самосталност и поспешују квалитет парламентарног рада. Зато сви ти наши постсоцијалистички парламенти посвећују у својим пословницима велику пажњу унутрашњим телима и одређују њихов број и врсте, у зависности од саме своје структуре и величине. Тако је бивша Савезна скупштина СР Југославије у складу са својом дводомом структуром (пословником) образовала у оба већа – Већу грађана и Већу република већи број сталних одбора (као нпр. Одборе за спољнополитичке односе Одборе за одбрану и безбедност, Одборе за правосуђе и савезну управу, Одборе за тржиште и развој, Одборе за мандатно-имунитетски питања и др. као и комисије (сталне, привремене и анкетне) при чему је било образовано шест сталних комисија за разматрање питања од заједничког интереса за рад оба већа.¹³⁷

И у Народној скупштини Републике Србије до данас је образовано 30 сталних одбора,¹³⁸ с тим да поред њих постоји могућност да се образују и привремени анкетни одбори (и комисије) и то били ради извршавања одређених задатака или сагледавања стања у одређеној области и утврђивања чињеница о појединим појавама и догађајима, о чему подносе извештај Скупштини са предлогом мера које треба предузети.¹³⁹

Иначе, чланови парламентарних одбора се бирају у пленуму парламента, на предлог посланичких група (како би се обезбедила равноправна страначка заступљеност у њима) и то су углавном посланици, сем неких изузетака,¹⁴⁰ с тим да, рецимо, за посланике Народне скупштине

¹³⁷ Видети: чл. и чл. 56. Пословника Већа грађана Савезне скупштине, „Службени лист СРЈ“, бр. 43/94 па даље чл. 40-54, чл. 57-77 Пословника Већа република Савезне скупштине, „Сл. лист СРЈ“ бр. 1/95.

¹³⁸ Видети члан 43. Пословника Народне скупштине Републике Србије „Сл. гласник РС“ бр. 56/05

¹³⁹ Видети члан 74-75. Пословника Народне скупштине Републике Србије „Сл. гласник РС“ бр. 56/05

¹⁴⁰ Драган М. Стојановић, Уставно право књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 281.

Републике Србије који су и чланови владе важи правило о неспојивости (инкомпатибилитета) са функцијом члана одбора.¹⁴¹

Као важан део унутрашњег радног механизма парламента, одбори имају важну улогу у законодавном поступку с обзиром да се предлози закона (пре претреса у парламенту) прво разматрају у надлежним одборима а то важи и за одлучивање о амандманима који се обавезно достављају и надлежним одборима, који их разматрају и парламенту предлажу који од њих да усвоји, а који не.

Парламент има своје функционере или истакнуте званичнике који се бирају из редова самих посланика и од стране самог парламента. Ови функционери су нужни због вршења одређених послова, битних за нормално функционисање парламента, као што су организовање и сазивање седница, председавање и руковођење њима, усклађивање активности скупштинских тела, примењивање пословника и др.¹⁴² У ове парламентарне функционере спадају најпре председник парламента, и потпредседници, председници парламентарних домова и њихови заменици, председници одбора и комисија и др. Пре свих, по свом значају се издваја председник парламента односно председници домова (ако је парламент дводом или вишедом) који председавају седницама парламента или домова, руководе њиховим радом, али као репрезентативне личности оличавају и сам парламент и његове домове. По својој популарности и оригиналности, али и као узор осталим председницима парламента, истиче се британски спикер (speaker) који председава и руководи седницама Доњег дома, и у изворном смислу означава говорника, оног који говори у име тог дома. Спикер руководи радом седнице Доњег дома али у њима не учествује и не гласа, осим ако би његов глас одлучивао.¹⁴³ Иако се бира из редова једне странке, он (спикер) није партијски човек и не припада ни влади ни опозицији, него је само личност лојална Доњем дому која се уздржава од сваке партијске активности.¹⁴⁴ Отуда и велики углед који ужива јер је у сваком погледу пример и узор објективности, увиђавности али и развијеног смисла за руковођење и познавање парламентарне процедуре.¹⁴⁵ Једном изабран, спикер остаје на тој функцији све док му траје посланич-

¹⁴¹ Видети: члан 41 и 42. Пословника Народне скупштине Републике Србије „Службени гласник РС“ бр. 56/05

¹⁴² Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 473.

¹⁴³ Миодраг Јовичић, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, „ИРО“ Светозар Марковић“ Београд, 1984. год. стр. 33.

¹⁴⁴ Ибид, стр. 33.

¹⁴⁵ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. стр. 386.

ки мандат, али је и уобичајено да остане и даље на тој функцији уколико буде поново изабран за посланика и покаже вољу да обавља исти посао и у новом посланичком (парламентарном) мандату.¹⁴⁶

И наша Народна скупштина Републике Србије има свог председника једног или више подпредседника који се бирају на четири године и то на предлог најмање 30 посланика а од стране саме Скупштине.¹⁴⁷ Као и остали председници и председник Народне скупштине Републике Србије има карактеристичне функције: да представља Скупштину и руководи радом њених седница, али обавља и друге активности као што су расписивање избора за председника Републике¹⁴⁸ с тим да и привремено замењује председника Републике у случају престанка његовог мандата пре истека времена на које је биран. У функцији представљања Народне скупштине, председник општи у њено име са другим органима и појединцима, води преписку Скупштине, потписује њена акта, заступа је на разним манифестацијама, док у функцији руковођења радом Скупштине отвара и закључује њене седнице, предлаже дневни ред, даје реч посланицима, ставља предмет на гласање и проглашава резултате гласања, стара се о поштовању реда и дисциплине на седници као и поштовању самог Пословника. Председнику Скупштине и подпредседницима функција нормално престаје по истеку мандата од четири године али може и пре тога његовом оставком, разрешењем или престанком мандата посланика у случају распуштања Скупштине. Наша Народна скупштина има и секретара који се именује у Скупштини на предлог председника и он обавља стручне послове везане за припрему и вођење седница, руководи стручном службом Скупштине као и што спроводи њене закључке.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Миодраг Јовичић, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. год. стр. 33.

¹⁴⁷ Видети члан 104. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006. и члан 9-21 Пословника Народне скупштине Републике Србије „Сл. гласник РС“ бр. 56/05

¹⁴⁸ Видети члан 144. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006. као и чл. 4. Закон о избору председника Републике Србије „Сл. гласник РС“ бр. 111/07

¹⁴⁹ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II Свен, Ниш, 2003. год. стр. 292.

ГЛАВА ПЕТА

ШЕФ ДРЖАВЕ И ВЛАДА

1. ШЕФ ДРЖАВЕ

Шеф државе представља важну и истакнуту институцију у уставном и политичком систему сваке земље. То је државни орган који врши извршну функцију (власт) – њен је носилац а у неким системима и њен претежнији и ефективни чинилац. У зависности од тога како је изведена ова функција, какав је њен положај и улога (посебно начин избора) праве се и разлике између појединих система власти – пре свега председничког и парламентарног. Функција шефа државе је током своје еволуције варијирала по свом обиму и значају. На почетку је била важнија од свих осталих функција, и то са много ширим и већим овлашћењима, да би данас углавном изгубила знатан део своје некадашње моћи и утицаја. У епохи ауторитарних и апсолутистичких режима ова функција шефа државе је уједињавала и обухватала све власти – и законодавну, извршну и судску, да би се са преласком из ауторитарне, неограничене и неуређене власти у ону ограничену и уставом регулисану (и подељену), ова функција ограничила само на послове извршења и обухватила само компетенције извршне власти. Како ова функција репрезентује и саму државу и оличава њено јединство, то се у њој испољава и тај репрезентативни карактер и значај.

а) Порекло и облици шефа државе

Институција шефа државе је изведена из поглавара државе који јој је претходио и тај појам и назив поглавара се, како каже проф. Јован Ђорђевић, и даље среће и одржава у извесним монархијама и језицима са монархистичком традицијом.¹ У том изворном значењу, поглавар је у ствари исто што и монарх па тако има и све оне функције које су монарху историјски припадале као суверену, носиоцу највише власти. Но, сама

¹ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. год. стр. 532.

идеја о шефу државе је још старија и сеже до античких времена и њених великана који је прво помињу.² Најпре је Платон у својој скици идеалне државе издвојио философе код којих преовлађује ум³ и поверио им најважнији задатак, да управљају државом. И Аристотел се у трагању за најбољим државним уређењем суочио са дилемом ко би био најбољи владар па је препоручивао монархију и краља који се од осталих грађана истиче својим изузетним врлинама и способностима.⁴ Шеф државе је тековина савремене политичке терминологије и праксе; то је садашњи назив за државни орган који представља државу и оличава њено јединство али и има овлашћења у вођењу унутрашње и спољашње политике земље. Ширина и обим његових функција и овлашћења се разликују од земље до земље, при чему је некадашњи поглавар, односно монарх имао много веће и значајније компетенције (па и сву власт) од садашњег шефа државе.

Како је речено, институција шефа државе је историјски произашла из монархије (монарха) и она је по природи ствари морала да буде монократска, индивидуална. То важи и за шефове држава у републикама који су углавном индивидуализовани и појављују се као председници, како у председничком (америчком) систему власти, тако и парламентарном али и неком другом (мешовитом). Тврди се да је индивидуални облик ове функције произашао из доследне поделе власти мада су конкретне околности и прилике у свакој земљи понаособ пресудно утицале на обликовање ове институције шефа државе – да ли ће бити индивидуалног облика или не. Тако се поред индивидуалног шефа државе у политичкој историји и пракси среће и колективни облик ове функције или институције или, простије речено, колективни шеф државе. Колегијални орган који врши функцију шефа државе води порекло из Француске из времена њене Револуције од 1789. год. Конвент као носилац свих власти је ређе непосредно вршио извршну функцију, а више преко својих извршних органа који су му били подређени (комитети) и управних органа на челу са Привременим извршним саветом, односно комисијама које су биле потчињене и зависне од њега.⁵ Ту идеју и концепцију колективног вршења извршне функције је наследио и преузео и Монтањарски устав од 1793. год. предвиђајући Извршни савет као извршни орган Националне скупштине који одговара за извршавање закона и декрета и врши надзор над

² Мр. Срђан Ђорђевић, Председник Републике Србије, Српска реч, Београд, 1998. стр. 10-11.

³ Платон Држава, НИП, Култура, Београд, 1969. стр. 12.

⁴ Аристотел, Политика, Култура, Београд, 1970. стр. 111.

⁵ Павле Николић, Скупштински систем, Савремена администрација Београд, 1973. год. стр. 7-16.

администрацијом, односно именовање и смењивање управних функционера.⁶ Без обзира на постојање ових колективних тела која врше извршну функцију, треба напоменути да тада није могло да се говори о самосталној извршној власти или пак шефу државе у виду самосталног и независног органа јер је то било противно логици владајућег скупштинског (конвентског) система у коме су све власти (функције) биле уједињене и изведене (али и потчињене) из Конвента. После револуционарне Француске идеју и праксу колективног шефа државе данас следи и Швајцарска и то решење датира још из њеног Устава од 1848. год. које је преузео и сада важећи Савезни устав од 1874. год. Тако у Швајцарској данас постоји Савезни савет (састављен од 7 чланова) као извршни орган Савезне скупштине и он има врховну директоријалну и извршну власт као и функцију шефа државе коју оличава председник Конфедерације који је на његовом челу и кога Савезна скупштина бира од чланова Савезног савета на време од годину дана.⁷ Овај колективни орган који у Швајцарској врши извршну власт (и функцију шефа државе) произашао је из њене дуге политичке и уставне праксе и традиције у којој је било присутно и развијено широко учешће грађана у вршењу функција власти.⁸ Зато јака и индивидуализована извршна власт и шеф државе никако не одговарају демократској традицији политичког одлучивања у овој земљи па се она определила за колективног, а не индивидуалног шефа државе јер овај оличава диктаторске и монархистичке тенденције.⁹

Институцију колективног шефа државе су примењивале и бивше социјалистичке државе мада су га термилолошки различито означаваали од земље до земље. Најчешће је то био президијум, али су у социјалистичкој литератури и пракси били познати и другачији облици и називи. Тако је први совјетски устав – Устав РСФСР од 1918. год. (као и онај од 1924. год.) предвидео да је Сверуски централни извршни комитет совјета као колективно тело (од 200 а касније и 300 људи) највиши законодавни, наредбодавни и контролни орган државе између заседања Сверуског конгреса¹⁰ али и носилац највише извршне власти па и

⁶ Видети: Устав Републике од 1793. год. објављен у књизи, др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992. год.

⁷ Видети: чл. 95-98. Устава Швајцарске Конфедерације од 1874. објављен у књизи Миодрага Јовичића, „Велики уставни системи“, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. год. стр. 528-529.

⁸ Маријана Пајванчић, „Колективни шеф државе“ – у Југославији и упоредно докторски рад, Нови Сад, 1976. год. стр. 18.

⁹ Ибид, стр. 18.

¹⁰ Видети: Миодраг Јовичић, „Велики уставни системи“, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1954. год. стр. 217-221.

функције шефа државе. Уставом СССР из 1936. ово гломазно тело, које се ређе састојало и није било успешно и оперативно, замењено је Президијумом Врховног совјета СССР. То је био нови орган у концепцији совјетске државе и власти под Стаљином који је између осталог вршио и функцију шефа државе с тим да је у складу са скупштинским системом власти произашао из Врховног совјета који га је бирао на заједничкој седници оба дома.¹¹ Президијум је, према владајућој совјетској доктрини, био колективни орган који је решавао и одлучивао колективно „при чему је нека питања решавао коначно, а о другима уз потврду Врховног совјета који га је и бирао.“¹² Како је већ поменуто, институција шефа државе је произашла из монархије и с обзиром на начин њеног организовања се и прави разлика између монархије и републике. То значи да, гледано историјски, али и из угла данашњих држава, шеф државе може да постоји или као монарх или председник републике. Монархије су углавном ређи, али не и превазиђен и назадни облик владавине, док републике углавном преовлађују мада и оне имају својих мана и несавршености.¹³ Монархије су историјски претходиле републици. Оне су биле или деспотске, апсолутне или ограничене, при чему су деспотске оне у којима монарх влада не поштујући никакве законе, док код апсолутних влада путем закона којима је и сам потчињен.¹⁴ Данашње монархије су ограничене (и уставне) јер у њима монарх не врши сам сву власт, него је дели са парламентом. Оне се јављају или као дуалистичке или као парламентарне.¹⁵

У дуалистичкој монархији равноправно са представничким телом врши законодавну власт, с тим да су му влада и министри потчињени и одговорни, док у парламентарној монархији парламент има пуну законодавну и буџетску власт (а не монарх). Влада и министри зависе од парламента и морају да уживају његово поверење.¹⁶ Оно што је својствено монарху је да се он не бира, већ да на тај положај долази наслеђем, с тим

¹¹ Видети: чл. 119-121 Устава, СССР од 1936. год. објављен у књизи Миодрага Јовичића, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. год. стр. 553.

¹² Ратко Марковић, Извршна власт, докторска дисертација, Београд, 1976. год. стр. 317.

¹³ Видети: Аристотел, Политика, Култура, Београд, 1970. год. стр. 44, даље Михаил Бакуњин Држава и слобода, ООУР Глобус, Загреб, 1979. стр. 253. па даље Томас Хобз, Левијатан или материја облик и власт државе, црквене или грађанске, књига I, Градина, Ниш, 1991. год. стр. 193-194. итд.

¹⁴ Ратко Марковић, Извршна власт, докторска дисертација, Београд, 1976. год. стр. 210-211.

¹⁵ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 308.

¹⁶ Ибид, стр. 308.

да се уставом одређује која династија или краљевска породица влада и којим се редом наслеђује престо.

Захваљујући уставној и ограниченој монархији, монархова власт је јавна служба која не може бити предмет приватно-правног наслеђивања нити његова породица може на ту власт да полаже неко приватно право.¹⁷ Монарх се даље одликује тиме да ставља у покрет друге власти а пре свега законодавну (јер сазива и распушта парламент) а учествује и у вршењу и управне, али и законодавне и судске власти.¹⁸ Истина, за модерне монархије се каже да у њима монарх не само да не влада него и не управља пошто су његова овлашћења више формална и симболична.¹⁹ Пошто се монарх схвата као суверен, носилац највише власти и као личност са епитетом непогрешивости, то он не одговара ни политички ни кривично. За своје политичке грешке монарх не може легално да буде уклоњен са власти (али може насилним путем као у Француској у време револуције нити може да буде оптужен и осуђен за дела која учини па тако она остају некажњена.²⁰

За разлику од монарха, председник републике није наследан, већ је изборан. Њега на тај положај бира или народ (по америчком моделу) или парламент (по европском моделу) мада има и случајева да се на тај положај долази и насилним путем (пучем и сл.). Председник републике је и политички и кривично одговоран. Политички, он одговара за своју политику коју води и то пред онима који га бирају, а кривично одговара за своја кривична дела која учини, с тим да се та његова одговорност организује на различите начине (нпр. у САД-или Француској или Италији). За разлику од монарха, председник републике не ставља у покрет све три власти²¹ тако да њихово функционисање не зависи (или мање зависи) од њега, а и његово задирање у друге власти (законодавну и судску) је много мање. Председник републике као шеф државе нема исти положај и овлашћења у земљама председничког (где га бира народ) или парламентарног (где га бира парламент) режима. У председничком систему власти, какав је рецимо амерички, председник има много јачу позицију (и овлашћења)²² него што је има у парламентарном режиму где му је власт

¹⁷ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 352.

¹⁸ Ибид, стр. 352-353

¹⁹ Ратко Марковић, Извршна власт, докторска дисертација, Београд, 1976. год. стр. 211.

²⁰ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 353.

²¹ Ибид, стр. 356.

²² Видети: чл. II, Одсек 2. Устава САД од 1787. год.

много мања а улога више симболична и репрезентативна. У ствари, шеф државе (то важи и за председника републике и монарха) је у парламентарном режиму изгубио политичку позицију у корист владе на коју је прешла одговорност, али и иницијатива и главна политичка активност.

б) Овлашћења и акти шефа државе

Овлашћења шефа државе одговарају његовом положају органа извршне власти. Као извршни орган он има мање-више карактеристична и слична овлашћења у свим модерним земљама, с тим да његова позиција и улога није иста у земљама председничког и земљама парламентарног система власти. Председнички систем власти претпоставља јаког шефа државе (председника), док је у парламентарном систему он слабији, и како каже Стеван Лилић, само титуларни носилац извршне власти јер је влада њен стварни и оперативни носилац.²³ Но гледано уопштено, институција шефа државе више нема онакав значај и онолику власт коју је имала у прошлости, када су на сцени били бројни тоталитарни, аутократски и фашистички режими.

Нарочито је парламентарни систем власти битно променио традиционалну позицију коју је некад давно имао суверен. Уместо доминантне, сада је то пасивна улога монарха који више није битан чинилац у механизму државне власти и који углед круне и државе брани пре свега снагом свог ауторитета.²⁴ Модерни шеф државе (и монарх и председник) и данас има бројна и различита овлашћења, с тим да нека од њих задиру у односе са другим државама, а друга су чисто унутрашња и са њима се он (шеф државе) меша у послове других државних органа. Тако шеф државе има пре свега репрезентативну улогу и у том смислу представља државу у земљи и иностранству, као и што поставља и опозива дипломатске представнике своје земље у иностранству и прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника. Такође има и право закључивања међународних уговора. У овој сфери међународних односа и политике према другим државама, неки шефови држава предлажу и чланство земље у међународним организацијама (председник Македоније) или покрећу поступак удруживања са другим државама (председник Хрватске) а неки

²³ Др Стеван Лилић, Извршна власт и управа у парламентарном и председничком систему поделе власти, реферат са симпозијума: „Дилеме и перспективе у развоју организације власти СР Југославије, одржаног 26-28. маја 1994. год. објављен као сепарат у издању Удружења за политичке науке Србије, Београд, 1994. стр. 3.

²⁴ Мр. Срђан Ђорђевић, Устави и српски монарх XIX и XX века, објављено у зборнику радова Правног факултета у Приштини бр. XI-XII, 1997. год. стр. 429.

ратификују међународне уговоре, било све (по уставима Чешке и Словачке) или само оне који не захтевају промене закона (по уставима Пољске, Мађарске или Албаније).²⁵ Такође, везано за односе са другим државама (међународну политику), шеф државе руководи и оружаним снагама – он је врховни командант, с тим да те послове који се тичу рата обавља у сарадњи са парламентом. То је зато јер само вођење рата и организовање припрема за одбрану земље изискује напоре и ангажовање целе земље и свих друштвених снага, а не само појединца, ма какву истакнуту улогу он имао. Шеф државе је овлашћен и да даје одликовања и разна признања али и помиловања за учиниоце кривичних дела. То је његов акт који се односи на појединца и разликује од амнестије која се даје законом и односи на целу групу учинилаца, кривичних дела. Важна овлашћења шеф државе има у вези избора других органа јер предлаже мандатара за састав владе, као и кандидате за судије највиших судова и друге високе државне функционере. Он предлаже и расписивање избора за парламент а негде и скраћење његовог мандата. Шеф државе предлаже и расписивање референдума а важан је чинилац и у законодавству јер својим указима проглашава законе. Негде има и право предлагања закона па и апсолутног вета мада више располаже тзв. суспензивним ветој којим одлаже доношење закона са којима се не слаже. Посебна овлашћења шеф државе има у тзв. ванредним околностима (ратном стању) када доноси и акте са законском снагом – дакле, преузима ингеренције законодавне власти а може и да суспендује и поједине уставне одредбе ако то ратна или ванредна ситуација налаже.

в) Одговорност шефа државе

На положај шефа државе битно утиче и начин како се реализује његова одговорност.²⁶ То важи само за председника републике јер је монарх по дефиницији политички и кривично неодговоран. Што се тиче председника републике, он је и политички и кривично одговоран и та његова одговорност се различито реализује у државама са председничким или парламентарним режимом. У председничком систему власти, председник одговара политички само народу који га бира, њему полаже рачу-

²⁵ Др Владан Кутлешић, Шеф државе у бившим социјалистичким државама, реферати са симпозијума: „Дилеме и перспективе у развоју организације власти СР Југославије, одржаног 26-28 маја 1994. год. објављен као сепарат у издању Удружења за политичке науке Србије, Београд, 1994. год. стр. 11.

²⁶ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. год. стр. 399.

не за свој рад, и то тек на следећим изборима, па зато и не може пре истека мандата да буде смењен са свог положаја.

У парламентарном систему власти шеф државе, је, условно речено, политички неодговоран с обзиром да ту одговорност преузима влада, односно ресорни министар који премапотписује његове акте па може да се каже, да ако ту не одговара шеф државе, онда то свакако чини влада. Но, свакако и у парламентарном систему власти постоји политичка одговорност извршне власти у целини, док је у председничком систему услед строге поделе власти извршна власт независна, одвојена и равноправна са законодавном влашћу па тако и не одговара пред њом.

Што се тиче кривичне одговорности шефа државе, она такође важи само за председника републике, с тим што се различито реализује када је у питању република са председничким или парламентарним режимом. Тако у САД председник одговара за повреду Устава и закона и то тако што један дом – Представнички подиже оптужницу (*impeachment*) и тако покреће кривичну одговорност председника, док о њој одлучује Сенат (двотрећинском већином) тако да председник по тој одлуци може да буде уклоњен са дужности.²⁷ У Француској пак председник Републике одговара за акте велеиздаје и то пред посебним органом – Високим судом правде,²⁸ док у неким другим земљама (Италији, Немачкој, Аустрији и др.) за те и сличне акте одговара пред уставним судом или се пак тај суд само консултује, односно изјашњава о томе да ли је председник повредио устав или законе, док о самој његовој одговорности одлучује други орган (као рецимо у Републици Црној Гори по Уставу од 1992. год.).

г) Избор (мандат) овлашћења и одговорности председника у Републици Србији

Иако је у организацији своје власти пошла од начела поделе власти па и идеје о парламентарном систему, Република Србија је у пракси одступила од прокламованог и увела и применила један мешовити систем са знатним примесама председничког система власти.²⁹ Ови

²⁷ Видети: Члан I, Одељак 3. Устава САД од 1787. год.

²⁸ Видети: чл. 67. и 68. Устава Француске Републике од 1958. год. објављен у књизи Миодрага Јовичића, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. год. стр. 486.

²⁹ Видети: проф. др Павле Николић, Парламентарни систем у Југославији и његова извитопереност, реферат са симпозијума „Дилеме и перспективе у развоју организације власти СР Југославије, одржаног од 26-28. маја 1994. год. у Београду, објављен као сепарат у издању Удружења за политичке науке Србије, Београд, 1994. год. стр. 3.

елементи председничког система власти су пре свега присутни у начину избора председника Републике Србије који се бира по већинском систему двокружног типа,³⁰ дакле на непосредним изборима од стране грађана на време од пет година и то највише два пута.³¹ Истина, председник Републике Србије се све до 2002. год. бирао под тежим условима, јер је Законом о избору председника Републике од 1990. год. било предвиђено да је за председника изабран кандидат који добије већину гласова бирача који су гласали, под условом да је на изборе изашла најмање половина од укупног броја бирача у републици а тај строги услов се тражио и у поновљеном, другом кругу избора,³² што је свакако отежавало бирање председника након одласка са власти популистичког лидера какав је био Слободан Милошевић. Зато је Законом о допуни закона о избору председника Републике (Сл. гласник РС бр. 18/2004) олакшан овај избор, тако да је за председника изабран кандидат који је добио већину гласова бирача који су гласали, с тим да уколико у овом првом кругу не успе избор, на поновљеном (у другом кругу) избору ће бити изабран онај кандидат који добије највећи број гласова, без обзира колико је бирача гласало.

Иначе изборе за председника Републике у Србији расписује председник Народне скупштине, а кандидата за ову функцију предлажу политичке странке, посебно или заједно, као и група грађана, с тим да ту кандидатуру мора да подржи најмање 10.000 бирача.³³ И најновији Закон о избору председника Републике од 2007. године предвиђа да се председник Републике бира непосредно (по двокружном систему) и то тако да је за председника Републике изабран кандидат који добије већину гласова бирача који су гласали, а ако ту већину нико не добије, гласање се понавља у року од 15 дана.³⁴ На поновљеним изборима учествују два кандидата која су освојила највећи број гласова или више њих ако деле прво или друго место, и биће изабран за председника онај од њих који освоји највећи број гласова.³⁵

Што се тиче овлашћења, председник Републике Србије врши све оне послове који традиционално припадају шефу државе, с тим да су она

³⁰ Срђан Ђорђевић, Шеф државе – Устав СРЈ и Устав Републике Србије, објављен у зборнику радова Правног факултета у Приштини из 1996. год. стр. 233.

³¹ Видети: члан 116. Устава Републике Србије од 2006. године и чл. 10. и 12. Закона о председнику Републике „Сл. гласник РС“ бр. 111/07

³² Видети: члан 6-9. Закона о избору председника Републике „Сл. гласник“ РС, бр. 1/90.

³³ Видети члан 4, 9, и 10. Закона о избору председника Републике „Сл. гласник“ РС, бр. 111/07.

³⁴ Видети члан 18. и 19. Закона о избору председника Републике „Сл. гласник“ РС, бр. 111/07.

³⁵ Видети члан 21. Закона о избору председника Републике „Сл. гласник“ РС, бр. 111/07.

и нешто шира јер се наша Србија определила за један мешовити систем власти. Истина тај положај председника Републике је по новом Уставу од 2006. године нешто примеренији парламентарном режиму, за разлику од решења предходног Устава од 1990. године који је председнику гарантовао независан положај у читавом систему власти.³⁶ Сходно елементима председничког система власти и наш председник Републике има право да својим Указом проглашава законе и то најкасније у року од 15 дана од дана њиховог изгласавања у Скупштини. Председник Републике нема више самостално овлашћење да за време ратног стања доноси акте са законском снагом и предузима друге мере којима се одступа од Устава,³⁷ али је и даље важан фактор уставног система јер командује Војском Србије а овлашћен је и да распусти Народну скупштину на предлог Владе.³⁸

Одговорност председника Републике Србије по новом Уставу од 2006. године је другачије решена од оне по Уставу од 1990. године. Док је по Уставу од 1990. године председник Републике одговарао по правилима председничког (а не парламентарног) система па је тако могао да буде само опозван а не разрешен, по новом Уставу од 2006. године он одговара по правилима парламентарног режима и може бити разрешен од стране Народне скупштине ако Уставни суд констатује (одлучи) да је повредио Устав.³⁹

2. ВЛАДА

Влада је други (важнији) део извршне власти модерне државе. Она је све више њен стварни и претежнији носилац и најбоље одговара њеној суштини и циљевима, због чега се на извршење и гледа као на витални услов сваког друштва. И уопште, када се говори о извршној власти, више се мисли на владу него на шефа државе јер је влада та која се стара о спровођењу закона и политике преко које се утврђују најважнији државни интереси и циљеви. Тако влада покрива кључно подручје извршне власти пошто се ова не своди само на просто извршење закона, већ је у ширем смислу то укупност деловања владе и управе.⁴⁰ Сам значај владе произи-

³⁶ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 339

³⁷ Видети члан 201. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

³⁸ Видети члан 109. и 112. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006. и чл. 20. и 21. Закона о председнику Републике „Сл. гласник РС, бр. 111/07.

³⁹ Видети члан 118. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006. и чл. 15. Закона о председнику Републике „Сл. гласник РС, бр. 111/07.

⁴⁰ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 329.

лази из све већег значаја саме извршне власти која је еволуирала и од пасивне постала активна власт која данас држи кључне полуге власти: новац, информације и принуду.⁴¹ Тиме се све више излази из оквира традиционалног правног схватања по коме је извршна власт потчињена законодавству и ограничена само на извршавање закона. Највише заслугом владе, она (извршна власт) је своју активност усмерила у правцу вођења државне политике – не само њеног извршења, него и формулисања и доношења најважнијих политичких одлука.⁴² При томе је кључно питање извршне власти у свакој држави како је постављен однос између два њена главна чиниоца: шефа државе и владе и ко у том односу преовлађује. На том питању односа ова два органа извршне власти се и уочава главна разлика између председничког и парламентарног система поделе власти⁴³ јер у председничком систему и не постоји у правом смислу влада, већ је то више неформални орган председника, састављен од ресорних секретара који покривају поједине гране државних послова (управе). Иако председнички и парламентарни систем данас преовлађују у погледу организације извршне власти, они нису и једини јер су се током развитака државе смењивали различити облици организације извршне власти.

Тако проф. Ратко Марковић све облике организације извршне власти сврстава у пет група: председнички, парламентарни, директоријални, скупштински и аутократски тип⁴⁴ мада сви они данас немају исти значај нити исту судбину и примену. Аутократски тип – у коме је извршна власт носилац свих функција власти данас је ређи и углавном је превазиђен. То исто важи и за директоријални (у коме је сву власт вршио тзв. директоријум) који је више одговарао револуционарној традицији и пракси, тако да данас преовлађују парламентарни и председнички тип а све мање и скупштински (у коме је извршење саставни део законодавне власти). Пошто је извршна власт систем државних органа који сједињују функцију политичког руковођења управом с управном функцијом, то и у погледу саме владе може да се уочи и разликује њен институционални и материјални (садржински) вид. Она је најпре државни орган, и то колегијални, јер се појављује као један кабинет састављен од својих чланова

⁴¹ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. год. стр. 564.

⁴² Ненад Димитријевић, Извршна власт, „Енциклопедија политичке културе“, Савремена администрација, Београд, 1993. стр. 451.

⁴³ Видети: Др Стеван Лилић, Извршна власт и управа у парламентарном и председничком систему, поделе власти реферат са симпозијума: Дилеме и перспективе у развоју организације власти СР Југославије одржаног у Београду

⁴⁴ Ратко Марковић, Извршна власт, докторска дисертација, Београд, 1976. год. стр. 395.

али је по садржини својих функција важна (извршна) власт која се бави темељним и политичким питањима државног живота.⁴⁵

а) Настанак и развитак владе

Влада је рођена у Енглеској и у њој је створен такав модел који одговара специфичностима енглеског менталитета, њене друштвене и партијске структуре и традиције. Та енглеска влада није одмах настала, него постепено и то онако како је јачао и развијао се представнички (парламентарни) систем. Таква парламентарна влада је постала узор и за друге земље које су кренуле путем парламентаризма. У ствари влада, је произашла из представничког система и њен класични и најпознатији облик је баш енглеска влада.

Како представнички систем није био својствен само Енглеској, него се развијао и у другим европским монархијама,⁴⁶ то се поред енглеског успоставио и континентални (европски) модел представничке, односно парламентарне владе који је донекле одступао и разликовао се од овог енглеског. Претеча ове прве, енглеске владе је био Тајни савет (Privy Council) из XV века. То је било једно монархово тело које му је било потчињено и на које се он ослањао и са њим саветовао, да би се из њега почетком XVII века издвојио још ужи састав краљевих најповерљивијих сарадника који је временом добио име кабинет и који је, на краљев захтев, расправљао најосетљивија питања државне политике.⁴⁷ Енглеска влада је произашла из енглеске уставне традиције и праксе и њу у живот нису донели писани закони, него уставни обичаји⁴⁸ тако да правила о организацији и функционисању владе нећемо наћи у писаним нормама, него у бројним уставним конвенцијама. Влада се коначно развила и уобличила онда када се одвојила од краљевске власти и то је био услов за настанак одговорне владе која је примерена модерној држави. Оваква одговорна влада је данас могућа и у монархистичкој и републиканској варијанти па се јавља и као услов уставне монархије, али и парламентарне републике. Неки аналитичари влада праве разлику између њих, као рецимо Б. Констан. Он је тврдио да само у уставној монархији може да се оствари одговорна влада – дакле не и у републици, па је и узимао Енглеску за пример

⁴⁵ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 329.

⁴⁶ J. de Maistre, *Considérations sur la France*, in: J. de Maistre, *Oeuvres*, Bruxelles, 1838. t. VII, стр. 59.

⁴⁷ Миодраг Јовичић, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. год. стр. 39.

⁴⁸ Др Милован Ђ. Миловановић, О парламентарној влади, Београд, 1888. стр. 3.

земље у којој је и поникла и највише се развила министарска (политичка) одговорност.⁴⁹ Без обзира да ли је ова тврдња тачна или не, енглеска влада је свакако узор данашње модерне парламентарне владе али се до ње није дошло тако лако. Ова енглеска влада је рођена у мучној и тешкој борби против владалачког апсолутизма која је започета још у раном Средњем веку а успешно окончана крајем XVII века када је оборена династија Стјуарт и успостављена уставна монархија. Но, и та успешно изведена Револуција од 1688. год. није одмах донела парламентарну владу мада је од те Револуције па надаље краљ почео да узима за ministre људе који уживају поверење парламента да би био у добрим односима са њим. У ствари, тек почетком XVIII века, (1714) са доласком немачке, хановерске династије на енглески престо, догодиће се нешто што ће да преокрене уставну и политичку судбину Енглеске и да је чврсто и одлучно упуту у правцу парламентаризма. Први владари из хановеранске династије нису знали енглески језик, а и нису много марили за државне послове па се усталила пракса да краљ формира свој савет од припадника политичке групације који су га подржавали и преко кога је управљао државом. Пошто су Торијевци желели да поврате династију Стјуарт, први краљ из немачке династије се ослонио на Виговце па је и тај његов савет био виговски, састављен од виговаца, с тим да је он (краљ) све ређе долазио на његове седнице и учествовао у његовом раду. Тако је временом ово тело од саветодавног органа постало стварни вршилац власти.⁵⁰ У њему се све више истицала улога првог министра који је у одсуству краља водио седнице и информисао га о раду министара. Ту историјску улогу првог министра у енглеској влади је добио виговски првак Уолпол који је у име владе општио са краљем, али је у њој сакупио све саме виговце па је тако био први шеф странке који је био и председник владе (кабинета). Уолпол се доказао и одржао преко 20 година као лидер владе али и самог парламента (који још није имао страначку већину) јер је у њему успео да лукавством, вештином удварања па и подмићивања, окупи и учврсти једну групу својих присталица и тако обезбеди подршку својој влади. Може се рећи да је Уолпол поставио темеље модерне енглеске парламентарне владе. Али историјски гледано, влада се, како каже Д. Поповић, појавила

⁴⁹ Constant Benjamin, Начела политике и о министарској одговорности (превео Ђ.С. Симић), Београд, Државна штампарија, 1883.год. стр. 181.

⁵⁰ Др Глигорије Т. Бутарски – Златић, Енглеска кабинетска влада, Издавачко предузеће, Дан, Нови Сад, 1939. год. стр. 23.

онда када се одвојила од монархове апсолутистичке власти, чиме је обележила почетак стварања модерне грађанске државе.⁵¹

б) Облик (састав) владе и њен избор

Влада је колегијални орган, састављен од одређеног броја својих чланова (министара). Све владе се разликују по свом називу и организационом, облику при чему је класични и најразвијенији тип пре свега британска влада. Њу одликује јак степен хомогености и солидарности свих њених министара на челу са премијером, што је последица тога да је образује странка која је победила на парламентарним изборима и освојила већину места у парламенту. Зато је британска влада једна политичка целина у којој сви министри деле исту судбину јер, како каже Слободан Јовановић, у њу заједно улазе и тако из ње и излазе.⁵² За разлику од ове британске владе која је потпуно одвојена од шефа државе, у Европи – пре свега Француској се развио други облик владе, министарски савет који је под јачим утицајем председника Републике јер се сматра да је он и стварни шеф владе, док је премијер само први међу министрима.⁵³ Но и британска и ова континентална (француска) влада су парламентарне владе, с тим да одражавају специфичности парламентарних режима у којима постоје. У Великој Британији влада је шира и обухвата политичку егzekутиву и јавну администрацију, при чему је ова политичка егzekутива зависна од парламентарних избора, док је јавна администрација по страни политичког живота и борби.⁵⁴ Зато се у британској влади разликује неколико категорија министара, у зависности од тога да ли су изабрани или именовани и какав положај имају у њој. Тако се прво издвајају старији министри (државни секретари и државни министри), млађи министри (парламентарни секретари, парламентарни подсекретари, финансијски секретари) даље, управни функционери круне и на крају владини бичеви.⁵⁵ Дакле, у Великој Британији има много владиних чланова и функционера међу којима се разликују они који врше политичке послове. То би били

⁵¹ Др Драгољуб Поповић, Оглед о одговорној влади на примеру њеног настанка у Француској, Савремена администрација, Београд, 1989. год. стр. 50.

⁵² Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 365.

⁵³ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о., Београд, 1995. год. стр. 407-408.

⁵⁴ Радомир Лукић, Влада у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске, реферат објављен у часопису „Страни правни живот“, бр. 3. из 1998. год. Институт за упоредно право, Београд, 1998. год. стр. 12.

⁵⁵ Ибид, стр. 12-13

политички шефови извршне власти, за разлику од оних других-стручних шефова. Ови политички шефови владе су одговорни парламенту, по његовој су вољи и уживају његово поверење, с тим да само најистакнутији од њих (они који воде најважније ресоре) улазе у Кабинет па се тако разликују Влада и Кабинет.⁵⁶ Тако се догађа да члан Владе није и члан Кабинета који је у ствари реално политичко тело које води политику земље и доноси најважније одлуке. И британска, а и ове друге европске (француска, италијанска и др) владе су парламентарне владе, што значи да произилазе из парламента и образују се од представника политичке већине у парламенту, или још тачније, од представника оне политичке партије или партија које су победиле на парламентарним изборима и освојиле већину посланичких места у парламенту. У земљама са двостранацким парламентарним системом, каква је рецимо Велика Британија, парламентарну већину која образује владу има једна, победничка партија и то би била једностраначка влада, док у земљама и системима са више странака парламентарну већину по правилу не стиче ни једна партија, него се између њих ствара савез или коалиција па се тако образује коалициона влада као израз те страначке коалиције која обезбеђује већину у парламенту. Поред једностраначких и коалиционих влада које се ослањају на већину у парламенту, у пракси се срећу и тзв. мањинске владе које образују мањинске странке у парламенту и које се одржавају захваљујући подршци других већих странака мада је то апсурдна парламентарна ситуација која изискује распуштање парламента и расписивање парламентарних избора.

Посебан облик парламентарне владе је и тзв. концентрациона влада која се образује од представника свих парламентарних странака, и то углавном у ванредним ситуацијама, када се очекује да се заједничким напором водећих политичких снага (које су заступљене у парламенту) превлада таква ситуација или опасност по земљу. Наспрам ових политичких влада које су састављене од политичких личности и образоване према политичким мерилима, стоје и оне друге – политички неутралне - владе које су састављене од ванстраначких личности. Таквим владама се прибегава у случају тешких друштвених криза земље или деформација парламентаризма када се заједничким напором свих прогресивних снага настоји да учини оно што је потребно за оздрављење земље и излазак из тешке друштвене кризе. Овакве владе обично иступају под паролом демократског или националног јединства и њихов акценат је на стварању једног

⁵⁶ Др Глигорије Т. Бугарски – Златић, Енглеска кабинетска влада, Издавачко предузеће, Дан, Нови Сад, 1939. год. стр. 17.

акционог демократског и реформског програма који ће довести до оздрављења економског и друштвеног система земље. Један облик овакве политички неутралне владе је и тзв. чиновничка влада састављена од чиновника и она је нужна онда када не функционише политичка влада и када треба да се преброди тренутна парламентарна криза и немогућност образовања парламентарне већине.

Од чиновничке владе треба разликовати експертску која се састоји од експерата, а не политичара и која није последица парламентарне кризе, него жеље да у владу уђу стручњаци за различите области друштвеног живота како би обезбедили стручно вођење државне политике и решавање горућих друштвених, економских и других проблема са којима се суочава једна земља. Специфичан облик владе је и ратна влада (кабинет) која се практикује (практиковала) у Великој Британији у ратним условима. Она одлучује о вођењу рата, чиме се постиже да у пословима рата учествују и политичари, онако како учествују и у вођењу државне политике у миру.

Владе по свом саставу могу да буду: посланичке, када њихови чланови искључиво долазе из парламента (као што је случај у Великој Британији), непосланичке, када је забрањено да члан парламента буде и члан владе,⁵⁷ као и мешовите – састављене и од посланика и непосланика, дакле, када може али и не мора да члан владе буде и посланик у парламенту (рецимо случај са нашом, српском владом по Уставу од 1990. год.). Што се тиче броја чланова или министра у влади, ту нема одређеног правила па се у пракси срећу и мале, средње и веће владе, мада је изражена тенденција да се са јачањем положаја владе, ширењем њених надлежности у свим сферама живота – посебно економској - шире и њена министарства. Влада Велике Британије је пример једне гломазне и бројне владе која последњих година обухвата и до 120-130 чланова, док је њен кабинет ужи и устаљује се на неких 18-25 чланова, и то оних утицајних – старијих министара који управљају најважнијим ресорима. У саставу владе поред министара који руководе појединим ресорима могу да се нађу и они који не руководе ни једним министарством (министри без портфеља) с тим да све владе мање-више имају слична министарства. Међу тим министарствима има оних која су важнија по значају (министарство спољних послова, војске, финансија, унутрашњих послова и сл.) од других – мање важних, мада су сви министри формално једнаки у влади и у њој заузимају исти положај или ранг.

⁵⁷ Видети: чл. 23. Устава Француске Републике од 1958. год.

Што се тиче избора владе, она свој живот дугује парламенту и њихове судбине су повезане јер по правилу мандат влади траје исто као и мандат парламенту (његовим члановима). Владе се образују на почетку изборног периода парламента и трају на изабрани период (најчешће 4 године) мада некада и краће ако изгубе поверење у парламенту. Сам избор владе је у рукама шефа државе и од њега полазе радње и процедура њеног образовања. То важи како за владе у републиканским државама, тако и за оне у монархијама.

Шеф државе и у републици и монархији одређује политичку личност којој ће поверити задатак да састави владу, и то је по правилу лидер странке која је победила на парламентарним изборима и освојила већину места у парламенту. Оваква ситуација је једноставна и јасна у земљама са двостраначким системом каква је Велика Британија јер у њој једна партија побеђује на изборима и осваја већину у парламенту. Ова британска влада се тако предаје партији која има већину у Парламенту и монарх бира личност која ће бити први министар, с тим да то мора бити личност коју му назначи Доњи дом.⁵⁸ Први министар је политичка личност која долази из победничке партије и он добија одрешене руке да састави Кабинет од својих партијских колега па је зато и ова британска влада строго парламентарна, али и строго страначка.⁵⁹ Нешто је другачија ситуација у земљама са вишестраначким системом јер се у њима тешко ствара парламентарна већина од једне партије, него углавном путем савеза или коалиције више партија. У тим земљама се до личности која ће саставити владу долази тек када се постигне договор између различитих партија и парламентарних група. И док је у двостраначком парламентарном режиму улога шефа државе у одређивању мандатара владе више рутинска и ограничена на већ познату личност која ће бити премијер владе, дотле код ових других, вишестраначких система није тако. Код њих је улога шефа државе много активнија па се често догађа да он понуди најбоље решење за образовање коалиционе владе.⁶⁰ У сваком случају, парламентарна влада се бира у парламенту, произилази из парламентарне већине и остаје на власти све док ужива поверење те већине. За владу је најбоље да је стабилна и да зависи од верне партијске већине у парламенту, а не несигурних присталица, али то није случај са свим владама.

⁵⁸ Вудро Вилсон, *Влада Сједињених Америчких држава*, Геца Кон, Београд, 1930. год. стр. 215.

⁵⁹ Слободан Јовановић, *О држави, основи једне правне теорије*, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 365

⁶⁰ Драган М. Стојановић, *Уставно право*, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 332.

У двостраначким системима владе су стабилне, што не важи и за ове друге, коалиционе, које су нестабилне па лако и често падају са власти. Владе у двостраначком парламентарном режиму (као у Великој Британији) више падају на изборима него у парламенту⁶¹ јер све више зависе од бирачког тела, а мање од парламента. Зато овакве владе имају израженију активност у бирачком телу па се тако све више приближавају председничкој влади која заједно са својим шефом зависи од народа и њему полаже рачуне. Данас је премијер у Великој Британији утицајна политичка личност јер као партијски шеф успоставља блиске везе са бирачким телом и тако израста у орган јавног мњења.⁶²

в) Овлашћења владе и њени акти

Влада је данас значајан орган извршне власти јер постаје све моћнија и утицајнија у сфери вођења унутрашње и спољне политике. За њу се обично каже да је то моторна или ефективна власт која утврђује и води политику нације, али и све више потискује парламент за који се чак тврди да је изгубио власт одлучивања и претворио се у тело које расправља и одобрава оно што влада жели и предлаже. Влада одлучује али и планира и оперативно делује и под њеном контролом је целокупна државна управа – цивилна и војна администрација, бројне агенције, службе и јавна предузећа преко којих се управља државним и друштвеним животом.⁶³ Влада данас има огромну управљачку моћ јер располаже средствима и техником; у њеним рукама је буџет и кључне информације земље, али и принуда и репресивне полицијске снаге које употребљава и контролише. Она се од класичних послова и овлашћења померила и разгранала на скоро све области друштвеног живота па на њу треба гледати као на моћну политичку власт, али и јавни сервис јер различитим инструментима и средствима утиче на економски, социјални, културни, демографски и остали развој земље. При томе треба рећи да влада има оваква (широка) самостална овлашћења само у парламентарном систему, али не и у председничком јер тамо влада и не постоји у правом смислу, већ је то више неформални орган председника државе.

Парламентарна влада има свуда најважније овлашћење да извршава законе и друге акте парламента (и суда), ради чега и доноси своје

⁶¹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 368.

⁶² Др Глигорије Т. Бугарски – Златић, Енглеска кабинетска влада, Издавачко предузеће, Дан, Нови Сад, 1939. стр. 86.

⁶³ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 338.

уредбе којима се прецизирају и конкретизују одредбе закона ради његове лакше примене. Поред тога, она је и значајни чинилац у законодавству јер учествује у законодавном поступку својим правом да предлаже законе, изјашњава се о поднетим амандманима⁶⁴ као и учествује у претресу законских предлога, промулгацији и спровођењу публикације закона.⁶⁵ Влада је у правом смислу постала реална власт која управља и регулише друштвене односе и тако иде испред парламента иако њему одговара.⁶⁶ Влада је све успешнија у управљању државним пословима јер је оперативнија од парламента и састављена од стручњака разних профила, због чега је и компетентнија и квалификованија од парламента, образованог према политичким мерилима. Уз то парламент не само да је тромо и гломазно него је и хетерогено тело састављено од људи разних струка и политичких уверења што отежава договарање и усаглашавање ставова о различитим питањима друштвеног и државног живота. Наспрам њега (парламента) влада је и политички и у сваком другом погледу уједначенија у гледању на проблеме државне политике, па је тако и ефикаснија.

Влада нема само улогу да извршава законе, него је све више и регулаторна власт која регулише друштвене односе, и доноси своје прописе и предузима мере које обезбеђују несметано функционисање пре свега привредног система и вођење економске политике земље. Зато је од подзаконске она (влада) постала све више и права нормативна власт која стоји раме уз раме с парламентом, па га чак у томе и потискује. У ратном стању и ванредним приликама та њена законодавна улога је још израженија јер својим актима – уредбама са законском снагом – практично потискује законодавну власт парламента. Влада у тим ситуацијама доноси акте из надлежности парламента мада је то њено овлашћење ограничено, и по предмету и времену трајања, и подложно контроли и потврди парламента онда када се он састане, када се стекну услови да нормално ради.

Иако је правило да по начелу поделе власти законодавство нормира, доноси прописе, а извршни органи, пре свега влада их извршава, та граница није више тако оштра, тако да влада, не само да доноси своје подзаконске акте за извршавање закона, него и опште акте (уредбе, ордонансе, декрете и др.) којима самостално уређује друштвене односе. Нарочито услед ширења функција државе и њеног залажења пре свега у социјално-

⁶⁴ Видети: чл. 135-150 Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 56/05.

⁶⁵ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, Службени гласник, са п.о. Београд, 1995. год. стр. 413.

⁶⁶ Вучина Васовић, „Парламентаризам“, Енциклопедија политичке културе, Савремена администрација, Београд, 1993. стр. 794.

економску сферу живота, повећава се и значај ових општих аката којима се регулишу различита питања економије и социјалног живота. Иако је закон темељ правне државе, многе модерне државе као да то заборављају и саме подривају законитост када законе суспендују подзаконским актима и регулативом. То је карактеристично како за бивше социјалистичке (доскора недемократске) земље, тако и за класичне демократске и парламентарне државе, каква је рецимо Француска, где је Влада овлашћена да материју која не спада у законску регулативу уреди својим уредбама, као и да својим ордонансима за одређено време предузима мере које спадају у област закона.⁶⁷ Осим ових аутономних уредби које су општег карактера, владе су овлашћене и да доносе појединачне акте (решења и др.) којима врше постављења, образују одређене службе, прописују различите мере и сл. За разлику од делегираних уредби са законском снагом које су изузетак и које влада доноси само када је то изричито уставом предвиђено, ове друге уредбе су самосталније и то важи и за извршне уредбе јер влада има по правилу генерално овлашћење да извршава све законе (а тиме и доноси ове уредбе), али и за ове аутономне код којих постоји тренд да влада шири подручје односа које уређује својим актима па чак и улази у оне области које се уређују законом.

г) Одговорност владе

Суштину парламентарног система власти чини одговорност владе пред парламентом и по том обележју се овај систем и разликује од других, пре свега председничког, где је та одговорност владе другачије организована. У парламентарном систему парламент бира владу, али је и обара (смењује) тако да је влада на власти све док ужива то поверење парламента, а са ње силази онда када га изгуби. Ова одговорност владе је пре свега политичка и остварује се политичким средствима која су бројна и разноврсна, с тим да влада одговара или колегијално, солидарно (у целини) или појединачно сваки њен члан, министар, за рад свог ресора. Међу средствима којима се реализује одговорност владе издвајају се пре свега посланичко питање, интерпелација, гласање о неповерењу влади али и право истраге и анкете и др. и помоћу њих парламент врши организован надзор над владом (министрима) и може да је натера да му открије своје поступке.⁶⁸

⁶⁷ Видети: чл. 37 и 38. Француске Републике од 1958. год.

⁶⁸ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 376.

Но, постоје и другачија средства којима се врши притисак на владу и њен рад, али она немају обавезност нити изазивају онакве политичке (и правне) последице као ова прва. Такво средство је штампа која може да критикује владу, али не може да је натера да сиђе са власти јер, како каже Слободан Јовановић, министар може, али и не мора да води рачуна о ономе што пише штампа, али мора да се одазове посланичком питању или подвргне гласању о поверењу.⁶⁹ Што се тиче посланичког питања, оно је традиционална институција парламентарног режима, средство политичке контроле владе које је правно уређено и регулисано пословником.⁷⁰ То је конкретно питање које посланик опозиције поставља влади или њеном члану у вези са њиховим радом и оно се тиче како целисходности, тако и законитости деловања владе и појединих министара.⁷¹ На ово питање влада или ресорни министар даје одговор, тражену информацију, с тим да се о самом питању и датом одговору и информацији не отвара и не води претрес јер је сврха оваквих питања да владу компромитује и касније доведе у ситуацију да падне ако дође до гласања о њеном поверењу у парламенту. Интерпелација је квалификовано посланичко питање о коме се води расправа или претрес и њен циљ није добијање информације о неком питању, него да се претреса и оцењује политика владе, из чега могу да произађу одређене санкције према њој. Ово питање код интерпелације је неко крупно политичко питање о коме се води расправа која се завршава гласањем. Ту се гласа о ставу који је предложен у интерпелацији и који је или позитиван или негативан по владу, или је похваљује или је критикује или се на почетку гласа о простом преласку на следећу тачку дневног реда⁷² када се оцени да у вези са владиним радом не треба изрицати било какву оцену.

Ако се влада не одбрани од напада интерпелацијом, односно уколико се поводом ње усвоји негативан став о раду владе, ова (влада) може сама да се повуче и да оставку или да тражи гласање о поверењу у парламенту где ће или „проћи или пасти“.

Гласање о неповерењу влади је главно и најефикасније средство њене политичке одговорности према парламенту јер садржи конкретну санкцију одговорности владе за рад и политику коју води. Ово гласање о неповерењу влади покрећу посланици опозиције када су незадовољни

⁶⁹ Ибид, стр. 376.

⁷⁰ Драган М. Стојановић, Правни положај посланика, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 1999. год. стр. 133.

⁷¹ Ибид, стр. 133.

⁷² Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник са п.о. Београд, 1995. стр. 421.

њеним резултатима рада и сматрају да због тога она треба да падне. У британској традицији је створена солидарна одговорност владе (кабинета), због чега њени чланови заједно долазе, али и силазе са власти тако да парламент не може да изјави неповерење ни једном члану лично пошто свака изјава неповерења једном члану повлачи последице по цео кабинет и изазива његов пад.⁷³ Другачија је ситуација у Француској (на континенту) где се развила појединачна, министарска одговорност и где сви министри не падају заједно, него чешће појединачно (док остали настављају са радом) јер су владе коалиционе, састављене од представника различитих партија па зато и не делују тимски, као један тим.

Рационализација парламентаризма је ишла у правцу да стабилизује владу и спречи њену кризу и лаки пад и спроводила се различитим парламентарним средствима и техником. Најчешће се иде на отежавање поступка изгласавања неповерења влади путем тражења одређеног рока у коме ће се гласати по поднетом предлогу за гласање о неповерењу или тражењу квалификоване већине која ће да изгласа неповерење влади и др. Ове елементе рационализације у поступку изгласавања неповерења влади познају и предвиђају устави многих парламентарних држава: као рецимо Португалије (Устав од 1976. год.) по коме се гласању о поверењу приступа ако иницијатива потекне од најмање четвртине посланика, с тим да се о предлогу одлучује најраније у року од 48 сати, а најкасније три дана од поднетог предлога,⁷⁴ или Италије (Устав од 1947.) где предлог за неповерење влади подноси најмање десетина чланова оба дома и о томе се у њима и гласа посебно⁷⁵ или Немачке (Основни закон од 1949.) где је предвиђен поступак тзв. конструктивног гласања о поверењу влади и избору новог канцелара, али се срећу и у уставној и парламентарној пракси код нас. Тако Устав Републике Србије од 2006. год. тражи да се гласању о неповерењу влади (по предлогу који подноси најмање 60 народних посланика) приступи најраније пет дана по подношењу предлога за изгласавање неповерења.⁷⁶

⁷³ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублук, Београд, 1990. стр. 365.

⁷⁴ Видети: чл. 197. Устава Португалије од 1976. год. објављен у „Конституците по света“, Универзитетско издателство и Св. Климент Охридски, Софија, 1994. год.

⁷⁵ Видети: Устав Републике Италије од 1948. год. – „Нови устави – Збирка устава донетих после Другог светског рата“, Архив за правне и друштвене науке Београд, 1948. год. 2 издање

⁷⁶ Видети члан 130. став 1. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

Поред владе која одговара као политичка целина, постоји и индивидуална одговорност сваког њеног члана (министра) или министарска одговорност која може да буде политичка, кривична и материјална. Политичка одговорност значи да министар одговара за стање свог ресора, успешност и целисходност свог рада, а не и његову законитост. Санкција за такву одговорност је политичка (а не правна) и састоји се у изгласавању неповерења министру од стране парламента, што повлачи и његово разрешење са министарске функције.⁷⁷ Ова политичка одговорност министара је последица тога што парламент врши надзор над њиховим радом и у том надзору не може да им суди или их тужи суду,⁷⁸ већ да их само политички казни, изгласавањем неповерења и разрешењем, уколико оцени да нису успешно обављали своју министарску функцију или управљали својим министарством. Но, ова политичка одговорност министара има и своје правне реперкусије а то значи да парламент располаже и правним средствима да уклони министра чијим радом је незадовољан и то пре свега тако што ће влади да одрекне буџет (не изгласа га), чиме њен опстанак (као и оспореног министра), рад и финансирање чини немогућим.⁷⁹ Кривична одговорност министра је његова одговорност за кривично дело које учини приликом вршења своје службене дужности и њу треба разликовати од кривичне одговорности којој подлеже у приватном животу, као и сваки други грађанин.

Ова кривична одговорност министара је различито организована, тако да негде министри одговарају за своје кривице учињене у служби, било пред посебним органом какав је Високи суд правде у Француској⁸⁰ или пред уставним судом (у Италији, Немачкој и др.) или пред редовним судом, с тим што им имунитет гарантује одређене привилегије везане за спровођење кривичног поступка, пре свега за њихово притварање и оптуживање. И на крају, министри одговарају и материјално за штету коју проузрокују у вршењу своје функције и њу такође треба разликовати од одговорности за штету коју министар изазове својим приватним радњама, као и сваки обичан грађанин.

⁷⁷ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003.год. стр. 343.

⁷⁸ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. год. стр. 422.

⁷⁹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 376.

⁸⁰ Видети чл. 68. Устава Француске Републике од 1958. год.

д) Влада у уставном систему Републике Србије

У Републици Србији влада делује у систему поделе власти мада се може рећи да и њеним новим Уставом од 2006. год. није остварен чист систем влади у облику парламентарног система већ су задржани елементи мешовитог система. Изузимајући специфичности уставног положаја председника Републике у коме има елемената председничког система, у односу Народне скупштине и Владе може да се каже да је остварен парламентарни систем. То се види по томе што се Влада бира после конституисања парламента, односно бира и разрешава од стране Народне скупштине већином од укупног броја народних посланика.⁸¹ Као и друге парламентарне владе, и српску сачињавају: председник, један или више подпредседника и министри који руководе министарствима⁸² с тим да више није мешовита (каква је била по Уставу од 1990.) јер члан Владе Републике Србије не може бити народни посланик у Народној скупштини, посланик у Скупштини Аутономне покрајине или одборник скупштине општине.⁸³ Министарства су најважнији облик организовања државне управе у Србији, мада поред њих послове државне управе обављају и други органи управе (инспекторати, дирекције и управе) као и посебне организације за вршење стручних послова. Према новом Закону о министарствима из 2008. године образовано је 24 министарства и утврђен делокруг њиховог рада.⁸⁴ Сам поступак избора Владе и њених чланова је у рукама председника Републике који предлаже мандатара или кандидата за председника Владе коме ће поверити мандат да састави Владу. Избору мандатара претходе консултације председника Републике са шефовима свих јачих парламентарних група, након чега се он (председник Републике) опредељује за личност која је у стању да састави Владу која ће да ужива подршку парламентарне већине. Предложени кандидат за председника Владе излаже на седници Народне скупштине свој програм и предлаже састав Владе, да би се по томе на истој седници отворио претрес о кандидату за председника Владе, његовом програму и предложеном саставу Владе.⁸⁵ Изабрану владу (на

⁸¹ Видети члан 127. став 4. и члан 133. став 5. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

⁸² Видети члан 125. став 1. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

⁸³ Видети члан 126. став 1. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

⁸⁴ Видети члан 2. Закона о министарствима „Сл. гласник РС“ бр. 65/2008.

⁸⁵ Видети члан 127. Устава Републике Србије од 2006. године „Сл. гласник РС“ бр. 98/2006.

предлог мандатара) оличава њен председник који усмерава и усклађује њене послове, обезбеђује складно деловање Владе и министарстава, стара се о извршењу аката Владе и њеној сарадњи са другим републичким органима. Најновија српска Влада броји 27 чланова (премијер, заменик премијера, три подпредседника и министри) као новину има и заменика премијера и то је један од подпредседника Владе кога одреди сам премијер, и њену оригиналност представља свакако „златни глас“ који припада премијеру и са којим он спречава блокаду одлучивања у Влади.⁸⁶

Као орган извршне власти, Влада Републике Србије води политику Републике, извршава законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и доноси своје акте за извршење закона (извршне уредбе али и одлуке, закључке и решења) даље, предлаже план развоја, просторни план, буџет и завршни рачун, предлаже законе, друге прописе и опште акте, утврђује начела за унутрашњу организацију министарства и других органа управе и посебних организација, усмерава и усклађује њихов рад, поставља и разрешава функционере у министарствима, образује стручне и друге службе за своје потребе, као и што обавља друге послове у складу са Уставом и законом.⁸⁷ Посебно су значајна овлашћења Владе за време ратног или ванредног стања, јер уколико се Народна скупштина не састаје, мере које изискује таква ситуација прописује Влада уз супотпис председника Републике или их утврђује (у случају ратног стања) заједно са председником Народне скупштине и председником Републике, с тим да у редовним околностима од ње потиче образложени предлог за распуштање Народне скупштине.⁸⁸

У складу са правилима парламентарног режима, Влада одговара Народној скупштини и то како у целини, тако и сваки њен члан посебно. Та одговорност се реализује процедуром изгласавања неповерења Влади и њеним члановима. У изгласавању овог неповерења Влади или појединим њеним члановима уочавају се елементи рационализације парламентаризма јер се за то изгласавање тражи да предлог за неповерење Влади (или министру) потекне од најмање 60 народних посланика, а да се самом гласању приступа најраније пет дана од дана подношења овог предлога.⁸⁹

У смислу своје одговорности пред Народном скупштином, и сама Влада може да постави питање свог поверења пред њом а такође и она

⁸⁶ Видети члан 13а и члан 3. Закона о изменама и допунама Закона о Влади „Сл. гласник РС“ бр. 65/2008

⁸⁷ Видети члан 123. Устава Републике Србије од 2006. „Сл. гласник РС“ 98/2006.

⁸⁸ Видети члан 109, 200 и 201. Устава Републике Србије од 2006. „Сл. гласник РС“ 98/2006.

⁸⁹ Видети члан 130. став 1. Устава Републике Србије од 2006. „Сл. гласник РС“ 98/2006.

цела или сваки њен члан и да поднесе оставку, при чему оставка председника Владе повлачи и оставку целе Владе.⁹⁰ Поред своје и оставке Владе у целини или неког њеног члана, председник Владе може да предложи Народној скупштини и разрешење појединих министара за које сматра да не раде добро или неуспешно руководе својим министарством.

⁹⁰ Видети члан 131. и 132. Устава Републике Србије од 2006. „Сл. гласник РС“ 98/2006.

ДЕО СЕДМИ

ДРЖАВНО УРЕЂЕЊЕ И ОБЛИЦИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ ВЛАСТИ

ГЛАВА ПРВА

ВРСТЕ ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА

І УНИТАРНА И ФЕДЕРАЛНА ДРЖАВА

Државно уређење једне земље се одређује према томе каква је унутрашња структура њене власти: да ли постоји један или више центара државног и политичког одлучивања. Како постоје различите ситуације у погледу те структуре власти, то се и у теорији, а пре свега у политичкој и државној пракси земаља уочавају различите врсте државног уређења. Традиционална и уобичајена подела држава је на оне просте (унитарне) и сложене које се појављују или као савез држава (конфедерација) или као савезна држава (федерација) мада има и оних који сматрају да сложена држава и није у правом смислу држава. То је, рецимо, становиште нашег Слободана Јовановића, који тврди да је сувереност битно својство државе. По њој се државе искључиво одређују, а то је баш проблем код сложене државе јер се ту не зна ко је суверен: савезна власт или удружене државе, пошто је немогуће да на истој територији две власти буду суверене. Зато он и тврди да сложена држава и не постоји, већ да је то у ствари једна проста држава са једном сувереном влашћу, да њене чланице нису државе (јер нису суверене) и да више наликују на самоуправна тела (општинске заједнице).¹

Ако би се савезној држави оспорило да је уопште држава, остало би, по овим мишљењима, да је она само један начин повезивања и удруживања више суверених и независних држава, али не и конституисање нове правне личности или субјективитета.

Без обзира о којој се држави (државном уређењу) ради, свака се, од свог настанка до данас, суочавала са проблемом своје рационалности и ефикасног управљања. У жељи да буде што ефикаснија и успешнија, свака држава ради на проналажењу најбоље организације и стално се суочава

¹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 180.

са дилемом шта је за њу боље: централизована или децентрализована власт, чврста или лабава организација – она која намеће чврсту дисциплину или она која пружа већу слободу и демократију. У проналажењу најбољег решења, државе су у својој пракси прибегавале и опредељивале се за две легитимне и потпуно равноправне идеје и тенденције, и централистичку и децентралистичку, па су у једном периоду тежили аутономији и федерализму, а у другом централистичком (унитарном) уређењу.² Иако су ове тенденције различите и изазивају различите ефекте, не значи да су оне супротстављене у том смислу да је једна од њих сама по себи напредна и демократска, а друга назадна или недемократска. Тако и само опредељење за децентрализацију не значи, аутоматски, осуду централизма у име демократије.³

1. УНИТАРНА ДРЖАВА

Прве државе са којима се срећемо биле су строго централистички и унитарно уређене, са једним (јединственим) центром државног и политичког управљања и одлучивања. То су биле некад моћне империје и деспотије у којима је постојала само једна власт која је у правом смислу била суверена и у којој су биле уједињене све њене надлежности (функције). Иако ове моћне државе више не постоје, ипак су се сачувале унитарне или јединствене државе у којима је власт усредсређена на једном месту, једном центру државног и политичког одлучивања. Такве државе имају просту структуру власти – једног носиоца државне власти у коме се налазе најважнији државни органи (законодавни, извршни и судски) који врше све функције државне власти. Зато када се каже да је једна држава унитарна, то значи да у њој сем једног не постоје други државни субјекти, с тим да се она у организационом смислу може евентуално поделити на управне округе или самоуправна тела, али не и на државе чланице.⁴ Иако данас има и унитарних и сложених (федералних) држава, намеће се закључак да је унитарно уређење ближе самом појму државе као јединствено

² Латинка Перовић, Од централизма до федерализма, Глобус, Загреб, 1984. год. стр. 312.

³ Десимир Тошић, Општи проблеми централистички уређене државе и потреба децентрализације Србије – са конкретним предлозима, објављено у студији Уставноправни оквир децентрализације Србије и аутономне Војводине, Центар за регионализам, Нови Сад, 2001. год. стр. 8.

⁴ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 1.

правно уобличене и уређене заједнице.⁵ Иако је унитарна држава ближа централизму, руковођењу из једног центра које по природи ствари није демократско, то не значи да је она аутоматски монакратска, тоталитарна или недемократска. Она може да буде и таква мада је то више ствар прошлости јер данашње државе више теже томе да буду демократски уређене и настројене. Демократичност унитарне државе се постиже различитим средствима и решењима којима се та јединствена (унитарна) власт ублажава, смањује или преноси на друге центре или ниже нивое (демократског) одлучивања. Тако са становишта вршења власти или управљања државним пословима, унитарна држава може да буде централизована или децентрализована, с тим да сама централизација може да се организује или на принципу концентрације или принципу деконцентрације. Концентрација власти у унитарној држави је више теоријска могућност него реалност јер су данас ретке државе где све функције власти врше само централни државни органи, без учешћа или помоћи других (локалних) органа. Много је реалнија централистичка унитарна држава која функционише на принципу деконцентрације и где се унутар ње, на одређеном подручју, образују тзв. подручни органи на које централна власт преноси одређене надлежности ради њиховог ефикаснијег вршења. Једну врсту такве деконцентрације унутар унитарне државе представљају и управни окрузи формирани унутар Републике Србије ради вршења послова државне управе ван седишта министарстава.⁶

Децентрализовану унитарну државу одликује постојање територијалних заједница (колективитета) и локалних органа које бирају грађани тих заједница и који у већем или мањем обиму самостално одлучују о одређеним питањима и пословима те заједнице. У вршењу својих послова и функција ови локални органи подлежу контроли од стране централне власти, с тим да, у зависности од ширине и карактера овлашћења са којима располажу ове локалне заједнице, сама децентрализација може да има вид или локалне самоуправе или аутономије. Но у сваком случају, за унитарну државу (било да је централизована или децентрализована) је важно то да на истој државној територији и над истим становништвом не постоји нека друга власт која конкурише постојећој (унитарној), тако да су

⁵ Миодраг Јовичић, Регионална држава, уставноправна студија, Вајат, Београд, 1996. год. стр. 13.

⁶ Видети: чл. 2. и 4. Уредбе о начину вршења послова министарства и посебних организација ван њиховог седишта, „Сл. гласник РС“, бр. 3/92.

грађани потчињени само једној власти – једном уставу и да поштују исте законе.⁷

2. СЛОЖЕНА ДРЖАВА

За разлику од унитарне државе где постоји само један субјект државног одлучивања, у сложеној држави, само име каже, постоји више субјеката, центара државног и политичког одлучивања и она настаје удруживањем двеју или више држава. Сложена држава се често поистовећује и са термином федерализам који означава савез, удруживање неколицине посебних заједница без жртвовања њиховог идентитета, при чему се тај термин различито схвата имајући у виду његове конкретне облике.⁸ Код сложене државе се поставља питање односа између њених саставних делова, чланица, с обзиром да у њој оне имају већу или мању самосталност или посебне органе који су више или мање независни од органа заједничке државе. Сложена држава се појављује у различитим облицима пре свега као федерација (савезна држава) или конфедерација (савез држава), док су државне уније као њен облик данас углавном ишчезле и представљају анахронизам. Код сложене државе се поставља основни проблем: ко је суверен, код кога се налази сувереност – да ли код савеза или чланица и на том питању се управо и разликују федерација и конфедерација. За конфедерацију се обично тврди да то и није у правом смислу држава, већ да је то више облик повезивања и удруживања посебних држава чланица које и након тог удруживања задржавају своју сувереност. Насупрот њој, федерација је нова држава, правна личност која има сувереност, за разлику од њених чланица које нису суверене, већ само уживају одређени степен самосталности у вршењу послова из своје надлежности. Поред ова два облика, федерализма постоје или, боље рећи, постојали су и други облици удруживања посебних држава у једну заједничку творевину а такве су и малопре поменуте државне уније. Оне су постојале у два облика и то као персоналне и реалне уније, при чему су ове персоналне представљале удруживање више држава под круном заједничког шефа државе (таква је била рецимо Унија Енглеске и Хановера под хановеранском круном од 1714-1837. год.), док је стварна или реална заједница чвршћи облик

⁷ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције; „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. год. стр. 439.

⁸ Коста Чавошки, Уставност и федерализам, Савремена администрација, Београд, 1982. год. стр. 7.

повезивања двеју или више држава јер поред заједничког шефа државе, монарха, имају и друге заједничке органе или врше друге заједничке послове – одбрану, спољну политику и сл. (то је случај са Аустроугарском крајем XIX века).

а) Конфедерација (савез држава)

Конфедерација представља најслабију, најлабавију форму федерализма и она се историјски појавила пре федерације. То је био први степен у повезивању и удруживању држава, да би се временом показало да је то слаба и привремена заједница која се претворила или у савезну државу или просту државу.⁹ Конфедерација у ствари и није држава па је и погрешно сврставати њу и федерацију у исти род – сложену државу - с обзиром да је она само савез међу државама.¹⁰ Конфедерација представља државни савез који стварају суверене и независне државе и оне ту сувереност и независност задржавају и после ступања у конфедерацију. Конфедерација се као државни савез установљава уговором између држава па је зато она уговорна заједница. Као таква, конфедерација нема неку вишу власт од власти удружених држава, него има само онолико власти колико удружене државе на њу пренесу од своје власти. Ова заједница држава или савез није правна личност, него правни однос који се успоставља уговором или конфедералним пактом који потписују све чланице и који их обавезује све док то желе, с тим да увек могу да иступе из ове уговорне заједнице. Пошто није држава, конфедерација и нема сопствене органе власти, него се конфедералним пактом ствара један конфедерални орган у виду скупштине (Диета) у којој су подједнако заступљене све државе чланице.¹¹ Овај орган доноси одлуке на принципу једногласности па тако свака држава чланица располаже правом вета на одлуке које доноси тај заједнички конфедерални орган.¹² Конфедерација се у пракси показала као лабави облик федерализма, као слаба заједница која је пропала зато што је то био савез потпуно независних држава. Да би такав савез опстао, он би морао да ограничи независност својих чланица, али онда не би био то што јесте, већ би имао квалитет једне чвршће заједнице каква је управо федерација. Конфедерације нису нигде успеле и одржале. То важи и за

⁹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 157.

¹⁰ Проф. Јован Ђорђевић, Федерализам, нација, социјализам, Привредни преглед, Београд, 1971. стр. 24.

¹¹ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 416.

¹² Ибид, стр. 416.

Холандску (Сједињене Холандске Области) али и Швајцарски Савез, а нарочито Америчку (Северноамерички Савез) која није успела да очува јединство америчког народа и осигура снажну и делотворну владу која би деловала у име слободе и општег добра.¹³

б) Федерација (Савезна држава)

За разлику од конфедерације која не представља нову државу, правну личност, већ само правни однос, федерација (савезна држава) је управо то – нова правна личност која се разликује од својих посебних делова, односно удружених чланица. Федерација представља јачи степен повезивања и удруживања држава и она је резултат процеса друштвене интеграције и идеје и праксе повезивања и зближавања држава и народа. Она није просто јединство својих чланова, већ њихово усклађивање. То није прост збир или мозаик нација, већ усклађивање, али и противуречност између појединачних и општих (федералних) интереса, при чему су ови заједнички интереси идеал који се не остварује свуда и увек.¹⁴ Федерација значи јединство и уједињавање, али не и унитаризам где се у томе претерује и тако гуше посебности и разноврсности посебних делова. Но федерација није ни пука децентрализација и више у интересу њених делова, већ је то дијалектички спој посебног и општег, форма друштвеног, односно државног живота која допушта постојање различитости уз обезбеђивање јединства. Зато федерација није ни пуно јединство, али не значи ни пуно слободу и аутономију делова па је боља и од једног и другог. Федерација је и лек против партикуларизма када се претера са централизмом¹⁵ па је тако она пожељан облик децентралистичког уређења које се сачувало од претераног ризика и централизације али и аутономије. Федерација обезбеђује јединство, али на принципу слободе и споразумевања, док унитарна и централистичка држава то постиже дисциплином и заповедањем које уједињује народ, али без његове воље и слободе. Федерација је виши степен централизације од аутономије (и локалне самоуправе) јер док код ње имамо јасно разграничене надлежности, дотле у аутономији имамо додељивање надлежности која се може оспорити, одузети или

¹³ Хамилтон – Медисон – Џеј, Федералистички списи, Радничка штампа, Београд, 1981. год. стр. 195-196.

¹⁴ Проф. др Јован Ђорђевић, проф. др Славољуб Поповић, и проф. др Димитрије Кулић, Федерализам и регионализам, Савремена администрација, Београд, 1987. год. стр. 7.

¹⁵ Др Секула Дрљевић, Централизам или федерализам, штампарија М. Млађана, Земун, 1926. стр. 38.

умањити актима федералне власти,¹⁶ што је свакако доказ постојања извесне и нужне централизације у федерацији.

Свака федерација или савезна држава се препознаје по својим карактеристикама: правним, политичким и социолошким које обезбеђују да буде снажна и успешна и разликује се од других државних (и политичких) творевина.¹⁷ Правне карактеристике се односе на постојање једног устава и поделе власти између федерације и федералних јединица, политичке се изражавају у постојању јединственог политичког механизма који обезбеђују политичке странке које функционишу на целокупном политичком простору федерације док социолошке обухватају један конгломерат географских, историјских, економских, културних, психолошких и других чинилаца и појава које федералну заједницу чине сложенom и разноликом.¹⁸

За федерацију као специфичну, и политичку и друштвену, заједницу је важно да постигне склад својих политичких и социјалних субјеката и појава, али и обезбеди легитимитет и уважавање плурализма разних интереса, као и разрешење њихових могућих конфликта и разлика. Зато ту треба имати у виду једно објективно и нужно стање које није идеално, него и испуњено конфликтима – дакле, оно што се стварно збива у федерацији - али и могућност утицања на њега, стварања такве политичке културе која је у стању да прихвати и разуме бројне и разноврсне економске, социјалне и друге интересе и разлике, као и да их превазилази стварањем истинске заједнице потреба и интереса.¹⁹

Највећи правни проблем федерације као државе огледа се у питању њене суверености које је иначе и у свакој другој држави тешко и осетљиво или, како види проф. Р. Лукић, једно од највише дискутованих и спорних питања у теорији државе, које ни до данас није до краја рашчишћено.²⁰ Тај проблем је, истина, лакше решив у унитарној држави (где постоји само један субјект државног одлучивања) или конфедерацији која и није држава, већ само уговор између удружених држава чланица), али не и федерацији где се отвара тешка дилема, ко је суверен: федерација

¹⁶ Лазо М. Костић, Федерација, аутономија, самоуправа, штампарија Љубомир Богданов, Нови Сад, 1940. год. стр. 8.

¹⁷ Проф. Јован Ђорђевић, Федерализам, нација, социјализам, Привредни преглед, Београд, 1971. год. стр. 25.

¹⁸ Ибид, стр. 26, 27, и 29.

¹⁹ Др Стојан Д. Томић, Федеративни ниво конституисања и разрешавања конфликта, реферат са научног саветовања: Федерација и федерализам, одржаног у Нишу, 12 и 13. јуна 1986. год. стр. 1.

²⁰ Др Радомир, Д. Лукић, Теорија државе и права, Савремена администрација, Београд, 1964. год. стр. 95.

или федералне јединице и да ли је та сувереност потпуна или се може говорити и о њеној деоби. Углавном преовлађује становиште да је у федерацији суверена само федерална држава, а не и њене федералне јединице које чак, по нашем Слободану Јовановићу, и нису државе (мада тако функционишу), него више наликују на некаква самоуправна тела, с тим да и с њима нису у свему истоветне.²¹ Насупрот овој владајућој концепцији о суверености која важи у европској правној теорији па и пракси, има и другачијег гледања на ово питање, по коме је могуће у федерацији уочити и извести поделу суверености између савезне власти и удружених власти, држава. То је гледиште Француза Алексиса Де Токвила који сматра да у федерацији, баш због постојања више народа који живе заједно, мора и да се изврши деоба суверености,²² тако да може да се говори и о суверености савезне државе, али и суверености федералних јединица. И наш угледни правни теоретичар, проф. Р. Лукић, критикује гледиште о недељивости суверености у федерацији и сматра да је то само једно од гледања на ово питање јер су могућа различита правна решења. По њему и савезна, федерална држава има све карактеристике суверене власти, али и државе чланице које задржавају знатан део суверености па је тако код федерације сувереност, као логичан правни принцип, доведена у питање јер је ту и власт држава чланица ограничена влашћу савезне државе и обрнуто.²³ Шта више, и наш великан Слободан Јовановић, који је доследно бранио став о јединственој суверености, на крају је признао да је Американцима пошло за руком да створе нову врсту федерализма, заснованог не на суверености удружених држава, него на деоби суверености између савеза и држава.²⁴ Из овога може да се закључи да оно што је логично не мора увек и да буде исправно и прихватљиво јер се у животу често срећу друштвени и правни модели који нису потпуно сагласни с теоријом. Ипак, имајући у виду природу саме власти која је нужно једна, јединствена, намеће се као исправан став да и сувереност мора да буде таква – дакле, недељива и да припада савезној држави, а не федералним јединицама.

При томе федералне јединице имају у федерацији једну сферу послова у којој су самосталне, која се третира као њихова надлежност а не

²¹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 180.

²² Алексис Де.Токвил, О демократији у Америци, свеска друга, Државна штампарија, Београд, 1874. год. стр. 238.

²³ Др Радомир Лукић, Материјал за изучавање теорије државе и права, I део, Увод у теорију државе, Научна књига, Београд, 1952. год. стр. 125.

²⁴ Слободан Јовановић, Из историје и књижевности, књига 2, Сабрана дела, том 12, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1991. год. стр. 808-809.

сувереност па се тако и каже да се надлежности могу делити, али не и сувереност која је само једна, јединствена.²⁵ Та самосталност федералних јединица је већа и садржајнија од, рецимо, самосталности аутономних јединица или локалне самоуправе, али опет по квалитету није равна самосталности или суверености коју има држава, тако да федералне јединице, иако доста наликују држави, ипак то нису јер немају сувереност.²⁶

в) Карактеристике положаја федералних јединица у федерацији

За оцену карактера федерације и разумевање њене правне суштине је важно утврдити и положај федералних јединица као њених конститутивних делова. Може се слободно рећи да карактер и положај федералних јединица и њихови односи са федерацијом дају печат и самом федеративном уређењу једне земље.²⁷ Федерација не може да постоји без федералних јединица које чине њену суштину, унутрашње ткиво и опредељују и саму њену физиономију и организацију. Свака федерација садржи најмање две федералне јединице (као нпр. наша бивша СР Југославија) али и више њих, па чак и педесет, као америчка данас. При томе та бројност чланица федерације у досадашњој теорији и пракси федерализма није узимана као фактор који битно утиче на постојање и остваривање федерације.²⁸ Иако федералне јединице нису и не морају да буду једнаке по величини, броју становника или привредној снази, то ипак морају да буду у правном смислу, по свом статусу, да међу њима нема разлика у погледу права и обавеза.²⁹ Ова једнакост федералних јединица је битан услов за функционисање саме федерације, њену чврстину и стабилност, јер би свако друго решење које води неравноправности федералних јединица угрожавало и сам опстанак федерације и у крајњој линији је разједињавало и разбијало. У историји и пракси федерација било је и таквих примера где је између федералних јединица постојала дискриминација и неравноправ-

²⁵ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 418-419.

²⁶ Ибид, стр. 419.

²⁷ Павле Николић, Федерација и федералне јединице, „Службени лист СФРЈ“, Београд, 1989. стр. 19.

²⁸ Слободан Благојевић, Подјела надлежности између федерације и федералних јединица, реферат са научног скупа одржаног у Подгорици 29-30 септембра 1994. год. у организацији Црногорске академије науке и умјетности у Српске академије науке и уметности, стр. 260.

²⁹ Коста Чавошки, Уставност и федерализам, Савремена администрација, Београд, 1982. год. стр. 30.

ност која је одржавана насилним путем, чиме је стваран привид једне хармоничне заједнице. То је био својевремено случај са совјетском федерацијом (у време Стаљина) која је у интересу привилегованог положаја Руса занемарила друге совјетске народе и народности и тако изазвала незадовољство и непријатељство других федералних јединица. Тако владајуће државне елите избором погрешне политике која се ослања на водећу и најјачу нацију изазивају латентни сукоб између нација³⁰ који временом кулминира, када попусте стеге које насилно одржавају нездраво и дискриминаторско стање у федерацији.

Федералне јединице у федерацији задржавају практично иста права која су имале и пре, док су биле посебне државе, с тим што их сада уживају по другом основу, изводе из савезне власти и савезног устава.³¹ То је друга важна карактеристика положаја федералних јединица у федерацији и значи да оне свој положај не изводе из свог устава иако га имају, него из савезног, па су тако категорија федералног устава. У ствари, устави федералних јединица и нису то у правом, државноправном смислу јер је устав искључиво акт неограничене и суверене, уставотворне власти³² То је само савезни устав, као израз суверене савезне државе. Пошто федералне јединице и немају уставе у правом смислу, то и нису суверене, већ су самосталне у оквиру уставом признате надлежности која им припада и која им је дата савезним уставом. Из подређености федералних јединица федерацији произилази и општеприхваћени став да федералне јединице немају тзв. право нулификације, поништавања федералних закона и аката за које сматрају да су супротни њиховим правима.³³ Управо на том питању и праву се и ломила федерација и то је она гранична линија или линија њеног разграничења са конфедерацијом. У ствари, федерација је и настала онда када је удруженим државама чланицама одузето то право да по свом нахођењу проглашавају ништавим савезне законе и не примењују их на својој територији.

С обзиром да је власт федералних јединица нижа од савезне, федералне власти, то су и њени акти нижи по снази од ових федералних и морају са њима да буду усклађени. У случају несагласности ових нижих

³⁰ Звонко Леротић, Начела федерализма вишенационалне државе, Глобус, Загреб, 1985. стр. 171.

³¹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 172.

³² Лазо М. Костић, Федерација, аутономија, самоуправа, штампарија Љубомир Богданов, Нови Сад, 1940. стр. 13.

³³ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. стр. 463.

аката са вишим, федералним, примењиваће се ови виши а то значи да и у случају сукоба савезног и посебних правних поредака, првенство има савезни поредак као виши и јачи. О овој усклађености правних поредака и аката нижих власти са актима више (федералне) власти старају се посебни органи – уставни судови а негде, као у САД (и земљама англосаксонског права), ту супремацију федералног поретка обезбеђују редовни судови на челу са Врховним судом.³⁴

Подређеност федералних јединица федерацији изазива и следећу битну карактеристику њиховог положаја а то је да немају право сецесије, иступања из федерације. То питање је дефинитивно решено још у Америчком грађанском рату, када су поражене сецесионистичке државе изгубиле право да иступају из Савеза по свом нахођењу чиме се и успоставила трајна и јака америчка федерација. Од тада, забрана сецесије је уграђена у темеље федерације јер би свако друго решење значило у ствари конфедерацију или лабаву заједницу. При томе право на сецесију не треба мешати са правом на самоопредељење које је уставом допуштено и по коме једна независна држава може да бира да ли ће живети самостално или удружена са другим у једну нову заједничку творевину. Има, истина, (и било је) и таквих федерација које признају и право на отцепљење својим федералним јединицама, као што је својевремено био случај са совјетском федерацијом од 1936. год. али је то један изузетак који не оспорава важност општег принципа да је сецесија недопустива и супротна духу федерације. Зато и када не постоји изричита забрана сецесије у федералном уставу, може да се изведе закључак да је она искључена као право федералних јединица и неспојива са федерацијом јер значи директну опасност по њен опстанак.

Иако федералне јединице нису суверене па тиме ни државе, ипак су њима сличне и као такве и функционишу и то са високим степеном самосталности која се изражава у њиховом праву да имају сопствени устав, законе и све врсте државних органа.³⁵ Ово својство федералних јединица, да имају свој устав и организацију државне власти, значи њихово самоорганизовање и по томе се оне и разликују од других, нижих територијалних јединица и колективитета који немају то право на самоорганизовање. Иако у принципу федералне јединице имају своје уставе, то није случај у свим федерацијама,³⁶ што се објашњава тиме да они нису израз суверене,

³⁴ Видети: Коста Чавошки, Улога Сједињених држава у развоју федералног система, магистарски рад, Београд, 1968.

³⁵ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год.

³⁶ Др Златија Ђукић, Федерализам по мерилима Јована Ђорђевића, Архив за правне и друштвене науке бр. 1-3 из 1996. год. стр. 207.

уставотворне власти, већ се доносе у оквиру државноправног поретка федерације који је установљен савезним уставом. Зато и ако постоје ови устави федералних јединица, они су слабије правне снаге од савезног устава и не смеју му противуречити јер би то угрозило суштину федерације и, у крајњој линији, онај федерални дух који се у савезној држави осигурава по принципу „мноштвом кроз јединство и јединством кроз мноштво“. Свакако да се федералне јединице својим уставом приближавају као државе федерацији јер на основу њега самостално успостављају своју организацију власти, државни апарат који обухвата све државне органе преко којих се врше функције државне власти. Ови државни органи федералних јединица су самостални у вршењу својих надлежности, односно функција које им припадају и не подлежу никаквом мешању или контроли од стране федерације сем што њихови акти подлежу правној контроли или контроли уставности и законитости због које морају да буду сагласни са савезним правним актима, односно поретком. Државна организација федералних јединица, установљена њиховим уставима, мора да буде једнообразна или, боље рећи, сагласна организацији државне власти федерације и да почива на истим организационим начелима јер без тога не би постојало нити би се одржало друштвено, економско, политичко и свако друго јединство федерације.

Баш захваљујући овом праву на самоорганизовање и поседовање самосталне државне организације, федералне јединице (иако нису државе) се подижу до нивоа државе па се може говорити и о њиховом „властитом праву“ или „властитој моћи заповедања“.³⁷

г) Расподела надлежности између федерације и федералних јединица

Расподела надлежности између федерације и федералних јединица представља једно од кључних питања федерације од чијег решења зависи и сам карактер и стабилност федералне државе. Или, још прецизније речено, у самој расподели надлежности или начину како је извршена огледа се и сама мера остваривања федерације – тежња ка лабавијој или чвршћој федерацији.

Баш по овом обележју расподеле надлежности федерација се (пored осталог) и разликује од конфедерације код које нема расподеле надлежности између савеза и држава чланица, него има само простог

³⁷ Др Милан Владисављевић, Демократија и федерализам, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1938. стр. 2.

поверавања, преношења одређених послова на заједничке органе, док је већина осталих послова у искључивој надлежности самих држава чланица. За федерацију је карактеристично да се у њој остварује систем двоструке власти: с једне стране постоји савезна, централна власт која обавља послове из своје надлежности на целој територији федерације а с друге стране постоје и органи власти федералних јединица који функционишу у границама своје надлежности.³⁸ Овај фигуративно речено, дупли колосек у вршењу власти федерације остварује се несметано јер свака власт функционише неометано од друге власти и обрнуто. При томе је федерална власт територијално неограничена јер се простире на целој територији федерације, док је власт федералних јединица просторно ограничена и сведена у оквиру административних граница тих јединица.

Што се тиче саме расподеле надлежности између федерације и федералних јединица, треба рећи да је она у рукама федерације односно утврђена у федералном уставу и на њу утичу бројни и разноврсни чиниоци (национални и други), с тим да сви они немају исти значај и дејство јер су у неким федералним системима важнији једни чиниоци или показатељи, а у другим федерацијама неки други.³⁹ Треба рећи и да једном успостављени односи у расподели надлежности између федерације и федералних јединица нису тако заувек дати, постављени, већ се и мењају у корист или на штету федерације, односно федералних јединица па су тако извор честих или повремених унутрашњих сукоба и противуречности које угрожавају стабилност саме федерације.⁴⁰ Иако се расподелом надлежности настоје да остваре што чистији односи између федерације и федералних јединица, у животу то никад није могуће постићи без одређених неспоразума па и дубљих трвења која се одражавају и на саму чврстину и трајност федерације. Расподела надлежности између федерације и федералних јединица се врши на различите начине, при чему је најлогичније поћи од принципа да су неки послови сами по себи предодређени да припадну федерацији, (спољни послови, безбедност и сл.) а други федералним јединицама. Зато је најбоље и најцелисходније да сви послови

³⁸ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. год. стр. 469.

³⁹ Проф. др Слободан Благојевић, Подјела надлежности између федерације и федералних јединица, реферат са научног саветовања одржаног у Подгорици 29 и 30. септембра 1994. год. у организацији Црногорске академије науке и уметности и Српске академије науке и уметности, стр. 258.

⁴⁰ Проф. др Миодраг Зечевић, Расподела надлежности између федерације и федералних јединица, реферат са научног саветовања „Федерализам и федерација“, одржаног у Нишу, 12-13 јуна 1986. год. стр. 3.

који су од интереса за целу државу припадну федерацији а да они други који су од мањег (регионалног) значаја припадну федералним јединицама. Но како је тешко увек повући прецизну границу између надлежности федерације и федералних јединица, то се појављују и послови из тзв. мешовите надлежности, они које заједнички врше и федерација и федералне јединице. Како је речено, сама расподела надлежности у федерацији се врши на различите начине па се у пракси срећу различите методе и технике те расподеле при чему су једне чешће, уобичајеније и практичније, а друге ређе или ретко применљиве. Један од могућих метода расподеле надлежности између федерације и федералних јединица се састоји у прецизном набрајању послова из надлежности и федерације и федералних јединица мада је неподесан и има ту ману да је тешко утврдити једну потпуну листу надлежности једних и других. У ствари, никад унапред не могу да се исцрпе сва питања из надлежности, заокруже сва подручја друштвеног живота која чине садржину једне и друге надлежности па се зато прибегава другим методама од којих су два традиционална, мада не и подједнако заступљена, у пракси федерација. По првом (највише коришћеном) методу се узима да је најбоље и најцелисходније да се прецизно утврди само надлежност федерације, док би све остало што није наведено, набројано у списку њених послова припадало надлежности федералних јединица. Овако је поступила већина федерација у регулисању расподеле надлежности па и наша, бивша СР Југославија, која је својим Уставом од 1992. год. глобално формулисала надлежности савезне државе, али их и конкретизовала преко функција које су набројане у корист Савезне скупштине, Савезне владе, председника Републике и других савезних државних органа.⁴¹ Код овог метода расподеле надлежности важи претпоставка у корист федералних јединица, при чему је, како је речено, надлежност федерације одређена на позитиван начин, набрајањем, а надлежност федералних јединица на негативан начин.⁴² Овај метод енумерације надлежности федерације, односно федералне владе се практикује и у САД,⁴³ при чему се допуњује и са још два: а) навођењем овлашћења која су ускраћена федералној влади или државама чланицама; б) утврђивањем начела за решавање сукоба између федералне владе и држава чланица (одредбе о супремацији федералног правног поретка).⁴⁴ И друге федера-

⁴¹ Видети: члан 77, 78 108, 111 и 114. Устава СР Југославије од 1992. год.

⁴² Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. год. стр. 470-471

⁴³ Видети: члан I, Одељак 8 Устава САД од 1787. год.

⁴⁴ Коста Чавошки, Уставност и федерализам, Савремена администрација, Београд, 1982. год. стр. 82.

ције су поступиле на овај начин, као рецимо Швајцарска у којој је (Уставом од 1874. год.) предвиђено да су кантони суверени уколико њихова сувереност није ограничена федералним уставом⁴⁵ или Немачка у којој земље (Laender) имају право да доносе законе ако законодавна овлашћења нису дата федерацији, с тим да је предвиђена и заједничка законодавна надлежност и федерације и немачких земаља.⁴⁶

По другом методу (који је примењен у Уставу Канаде од 1867. год.) расподеле надлежности поступа се супротно од првог па се узима да се све оно што није наведено, набројано као надлежност федералних јединица додељује федерацији. Ту је сада претпоставка надлежности у корист федерације, при чему је та надлежност федералних јединица одређена позитивно, а надлежност федерације на негативан начин.

За сваку федерацију је посебно важно како је решено питање расподеле законодавних овлашћења између федерације и федералних јединица јер се свакако ради о најважнијој државној власти од чијег обима и начина вршења зависи и сам карактер федерације и степен остваривања федералног принципа. Као и уопште код расподеле надлежности, тако се и код ове расподеле законодавне власти разликује како искључива надлежност федерације, тако и искључива надлежност федералних јединица али и заједничка, мешовита надлежност која опет може да се различито организује и врши. Тако је могуће да исту правну материју регулишу и федерација и федералне јединице истовремено (паралелно односно паралелна надлежност) али тако да федерација у тој материји утврђује само начела и оквири, препуштајући федералним јединицама њихово конкретизовање према властитим потребама и специфичним условима.⁴⁷ Други начин вршења заједничке законодавне надлежности се огледа у томе што исту законску материју регулишу и федерација и федералне јединице али не истовремено, него једна поред друге,⁴⁸ тако да ако федерација не донесе свој закон у једној области, онда су федералне јединице слободне да својим законом уреде ту област односа све док федерација ту не донесе свој закон. Што се тиче материје коју обухвата искључива законодавна

⁴⁵ Видети: члан 3. Устава Швајцарске конфедерације од 1874. год. објављен у књизи др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992. год. стр. 335-353

⁴⁶ Видети: Dr Ernest Werner Fuss, The influence of federal structure on the legislative sources of law, Beograd, Association Yougoslave du droit compare, 1973. стр. 1.

⁴⁷ Проф. др Слободан Благојевић, Подјела надлежности између федерације и федералних јединица, реферат са научног саветовања одржаног у Подгорици 29 и 30. септембра 1994. год. у организацији Црногорске академије науке и уметности и Српске академије науке и уметности, стр. 256.

⁴⁸ Ибид, стр. 256.

надлежност федерације, ту се пре свега ради о оним питањима и односима који су од општедруштвеног, општефедералног значаја, па их и треба јединствено уредити и у њима поставити систем. То су најпре питања одбране, безбедности земље, спољне политике, јединственог тржишта, монетарног, банкарског, царинског и др. система, телекомуникације, саобраћај и др. Искључива законодавна надлежност федералних јединица обухвата ону материју и питања (нпр. културу, просвету, унутрашњу трговину итд.) која су од значаја само за федералне јединице и у којима треба да се изразе њихове бројне разлике и специфичности. И у мешовитој законодавној надлежности такође се налази један круг питања и послова који су од интереса за законодавство и федерације и федералних јединица па их и треба заједнички регулисати. У нашој бившој федерацији, СР Југославији од 1992. год. та мешовита законодавна надлежност је обухватала порески систем, заштиту животне средине, својинско-правне и радне односе, као и социјално осигурање.⁴⁹

д) Представљање федералних јединица у органима власти федерације

Иако федерација функционише на принципу јединства који оличава федерална држава која стоји над удруженим, федералним јединицама, то не значи да их апсорбује или потиरे, него је то један дијалектички спој или идеална комбинација и синтеза солидарности и аутономије. Зато федерација подразумева да и федералне јединице буду представљене у федералним органима и преко њих учествују и у вршењу федералне власти. С обзиром да и у федерацији (као и свакој другој држави) постоје и функционишу законодавни, извршни и судски органи, треба видети како су у њима заступљене федералне јединице. Свакако да је најважнија законодавна власт (коју врши парламент) у федерацији па је и у федералном парламенту обезбеђено представљање свих федералних јединица. То се постиже у федералном парламенту тако што он има дводомну структуру – два дома од којих један има карактер представништва федералних јединица, у чему се огледа и сама идеја федерације и потреба да се постигне равноправност федералних јединица које су по величини, броју становника и другим карактеристикама различите.⁵⁰ Најправичније и у духу федерације је да федералне јединице буду једнако представљене

⁴⁹ Видети: члан 77. Устава СР Југославије од 1992. год.

⁵⁰ Павле Николић, Федерација и федералне јединице, „Службени лист СФРЈ“, Београд, 1989. стр. 70-71.

у федералном дому парламента. То је, рецимо, случај са Сенатом америчког Конгреса, у коме су све федералне јединице представљене са по два сенатора, или у бившој чехословачкој федерацији од 1968. год. где је у Дому народа федералне скупштине било по 75 посланика из Чешке, односно Словачке или данас у Савезном савету парламента Руске федерације где је сваки субјект федерације представљен са по два представника али и Швајцарској где је у Савезном савету сваки кантон представљен са два представника а полукантон једним.⁵¹

Но, постоје (истина ређе) и оне друге федерације, где су федералне јединице неједнако заступљене у федералном дому савезног парламента, као што је данас случај у немачком Bundesratu, и то зависно од њиховог броја становника. Наиме, основни принцип у том представљању федералних јединица је да свака земља (Land) располаже са најмање три гласа (и представника), док оне са више од два милиона становника имају четири гласа, земље са више од шест милиона становника пет гласова а оне преко седам милиона становника располажу са шест гласова или исто толико представника у Bundesratu.⁵²

Што се тиче начина избора чланова федералног дома, њих, разумљиво, бирају саме федералне јединице на различите начине и то: сами грађани на непосредним и општим изборима (као у бившем СССР-у)⁵³ или од стране законодавних тела федералних јединица (као у Аустрији по Уставу од 1920. год. али и САД до доношења Амандмана XVII од 1913. год.)⁵⁴ а негде се ти представници федералних јединица не бирају, него их именује влада федералних јединица као што је био случај са избором Савета Рајха у Вајмарској Немачкој од 1919. или Савезног савета у парламенту СР Немачке од 1949. год. и где је то федерално тело састављено од чланова влада земаља које их именују и опозивају.⁵⁵

Што се тиче представљања федералних јединица у органима извршне власти федерације, ту је, како примећује проф. Павле Николић, танка нит која везује институцију шефа државе и федералне јединице. Ту

⁵¹ Видети: члан I, Одсек 3 Устава САД од 1787. год. па даље члан 29. тачка 2. Уставног закона о чехословачкој федерацији од 1968. год. па уџбеник Драгана М. Стојановића, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 12. и члан 71. Устава Швајцарске конфедерације од 1874. год.

⁵² Павле Николић, Федерација и федералне јединице, „Службени лист СФРЈ“, Београд, 1989. год. стр. 76-77

⁵³ Видети: члан 110. став 2. Устава СССР од 1977. год.

⁵⁴ Видети: члан 24 и 34 Устава Аустрије од 1920. год. објављен у књизи „Конституције по свету, универзитетско издателство“ Св. Климент Охридски“, София, 1994. год.

⁵⁵ Видети: члан 120. Устава СССР од 1977. год.

само федерације (углавном бивше социјалистичке), које познају колегијалног шефа државе, предвиђају непосредну заступљеност федералних јединица у овом органу.⁵⁶ Тако је у председништву бивше СФРЈ, као колективном шефу државе свака република и аутономна покрајина била представљена са по једним чланом,⁵⁷ а то је био случај и са Президијумом Врховног совјета СССР у коме су се поред председника и других чланова налазило и петнаест потпредседника – из сваке савезне републике по један.⁵⁸

Још је ређе учешће федералних јединица у саставу влада федерација и ту праксу познају само неке федерације као већ поменута совјетска, где се у саставу Министарског савета СССР између осталих налазе, по положају, и председници министарских савета савезних република.⁵⁹ И у судским органима неких федерација су непосредно представљене федералне јединице, и то преко судија које оне бирају мада у већини других федерација то није случај и где федералне јединице имају мањи утицај на избор федералних судија. Овде се пре свега мисли на Врховни суд федерације у који су негде федералне јединице и непосредно укључене, као у Врховном суду бившег СССР у који су по положају улазили и председници врховних судова совјетских републике.⁶⁰ У другим федерацијама није тај случај и код њих федералне јединице нису непосредно заступљене у највишим судским институцијама мада донекле утичу на њихов избор и то најчешће давањем сагласности федералног дома на избор федералних судија, као што то чини амерички Сенат када даје одобрење за именовање судија Врховног суда САД.⁶¹

ђ) Учешће федералних јединица у вршењу власти федерације

Једна од особености федералног државног уређења је и учешће федералних јединица у вршењу федералне власти. Федерација није пука државно-правна апстракција, не значи просту надређеност над федералним јединицама, него је то таква творевина која оличава и плурализам посебних заједница и интереса који се изражавају и учешћем у вршењу функција федерације. При томе је за сваку федерацију важно како је решено учешће федералних јединица у вршењу федералне власти и у ком

⁵⁶ Ибид, стр. 87.

⁵⁷ Видети: члан 321. Устава СФРЈ од 1974. год.

⁵⁸ Видети: члан 120. Устава СССР од 1977. год.

⁵⁹ Видети: члан 129. Устава СССР од 1977. год.

⁶⁰ Видети: члан 153. Устава СССР од 1977. год.

⁶¹ Видети: члан II, Одсек 2, Устава САД од 1787. год.

степену се оно остварује у односу на главне функције државне власти. Сигурно је по значају најважније учешће федералних јединица у вршењу уставотворне власти у федерацији а после тога и њихово учешће у вршењу законодавне функције, док је њихово учешће у извршној и судској власти федерације мање, што се у пракси огледа у њиховом мањем утицају на функционисање извршних и судских органа. Када се ради о учешћу федералних јединица у вршењу уставотворне власти федерације, ту се пре свега поставља питање на који начин се доноси и мења савезни устав и какав је утицај федералних јединица у том поступку. Сматра се да тај поступак промене савезног устава треба да заштити федералне јединице од неоснованог ширења надлежности федерације, али и да очува интегритет федералног начела.⁶² У уставној пракси су познати и до сада примењени различити механизми и поступци ревизије савезног устава који се поред осталог разликују и по степену учешћа федералних јединица у њему, при чему се углавном издвајају два главна.⁶³ Први предвиђа да о промени савезног устава одлучује искључиво савезни парламент (и где федералне јединице учествују само преко својих представника у федералном дому) и други, који предвиђа да о промени савезног устава такође одлучује савезни парламент, али уз потврду или ратификацију од стране федералних јединица које у том поступку учествују и непосредно и посредно.⁶⁴ Први начин промене савезног устава је чешћи и постиже се углавном квалификованим гласањем у савезном парламенту, при чему је у већини случајева постигнута равноправност оба дома парламента у изгласавању промене савезног устава, а такође и равноправно учешће федералних јединица у федералном дому при том одлучивању.⁶⁵ Други начин промене федералног устава је ређи и практикује се у неким старим федерацијама (Мексико, Венецуели, Канади) а нарочито у САД. Ту Конгрес двотрећинском већином предлаже (односно усваја) амандмане на Устав, с тим да су они коначно усвојени када их потврде законодавна тела три четвртине свих држава или конвенције (уставотворне скупштине) у три четвртине тих држава.⁶⁶ Овај поступак промене савезног устава примењен у поменутиим федерацијама се донекле разликује од оног који је примењен у швајцарској федерацији, где ту ратификацију извршене

⁶² Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 16.

⁶³ Павле Николић, Федерација и федералне јединице, „Службени лист СФРЈ“, Београд, 1989. год. стр. 127-128.

⁶⁴ Ибид, стр. 128.

⁶⁵ Видети: нпр. члан 36. став 1. Уставног закона о Чехословачкој федерацији од 1968. год. или члан 174. Устава СССР од 1977. год. и сл.

⁶⁶ Видети: члан V Устава САД од 1787.

промене савезног устава у име федералних јединица врше сами грађани на референдуму. Тако је у Швајцарској по њеном Уставу од 1874. год. промена савезног устава (потпуна или делимична) пуноважна када је прихвати већина швајцарских грађана који су гласали, као и већина кантона, при чему се резултат гласања у кантонима узима као глас кантона а у полукантону се рачуна као пола гласа.⁶⁷

Што се тиче учешћа федералних јединица у вршењу законодавне власти у федерацији, оно се првенствено обезбеђује преко федералног дома савезног парламента (представника федералних јединица у том дому) при чему је и у овом савезном законодавству важно како је решено учешће федералног дома у доношењу савезних закона и да ли су у том дому федералне јединице једнако представљене. И овде постоје различита решења, односно у пракси су примењени различити модели учешћа федералних јединица па је негде остварена већа, а негде мања равноправност федералног дома са првим домом у доношењу савезних закона. Има и драстичних случајева неравноправности ових домова у доношењу закона. Потпуну равноправност домова (федералног и општеполитичког) у доношењу савезних закона предвиђа мањи број федерација као Швајцарска (и њен Устав од 1874. год.) или бивша совјетска (Уставом од 1977. год.) па и Чехословачка (Уставом од 1968.)⁶⁸ и неке друге, и ту важи принцип да о законима одлучују равноправно оба дома и то самостално и одвојено (уз могућност усаглашавања), с тим да закон мора да буде изгласан с потребном већином и у једном и другом дому. Неке од ових федерација (као Швајцарска или бивши СССР) предвиђају и могућност законодавног референдума па тако у Швајцарској постоји могућност да савезни закони могу да се изнесу на народно гласање ако то затражи 50.000 грађана или осам кантона.⁶⁹ У већини других федерација је ова равноправност домова у законодавству умањена тако да премоћ у доношењу закона има први или општеполитички дом. То је случај у САД где о законима одлучују и Представнички дом и Сенат али тако да овај први, Представнички дом има премоћ код усвајања закона о убирању прихода јер предлози таквих

⁶⁷ Видети: члан 118-123 Устава Швајцарске Конфедерације од 1874. год.

⁶⁸ Видети: члан 89. Устава Швајцарске конфедерације од 1874. год. па даље члан 36. став 1. Уставног закона о Чехословачкој федерацији од 1968. год. или члан 77. Устава СССР од 1977. год. итд.

⁶⁹ Видети: члан 89. bis Устава Швајцарске конфедерације од 1874. год.

закона морају обавезно од њега да потекну,⁷⁰ а таква решења и праксу познају и друге федерације (Мексика, Венецуеле, Немачке и сл.)⁷¹

Постоје и неки други (мада ређи) начини учешћа федералних јединица у вршењу законодавне власти у федерацији који су примењени у неким федерацијама као опет нпр. у Швајцарској где кантони имају право законодавне иницијативе, односно право да предлажу доношење савезних закона или опет, када се ради о кантонима, да они могу и да буду консултовани при изради одређених савезних закона који су од интереса и за њих или да учествују у њиховој изради.⁷²

У вршењу федералне извршне и судске власти учешће федералних јединица је мање и такође се реализује преко другог, федералног дома савезног парламента. Када је реч о органима извршне власти федерације – шефу државе и влади - утицај федералних јединица на њих је неједнак и то како у погледу њиховог избора, тако и њиховог рада па донекле и састава. Може се рећи да су ретке федерације чије су владе образоване на принципу заступљености федералних јединица а једна од њих је и Швајцарска чији је Савезни савет (као највиши орган извршне власти федерације) образован по формули да у њему из истог кантона може да буде биран само један члан.⁷³

И наша последња федерација, СР Југославија, на један посредан начин је предвидела учешће федералних јединица у вршењу извршне власти федерације – функције председника Републике и премијера Савезне владе и то тако што је њен Устав од 1992. год. био изричит у томе да председник СР Југославије и председник Савезне владе не могу да буду из исте републике чланице.⁷⁴ У већини осталих федерација владе се образују према политичким мерилима и пре свега зависе од резултата парламентарних избора, тако да је у њиховом образовању и функционисању политички моменат изнад националног па тако и ван интереса и утицаја федералних јединица. Што се тиче шефа државе у федерацији, ту федералне јединице негде више и непосредније, а негде мање и само посредно утичу на његов избор или састав. Ако је реч о индивидуалном шефу државе, председнику републике, у неким федерацијама њене чланице учествују у његовом избору тако што чине део изборног тела које непосредно бира председника. То је, рецимо, случај у Индији (по Уставу од 1950.год.)

⁷⁰ Видети: члан I, Одсек 7 Устава САД од 1787. год.

⁷¹ Павле Николић, Федерација и федералне јединице, „Службени лист СФРЈ“, Београд, 1989. год. стр. 139-142.

⁷² Видети: члан 27. и члан 93. Устава Швајцарске конфедерације од 1874. год.

⁷³ Видети: члан 96. Устава Швајцарске конфедерације од 1874. год.

⁷⁴ Видети: члан 97. став 3. Устава СР Југославије од 1992. год.

где председника бира тело састављено од изабраних чланова оба дома Парламента и изабраних чланова законодавних скупштина држава⁷⁵ или у САД где по Уставу председника бира електорски колегијум састављен од електора који се бирају из свих педесет држава⁷⁶ а слично се бира и председник Немачке јер га бира посебно изборно тело (Bundesversammlung) састављено од свих чланова Бундестага и једнаког броја представника земаљских скупштина.⁷⁷

У федерацијама које имају колективног шефа државе (као бивша СССР или СФРЈ) федералне јединице непосредније учествују у избору као и саставу и раду овог органа. У бившем Президијуму Врховног совјета СССР поред осталих чланова је било и петнаест заменика председника – по један из сваке савезне републике.⁷⁸ И наше бивше Председништво СФРЈ (као колективни шеф државе) је бирано од стране скупштина република и покрајина и састојало се од по једног представника сваке републике и покрајине⁷⁹ па је тако и оно одражавало федералну структуру земље.

Осим учешћа у избору (а негде и саставу) шефа државе а ређе и владе, федералне јединице у неким федерацијама учествују и у извршењу савезних закона.⁸⁰ Такво решење је својевремено примењено у нашој СФРЈ (по Уставу од 1974. год.) или данас у Немачкој (по важећем Уставу од 1949. год.) где њене земље (Länder) извршавају савезне законе уколико овим Уставом није другачије одређено или допуштено.⁸¹ За овакве федерације је карактеристично да немају тзв. систем дуплог колосека у извршавању закона, него да су за извршавање савезних закона задужени извршни органи федералних јединица. У том извршавању савезних закона ови извршни органи федералних јединица подлежу и одговарајућем надзору федерације који се организује на различите начине: доношењем од стране савезног парламента прописа за извршавање савезних закона или слањем својих повереника (нпр. у Немачкој) у састав највиших органа земаља.⁸²

И у погледу судске функције, у федерацији треба да је изражено јединство између савезне државе и федералних јединица, при чему и ова функција у федерацији може да се организује на различите начине.

⁷⁵ Видети: члан 54. Устава Индије од 1950. год.

⁷⁶ Видети: члан II, Одсек 1. Устава САД од 1787. год.

⁷⁷ Јован Стефановић, Уставно правно ФНРЈ Југославије и компаративно, књига II, Школска књига, Загреб, 1956. стр. 37.

⁷⁸ Видети: члан 120. Устава СССР од 1977. год.

⁷⁹ Видети: члан 321. Устава СФРЈ од 1974. год.

⁸⁰ Др Коста Чавошки, Односи између федералне владе и држава чланица у извршавању федералних аката, Београд, 1981. год. стр. 24-26

⁸¹ Ибид, стр. 25.

⁸² Ибид, стр. 25.

Најлогичније је да због самог федералног карактера државе, постојања и федерације и федералних јединица, постоје паралелно и судови федерације и судови федералних јединица. Федерални судови би решавали спорове који произилазе из примене савезног устава, савезних закона и међународних уговора, док би судови федералних јединица решавали спорове који произилазе из примене законодавства федералних јединица.⁸³ У федералним јединицама су судови организовани на принципу вишестепености, док у федерацији постоји највиши федерални суд (као што је случај са Савезним судом у Швајцарској или Савезним судом у нашој последњој југословенској федерацији)⁸⁴ или пак постоји вишестепено федерално судство. Овај последњи случај је карактеристичан за судски систем САД, где поред Врховног суда постоје и федерални окружни и апелациони судови па је до данас образован чак 91 окружни федерални суд, 11 апелационих и три посебна суда.⁸⁵ Посебно место у судском систему САД има Врховни суд као највиша судска инстанца, али и као гарант федералног устава.⁸⁶ Том функцијом се нарочито прославио јер је током своје дуге праксе поништавао многе неуставне законе а такође и својим тумачењем устава утицао на његово мењање и стварање. Иако постоје и судови федерације и судови федералних јединица, могуће је да федералне јединице учествују и у саставу федералног суда. Углавном је то учешће федералних јединица у саставу федералног суда необавезно јер не постоје изричите норме које предвиђају партиципацију или чак и паритетно представљање федералних јединица у саставу федералног суда.⁸⁷

Насупрот томе, у неким федерацијама (и њиховим уставима) је предвиђена и обавеза паритетног представљања федералних јединица у саставу федералног суда. То је својевремено нашло примену у концепцији нашег Савезног суда (у СФРЈ) за време важења Устава од 1974. год. или Врховног суда бившег СССР у чији састав су ушли, по положај и председници врховних судова савезних република.⁸⁸

⁸³ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. год. стр. 484-485

⁸⁴ Видети: члан 106. и 108 Устава Швајцарске конфедерације од 1874. год. и члан 108. Устава СР Југославије од 1992. год.

⁸⁵ Кратак преглед америчког политичког система, Информативна агенција Сједињених држава, издање 1989. год. стр. 55.

⁸⁶ Видети: Коста Чавошки, Улога Врховног суда Сједињених држава у развоју федералног система, Магистарски рад, Београд, 1968. год.

⁸⁷ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 15.

⁸⁸ Видети: чл. 153. Устава СССР од 1977. год.

ГЛАВА ДРУГА

ТЕРИТОРИЈАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

I ПОЈАМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ И ДЕКОНЦЕНТРАЦИЈЕ ВЛАСТИ

1. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА КАО УСЛОВ ДЕМОКРАТСКОГ ВРШЕЊА ВЛАСТИ У УНИТАРНОЈ ДРЖАВИ

Током политичке историје друштва настајале су и смењивале се бројне државе, различите по много чему, али и сличне у томе што су имале да се одлуче између две могућности: централизације и децентрализације, да буду централизоване или да се децентрализују. Из тих двеју могућности или избора су настала и два различита облика државног уређења – централистичко и децентралистичко, односно унитарно и сложено, као једнако прихватљива и равноправна и по својим предностима, али и недостацима. За централизам се највише везује идеја аутократије, док је децентрализација ближа демократији¹ мада ни децентрализација није без мана, као што и централизам има својих предности. За централистичке и унитарне државе се каже да су ближе самом појму државе јер су једноставне, ефикасне, рационалне и имају релативно јефтину организацију власти.² Но опет, због саме централизације власти, оне носе у себи и ризик недемократије па се понекад поистовећују са аутократским моделом вршења власти. Јасно је да ни централизам није у свему бољи од децентрализације и обрнуто, нити се може рећи да је једна држава потпуно централизована, а друга потпуно децентрализована, већ се ту може пре говорити о делимичној централизацији или децентрализацији.³ Зато је могуће у сваком облику територијалне организације државе комбиновати елементе и једног и другог, али и постићи да се више осете и изразе њихови

¹ Јован Комшић, Теорија о политичким системима, Институт друштвених наука, Београд, 2000. год. стр. 451.

² Миодраг Јовичић, Регионална држава, уставноправна студија, Вајат, Београд, 1996. год. стр. 14.

³ Јован Комшић, Теорија о политичким системима, Институт друштвених наука, Београ, 2000. год. стр. 450.

позитивни ефекти на рачун оних негативних. Унитарно државно уређење је по дефиницији поузданије и чвршћа је гаранција опстанка државе,⁴ али није неспојиво са демократијом нити је по себи тоталитарно и недемократско. Оно може да буде и такво мада то више припада прошлости (некад моћним империјама), док је данас већина унитарних држава демократска и напредна. Зато и не може да се каже да је само федерација услов демократије, а да је унитаризам недемократски и искључиво централистички. То је зато што и у унитарној и централистичкој држави постоје средства и решења којима унитарна власт, фигуративно речено, може да се смањи, ублажи, пренесе из једног (вишег) на друге (ниже) центре одлучивања. Та демократичност унитарне државе се пре свега постиже децентрализацијом власти у њој али и путем деконцентрације власти јер и тај процес значи извесно приближавање власти народу па тако и припремну фазу за шире спровођење децентрализације.⁵ Децентрализација унитарне државе је инструмент помоћу кога се нецентралним органима оставља изванредан степен самосталности у односу на централне државне органе. Или још јасније речено, ова децентрализација подразумева постојање територијалних јединица (и локалних органа у њима) које располажу правом да самостално одлучују у већем или мањем обиму и чије органе бирају сами грађани тих јединица с тим да у вршењу својих функција ти локални органи подлежу контроли централних органа власти.⁶ Ова децентрализација власти услед одређеног обима или ширине овлашћења којима располажу локални органи у тим заједницама, може да буде већа или мања, да има вид локалне самоуправе или аутономије. Децентрализација власти је добра у свим облицима јер приближава власт човеку и његовим интересима, „спушта“ је до локалног нивоа живота на коме се лакше решавају животне потребе људи. Зато децентрализација има у себи више гибкости и олакшава управној власти боље прилагођавање локалним потребама, чиме се искључује једнообразност државног живота.⁷ Систем децентрализације погодује увођењу лаичког елемента у локалној управи, чиме се постиже избегавање сувишног бирократизовања управне

⁴ Проф. др Славко Лукић, Равноправност федералних јединица у двочлавној (етничкој) федерацији, реферат са научног скупа одржаног у Подгорицу, 29 и 30 септембра 1994. год. у организацији Црногорске академије науке и умјетности и Српске академије науке и уметности.

⁵ Александар А. Миљковић, Схватање професора Михаила Илића о деконцентрацији и децентрализацији власти и федерализму, саопштење са научног скупа: „Правна и политичка мисао Михаила Илића, одржаног у Београду, 10. новембра 1994. год. стр. 274.

⁶ Павле Николић, Уставно право, НИУ „Службени лист СРЈ“, Београд, 1994. год. стр. 340.

⁷ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 402.

власти па је, по нашем Слободану Јовановићу, децентрализација школа самоуправе јер се у њој грађани уче да сами управљају собом.⁸

2. ДЕКОНЦЕНТРАЦИЈА ВЛАСТИ

Иако је унитарна држава у принципу демократска и децентрализована, не значи да јој је страна и централизација и да не може и централистички да се организује. Оваква централизована унитарна држава може да се организује на принципу концентрације или деконцентрације. Концентрација власти у унитарној држави је данас искључена, то је више теоријска могућност, него што је реалност. Теоријски, она би значила да само централни органи власти, такве државе врше све атрибуте власти и то без учешћа других органа који су на nižем месту у хијерархији државних органа. Много је реалнија друга варијанта централистичке унитарне државе која функционише на принципу деконцентрације. Деконцентрација је прелаз од централизације ка децентрализацији⁹ мада је то појава у систему централизма и разликује се од децентрализације. Њоме се смањује централизам, али се не мења централистички карактер државе. Пошто се деконцентрација изводи у систему централизма, њена улога је усмерена ка побољшању саме државе и ублажавању крутог централизма власти. Деконцентрација значи преношење надлежности централних државних органа на ниже (локалне) државне органе, при чему власт и даље остаје једна и у оквиру хијерархије јер је хијерархија начело централизације, а не децентрализације.¹⁰ Док је концентрација такав облик централистичке државе у коме се државни (управни) послови обављају у седишту органа државне управе, код деконцентрације долази до спуштања надлежности, тако да се послови државне управе из надлежности централних органа обављају ван њиховог седишта, а у седишту њихових подручних органа или експозитура као дислоцираних организационих јединица централног органа државне управе.¹¹ Деконцентрацију као модел организовања и обављања државних послова познају многе државе (нпр. Француска) па и наша Србија у којој су формирани окрузи као испоставе централних органа државне управе, с тим да су хијерархијски и функцио-

⁸ Ибид, стр. 402.

⁹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 402.

¹⁰ Александар А. Миљковић, Схватање професора Михаила Илића о деконцентрацији и децентрализацији власти и федерализму, саопштење са научног скупа: „Правна и политичка мисао Михаила Илића, одржаног у Београду, 10. новембра 1994. год. стр. 271.

¹¹ Ибид, стр. 530.

нално укључени у централистички склоп државне организације и непосредно потчињени централним државним органима (министарствима).

3. ОКРУГ КАО ОБЛИК ДЕКОНЦЕНТРАЦИЈЕ ВЛАСТИ У СРБИЈИ

Управни округ представља специфичност државне организације Републике Србије. То је подручје на коме се обављају одређени послови државне управе, и то ван седишта министарстава као највиших органа државне управе. Док су министарства највиши, централни органи управе, дотле су управни окрузи подручни или периферни органи који се формирају за вршење послова државне управе на једном делу државне територије. Тако се управни округ појављује као први степен вршења државне управе, док би министарства била други (и највиши) степен вршења државне управе. Управни окрузи као подручни органи државне управе у Србији су установљени Уредбом Владе Републике Србије из 1992. год. и тада су образована 29 округа и утврђени њихови називи и седишта.¹² Поменутом Уредбом су у надлежност управног округа стављени послови управног надзора, решавање у управним стварима у првом степену, решавање о управним стварима у другом степену онда када органи општина, предузећа или установи решавају управне ствари у првом степену, послове надзора над повереним пословима државне управе, послове стручног надзора над радом предузећа, установа и других организација као и друге послове из надлежности министарстава и посебних организација.¹³

На челу управног округа се налази његов начелник кога поставља Влада на време од пет година. Подручје града Београда и његове општине нису покривене управним округом пошто се седиште министарства и посебних организација налази непосредно у Београду. Начелник представља управни округ и за свој рад одговара министру надлежном за послове управе и Влади и у оквиру својих овлашћења је позван да усклађује рад окружних подручних јединица и прати примену директива и инструкција које су им дате, да прати остваривање планова рада окружних подручних јединица, као и рад запослених у тим јединицама, покреће

¹² Видети: члан 4. Уредбе о начину вршења послова министарства и посебних организација ван њиховог седишта, и „Службени гласник РС“ бр. 3/92

¹³ Видети: члан 2. Уредбе о начину вршења послова министарства и посебних организација ван њиховог седишта од 1992. год.

дисциплинске поступке против запослених радника, стара се о сарадњи са општинама, градовима и њиховим органима итд.¹⁴ Сврха управних округа је да растерети министарства као централне органе државне управе. За њих је карактеристично: прво, да се образују на делу државне територије за вршење послова државне управе и друго, да су потчињени министарствима као централним и највишим органима управе у Републици.

Као продужена рука министарства, управни окрузи немају своју изворну надлежност, већ су то послови државне управе из надлежности министарства, само организовани преко управног округа на делу државне територије. Пошто управни окрузи немају свој самостални делокруг послова, већ обављају послове министарства, ова могу увек да их одузму и врате у своју надлежност. Управни окрузи такође немају ни нормативну функцију нити органе које сами бирају као ни организациону, буџетску и финансијску самосталност.¹⁵ Као облик деконцентрације власти, управни окрузи се разликују и од локалне самоуправе, али и региона и аутономних јединица јер теже другачијем циљу – да се, с обзиром на велики обим послова државне управе у министарствима, изврши њихово спуштање (и растерећење) на ниже државне органе како би се јефтиније, ефикасније и лакше обављали на једном управном подручју.

II ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Свака држава, ма колико била централистички уређена, има потребу и за већим или мањим степеном децентрализације своје власти јер од тога зависи и да ли ће бити демократска и окренута човеку и његовим правима и интересима. Децентрализација је тако пут да се дође до човека и његових свакодневних потреба, али и средство да се спречи претерани централизам који погодује кварењу власти и њеном удаљавању од друштва и човека и усредсређивању у руке професионалних државних управљача (бирографије). И федералне и унитарне државе се данас подједнако суочавају са овим проблемом и решавају га мање или више успешно. Док федерације настоје да створе и остваре модел ефикасне и рационалне прерасподеле надлежности између центра и периферних делова (јединица), дотле се унитарна држава суочава са проблемом централизма тако што покушава да га смањи и ублажи различитим облицима персоналне, функционалне, територијалне (регионалне) па чак и административне децен-

¹⁴ Видети: члан 40. Закона о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/2005.

¹⁵ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. год. стр. 531.

трализације. Мада и унутар централистичке државе може да се уради нешто на смањењу (централизма) и поправљању њене власти, ипак се узима да је тек децентрализација тај квалитативни скок у друштвеном (државном) животу. Са њом се напушта терен државе и долази на терен недржаве где се грађани уче да собом управљају и остварују своје право на самоуправљање као антиетатистичко, недржавно право које се односи на сферу слободних људских и друштвених односа.¹⁶ Разликовање децентрализације од централизације почива на суштинској разлици државних од недржавних органа, власти од човека – грађанина. У основи те разлике је чињеница да су централни органи удаљени од човека и да немају слуха за његове потребе и интересе због чега је најбоље да о њима брину сами грађани у разноврсним облицима свог организовања и то пре свега преко својих територијалних (локалних) заједница живота и рада. Децентрализација се тако појављује као школа самоуправе, као пут ка њој, јер истиче кључну улогу човека и грађанина у вршењу својих послова, чиме се избегава бирократизовање управне власти, и код грађана одржава стално интересовање за јавне послове.¹⁷

1. ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Локална самоуправа је једна од великих идеја политичке науке, али и политичке и уставне праксе, која стално изазива интерес и о којој још увек постоје многе нејасноће и различита схватања и тумачења. Разлике су и битне али и терминолошке јер и сам назив локална самоуправа није општеприхваћен па су тако у оптицају многи термини који више или мање погађају суштину ове богате и разноврсне појаве. Тако се у енглеској (па и америчкој) политичкој пракси и језику одомаћио термин „локална влада“ (local government) или у Швајцарској назив локална аутономија, док се у већини земаља користи назив локална самоуправа (самоуправление у руском језику) што је случај и код нас, у Србији, где се овај назив појавио крајем XIX века као весник демократије и симбол отпора бирократској и централистичкој држави и власти под династијом Обреновића.¹⁸ Може да се каже да нема државе без веће или мање локалне

¹⁶ Проф. Јован Ђорђевић, Политички систем, Савремена администрација, Београд, 1977. год. стр. 518-528.

¹⁷ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 403.

¹⁸ Миодраг Јовичић, Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама, Универзитет у Београду, Београд, 1974. год. стр. 7-8

самоуправе и то важи и за капиталистичке и оне бивше социјалистичке (и постсоцијалистичке) земље. Без обзира на бројне облике и специфичности, локална самоуправа се углавном схвата као облик територијалне децентрализације и означава да једно уже подручје унутар државе ужива самосталност у вршењу одређених послова који се са централних органа државе преносе и поверавају изабраним локалним органима или самим грађанима који их врше непосредно. Локална самоуправа је у ствари изворни облик демократије, због чега је проф. Јован Ђорђевић одваја и разликује и од саме децентрализације јер док је по њему децентрализација пре свега административни појам, она је (локална самоуправа) политички појам и превасходно се тако и одређује.¹⁹

Локална самоуправа је облик територијалне организације државе али не и једини јер поред ње постоје и многи други, са различитим садржајем и степеном самосталности (самосталним делокругом), као што су, рецимо, шведски срезови (каунтрија), француски департмани, италијански региони и покрајине, португалске аутономне области, белгијски језички региони или градови каунтрије, дистрикти, специјалне јединице и др, код нас, у југословенској (односно српској) пракси аутономије, односно покрајине и др.²⁰ Локална самоуправа је најнижа јединица и облик децентрализације тако да располаже најмањим степеном самосталности и самоуправности у односу на друге, веће или шире, облике територијалне децентрализације који је обухватају и са њом су у одређеном односу, утврђеном законом и другим актима. Поред разлика које су чисто терминолошке, за локалну самоуправу су много важније оне друге, суштинске, које истичу различити ниво и обим њене самосталности и демократије. Док је за једне локална самоуправа самостална и независна од државе и постоји када локални органи имају самосталност у вршењу локалних послова у односу на централне органе власти, дотле је за друге (Лабанда, Јелинека или Ориуа) она изведена из државе, тако да само врши власт у име ње, због чега локални органи нису самостални у вршењу локалних послова, већ су подређени државним органима који на њих преносе послове из своје надлежности.²¹ Иако је локална самоуправа некад и облик административне децентрализације када значи преношење административних функција са виших државних на ниже локалне административне установе, у изворном смислу она је више демократија него децентрали-

¹⁹ Проф. Јован Ђорђевић, Политички систем, Савремена администрација, Београд, 1988. год. стр. 536.

²⁰ Видети: Миле Илић, Локална самоуправа у Југославији, Градина, Ниш, 1996. год. стр. 45.

²¹ Ибид, стр. 13 и 14.

зација, више значи аутономију локалних органа него одозго пренету управу на локалне административне органе. Тако је за Келзена локална самоуправа промишљена комбинација идеје децентрализације и демократије, из које произилази један нови квалитет,²² док је А. Токвил још ближи идеји демократије када тврди да у општини (локалној заједници) лежи снага слободних народа и да само захваљујући њој народ и може да поседује слободарски дух.²³

Тај демократски карактер локалној самоуправи највише подстичу и дају различити облици и институције непосредног учешћа грађана у вршењу локалних послова, због чега се на локалну самоуправу с правом гледа као на школу демократије и самоуправљања у којој се грађани уче да самоуправљају, односно сами собом владају. Пошто је локална самоуправа ближа идеји слободе, самосталности и самоуправљања (демократије) него зависности према држави и њеним органима, тако је треба и дефинисати. Она је антицентрализам у најопштијем смислу или, прецизније, лек од опасне и претеране бирократизације државне власти која гуши човека и спречава га да управља собом, обавља све оне послове којима задовољава своје разноврсне животне потребе и интересе. Тако гледано, локална самоуправа може да се одреди и као локална власт у локалној заједници која ужива одређени степен слободе у вршењу својих послова, односно права и дужности, и то у оквиру устава и закона. То значи да су локални органи у вршењу локалних права и дужности или послова из своје (локалне) надлежности самостални и да се не налазе у хијерархијском (подређеном) односу према централним државним органима, већ да су само дужни да се придржавају устава и закона. Отуда је и државни надзор над локалним заједницама срачунат да их држи у границама закона, односно, како примећује Слободан Јовановић, општинска власт је дужна да се држи закона, а не упутстава централне власти.²⁴ На један шири и потпунији начин, локална самоуправа би могла да се одреди и као „израз тежње и права људи да, више или мање, самостално управљају пословима своје заједнице, односно представља скуп органа локалног карактера који се баве остваривањем локалних функција и над чијим надзором централни органи имају више или мање утицаја“.²⁵ Из ових бројних дефиниција

²² Ханс Келзен, Општа теорија државе и права, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951. год. стр. 299.

²³ Алексис Де Токвил, О демократији у Америци, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 1990. год. стр. 56-57.

²⁴ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 426.

²⁵ Миле Илић, Локална самоуправа у Југославији, оп.цит. стр. 39.

локалне самоуправе могу да се изведу и њене опште карактеристике или обележја по којима се препознаје и разликује од других облика територијалне организације или децентрализације. Тако се узима да свака локална самоуправа има углавном следеће елементе:²⁶ а) становништво заједнице које управља локалним пословима, непосредно или преко изабраних органа које контролишу или према њима имају друга средства утицаја; б) самоорганизовање или постојање изабраног представничког тела од стране грађана које има нормативна овлашћења којима уређује односе битне за постојање заједнице и њену самосталност; в) могућност и право представничког тела да образује органе и установе на локалном нивоу; г) самосталност локалне власти у одређивању и утврђивању материјално-финансијских средстава, односно прихода и д) оцену законитости рада локалних органа од стране централних органа.

2. ПОРЕКЛО И РАЗВИТАК ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Локална самоуправа у данашњем смислу потиче од првих, раних европских градова који се помињу још у XI веку и нешто касније, нарочито током XIV и XV века. Ти рани средњовековни градови су се борили и изборили за своју самосталност тако што су од владара разним повељама и другим актима добили статус слободних градова.²⁷ Прва таква повеља која помиње и признаје слободе и обичаје градова је чувена Magna carta libertatum у Енглеској.²⁸ Зато се с правом тврди да је Енглеска колевка локалне самоуправе јер од тада у њој, али и континенту (Француској, данашњој Италији нпр. у Фиренци, Венецији и др. или на нашем простору у Дубровнику) ничу слободни градови као језгро будуће модерне локалне заједнице. Ти средњовековни градови доживљавају снажну привредну експанзију, захваљујући процвату занатства, трговине и мануфактурне производње, па се тако као трговачко-занатски градови појављују као претече модерних индустријских и капиталистичких градова.²⁹ Овакав град постаје најважније тржиште и средиште привредне, трго-

²⁶ Видети: Војислав Симовић, Комунални систем и комунална политика, део I, Научна књига, Београд, 1966. год. стр. 44-45

²⁷ Миле Илић, Локална самоуправа у Југославији, Градина, Ниш, 1996. год. стр. 5.

²⁸ Видети: Велику повељу о слободама из 1215. год. објављена у књизи др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, седмо издање, Савремена администрација, Београд, 1992. год.

²⁹ Јован Ђирић, Град препознавање и сазнање, чланак објављен у часопису Локална самоуправа бр. 11/2003. у издању Балканског центра за изучавање локалне самоуправе, Ниш, стр. 2.

вачке и занатске активности али и шире, епицентар друштвеног, културног и религиозног живота државе, што је наговестило епоху доминације градова са њиховом урбаном структуром и организацијом.³⁰

Иако је локална самоуправа стварана и развијана у Европи од земље до земље и уз уважавање свих њихових специфичности, ипак се узима да постоје два основна европска модела локалне самоуправе: енглески и француски, при чему се енглески поистовећује са суштинском децентрализацијом, док се на француски гледа као на синоним за локалну управу, због чега се, по проф. С. Лилићу, локална управа везује за централизацију локалних органа француског типа, док се локална самоуправа везује за децентрализацију енглеског типа.³¹

3. ОБЛИЦИ И СИСТЕМИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Локална самоуправа је од свог настанка до данас прешла дуг пут развоја и иза себе оставила богату и разноврсну праксу у којој се разазнају њени бројни облици и модалитети, својствени специфичностима сваке земље понаособ. Зато је, и ради бољег упознавања тог богатства локалног живота и организације, корисно указати на карактеристике локалне самоуправе неких земаља (пре свега у Европи) које су дале највећи допринос развоју локалних заједница и оставиле иза себе таква решења која су прихватљива и за упоредну политичку и уставну праксу.

а) Локална самоуправа у Великој Британији (Енглеској)

Локална самоуправа има дугу традицију и историју и потиче најпре из Енглеске у којој су се још у раном средњем веку појавили и њени први облици. Тако је у енглеским окрузима, поред шерифа као представника краљевске власти, постојала и функционисала и локална власт у виду окружних судова (county moot) које су чинили сви пуноправни грађани округа и који су поред судских послова располагали и одређеним административним овлашћењима.³² Даљи развој те локалне самоуправе у Енглеској је водио „спуштању власти“ на ниже јединице или парохije у

³⁰ Ибид, стр. 2.

³¹ Др Стеван Лилић, Локална самоуправа и Закон о локалној самоуправи, чланак објављен у часопису Локална самоуправа бр. 6/2000. у издању Балканског центра за изучавање локалне самоуправе, Ниш, стр. 14.

³² Миодраг Јовичић, Системи локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској, Упоредна студија, Београд, 1963. год. стр. 20.

којима се појављује и нова локална структура власти на челу са мировним судијама (уместо шерифа) и парохијалним збором или скупом свих парохијана, грађана парохије, који решавају о много чему: и црквеним питањима, локалним финансијама (убирању локалних пореза) али и врше разне административне послове и организују рад локалних службеника – црквених чувара, полицајаца, надзорника сиротиње, надзорника друмова и других неплаћених локалних чиновника.³³ XVII (а нарочито XVIII) век је донео прекретницу у развоју Енглеске јер од њене славне Револуције од 1688. год. она (Енглеска) окреће леђа апсолутизму и централизму власти и наговештава нову еру децентрализације и процвата локалног живота и организације. Заслугом те Револуције устаљује се и схватање и пракса да централни органи власти више не могу да се мешају у послове локалне власти³⁴ која у правом смислу постаје самостална и самоуправна. Од тада у Енглеској паралелно постоје и развијају се и централни и локални органи власти, при чему ова локална власт обухвата различите облике функционалне децентрализације или самоуправе.³⁵ Ова локална самоуправа у Енглеској, односно Великој Британији се након бројних реформи усталила и постала тростепена, састављена од три врсте локалних заједница: округа (counties), срезова (districts) и парохија (parishes). По овој организационој шеми цела земља је подељена на 53 округа, којих има две врсте: метрополских и обичних, док се унутар њих формирају срезови, као уже локалне јединице, који такође могу бити метрополски (има их 36) и обични (има их 333) при чему су ови први самосталнији и имају већа овлашћења.³⁶

Сам град Лондон има посебну организацију а у његовом ширем подручју – подручју Великог Лондона се налазе и лондонски срезови (boroughs), њих 32.³⁷ Особеност ове енглеске локалне самоуправе чини постојање преко 10.000 парохија образованих на сеоским подручјима и са бројним локалним функцијама и пословима које врше у области занатства, туризма, јавне расвете, локалног саобраћаја и др.³⁸

Највиши орган власти у свакој јединици локалне самоуправе (изузев парохија где је то парохијални збор) је локално веће или савет и то је

³³ Ибид, стр. 21.

³⁴ Мр Млађен Мандић, Организација власти у локалним заједницама са посебним освртом на Босну и Херцеговину, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2000. год. стр. 86.

³⁵ Проф. др Александар, Б. Ђурђев, Локална самоуправа, Нови Сад, 1997. год. стр. 46-47

³⁶ Радивоје Маринковић, Локална самоуправа, Чигоја, Београд, 1968. год. стр. 88.

³⁷ Ибид, стр. 90.

³⁸ Ибид, стр. 90.

представнички орган изабран од самих грађана и састављен од већника који имају мандат од 4 године.³⁹ Веће се појављује као носилац најважнијих послова који су дати у надлежност локалним заједницама при чему се његова активност (пошто се ређе састаје) највише своди на одобравање одлука комитета, тако да се највећи део послова локалне власти управо обавља преко ових комитета. Чланове Већа (савета) бирају сами грађани, а у локалним већима неких локалних јединица ти изабрани чланови чине $\frac{3}{4}$ састава савета, док су $\frac{1}{4}$ тзв. олдермени (aldermen) које бирају изабрани чланови. На челу локалног већа у градовима (окружним и неокружним) је мер (mayor) а у осталим јединицама је то њихов председник (chairman) и он се бира сваке године из редова самих чланова већа.⁴⁰ Мер или председник председава радом већа и учествује у доношењу његових одлука али је то и репрезентативна личност или први човек града.⁴¹ Као што је речено, највећи терет локалних послова преузимају комитети који се образују ради руковођења локалним пословима и контролишу рад надлежних локалних служби па су и разноврсни, с обзиром на послове за које су задужени. Поред тога што су бројни и разноврсни, ови комитети могу бити и стални (који обављају своје функције док се не опозову) и специјални, који се образују само за вршење неких конкретних послова.⁴² У свакој енглеској локалној заједници постоји и развијена и разуђена локална администрација, састављена од бројних управних функционера и службеника. Она се по правилу организује секторски, по одељењима, тако да сваки комитет има своје одељење а на челу тих одељења се налазе шефови који организују и руководе бројним локалним службеницима као што су архитекте, инжењери, инспектори, социјални радници и др.⁴³

б) Локална самоуправа у Шведској

Иако стара (потиче из средњег века), шведска локална самоуправа није изворно демократског порекла нити је последица демократског развојка који је водио самоуправности, јачању и осамостаљивању локалних заједница. Она је изведена из закона и као таква подразумева одређени круг локалних права и послова које држава сматра за сходно да пренесе

³⁹ Миодраг Јовичић, Системи локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској, Упоредна студија, Београд, 1963. стр. 78.

⁴⁰ Ибид, стр. 90.

⁴¹ Ибид, стр. 91.

⁴² Радивоје Маринковић, Локална самоуправа, Чигоја, Београд, 1968. стр. 91.

⁴³ Ибид, стр. 91.

на локалне јединице.⁴⁴ Основне јединице шведске локалне самоуправе су комуне (општине) које могу бити примарне и секундарне, при чему су сеоске и градске комуне примарне, а окружне су секундарне.⁴⁵ Основни органи локалне власти у комунама (општинама) су општински, односно градски савети изабрани на 4 године који за управљање локалним пословима бирају локалну владу, односно извршни одбор, с тим да одређене управне послове врше и посебни управни органи (одборници, комисије и управе).⁴⁶ Иако у Шведској постоје и срезови, то не значи да у њој постоји двостепена локална самоуправа јер срезови нису самоуправне, већ административне јединице. Они нису део комуналног, локалног уређења у том смислу да имају већи степен аутономије у односу на комуне, већ су то административна подручја у којима се простира надлежност средњих представника владе.⁴⁷

в) Локална самоуправа у Швајцарској

Ова локална самоуправа је део кантоналног уређења земље, што значи да више произилази из кантоналног него савезног Устава. Швајцарска локална самоуправа је део њене дуге и богате демократске традиције и праксе и по њој се, између осталог, и сама земља највише препознаје и разликује од других па се чак с правом и тврди и да се изнедрила из локалних заједница. Пошто је локална самоуправа у надлежности кантона, може да се каже да сваки кантон има свој систем локалне самоуправе мада Швајцарска спада у земље са једноступеном локалном самоуправом или једном врстом локалних јединица.

Те јединице су општине мада поред њих постоје и срезови (у већини кантона) који су само облик административне децентрализације кантоналне владе.⁴⁸ Све општине имају исти статус, било да су градске или сеоске, при чему швајцарску специфичност па и оригиналност чине не само политичке општине, него и оне друге: црквене, школске, грађанске и сл.⁴⁹ Највиши орган власти и самоуправе у већини општина је општинска скупштина (*Assemblée communale*) док је код осталих општина то општинско веће од 30 до 60 чланова (*Conseil communal*) које бирају сви

⁴⁴ Миодраг Јовичић, Системи локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској, Упоредна студија, Београд, 1965. стр. 61.

⁴⁵ Ибид, стр. 62.

⁴⁶ Проф. др Александар Ђурђевић, Локална самоуправа, Нови Сад, 1997. год. стр. 46.

⁴⁷ Ибид, стр. 46.

⁴⁸ Проф. др Александар Б. Ђурђевић, Локална самоуправа, Нови Сад, 1997. год. стр. 45.

⁴⁹ Ибид, стр. 45.

грађани на време од 4 године.⁵⁰ Поред представничких органа власти, све општине имају и своје извршне органе а то су извршни одбори (са 5 до 15 чланова) које најчешће бирају сами грађани непосредно, а изузетно и општинска већа.⁵¹ На челу општине је њен председник који је истовремено и председник извршног одбора и њега бирају сами грађани непосредно, а у неким општинама то чине и извршни одбори.⁵² Пошто су општине део кантоналног уређења, то су и потчињене кантонима па више располажу пренесеном него изворном надлежношћу, више се ангажују на вршењу делегираних послова него оних правих локалних и изворних. Значајан елемент и допуну швајцарске (представничке) локалне власти и управљања чини и разноврсна пракса и примена институција непосредне демократије (референдума и скупштине свих грађана) које локалној самоуправи дају изразито демократски карактер а самој Швајцарској подижу углед и сврставају је у земље са високом демократском културом и традицијом.

г) Локална самоуправа у Немачкој и Аустрији

У Немачкој је примењен систем двостепене локалне организације у коме основну јединицу локалне самоуправе чини општина (gemeinden) која обавља најважније послове локалне заједнице, као што су изградња и одржавање локалних путева, дечијих вртића, односних школа, спортских објеката, комуналне инфраструктуре и др. док други ниво локалне организације и власти представљају срезови (kreis) и независни градови (krestreit-stadt).⁵³ У већини ових локалних заједница постоји одговарајућа структура власти са представничким и извршним органима, односно непосредно изабраним већем (са 5-80 чланова и мандатом од 5 година) на челу са градоначелником (burgermeister) који је и старешина локалне администрације.⁵⁴ У неким другим локалним заједницама (нпр. у покрајини Шлезвинг-Холштајн и Хесену) постоји нешто специфичнија локална структура власти са магистратом и изабраним извршним одбором, из

⁵⁰ Мр Млађен С. Мандић, Организација власти у локалним заједницама са посебним освртом на Босну и Херцеговину, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета Нови Сад, Нови Сад, 2000. год. стр. 92.

⁵¹ Ибид, стр. 92.

⁵² Ибид, стр. 92.

⁵³ Проф. др Александар Б. Ђорђевић, Локална самоуправа, Нови Сад, 1997. год. стр. 44.

⁵⁴ Ибид, стр. 45.

чијих редова се један члан именује за председника извршног одбора и старешину администрације, а други за председника већа.⁵⁵

И у Аустрији постоји општина (Ortsgemeinde) као језгро локалне самоуправе, с тим да је у питању једностепена локална самоуправа јер округ (Bezirke) није самоуправна већ административна јединица земаљске власти.⁵⁶ Највише представничко тело у аустријској општини је веће (Gemeinderat) са 9 до 45 чланова који се бирају непосредно од грађана, док се из редова ових чланова, од стране самог већа, бира градоначелник (Bürgermeister).⁵⁷ Поред овог представничког органа власти, постоји и извршни орган општине – извршни одбор (Gemeindevorstand) или у граду градско веће, док административне послове обављају разноврсне општинске и градске службе.⁵⁸ Особеност ове локалне организације у Аустрији се огледа у статусу појединих градова (Беча, Инсбрука, Граца и др.) јер су они и локалне јединице али и средиште округа, док је Беч, рецимо, и земља, односно федерална јединица.

д) Локална самоуправа у САД

САД спада у земље са изузетно развијеном и разуђеном мрежом локалних заједница. Њена локална самоуправа је делом последица узора на које се угледала, али више од тога оригиналности у којој су дошле до изражаја специфичности америчког начина живота и менталитета.

У САД се разликује локална самоуправа у сеоским подручјима и она у градовима, с тим да и једна и друга имају развијену организацију и своје специфичности и модалитете. Тако основну јединицу самоуправе у сеоским подручјима чине каунти (county) у којима постоји представничко тело – одбор каунтија (са 3 до 50 чланова) које бирају сами становници а поред њега постоје и бројни локални судски (шериф, истражни судија, полицијски службеници и др.) и управни функционери који врше локалне судске, управне и друге функције од значаја за живот и развитак каунтија.⁵⁹ Каунти је основна, али не и проста и једнодимензионална локална јединица, већ се дели на још уже територијалне и функционалне заједнице као што су таун (town), дистрикт и специјални дистрикт.⁶⁰ Таун је локална

⁵⁵ Ибид, стр. 45.

⁵⁶ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 437.

⁵⁷ Ибид, стр. 437.

⁵⁸ Ибид, стр. 437.

⁵⁹ Проф. др Славољуб Поповић, Регионализација у свету и код нас, правни аспект, Београд, 1983. год. стр. 86.

⁶⁰ Ибид, стр. 86.

јединица која обухвата једно или више села али је по површини мања од града и у њој грађани на својим зборовима непосредно управљају и одлучују о пословима своје вароши односно насеља, доносе своје локалне опште акте и бирају локалне службенике.⁶¹ Још уже јединице унутар каунтија су његови дистрикти, образовани на функционалном принципу, као рецимо: судски, цивилни или полицијски дистрикт за вршење наведених послова док неки други дистрикти служе и као подручје за спровођење избора (изборне јединице) или за управљање школама и сеоским путевима.⁶² Специјални дистрикти су функционалне јединице образоване за различите послове и области локалног живота као што су: школе, аутопутеви, наводњавање или одводњавање и др. и њихово подручје може да се поклапа или са подручјем целог каунтија или само тауна.⁶³

Град је друго подручје локалног живота и организације и он као самоуправна јединица врши како послове које му поверава савезна држава, тако и оне од локалног значаја који су важни за живот и развитак града. Град има своју локалну организацију на челу са саветом који врши најважније послове локалне самоуправе. Поред њега, ту су још и председник града као извршни орган и локална администрација са разноврсним градским управним службама: стамбеном, комуналном, полицијом, за здравствену заштиту, регулисање саобраћаја и др.⁶⁴

Све ове бројне облике локалне самоуправе у САД проф. Ратко Марковић сврстава у три типична модела и то: а) први и најстарији је модел мер-савет у коме су мер(председник) и савет изабрани непосредно од грађана; б) други је тзв. комисијски модел у коме постоји посебно тело (изабрано од грађана) који врши и законодавну и извршну власт, с тим да чланови тог тела руководе посебним управним ресорима; в) и трећи је менаџерски модел са менаџером као стручњаком и носиоцем извршних и управних функција, али и одговорности за планирање и реализацију свих важних послова и пројеката града.⁶⁵

ђ) Локална самоуправа у Француској

За разлику од земаља са демократском локалном традицијом и организацијом, Француска је земља са јаком централизацијом власти и у њој

⁶¹ Ибид, стр. 87

⁶² Ибид, стр. 87.

⁶³ Ибид, стр. 87.

⁶⁴ Ибид, стр. 87.

⁶⁵ Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995. год. стр. 507-508

нема праве локалне самоуправе, него је то више локална управа подређена контроли централне државне власти. У систему Француске локалне организације постоје две локалне заједнице: општине и департмани, при чему су општине самоуправне заједнице (истина, ограничене) док су департмани као административне јединице облици децентрације управне власти.⁶⁶ Француска општина има двоструки карактер јер је и децентрализована локална заједница али и административно-територијална јединица⁶⁷ тако да се у њој обављају поред изворних, локалних (којих је мање) и они други, важнији и пренесени послови које на њих преносе државни органи. Најважнији представнички орган у општини је општински савет (*conseil municipal*) или веће које бирају грађани непосредно. То тело углавном одлучује о локалним финансијама, односно порезима, утврђује општински буџет, организује локалне јавне службе, одлучује о управљању имовином општине и њеном задужењу и др.⁶⁸ Иако је савет представничко тело, он нема развијену и самосталну нормативну функцију, мање уређује локалне односе а више доноси акте за спровођење закона на територији општине. Извршну власт у општини врши председник – градоначелник кога бира савет (заједно са још 2 до 13 делегата који му помажу у извршним пословима) на време од шест година и он је истовремено и представник државе и административни старешина локалне управе.⁶⁹

Департман (округ) је други степен локалне организације и управљања у Француској са донекле сличном структуром власти коју оличавају генерални савет (*conseil general*) као представничко тело које управља пословима департмана), департманска комисија (као посебан орган управе и саветодавно тело) и префект као највиши орган (именује га председник Републике) који је представник владе у округу и у том својству представља државне интересе и врши управни надзор над територијалним заједницама.⁷⁰

Сви ови бројни и разноврсни облици локалне самоуправе у свету се деле или класификују према разним мерилима па се тако могу уочити (у нашој литератури) неки карактеристични типови, односно поделе и то:

⁶⁶ Мр Млађен С. Мандић, Организација власти у локалним заједницама са посебним освртом на Босну и Херцеговину, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2000. год. стр. 94.

⁶⁷ Ибид, стр. 95.

⁶⁸ Радивоје Маринковић, Локална самоуправа, Чигоја, Београд, 1968. год. стр. 135.

⁶⁹ Ибид, стр. 135.

⁷⁰ Мр Млађен С. Мандић, Организација власти у локалним заједницама са посебним освртом на Босну и Херцеговину, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2000. год. стр. 97.

- 1) - једноступену
- двостепену и
- вишестепену (према броју или степену локалних јединица);
- 2) Типологија А. Ђурђева⁷¹ која обухвата:
 - политичко-територијалну самоуправу (општинску, среску, окружну)
 - непосредну самоуправу и
 - представничку локалну самоуправу
- 3) Типологија и класификација З. Томца⁷² који разликује:
 - модел локалне самоуправе у коме становници непосредно учествују у решавању својих интереса,
 - модел локалне самоуправе у коме локални органи представљају противтежу централној државној власти и великим функционалним системима,
 - модел локалне самоуправе у коме су локални органи носиоци одређених децентрализованих државних функција,
 - модел организовања локалних заједница у којима су оне основа политичког система а не само облик организовања у решавању локалних питања.
- 4) Према професору П. Димитријевићу⁷³ постоје следећи модели локалне самоуправе:
 - модел скупштина – градоначелник (класичан европски модел),
 - комисијски модел (пореклом француски) са колективним органом који врши и законодавну и извршну власт, и
 - модел градског менаџера или скупштина – менаџер као типично амерички модел.
- 5) Најпотпунија и највише помињана подела или типологија локалне самоуправе је она коју је дао проф. Ј. Ђорђевић⁷⁴ и која обухвата:
 - локалну самоуправу засновану на непосредном удруживању грађана (Швајцарска);

⁷¹ Видети: проф. др А. Ђурђев, Локална самоуправа, Нови Сад, 1997.

⁷² Видети: З. Томац, Нови комунални систем, Загреб, 1990. год. стр. 40.

⁷³ Видети: Предраг Димитријевић, Модели локалне самоуправе, реферат са саветовања: „Уставно питање у Србији“, одржано 20-21. маја 2004. године, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Нишу

⁷⁴ Видети: Јован Ђорђевић, Основни типови локалне самоуправе, Београд, 1957. стр. 61-87

- локалну самоуправу засновану на искључиво представничкој основи и начелу поделе власти у облику кабинетске владавине (Шведска),
- локалну самоуправу засновану на представничкој основи и начелу председничке и менаџерске владавине (САД), и
- локалну самоуправу засновану искључиво на представничкој основи и начелу скупштинске владавине (Енглеска)

4. НАСТАНАК И РАЗВИТАК ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

Локална (општинска) самоуправа је трајна карактеристика друштвено-политичког живота Србије (и у оквиру бивше Југославије и данас) мада је њен данашњи развитак пре свега последица модерног друштвено-политичког система или уређења земље. Иако је модерна установа, ова наша (српска) локална самоуправа има и своју историју, дугу преко једног века па се и њени почеци везују за стварање саме српске државе. Иако није била ово што је данас, та ондашња самоуправа се помиње још за време Карађорђевог устаничког владавина. То су биле локалне старешине изабране од народа (судије, сеоски кметови и кнезови) мада су устаничке прилике више погодиле централизму и апсолутизму власти, него њеној децентрализацији или демократизацији локалног живота. Под Милошем Обреновићем Србија шири своју аутономију, али не добија и праву народну самоуправу какву је прижељкивала и очекивала да добије. И кнежевине и села (па и нахије као највеће територијалне јединице) су били укључени у Милошев централистички систем власти јер су његове (Милошеве) заповести слепо следили и извршавали и нахијски кнезови али и ниже старешине-сеоски кметови, тако да у Србији тада није било праве локалне самоуправе.⁷⁵ Средина и крај XIX века у Србији су обележени борбом против бирократског централизма и апсолутизма владара династије Обреновић која је окончана победом демократских и парламентарних снага и доношењем Устава од 1888. год. који је значајну пажњу посветио и самоуправи (од члана 161 до 171) која се остварује у општинама и то преко општинског суда, општинског одбора и општинског збора.⁷⁶

У време прве југословенске државе, Краљевине СХС, такође је постојала локална самоуправа, али у умереном облику⁷⁷ с обзиром на из-

⁷⁵ Милован Миловановић, Државно право и начела спољне политике Краљевине Србије, „Филип Вишњић“, Београд, 1997. год. стр. 94.

⁷⁶ Видети: чл. 161-171 Устава Краљевине Србије од 1888. год.

⁷⁷ Миле Илић, Локална самоуправа у Југославији, Градина, Ниш, 1996. год. стр. 63.

разито унитаристичко и централистичко уређење у коме су нижи органи били потчињени оним вишим. Ови локални органи Краљевине су били под „административним туторством“ виших органа па је и сама локална власт у општинама (али и срезовима и областима) била више привидна.

У новој, другој Југославији и комунистичкој Србији почиње да се изграђује нови модел државне организације и народне власти који је подразумевао и промене у микроорганизацији, локалним заједницама. Тада су образовани народни одбори (Уставом од 1946. год. и Законом о народним одборима од 1946. год.) са својом структуром власти (скупштинама, извршним и управним органима) која одговара моделу централне и скупштинске организације власти. Ова локална народна власт није могла да буде у правом смислу демократска и самоуправна јер је била укључена у крути централизам државне власти и сведена на пуког извршиоца мера које је предузимала централна државна власт у изградњи новог друштва. Са самоуправљањем у Југославији и Србији отпочиње и процес прображаја локалне власти која добија и атрибуте самоуправљања па су општине тако постале и јединице политичке власти, али и јединице самоуправљања. Такав развитак локалне самоуправе је кулминирао Уставом СФРЈ од 1974. год. који је до краја спровео идеју о демократском облику самоуправе по угледу на револуционарну комуно и успоставио комунални систем са општином као самоуправном и основном друштвено-политичком заједницом, заснованом на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи.⁷⁸

5. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У ПОСТСОЦИЈАЛИСТИЧКОЈ РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

а) Општина као основна јединица територијалне организације Републике Србије

У постсоцијалистичкој ери (након распада социјализма) Србија се и Уставом од 1990. год. а нарочито овим новим Уставом од 2006. године, враћа идеји и концепцији класичне локалне самоуправе, са општином као основном територијалном јединицом власти. Општина је територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, дакле то је основни облик вршења локалне власти али не и једини, јер Устав од 2006. године

⁷⁸ Видети: члан 110. Устава СФРЈ из 1974. год.

предвиђа да су то и градови и град Београд.⁷⁹ Раније то није била права двостепена самоуправа (пошто је формирање града била могућност а не правило) али може да се каже да је већ и тада Република Србија напустила локалну самоуправу бивше Југославије која је била једностепена и монотипска јер је правни положај свих општина тада био једнак, без обзира на њихову величину, број становника, привредни развитак и друге карактеристике.⁸⁰ Зато је прецизније када се каже да је у Србији примењен модел једностепене локалне самоуправе са посебним правним положајем градова, односно града Београда. Градови су при томе велике урбане целине које обухватају две или више градских општина (или како их дефинише Закон о територијалној организацији Србије од 2007. године) заокружена економска, административна, географска и културна подручја са више од 100.000 становника.⁸¹ Према новој шеми територијалне организације наше Републике, број градова је повећан, тако да их у Србији сада има 23 и то су територијалне јединице које у себи обухватају више насељених места односно катастарских општина.

Наша општина као основна јединица локалне самоуправе припада локалној самоуправи представничког типа⁸² мада и у њој грађани могу непосредно да учествују у вршењу локалних послова и то преко институција непосредне демократије као што су грађанска иницијатива, збор грађана и референдум. Као облик класичне локалне самоуправе општина у Србији нема државне функције⁸³ већ је ограничена на вршење локалних послова који су од интереса за подручје једног или више насељених места или катастарских општина који чине њену територију. Наша општина је по новом Закону о локалној самоуправи (видети члан 18. став 1. Закона о локалној самоуправи „Сл. гласник РС“ 129/2007) лимитирана и бројем становника и то је основна територијална јединица у којој живи и остварује локална права и интересе најмање 10.000 становника. У вршењу својих

⁷⁹ Видети члан 7. Устава Републике Србије од 1990. и члан 188. Устава Републике Србије од 2006. године

⁸⁰ Проф. др Славољуб Поповић, Територијална самоуправа и регионализам, реферат са научног саветовања: „Уставно питање у Србији“, одржан у Нишу, 20-21. маја 2004. год. објављен у Зборнику Правног факултета Универзитета у Нишу, Ниш, 2004. год. стр. 404.

⁸¹ Видети члан 17. став 1. Закона о територијалној организацији Републике Србије

⁸² Маријана Ивковић – Пајванчић, Структура представничких тела у упоредној локалној самоуправи у Југославији, магистарски рад, Правни факултет у Београду, 1973. год. стр. 44.

⁸³ Др Стеван Лиљић, Локална самоуправа и Закон о локалној самоуправи, чланак из часописа „Локална самоуправа“, бр. 6/2000. Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, стр. 16.

послова општина ужива самосталност и самоуправност и то је услов сваке локалне демократије и децентрализације.

Нигде, па ни код нас, општина не може да постоји без те минималне слободе и самоуправности и то јој је остало из богате демократске политичке традиције због које је она нужно облик демократске локалне организације. Њена самосталност и самоуправност се састоји у томе што има своје самоуправне функције или Уставом и законом зајемчени делокруг послова које врши, одговарајућа средства за његово извршење, нормативну самосталност и сопствену локалну организацију (самоорганизовање) као и посебну правну заштиту коју ужива, укључујући и ону од стране Уставног суда Републике Србије.

б) Надлежност општине као јединице локалне самоуправе

Своју самосталност и самоуправност општина у Србији најпре изражава преко своје надлежности или делокруга послова које врши и који обухвата како изворне послове (послове самоуправног делокруга), тако и поверене послове које држава, односно Република, повери општини на вршење. Постојање једних и других послова тражи њихово разграничење, што је у случају наше општине учињено методом енумерације, а то значи да су Уставом и Законом о локалној самоуправи прецизно и таксативно набројани сви послови који спадају у самостални делокруг локалне самоуправе.⁸⁴ Тако наша општина има и врши пре свега нормативну функцију и преко својих органа доноси статут и друге акте као што су: програм развоја, урбанистички план, буџет и завршни рачун. Општина даље уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, градског грађевинског земљишта и пословног простора, стара се о изградњи, одржавању и коришћењу локалних путева, заштити животне средине, оснива установе и организације у области културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, дечије и социјалне заштите и туризма, јавног обавештавања, занатства и угоститељства, организује заштиту од елементарних и других већих непогода и пожара, користи средства у државној својини и стара се о њиховом очувању и увећању и врши друге послове наведене у Уставу и Закону о локалној самоуправи.⁸⁵ Поред ових послова које општина врши самостално, постоје и они други, државни или повере-

⁸⁴ Проф. др Миле Илић, Развој локалне самоуправе у вишестраначкој Србији од 1990. год. Ниш, 2003. год. стр. 11.

⁸⁵ Видети: члан 190. Устава Републике Србије од 2006. год. и члан 20. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007.

ни послови које Република (и територијална аутономија) из оквира својих права и дужности преноси и поверава општини (као и средства за њихово вршење). То су, рецимо, извршавање закона, других прописа и општих аката Републике или вршење послова инспекцијског надзора у одређеним областима и то се врши у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права грађана и задовољавања њихових потреба и интереса.⁸⁶ За разлику од изворних послова који су таксативно наведени у закону, ови поверени нису, већ их општина врши само уколико за то постоји посебно законско овлашћење, односно уколико су јој ти послови изричито поверени законом. Ово овлашћење се даје свим или појединим општинама, у зависности од критеријума које је законодавац узео у обзир приликом поверавања ових послова. Поверавање ових послова општини је оправдано јер је нерационално организовати мрежу државних органа на целој државној територији, што не искључује и могућност деконцентрације власти и државних органа који би државне послове вршили сами, непосредно.⁸⁷

в) Финансирање општине у Републици Србији

За обављање послова из своје надлежности, локалне јединице свуда (па и код нас) располажу значајним финансијским средствима и ту је теоријски и у пракси могуће применити различита решења или моделе за обезбеђивање локалних прихода. У Европи је углавном примењен модел финансирања локалне самоуправе по коме се део средстава за активности локалних органа обезбеђује из буџета државе, док други део чине сопствени приходи локалних органа.⁸⁸ У финансирању наших општина је примењен један мешовити модел по коме и централни и локални органи имају и посебне и заједничке изворе прихода, при чему се ови заједнички приходи деле по одређеном критеријуму између једних и других органа.⁸⁹ Свакако да је и за нашу општину, као и друге локалне јединице, важније да има више сопствених средстава, да се финансира из сопствених извора прихода јер је тада и њена самосталност већа. Уколико пак општина добија веће дотације од државе, ако од ње више зависи, логично је да ће и

⁸⁶ Видети: члан 21. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007. год.

⁸⁷ Проф. др Миле Илић, Развој локалне самоуправе у вишестраначкој Србији од 1990. год. Ниш, 2003. год. стр. 17.

⁸⁸ Миле Илић, Локална самоуправа у Југославији, Градина, Ниш, 1996. год. стр. 97.

⁸⁹ Проф. др Миле Илић, Развој локалне самоуправе у више страначкој Србији, од 1990. год. Ниш, 2003. год. стр. 29.

њена самосталност бити мања. У финансирању општина наша Република мора да обезбеди равномерну расподелу средстава (из својих прихода) на све општине како би оне нормално обављале своје локалне активности. Та расподела се врши по одређеном критеријумима и регулисана је законом⁹⁰ (нпр. Законом о учешћу општина и градова у приходу од пореза на промет, Законом о обезбеђењу средстава општинама и градовима и др.). Средства наших општина која служе за финансирање и изворних и поверених послова обезбеђују се у њиховом буџету⁹¹ и потичу из два извора: изворних јавних прихода и уступљених јавних прихода који су остварени на њиховој територији. Изворни (локални) јавни приходи су најиздашнији приходи локалних буџета,⁹² остварени на територији општине и њих чине бројни и разноврсни извори финансирања као што су: општинске административне таксе, локалне комуналне таксе, боравишна такса, накнада за коришћење грађевинског земљишта, накнада за коришћење природног лековитог извора, накнада за заштиту и унапређење животне средине а затим и бројни приходи остварени по разним основама у општини, као и самодопринос који се уводи на територији општине за прибављање средстава за одређене локалне намене.⁹³

Из уступљених јавних прихода општини припада: порез на приходе од самосталне делатности, порез на приходе од пољопривреде и шумарства, порез на приходе од непокретности, порез на добитке од игара на срећу и др. затим накнаде за коришћење добара од општег интереса (минералних сировина, водотока, шума и др.) као и део пореза на промет производа и услуга, оствареног на територији локалне самоуправе који им се додељује у процентном износу (општини 8%, граду 10% и граду Београду 15%).⁹⁴

г) Локално одлучивање и органи општине у Републици Србији

Локална самоуправа у свом изворном и демократском смислу значи право грађана на управљање и одлучивање у локалним заједницама. То

⁹⁰ Видети: Јова Милорадић, Положај јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе у систему финансирања јавних расхода у Савезној Републици Југославији, магистарски рад, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2001. год. стр. 74.

⁹¹ Видети: члан 77. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 9/2002.

⁹² Др Зоран Исаиловић, Изворни локални јавни приходи у Србији, чланак објављен у часопису „Локална самоуправа“, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, бр. 6/2000. год. Ниш, стр. 55.

⁹³ Видети: члан 78. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 9/2002. год.

⁹⁴ Видети: члан 98. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 9/2002.

учешће грађана у вршењу локалне власти може бити како непосредно, тако и преко њихових изабраних представника у локалним органима.

Послови из надлежности општине врше се преко њених органа и то: а) скупштине општине, б) председника општине и в) општинског већа. Скупштина општине је представнички орган који врши основне функције локалне власти. Чине је одборници изабрани од самих грађана на непосредним изборима и то на време од четири године, с тим да њихов број не може бити мањи од 19, ни већи од 75.⁹⁵ Скупштина општине доноси најважније акте локалне самоуправе и то: статут, буџет и завршни рачун, програм развоја и урбанистички план, као и друге прописе, затим именује и разрешава органе комуналних јавних предузећа (управне и надзорне органе и директоре), бира председника скупштине општине и његовог заменика, поставља и разрешава секретара скупштине и врши друге послове таксативно наведене у закону.⁹⁶ На челу скупштине општине је њен председник који организује њен рад, сазива седнице и председава им и обавља друге послове предвиђене законом и статутом општине.⁹⁷

Извршна функција у општини у целини припада председнику општине, он је у правом смислу њен шеф, тако да се у његовом положају огледа модел председничког система власти на локалном нивоу. Овако јака позиција председника општине је новим Уставом од 2006. године је донекле ослабљена јер се он више не бира (и не опозива) непосредним путем већ од стране Скупштине општине.⁹⁸ Председник општине покрива целокупну извршну власт, тако да више не постоји извршни одбор као самосталан извршни орган, већ је сада то општинско веће које је подређено председнику општине који предлаже његов састав и њиме председава. У смислу своје јаке позиције и извршне функције, председник општине представља и заступа општину, извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине, предлаже одлуке и друге акте које доноси скупштина, усмерава и усклађује рад општинске управе и врши друге послове из своје надлежности.⁹⁹ Новина у данашњој локалној организацији власти у општини је општинско веће (орган до 11 чланова) које је део локалне извршне функције и потчињено председнику општине, с тим да га бира скупштина општине на време од четири године. Општинско веће

⁹⁵ Видети члан 29. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007.

⁹⁶ Видети: члан 32. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007.

⁹⁷ Видети: члан 34 и 37 Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007. год.

⁹⁸ Видети члан 43 – 49. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007. год.

⁹⁹ Видети члан 44. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007.

је, просто речено, орган који помаже председнику општине у вршењу његове извршне функције. Овако глобално одређена функција општинског већа конкретизује се његовим овлашћењима да утврђује предлог Статута, одлуке о буџету, врши надзор над радом општинске управе и поништава или укида њене акте, решава у управном поступку у другом степену, непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката Скупштине као и помаже председнику општине у вршењу његових послова.¹⁰⁰ У општинама у Србији се образује и општинска управа (било као јединствена служба или као посебни органи за поједине области у општинама са преко 50.000 становника) која припрема нацрте прописа и других аката, извршава одлуке и друге акте скупштине општине, решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа и установа, извршава законе и друге прописе чије је извршење поверено општини и обавља друге стручне послове који јој се повере.¹⁰¹ Као и општина, и град има идентичну организацију градске власти са скупштином града, градоначелником и градским већем и њихова надлежност и организација су изведени према истим принципима и прописима који важе и за општинске (локалне) органе. Представничка структура и организација локалне власти у општинама у Србији се комбинује и са појединим облицима и институцијама непосредне демократије, тако да наши грађани могу и непосредно да учествују у вршењу послова локалне самоуправе. То непосредно учешће грађана у вршењу локалних послова се остварује путем грађанске иницијативе збора грађана и референдума. Путем грађанске иницијативе, грађани предлажу скупштини општине доношење одговарајућег акта (или промену статута и других аката) док на зборовима грађани расправљају одређена питања и предлажу њихово решење. Те своје предлоге и иницијативе упућују надлежним органима одлучивања у општини који су дужни да се о њима изјасне или заузму одређени став.¹⁰² У оквиру ове непосредне демократије, скупштина општине може на своју иницијативу или захтев самих грађана да распише општински референдум о питањима из њене надлежности и таква одлука, донета на референдуму, обавезујућа је уколико за њу гласа више од половине укупног броја грађана.¹⁰³

¹⁰⁰ Видети: члан 46. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007.

¹⁰¹ Видети: чл. 52. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007.

¹⁰² Видети: члан 68 и 69. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007.

¹⁰³ Видети: члан 70. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007.

д) Односи између органа Републике Србије и органа јединице локалне самоуправе

Односи између централних и нецентралних (локалних) органа показују колики је степен централизације власти у држави, с тим да је данас јако изражена тенденција ка децентрализацији и јачању права локалних заједница. Но, без обзира на тај већи или мањи степен децентрализације, и даље је централна власт мање-више фактор ограничавања локалне аутономије и има функцију надгледања законитости њеног рада, али се појављује и у функцији партнера локалне власти.¹⁰⁴ Што се тиче односа органа Републике Србије према органима локалне самоуправе, може да се каже да су они постављени на више нивоа и нису једносмерни, већ су двосмерни и подразумевају и одређени степен међусобне сарадње. Тако, органи и службе јединице локалне самоуправе у вршењу својих послова могу да дају органима Републике (и аутономије) иницијативе за уређивање односа од значаја за локалну самоуправу, подносе представке и дају предлоге у погледу поступања органа Републике, траже мишљења од надлежног органа Републике у вези са применом закона и других прописа и учествују у припреми закона и других прописа који су значајни за локалну самоуправу.¹⁰⁵ У смислу те међусобне сарадње републичке и локалне власти, органи Републике (и аутономије) су овлашћени да обавештавају органе и службе јединице локалне самоуправе о мерама које предузимају (или ће их предузети) у извршавању закона и других прописа или заштити уставности и законитости и др. пружају стручну помоћ органима и службама јединице локалне самоуправе, траже извештаје, податке и обавештења о обављању послова из делокруга јединице локалне самоуправе и врше друге послове у складу са законом и другим прописима.¹⁰⁶

У оквиру надзора над законитошћу рада локалне самоуправе, Република има своје надлежности, односно овлашћења да предузима одређене мере према органима локалне самоуправе ради обезбеђења њиховог законитог рада. Тако Влада може (на предлог надлежног министарства) да до одлуке Уставног суда обустави извршење прописа или другог општег акта органа јединице локалне самоуправе, с тим да је дужна, одмах или најкасније у року од 5 дана од дана обуставе тог извршења, да покрене пред Уставним судом поступак за оцену уставности, односно

¹⁰⁴ Др Снежана Ђорђевић, Локална самоуправа, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2002. год. стр. 23.

¹⁰⁵ Видети: члан 79. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007.

¹⁰⁶ Видети: члан 80. Закона о Локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007. год.

законитости спорног акта.¹⁰⁷ И надлежно министарство за локалну самоуправу је такође овлашћено да покрене поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта јединице локалне самоуправе уколико постоји сумња у његову уставност или законитост, као и да укаже скупштини јединице локалне самоуправе на њене акте који нису у сагласности са њеним статутом и да (уколико ова не предузме потребне мере у вези с њима) покрене поступак пред Врховним судом Србије и предложи Влади њихово обустављање.¹⁰⁸

Крајња и најоштрија мера надзора Републике над локалном самоуправом је распуштање скупштине јединице локалне самоуправе у случајевима предвиђеним законом и такву одлуку доноси Влада која истовремено именује (до избора и конституисања нове скупштине општине) и привремени орган јединице локалне самоуправе од пет чланова који у том периоду обавља функције скупштине општине јединице локалне самоуправе.¹⁰⁹

ђ) Заштита права локалне самоуправе у Републици Србији

Поред своје надлежности и самосталности, наша локална самоуправа ужива и заштиту својих права уређену законом и зајемчену и Европском повељом о локалној самоуправи. Та заштита наше локалне самоуправе подразумева право овлашћеног органа јединице локалне самоуправе да пред надлежним уставним судом покрене поступак за оцену уставности закона или уставности и законитости других прописа, ако сматра да су тим актима повређена уставна права јединице локалне самоуправе.¹¹⁰ Поред заштите од неуставних и незаконитих општих аката, наша локална самоуправа ужива и заштиту од појединачних аката и радњи државних органа (и органа аутономије) којима се повређују њена Уставом и законом зајемчена права. Ова заштита права локалне самоуправе (од појединачних аката и радњи државних органа) се остварује путем жалбе Уставном суду уколико се појединачним актом или радњом

¹⁰⁷ Видети: члан 192. став 1. Устава Републике Србије од 2006. године и члан 81. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007. год.

¹⁰⁸ Видети: члан 82. и 83. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007. год.

¹⁰⁹ Видети: члан 192. став 2. Устава Републике Србије од 2006. године и члан 85. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007. год.

¹¹⁰ Видети: члан 95. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007.

државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности јединице локалне самоуправе.¹¹¹

Нови Закон о локалној самоуправи предвиђа и могућност да се образује заштитник грађана (омбудсман) који ће да штити индивидуална и колективна права и интересе грађана и он је пандан Заштитнику грађана који ту функцију врши на нивоу Републике.¹¹²

У оквиру ове заштите индивидуалних и колективних права грађана, грађански бранилац у локалној самоуправи врши општу контролу рада управе и јавних служби, тако што их упозорава на појаве њиховог незаконитог и неправилног рада (којима се вређају права), упућује им у том смислу препоруке и критике и о томе извештава скупштину јединице локалне самоуправе и саму јавност. И на крају, у национално мешовитим јединицама локалне самоуправе се оснива и савет за међунационалне односе као тело које чине представници српског народа и националних мањина и оно је овлашћено да разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности.¹¹³

6. ЕВРОПСКА ПОВЕЉА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Локална самоуправа не постоји нити делује само на појединачном или регионалном нивоу, него је све више и европски (и светски) проблем и као таква изазива и општу пажњу и интересовање. Овакав значај локалне самоуправе је довео и до њене интернационализације и потребе да се она и шире гарантује и признаје као средство остваривања демократије и заштите локалних права. Зато је Савет Европе и усвојио (у Стразбуру, 15. октобра 1985. год) Европску повељу о локалној самоуправи као међународноправни акт у коме је као демократски принцип загарантовано право грађана да учествују у вођењу локалних јавних послова.¹¹⁴

У свом нормативном делу Европска повеља о локалној самоуправи утврђује одређена правила и начела која обезбеђују једнообразност локалне самоуправе и у том циљу прво предвиђа да је локална самоуправа уставна и законска категорија, што значи да њена права и дужности произилазе из устава и закона. Даље се разрађује концепт локалне самоуправе, њен делокруг који је искључиво у њеној надлежности и не

¹¹¹ Видети члан 96. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007.

¹¹² Видети члан 97. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007.

¹¹³ Видети члан 98. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007.

¹¹⁴ Видети: Преамбулу Европске повеље о локалној самоуправи од 1985. год. преузето из књиге Милета Илића, Локална самоуправа у Југославији, Градина, Ниш, 1996. год. стр. 205.

може се одузети или ограничити у корист неке друге власти, заштита граница локалне самоуправе која подразумева да се за сваку промену локалне територије морају консултовати саме локалне заједнице а затим и сама организациона структура локалних заједница, са непосредно изабраним органима – саветима или скупштинама, њиховим извршним органима и управом и њеним функционерима, ради вршења локалних послова и функција.¹¹⁵ Самосталност локалне самоуправе подразумева и постојање сопствених извора прихода, односно финансирања као и законску заштиту локалне самоуправе и право локалних власти на сарадњу и удруживање ради вршења заједничких послова, али не искључује и управни надзор над њом (њеним органима) од стране више власти.¹¹⁶

III ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА

У модерној држави, која је све више децентрализована, постоје поред јединица локалне самоуправе (општина) и друге организационе јединице вишег степена које су изведене према територијалном, функционалном или неком другом принципу и које уживају одређени степен самосталности и самоуправности. Те веће јединице се појављују у различитим облицима а један од њих су и аутономије. Иако су и ове аутономије различите, за њих је важно рећи да су по свом положају негде између јединица локалне самоуправе и саме државе, дакле да имају већи степен самосталности од локалне самоуправе, али да су испод саме државе или да то нису јер немају атрибуте државне власти. Иако је у принципу тако, у пракси су постојали и изузеци од правила да аутономија није држава па су неке аутономије (као рецимо бивше југословенске) биле у правом смислу квазиаутономије или квазидржаве. Као карактеристика децентрализованог државног уређења, аутономије су својствене унитарним државама мада није искључено да постоје и у федералним државама (у саставу неке федералне јединице), што је својевремено био случај са југословенском или совјетском федерацијом.

¹¹⁵ Видети: члан 2, 3, 4, 5 и 6 Европске повеље о локалној самоуправи од 1985.

¹¹⁶ Видети: члан 8, 9, 10 и 11 Европске повеље о локалној самоуправи од 1985.

1. ПОЈАМ И ОБЛИЦИ АУТОНОМИЈЕ

Иако не постоји јединствена и прецизна дефиниција аутономије, могла би да се узме као прихватљива она професора Јована Ђорђевића, по којој се аутономија одређује у односу на центар државне власти и подразумева релативно самосталан и самоуправни статус појединих територија или становништва тих територија.¹¹⁷ За др Зорицу Радовић, идеална форма територијалне аутономије укључује постојање изабраног локалног законодавног тела са законодавним овлашћењима у важним областима живота, као и постојање сопствене извршне власти задужене за спровођење локалних закона и закона централне власти.¹¹⁸ У ствари, изворно значење (порекло) речи аутономија је грчко и то је грчка кованица састављена од атоса (што значи сам) и номоса (означава закон) и означава власт доношења закона мада је то доношење закона од стране аутономне јединице све више њена споредна и ограничена функција.¹¹⁹ Аутономије се формирају на одређеном простору који је особен по својим националним, историјским, друштвеним, економским, културним, географским и другим карактеристикама у односу на остале делове јединствене државе у чијем су саставу. То важи пре свега за нашу аутономију у саставу Републике Србије (која се образује у складу са посебним националним, историјским, културним и другим својствима њеног подручја) али и за аутономије у другим земљама као нпр. аутономну област Trentino-Alto-Adide/Južni Tirol у Италији (која се признаје грађанима ради очувања њихових етничких и културних особености) или аутономну заједницу Баскију у Шпанији која треба да изрази националност баскијског народа и оствари његову самоуправу.¹²⁰ Као јединица са нижим нивоом власти у односу на централну државну власт, аутономија нема изворну самосталност и надлежност, већ се образује државним законом и има додељену или пренету надлежност која може увек од стране државе да се одузме, онако како је и дата.

¹¹⁷ Проф. Јован Ђорђевић, Политички систем, Савремена администрација, Београд, 1988. год. стр. 520.

¹¹⁸ Др Зорица Радовић, Мањине и територијална аутономија, „Архив за правне и друштвене науке, Београд, бр. 4/1997. стр. 584.

¹¹⁹ Лазо М. Костић, Федерација, аутономија, самоуправа, штампарија Љубомир Богданов, Нови Сад, 1940. стр. 3.

¹²⁰ Видети: члан 108. Устава Републике Србије од 1990. год. па даље члан 2. Закона о аутономном статусу за Trentino-Alto-Adide/Južni Tirol од 1972. год. и члан 1. Системског закона о аутономном статусу Баскије, од 1979. год. објављени у књизи: Самоопредељење између аутономије и отцепљења-нека европска искуства, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, штампарија Загорац, Београд, 1988. год.

Аутономија има бројне облике и богату праксу па су и искуства са њом различита, због чега је негде хваљена, а негде и оспоравана и критикована. У неким земљама (нпр. у бившој СФРЈ) аутономија је елемент асиметричности и нестабилности друштвеног и државног уређења земље, док опет неки у њој виде универзалне вредности као G. Konrad, када тврди да су њени захтеви идентични с правом и достојанством људске личности.¹²¹ Аутономија има пре свега политичку суштину, одређује се политички у односу на центар власти једне државе и означава подручје на коме је власт децентрализована и додељена становништву тог подручја. Ово је основни облик аутономије и назива се политичко-територијална или негде (као у бившем СССР-у) национално-територијална аутономија¹²² и значи право становништва одређене територије да самостално одлучује о питањима и пословима који се тичу њиховог локалног живота. Поред овог политичког значења и облика, аутономија има теоријски (и у пракси) и друга значења и облике. Тако постоји и културна аутономија мада се она данас ређе помиње и среће у пракси. Она је својевремено била нарочито актуелна у Средњој Европи (у XIX веку) са ширењем процеса националне еманципације поробљених народа од којих су неки истицали и таква права и захтеве који су се тicali њихове културне и националне индивидуализације. Оваква културна аутономија је означавала право тих народа да имају и развијају своју културу и користе свој језик на својој територији и у оквиру установа које сами оснивају и њима управљају. Оваква културна аутономија је изражавала процесе културне (и националне) еманципације и углавном се сводила на постојање школске, просветне, црквене и уопште духовне аутономије и ван тога није излазила нити је обухватала нека друга самоуправна права (економска, политичка и др.).

Један овакав вид аутономије су уживали и Хрвати у оквиру вишенационалне Аустро-Угарске монархије с обзиром на признато службено својство хрватског језика и других права (на симболе: заставу и грб) на територији Хрватске,¹²³ али је познавала и Белгија чији је Устав из 1831. год. предвиђао постојање три културне заједнице (аутономије): француску, холандску и немачку.¹²⁴

Поред ове културне, постоји и институционална или функционална аутономија која обухвата одређене институције које се баве разли-

¹²¹ György Konrád, *Искушења аутономије, Свјетлост, Сарајево, 1991. год. стр. 41.*

¹²² Димитрије Павлов, *Уставно-правни положај Совјетских аутономија, семинарски рад, Правни факултет, Београд, 1964. стр. 3-4*

¹²³ Др Милан Владисављевић, *Хрватска аутономија под Аустро-Угарском, Политика АД, Београд, 1939. стр. 28-29.*

¹²⁴ Видети: Одељак I бис (културне заједнице) Устава Белгије од 1831. год.

читим друштвеним пословима (школством, здравством, културом, привредом и сл.) и подразумева да оне добијају одређену самосталност у оснивању, управљању и финансирању. Како примећује проф. Јован Ђорђевић, ова функционална аутономија је пре свега карактеристична за англосаксонске земље (нарочито САД) где је процес децентрализације државне власти, па донекле и деетатизације, довео дотле да се државно управљање на многим подручјима друштвеног живота повукло у корист ове институционалне или функционалне аутономије.¹²⁵

Аутономија се данас све више изражава и као процес економске децентрализације појединих територија које добијају економску самосталност, слободу планирања, инвестирања и друга права која обезбеђују њихов складан друштвени и економски развитак. Ова економска децентрализација је данас веома популарна у Европи и среће се под разним називима: регионализам, регионална аутономија и сл. при чему њену суштину чини регион као посебна аутономна јединица. Региони се све више доказују као подесан амбијент и оквир за непосредно и потпуније реализовање привредних, финансијских, економских, инфраструктурних и других иницијатива и планова.

С друге стране, регионална аутономија је и ефикасно средство одбране од јаке државе и изражене економске централизације и концентрације привредних потенцијала у њеним рукама. Овакав регионализам или регионална демократија подразумева право регионалног самоорганизовања, финансијску самосталност, планирање, управљање привредним делатностима, старање о развоју културе, школства, социјалних служби, здравља, спорта, саобраћаја и очувања безбедности.¹²⁶

2. ФУНКЦИЈЕ (НАДЛЕЖНОСТИ) АУТОНОМИЈЕ

Као што нема јединственог и типског модела аутономије – њеног истоветног облика и организације - тако нема ни јединствених решења и праксе у погледу ширине њених функција и надлежности. У принципу, за све аутономије је заједничко то да имају мањи ниво власти од државе, да нису и не могу да имају атрибуте државе, тако да и немају све оне надлежности које припадају држави. Овај аутономни делокруг није изворан

¹²⁵ Проф. Јован Ђорђевић, Политички систем, Савремена администрација, Београд, 1988. стр. 522.

¹²⁶ Јован Комшић, Етнодемократија и регионализам у кошмарима постсоцијализма, Нови Сад, 1996. год. стр. 44.

нити значи самосталност аутономних јединица у односу на централну државну власт. Централна власт (односно њени органи) додељује аутономији њене функције, али може и да их одузме, с тим да врши и контролу законитости рада аутономних органа и у оквиру ње има право или да распусти те органе или да укине или поништи њихове акте.

У свом изворном значењу, аутономија подразумева власт доношења закона, тако да јој припада законодавна функција или овлашћење да на својој територији доноси законе којима уређује односе од значаја за живот и развитак те територије. Ови закони су мање правне снаге од државних закона и морају са њима да буду у сагласности јер ако то нису, неће важити, већ ће важити и примењиваће се државни закони. О овој несавласности закона аутономних јединица са државним законима одлучују најчешће посебни, уставни судови, чиме држава врши контролу над уставношћу тих закона. Сем те контроле закона, и сам аутономни законодавни делокруг је изведен из државе и он се углавном таксативно одређује и набраја у уставу и ту се примењује принцип еnumerације по коме све оно што није конкретно набројано као законодавна надлежност аутономије остаје у оквиру надлежности државе. Аутономија доноси законе, али не и онај највиши и најважнији – устав – јер је устав, односно уставотворна власт везана за државу (сувереност) и изражава право државе да установи свој државни и правни поредак. Како аутономија нема изворну или установљавајућу власт, то њу установљава (али и укида) држава својим уставом, док се законом ближе и детаљније разрађује њен статус или, прецизније речено, њен облик, надлежност, организација, финансирање и др. Уместо устава, аутономија има статут као свој највиши правни акт и то је правило од кога има (или је било) изузетака јер су неке аутономне јединице, као рецимо покрајине у бившој СФРЈ или аутономне покрајине у СССР,¹²⁷ вршиле и ту уставотворну власт и имале своје уставе. Ове своје статуте аутономне јединице доносе или самостално (мада ређе) или уз сагласност централне власти као рецимо, у Шпанији где се нацрт статута, припремљен у аутономној заједници, шаље Парламенту да би га овај донео у облику закона.¹²⁸

Сем уставне, аутономије немају ни судску ни уставно-судску функцију јер је то карактеристика државе и атрибут државне власти мада и у томе има изузетака. Један такав је и наша бивша социјалистичка аутоном-

¹²⁷ Видети: члан 291 и 292 Устава СР Србије од 1974. год. па даље: Димитрије Павлов, Уставно правни положај Совјетских аутономија, семинарски рад, Правни факултет, Београд, 1964. стр. 8.

¹²⁸ Видети: члан 146. Устава Шпаније од 1978. год. Испанија, Конституција и публично-правно законодавство, издателство „Век 22“, Софија, 1992. год.

на покрајина (по Уставу СФРЈ од 1947.) која је имала и своју судску функцију и судски систем а такође и своје уставно судство. Поред законодавне функције и надлежности, све аутономије имају и овлашћења у сфери извршења, старају се о извршавању закона па сходно томе и доносе прописе, како за извршење својих закона, тако и оних које доноси држава.¹²⁹ Ова извршна функција аутономије је самостална мада се аутономним јединицама могу и делегирати одређене административне функције које су у надлежности државе или централне власти (као у Шпанији или Италији).¹³⁰ Иако је аутономија самостална у сфери извршења, ова њена функција може да буде више или мање ограничена од стране централне државне власти или подвргнута њеном надзору. То је случај са аутономним заједницама у Шпанији (али и Италији, Португалији и сл.) где Влада именује делегата који управља администрацијом на територији аутономне заједнице и даје инструкције за рад органа аутономних заједница (с тим да контролу над радом ових органа врши и уставни суд) или са Аландским острвима на којима функционишу и одређени управни органи Републике Финске који извршавају (примењују) прописе из области безбедности, пореза, царина, пошта, телекомуникација и др.¹³¹

3. НАСТАНАК И РАЗВИТАК АУТОНОМИЈЕ У СРБИЈИ

Аутономије су настале као део уставног уређења социјалистичке Србије и установљене су и гарантоване још Уставом ФНРЈ од 1946. год. а посебно Уставом НР Србије од 1947. год. Од тада па до данас на територији Србије постоје и одржавају се две аутономне јединице са својим специфичностима иако су током свог развоја претрпеле одређене промене које су битно утицале на њихов правни и политички статус. Те две аутономне јединице су покрајине Војводина и Косово и Метохија (ова друга се првобитно звала Косовско-Метохијска област). Оне су од почетка добиле статус политичко-територијалних једница који је драстично

¹²⁹ Видети: члан 11. Аутономног статута Баскије, објављен у књизи: „Самоопредељење између аутономије и отцепљења – нека европска искуства, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, штампа „Загорац“, Београд, 1998.

¹³⁰ Видети: члан 148. Устава Шпаније од 1978. год. па даље члан 117 и 118 Устава Италије од 1948. год. „Нови устави – Збирка устава донетих после Другог светског рата“, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1948. год. 2. издање 1949. год.

¹³¹ Др Борис Кривокапић, др Клаудио Скарпула и Елизабет Наукер, Аландска острва, пример успешне аутономије, Институт за упоредно право, Форум за етничке односе, Чигоја, Београд, 2001. год. стр. 64.

нарушен (уставном реформом с почетка 70-тих година XX века) успостављањем једног нетипичног модела аутономије који није имао узора у теорији и упоредној политичкој пракси.

Војводина је историјским развитком још од XVII века добијала карактеристике посебне економске и друштвене структуре са израженим националним и културним специфичностима да би у новијој историји та идеја и о њеној аутономији добила јачи подстицај у току народноослободилачког рата против фашизма и успешно изведене социјалистичке револуције на тлу Прве Југославије.¹³² И на Косову и Метохији се развила аутономија захваљујући националној специфичности и постојању албанске (шиптарске) заједнице која је почев од прве а нарочито друге Југославије била све бројнија и доминантнија у односу на тамошње Србе и Црногорце. Но у Србији има (и одувек је било) и теоретичара и писаца, какав је и проф. Павле Николић који доказује да образовање ових двеју покрајина и њихово прикључивање Србији представља крупан историјски промашај и узрок великих недаћа по Србију, с обзиром да за постојање тих аутономија није било основа у историјским и другим околностима.¹³³

Увођење покрајина у уставно уређење Србије било је увод у касније непримерене експерименте и трагичне промене њене првобитне концепције, с обзиром да је наша аутономија изгубила елементе класичне политичко-територијалне организације и постала квазидржава и практично се изједначила са осталим републикама у саставу југословенске федерације. Сличне аргументе (али другачијим поводом) проф. Николић је поновио и изрекао у вези војвођанске аутономије, након рушења режима Слободана Милошевића, када је критиковао политичке тежње и планове да Војводина постане правно лице са оригинерним правима јер су, по њему, таква права неоснована и не постоји било шта из чега би она потицала.¹³⁴

Како је речено, процес радикалног мењања концепције политичко-територијалне аутономије је трасиран уставном реформом 70-тих година XX века, усвајањем уставних амандмана (1968 и 1971.)¹³⁵ на Устав СФРЈ

¹³² Душан Поповић, Дестатизација и аутономија Војводине, преузето из књиге, „Аутономија Војводине, изабрани списи, Центар ПК СКВ за политичке студије и марксистичко образовање Нови Сад, 1976. год. стр. 78.

¹³³ Видети: Проф. др Павле Николић, Потпуно уставно конституисање СР Србије као државе – императив садашњег времена, реферат са саветовања: „Промене устава СР Србије“, Београд, 1988. год. стр. 14-15

¹³⁴ Проф. Павле Николић, „Војвођански устав“ је антидржавни чин, из књиге аутора П. Николића: „Од „устава“ до устава, Институт за упоредно право, Београд, 2003. год. стр. 391.

¹³⁵ Видети: нпр. Амандман XVIII, усвојен 1968. год. или Амандмане XX и XXXII, усвојене 1971. год. и др.

од 1963. год. што је означило и почетак конфедерализације и дезинтеграције југословенске федерације. Покрајине су све више губиле карактеристике аутономних јединица и јачале свој положај унутар Републике Србије постајући квазифедералне јединице у непостојећем федералном уређењу Србије. Али не само у Србији, њихов положај је ојачао и унутар југословенске федерације јер су постале носиоци суверених права и дужности које остварују на својој територији и преко својих органа.¹³⁶ Оваква промена карактера и положаја аутономних покрајина је била погубна по правно и политичко јединство и функционисање Србије и њену равноправност са осталим републикама. Србија је правно и политички разбијена на три дела, при чему је своју власт могла несметано да спроводи само на свом ужем делу, али не и на територији аутономних покрајина јер су ове биле самосталне у оквиру својих аутономних права и дужности.

Овај погубни процес деформације аутономних покрајина у нашем бившем социјалистичком уставном уређењу је довршен Уставом СФРЈ од 1974. год. када су покрајине извучене из уставног уређења Републике Србије и постављене као креација савезног устава. Покрајине су овим Уставом постале конститутивни елемент федерализма и непосредни субјект федерације, изједначене по својим функцијама са осталим републикама и непосредно представљене у органима власти федерације.¹³⁷ Стицањем својства конститутивног елемента федерализма покрајине су подржављене или, боље рећи, постале су државе¹³⁸ са оригинарним функцијама и овлашћењима и потпуно се изједначиле са републикама у погледу свог положаја и утицаја на вршење функција федерације и остваривања заједничких интереса. Ово побољшање положаја покрајина је учињено на рачун погоршања и слабљења уставног положаја Републике Србије која више није била равноправна са осталим југословенским републикама нити је функционисала као јединствена политичка и правна целина. Србија више није била представљена нити је одлучивала у органима федерације као јединствен државни и политички субјект (као остале републике), с обзиром да су покрајине биле представљене у федерацији одвојено од Републике Србије а такође су одвојено учествовале у вршењу федералних послова и одлучивању преко својих изабраних представника. Овај нови модел аутономије није произашао из научних сазнања и упоредно правних и политичких искустава, већ је био дело експеримента

¹³⁶ Видети: Амандман XX, усвојен 1971. год.

¹³⁷ Видети: члан 4 и 5. Устава СФРЈ од 1974. год.

¹³⁸ Видети више о том стицању државности наших покрајина у чланку Боривоја Пупића, Аутономне покрајине у уставном систему Социјалистичке федеративне Републике Југославије, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2-3/73, стр. 477.

и волунтаризма државно-партијског руководства Југославије и Србије. Из оваквог модела се изродила једна нетипична аутономија са изразитом физиономијом и елементима државности и суверености, што се види по томе што је имала свој устав, територију, право да успоставља и организује своје органе власти, законодавну функцију која је била једнака са законодавством осталих република, обезбеђивала је судску заштиту грађанима као и уставно-судску заштиту, односно контролу уставности закона, других прописа и општих аката и др.¹³⁹ Оваква јака и подржављена аутономна покрајина је постала елемент асиметричности у уставном уређењу социјалистичке Југославије и Србије и генератор њихове све дубље кризе која је кулминирала 90-тих година крвавим распадом југословенске федерације али и неизбежним уставним променама (1989) које су покрајине вратиле у њихове оквире, а Србију успоставили као јединствену и суверену државу на целокупном њеном политичком и правном подручју.

Република Србија (својим Уставом од 1990.) напушта концепцију квазиаутономије и враћа се њеном изворном и правом значењу и одређује је као облик територијалне организације унутар Србије. Овај Устав утврђује постојање две аутономне јединице: покрајине Војводине и покрајине Косово и Метохија, и то као облика територијалне аутономије¹⁴⁰ и у том смислу глобално одређује њихову организацију и надлежност, док је детаљну регулативу препустио самим покрајинама и њиховом највишем правном акту – Статуту. Према уставној квалификацији, покрајине се образују у складу са посебним националним, историјским, културним и другим својствима њихових подручја и са изворним и повереним надлежностима које им одузимају својство државе и своде их искључиво у оквире територијалне аутономије. Ове аутономне покрајине више немају ни уставну ни законодавну ни судску власт односно функцију па тако сада уместо устава имају свој статут, а уместо закона доносе програме привредног, научног, технолошког, демографског, регионалног развоја итд. као и што, сходно свом степену самосталности коју уживају, својим актима уређује питања од интереса за живот својих грађана у области културе, образовања, јавног обавештавања, здравствене и социјалне заштите и др.¹⁴¹ И нови Устав Републике Србије од 2006. године као и Закон о територијалној организацији Републике Србије од 2007. године не мењају постојећу концепцију Аутономне покрајине као облика територијалне аутономије. И сада наше аутономне покрајине као аутономне терито-

¹³⁹ Видети: Устав СФРЈ из 1974. и члан 251-252 Устава Републике Србије од 1974. год.

¹⁴⁰ Видети: члан 6. Устава Републике Србије од 1990. год.

¹⁴¹ Видети: члан 108. и 109. Устава Републике Србије од 1990. год.

ријалне заједнице немају атрибуте државности нити врше уставну, законодавну и судску власт већ само у складу са законом уређују питања од покрајинског значаја у области просторног планирања и развоја, пољопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, јавног информисања и др. Сама организација покрајине је утврђена Уставом (и разрађена Статутом) и обухвата њене органе: скупштину, извршно веће и управу.¹⁴²

Скупштина покрајине (у Војводини је састављена од 120 посланика изабраних на време од четири године) је њен највиши орган који има најпре нормативна овлашћења: доноси Статут (уз претходну сагласност Народне скупштине) као и буџет и завршни рачун, затим и организациона: оснива покрајинске органе управе, организације, службе и фондове и уређује њихову организацију и рад, и на крају, врши и изборну функцију јер бира и разрешава председника и потпредседника Скупштине, председника, потпредседника и чланове Извршног већа, председника и чланове радних тела Скупштине, њеног секретара и друге покрајинске функционере, као што има и остала овлашћења која јој припадају по Уставу и Статуту. Извршно веће је извршни орган у покрајини и њему припадају извршни послови, односно функција да се стара о извршењу закона и других аката Републике, као и одлука и општих аката покрајине, да предлаже одлуке и опште акте које усваја Скупштина покрајине, предлаже буџет и завршни рачун покрајине, утврђује начела за унутрашњу организацију покрајинских органа управе и служби и усмерава и усклађује њихов рад и др.¹⁴³

Након пада режима Слободана Милошевића (октобра 2000.) у Војводини оживљава и јача политички и интелектуални покрет, па и притисак да се ова покрајина врати на уставне и политичке позиције из времена Устава СФРЈ од 1974. год. и да сходно томе поврати изгубљене функције и надлежности. Под утицајем такве политичке атмосфере (и притиска) из Војводине, актуелна постмилошевићевска власт у Србији је, зарад мира и јединства демократских снага, пристала на уступке и донела Закон којим је Покрајини Војводини враћен знатан део надлежности, и то у оним областима у којима је Република уредила систем.¹⁴⁴ Но и ови уступци нису задовољили део политичке и научне јавности у Војводини која тражи још већа права за ову покрајину и иступа са радикализованим

¹⁴² Видети: члан 180. Устава Републике Србије од 2006. год.

¹⁴³ Видети: Статут Аутономне Покрајине Војводине од 1991. год.

¹⁴⁴ Видети: Закон о утврђивању одређених надлежности Аутономне Покрајине, „Службени гласник РС“, бр. 6/2002.

захтевима и концепцијама које угрожавају државно јединство Србије и уносе елементе асиметричности (и федерализације) у њено уставно и државно уређење.

Тако се проф. др Јован Комшић залаже за европски приступ решењу проблема војвођанске аутономије, на платформи асиметричног регионализма и флексибилности у утврђивању карактера надлежности и организације власти у регионима, укључујући и могућност различитог степена и врсте аутономних надлежности. Др Слободан Бељански је близак судској аутономији Војводине (која би обухватала сопствени Врховни суд, Високи судски савет за избор и разрешење судија и аутономне надлежности у организовању судова и номиновању судија) док проф. др Станко Пихлер иде дотле да Војводину види у оквиру једне децентрализоване и асиметрично организоване Републике, са правом на самоодређење и самоопредељење које у себи укључује постојање сопственог устава, изворних законодавних овлашћења, самостално правосуђе и извршну власт која покрива аутономне надлежности.¹⁴⁵

Донекле на истој таласној дужини или ширини са оваквим размишљањима је и предлог новог Статута Аутономне Покрајине Војводине (упућен на сагласност Народној скупштини Републике Србије) који уноси нове елементе у одређивању статуса Покрајине, несасгласне у много чему са важећим уставом Републике Србије. Тако он (предлог Статута) истиче да је Покрајина Војводина и даље аутономна територијална заједница, и у саставу Републике Србије, али је и донекле изводи из уставног оквира Републике када је дефинише као европску регију и саставни део јединственог културног, цивилизацијског, економског и географског простора средње Европе. Одступање од статуса територијалне аутономије се види и у уношењу и јачању неких атрибута државности у Покрајини што полагано отвара врата за њено деформисање, претварање у квази државу и враћање на превазиђену (социјалистичку) концепцију и доктрину аутономије. Тако се сада, у организацији Покрајине помиње Покрајинска влада (уместо Извршног већа), уводе покрајински управни окрузи, а врхунац новина (па и противуречности са важећим Уставом од 2006. године) чини ново територијално уређење Покрајине по коме се, сада, Војводина састоји из три географске области (Бачке, Баната и Срема), а што не познаје

¹⁴⁵ Видети: Проф. др Јован Комшић: Војводина као европска регија у будућем Уставу Србије (стр. 40) па даље, др Слободан Бељански: Судска власт и организација судова (стр. 90) и проф. др Станко Пихлер: Уставни статус Аутономне Покрајине Војводине и право на самоконституисање, природа конститутивног акта, изворна овлашћења, реферати објављени у зборнику: Војводина и будући Устав Србије, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2003.

важећи Закон о територијалној организацији Републике Србије од 2007. године.

Иако и стари српски а и овај нови Устав од 2006. године утврђују постојање две аутономне покрајине, у пракси је конституисана и функционише само Аутономна Покрајина Војводина, док она на Косову и Метохији због познатих разлога (успостављеног међународног протектората), никад није заживела. Нови Устав Републике Србије од 2006. године за Косово и Метохију гарантује суштинску аутономију¹⁴⁶ и тиме искључује прихватање одлуке међународне заједнице о признању Косова као независне државе (које је марта 2008. године прогласило своју независност и након тога и донело свој устав). Иначе покрајини су (како је речено) ојачане надлежности у уређивању питања од покрајинског значаја (али без законодавних овлашћења), а увећана је и њена финансијска самосталност јер она сада управља њеном имовином с тим да Покрајина Војводина партиципира и у приходу Републике Србије тако да је њен буџет утврђен у износу од најмање 7% у односу на буџет Републике Србије.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Видети члан 182. став 3. Устава Републике Србије од 2006. године

¹⁴⁷ Видети члан 183. и 184. Устава Републике Србије од 2006. године

ДЕО ОСМИ

ПРАВА И СЛОБОДЕ ЧОВЕКА (ГРАЂАНИНА) И ЊИХОВА ЗАШТИТА

ГЛАВА ПРВА

НАСТАНАК И РАЗВИТАК ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА

I ИСТОРИЈАТ МИСЛИ И НАЈВАЖНИЈИХ ДОКУМЕНАТА О ЉУДСКИМ ПРАВИМА И СЛОБОДАМА

Човек је настао и до данас опстаје и одржава се као друштвено биће, али се никад не одваја и не одриче ни своје индивидуалности и њених својстава која чине његов живот достојним и узвишеним. Слободе и права су оне драгоцене вредности које испуњавају и осмишљавају људски живот, чине га достојним његове људскости и дају му ону радост и потпуност због којих истрајава и подноси све оне животне тегобе и искушења са којима се стално или повремено сусреће. Човеков идеални облик живота је онај у коме се друштвено и индивидуално стање поклапају и допуњују: где је друштвеност мера његове слободе и индивидуалности и обрнуто, где је слобода услов његове друштвености. Но, то није увек тако, а нарочито није било у прошлости, па може да се каже да је човек увек био друштвен (припадао заједници), али не и слободан и индивидуалан. Оно што се сада узима као највиши домет људског друштва (демократије) некада је било потцењено; заједница је била важнија од појединца и изнад њега. Он се у њој није видео јер није био индивидуализован, већ подређен и апстрахован: био је њен пуки одраз а не њена индивидуална мера.

Зато је човек вековима био понижаван и обесправљен, више је био роб него људско биће, да би се током своје крваве и мукотрпне историје усправио и мање-више успешно борио (и изборио) за своја права и слободе. Крај те дуге и херојске борбе за ослобођење човека су тек у XVII и XVIII веку објавиле славне грађанске револуције и њихови уставни (декларације) у којима су проглашена и величана људска права и слободе као светиња. Тако је човек доста касно или, боље рећи, одскора (од пре неколико векова) закорачио у свет слободе и не може тек тако лако да

заборави све оне дуге векове у којима је био поробљен и несрећан. За тако дуго стање неслободе кривицу не сноси сам човек нити је оно последица помањкања његове жеље да буде слободан. Појединац је од почетка био непризната вредност па се његова друштвеност, односно друштвени живот одвијао на штету његове индивидуалне слободе. То је углавном било карактеристично за античку епоху где је доминирала идеја заједнице, опште над посебним, да би тек са процватом атинске демократије дошло до буђења људске личности када се човек индивидуализује, појављује као индивидуална мера заједнице. То више није заједница отуђена од човека, него заједница за човека, услов његове човечности и свестраног остваривања његове личности. Тек оваква, отворена и демократска, заједница може да служи човеку па се с правом и тврди да слобода налази најпотпуније остварење тек у демократији или, како каже проф. Коста Чавошки, да је демократија у предности над другим политичким уређењима по томе што пружа највеће могућности за остваривање слободе.¹ Дакле, недостатак слободе је био последица непостојања слободне демократске заједнице, али не само ње. Ма колико се величала и бранила, слобода није сама по себи апсолутни идеал или вредност због које треба жртвовати неке друге друштвене и индивидуалне вредности. При томе, и она сама је проблематична утолико што је разни моралисти не схватају на исти начин нити јој дају исто значење.² Чак и да се слобода фаворизује над тим другим вредностима и представи као суштинско својство (и одређење) човека, остаје дилема колике су стварне границе људске моћи и слободе. Она сама по себи није довољна и свемоћна јер се, по F.Šelingu, поред божанске моћи не може замислити било каква друга безусловна моћ па зато људи своју слободу не могу да нађу и постигну у себи, већ само у Богу, ако верују да живе и постоје у Богу.³

1. ПОРЕКЛО (И ПОЧЕЦИ) ИДЕЈЕ И МИСЛИ О ЉУДСКИМ ПРАВИМА И СЛОБОДАМА

Иако је античка (и римска) епоха у целини била негативно настројена према човековој слободи или, боље рећи, неспојива са њом, ипак се прве мисли и идеје о људским правима и слободама срећу још у њој. То су пре свега идеје софиста који су се истакли својим учењем о природном

¹ Коста Чавошки, Идеја слободе и демократија, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитета у Београду, 1973. год. стр. 1.

² Исаија Берлин, Четири огледа о слободи, Нолит, Београд, 1992. год. стр. 204.

³ Fridrich Vilhem Jozef Šeling, О суштини људске слободе, Графос, Београд, 1985. стр. 12. и 13.

праву које претходи оном позитивном (државном) и треба да буде његов узор. То је право које произилази из природе и с њом је у складу, тако да се на природу гледало као на један универзални и општеважећи принцип и морални (праведни) критеријум. Тако је славни софиста Хипија поручивао људима да су једни према другима сродници и пријатељи по природи, а не по закону, јер оно што је једнако по природи, није и по закону пошто закон може да буде и тирански и да приморава људе да раде нешто и мимо природе.⁴

Нешто слично је говорио и Каликла, његов сродник по мисли, када је друштвене неједнакости свог времена објашњавао и оправдавао самом природом јер она показује да је праведно ако бољи има више од горег или јачи од слабијег.⁵ У односу на остале античке мислиоце, Аристотел је највише учинио за човека јер га је индивидуализовао и у правом смислу увео у заједницу одбацивши владајућу заблуду да је заједница све, а човек ништа или само њој подређен. Он се приближио људским правима и слободама својом идејом о једнакости која је, истина, одговарала схватањима и духу робовласничког друштва у коме је живео и коме је био дубоко привржен. Он филозофски мудрује и закључује да је једнакост праведна, али не за све него само за једнаке, као што опет оправдава неједнакост када тврди да и неједнакост може да буде праведна ако се чини не свима, него само неједнакима.⁶ Античко схватање природног се разликује од оног што се под тим мислило касније. Антички мислиоци су веровали да је идеал људског друштва онај који води савршенству људске природе и пуном развоју његових способности па је за њих био природан (или у складу са природом) само живот у врлини и ради онога што је за човека најдостојније.⁷ Од античких филозофа права и слободе се повезују са правдом и праведним што, дакле, подразумева да се и етички оправдавају и вреднују. Слобода је тако услов моралног деловања човека и обухвата и морални суд о томе да је он (човек) могао да поступи и другачије од тога како је поступио или да није морао да поступи онако како је поступио.⁸ Иако су великани античке мисли поред осталог дали и своје

⁴ Данило Н. Баста, Право и слобода, о перспективи слободе у старој и новој правној филозофији, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1994. год. стр. 108.

⁵ Ибид, стр. 109.

⁶ Аристотел, Политика, БИГЗ, Београд, 1975. год. стр. 66.

⁷ Коста Чавошки, Идеја слободе и демократија докторска дисертација, Правни факултет, Универзитета у Београду, Београд, 1973. год. стр. 10.

⁸ Милуновић Драган, Филозофско одређење слободе, семинарски рад, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1978. год. стр. 1.

виђење људске слободе (и права), сама античка епоха није постала колевка људских права и слобода. Проф. Павле Николић с правом примећује да је античка Грчка била колевка грандиозне цивилизације и културе, али не и колевка људских права јер су за то у њој постојала јака ограничења у институцији ропства и свемоћи античке државе и њених неограничених права према појединцу.⁹

2. СРЕДЊОВЕКОВНО СХВАТАЊЕ СЛОБОДЕ И ПРВИ АКТИ (ДОКУМЕНТИ) О ЉУДСКИМ ПРАВИМА И СЛОБОДАМА

Док је античка епоха више развила теорију о слободи него њену праксу, дотле је средњи век начинио важан корак напред у признавању и потврђивању основних људских права. Тај средњи век се прочуо по разним повељама, картама, декларацијама и другим актима од историјског значаја у којима су забележена нека важна права властеле (али и грађана) и прокрчен пут ка даљој институционализацији људских права и слобода. Ови документи и акти су настали као резултат борбе властеле против монарха и у њима су најпре призната и потврђена права и привилегије плећства и свештенства, као и грађана који су привредно и духовно све више јачали и тражили „своје место под сунцем“, шансу да искораче на позорницу друштвеног и политичког живота феудализма. Иако од историјског значаја, ови акти се ипак не могу поредити са каснијим уставним актима и декларацијама о људским правима и слободама па, по проф. Драгану Стојановићу, чине само предисторију основних права човека, с обзиром да им недостаје индивидуалистичка црта.¹⁰ То је зато што су призната права имала ограничено значење и нису важила за све грађане, припаднике заједнице, него само поједине сталеже, због чега их већ поменути проф. Драган Стојановић назива сталешким правима. С друге стране, ово признавање и овако ограничених права и слобода није захватило све средовековне државе и земље – него само оне важније, европске: Енглеску, Пољску, Шпанију па и нашу Србију која се такође у то време прочула по важном акту – Душановом законуку који први пут помиње нека важна права и слободе.

Но без обзира на поменута ограничења, ови писани акти се могу узети као клице и зачетак нове ере у развоју људских права па су с

⁹ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. стр. 166.

¹⁰ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I, Бона Фидес, Ниш, 2001. год. стр. 311.

правом претече каснијих писаних устава који су довршили институционализацију људских права и слобода.

Први и најдалекосежнији од тих средњовековних докумената и аката о људским слободама је била чувена *Magna carta libertatum* (Велика повеља о слободама) од 1215. године коју је извојевала феудална световна и духовна властела од краља Џона без Земље, присиливши га да јој призна нека права као и оно на побуну против владара ако се не би придржавао онога што је обећао и признао у овој Повељи. Поред сузбијања краљевог апсолутизма, највећи домет и бисер ове Повеље чине гаранције интегритета, личне слободе човека. Тако се слободан човек може кажњавати само према степену кривице (с тим да му се штити иметак) а уз то не може бити ухапшен или затворен у тамницу, лишен поседа или стављен ван закона и изгнан као и на други начин унесрећен нити му се може било шта учинити што по законској пресуди не одговара његовим правима и није сагласно закону земље.¹¹ Поред ове Велике повеље о слободама, у Енглеској су донети и други важни акти, односно документи у којима су призната и садржана грађанска права и слободе. Пре свих, то је била Петиција о правима (*Petition of Right*) од 1628. год. која је имала да одржи корак са Великом повељом о слободама па је поред осталог гарантовала да нико не сме бити ухапшен и задржан у затвору без суђења, односно судске пресуде донете у законском поступку нити уклоњен са своје земље такође без одговарајућег законског поступка.¹² Још важнији или, слободно можемо рећи, најважнији акт у историји заштите људских слобода је Закон о неповредивости човекове личности (*Habeas corpus act*) такође донет у Енглеској (1679) и то од стране Парламента. Овај акт штити личност и слободе појединаца од самовоље власти – управе и судства па се с правом сматра претечом модерног кривично процесног права јер садржи важне принципе и гаранције личне слободе човека у кривичном односно судском поступку. То су принципи који се односе на поступак притварања лица, његово задржавање (и трајање притвора) у притвору и остало¹³ и они и данас чине основу модерног кривично-процесног законодавства у

¹¹ Видети: члан 20, 21, 22, и 39. Велике повеље о слободама од 1215. год. преведено с руског из збирке „Листови и законодавни акти буржоаских држава“, Москва, 1957. год. преузето од др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, седмо издање, Савремена администрација, Београд, 1992. год.

¹² Маријана Пајванчић, Уставно право, I, Едиција универзитетски уџбеник, Правни Факултет, Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 1998. год. стр. 136.

¹³ Видети: члан 2. *Habeas corpus* акта од 1679. год. преузето од др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, седмо издање, Савремена администрација, Београд, 1992. год.

већини цивилизованих европских и светских држава. Енглеска је важна још по једном акту – Закону о правима (Bull of rights) од 1689. год. који спада у истакнуте акте енглеске уставности, поред осталог и по томе што гарантује нека нова, пре свега политичка права (право грађана на подношење петиција краљу, право посланика на слободу говора, слободне парламентарне изборе) али и предвиђа неке нове елементе заштите личности човека, као што су забрана тражења претераног јемства, намећања претеране глобе или досуђивања окрутне и несразмерне казне.¹⁴ Осим Енглеске, још неке европске државе су се прочуле на плану признавања људских права и слобода као што су, рецимо, Шпанија или Пољска са своја два документа: Червињска и Једлњско-краковска привилегија (донете 1422. и 1430.)¹⁵ али и наша средњовековна Србија са својим чувеним Душановим закоником, донесеним на заседању Државног сабора у Скопљу 1349. год. Душанов законик је представљао покушај да се у Србији изведе кодификација и на једном месту регулишу сви важни друштвени односи али је важан и по томе што је утврдио положај властеле и цркве (њених великодостојника) и зајемчио њихова права, имовину и интегритет.¹⁶

3. НОВОВЕКОВНА КОНЦЕПЦИЈА О ЉУДСКИМ ПРАВИМА – УТИЦАЈ РАЦИОНАЛИСТИЧКИХ ПРИРОДНОПРАВНИХ СХВАТАЊА НА ПОЈАВУ И РАЗВИТАК ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА

Оно што је у средњем веку започело племство, то је у новом веку успешно наставило грађанство као предводник покрета за општељудску еманципацију. Грађанство је пронашло снагу и инспирацију за своју водећу улогу у рационалистичкој филозофији и доктрини са којом је повело трећи staleж у борбу против владајућих феудалних односа и институција.¹⁷ Рационализам је начео и разорио свемоћ апсолутистичке владавине (и монарха) тиме што је указао на границе свачије власти па и самовоље. То ограничење власти или границу моћи политичких владара рационалистички филозофи (пре свих Џ.С. Мил) виде у постојању и гарантовању

¹⁴ Павле Николић, Уставно право, треће; измењено издање, НИУ „Службени лист“ СРЈ, Београд, 1994. год. стр. 137.

¹⁵ Др Рајко Кузмановић, Уставно право, Бања Лука, 1999. год. стр. 76.

¹⁶ Видети: члан 49-55 Законика цара Стефана Душана, превод Баранског преписа САНУ, одељење друштвених наука, Београд, 1997. год. стр. 49.

¹⁷ Снежана С. Савић, Почети теорије и филозофије права у Србији, Бања Лука, 1998. год. стр. 20.

неприкосновених људских права и слобода. Тако Мил сматра да је суштина слободе у томе да тежимо сопственој добробити и једино због чега се према појединцу може праведно применити сила је – спречити га да чини неправду другима.¹⁸ Тако је под окриљем ове рационалистичке доктрине поново оживела идеја природних права која и у грађанској (буржоаској) варијанти треба да чине основу и моралну оријентацију (садржину) позитивних права. Иако идеја (и школа) природног права има своје античке узоре и корене у софистима и Аристотеловом учењу о једнакости, она је пре свега европско откриће. Док се раније сматрало да је њен творац Холанђанин Гроције (Grotius), сада се узима да је то енглески филозоф Хобс¹⁹ мада су поред њих ову теорију заступали и Лок, Русо и други великани рационалистичке филозофије. Суштина овог учења, ове школе, је да постоји један природноправни поредак, природно право које је независно од државног права и стоји изнад државе и њеног права. То природно право се састоји из вечитих и непроменљивих права која произилазе из саме природе људи и друштва и која нису нигде формулисана, него су саставни део природе човека и друштва.²⁰ Та права људи имају и стичу самим рођењем, као таква она су неутуђива и нико им их не може одузети. Циљ државе коју људи стварају је да штити та права а циљ позитивног права је да се прилагођава том природном праву. То је зато што позитивно право као дело људског разума није савршен поредак који задовољава човекове моралне потребе. То позитивно право треба довести у везу са идеалом правде, једнакости и другим вредностима које треба да поштује сваки правни поредак и у њима налази инспирацију да би уживао епитет исправног права. Тако је Лок сматрао да се човек рађа слободан и да по томе може да ужива сва права и привилегије које произилазе из природног закона, а такође по природи има и право да брани оно што му припада – слободу, живот, својину, своја добра.²¹ Но, како се показало да је боље да се та права штите путем државе а не од појединца, то се и установљава држава путем друштвеног уговора да би штитила та права. Ако она (држава), то не ради онако како треба, и од ње се треба заштитити тако што ће јој сама заједница одузети та овлашћења и вратити

¹⁸ Џон Стјуарт Мил, О слободи, Филип Вишњић, Београд, 1988. г. стр. 691.

¹⁹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 43.

²⁰ Др Радомир Д. Лукић, Теорија државе и права, II књига, Теорија права, научна књига, Београд, 1958. год. стр. 63.

²¹ Џон Лок, Две расправе о влади, НИП, „Младост“, Београд, 1978. год. књига II, стр. 51. и 87.

их људима који имају природну власт²² да та своја права и бране. И Русо је тврдио да је човек слободан, ван сваке власти (производ природног стања), само што има ту несрећу да је свуда у оковима.²³ Његова природна слобода не допушта никакву власт, никакво покораване сили. Природно стање је противно друштвеном стању у коме влада организована власт и заповедање које спутава и поништава људску слободу. На први поглед изгледа да је немогуће помирити природна права човека с државом и њеном влашћу. Но, тај проблем, по Русоу, може да се реши таквом организацијом државне власти која претпоставља друштвени уговор који би бранио и штитио свом заједничком снагом личност и добра сваког члана друштва и кроз који би свако, удружен са свима, ипак слушао само себе и тако остао слободан као и пре.²⁴

Иако су оваква природноправна учења (па и сама школа природног права) данас напуштена јер нико није доказао да су та природна права икад настала и постојала, она су имала далекосежан значај и огроман утицај на развитак буржоаских схватања људских права и слобода. Та идеја о правима која су света и неотуђива постала је инспирација и водиља грађанске класе и њена привлачна револуционарна парола која је нашла место и у првим буржоаским декларацијама (и уставима) о правима човека и грађанина.

4. РЕВОЛУЦИЈЕ И ЊИХОВЕ ДЕКЛАРАЦИЈЕ О ПРАВИМА ЧОВЕКА И ГРАЂАНИНА

Прве велике револуције су биле инспирација и првих великих аката, повеља о људским слободама и правима. Револуције су у ствари и вођене у име освајања и признавања права, слобода и једнакости па је и природно што су остале упамћене по својим декларацијама које су садржавале и одредбе о оствареним људским правима и слободама. Револуције су свуда значиле ослобођење од стечених привилегија и повластица; раскид са апсолутизмом, феудалном ограниченошћу и искључивошћу, па су и биле демократске – окренуте и посвећене човеку, признајући и прокламујући му она права и слободе које му припадају као слободном човеку (грађанину).

²² Ибид, стр. 84.

²³ Жан Жак Русо, Друштвени уговор – о пореклу и основама неједнакости међу људима, Просвета, Београд, 1949. год. стр. 9.

²⁴ Ибид, стр. 17.

а) Америчке декларације о правима човека

Прве декларације о људским правима и слободама су донете на тлу Северне Америке (пре или у јесу њене револуције), и то прво у држави Вирџинија, а касније и у другим америчким државама које су се угледале на њу.

Вирџинија је прва међу 13 северноамеричких колонија зачала процес конституционализације људских права и слобода на америчком тлу и то својим чувеним **Билом о правима (Bill of Rights) од 12. јуна 1776.** год. који ће бити и узор сличним декларацијама осталих америчких државица. Ова декларација је донета на Конвенцији у Вилијемсбургу и то као саставни део њеног Устава, с тим да се приписује Џ. Мејсону (George Mason) као њеном творцу. За њу се истиче да је прва развила концепцију личних права грађана и утврдила листу индивидуалних права која су у теорији оцењена као импресивна.²⁵ Овај акт, надахнут природноправним учењем, истиче да су сви људи по природи једнаки, слободни и независни и да имају извесна урођена права којих не могу никаквим уговором да лише своје потомство.²⁶ У та права спадају пре свега она фундаментална – лична: да у кривичном гоњењу човек има право да буде обавештен о узроку и природи оптужбе, суочен са тужиоцима и сведоцима, да наводи доказе у своју корист, тражи брзо суђење од стране непристрасне пороте као и да буде заштићен од тражења претераног јемства, досуђивања претеране глободе и свирепог и неуобичајеног кажњавања.²⁷ Осим ових личних права, Бил гарантује и политичка права (право гласа, слободу избора представника у скупштини и др.) која обезбеђују политичку афирмацију човека у напредној демократској земљи, заснованој на принципу народне суверености, поделе власти, одговорности службеника и сл. као и поштовању такве владе која постоји само ради заједничке користи и постизања среће и безбедности свог народа.²⁸

Декларација о независности од 4. јула 1776. год. је најважнији амерички акт јер је њоме прокламована независност 13 северноамеричких држава али је важна и по томе што је у духу школе природног права прог-

²⁵ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 171.

²⁶ Видети тачку 1. Била о правима Устава државе Вирџиније од 1776. год. објављеног у „Декларације и основни документи“, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1968. год. стр. 27.

²⁷ Видети: тачку 8. и 9. Била о правима Устава државе Вирџиније од 1776. год.

²⁸ Видети: тачку 2. и 3. Била о правима Устава државе Вирџиније од 1776. год.

ласила да су сви људи створени једнаки и да их је Творац снабдео неотуђивим правима – пре свега правом на живот, слободу и тражење среће.²⁹

И на крају, незаобилазан извор америчких права и слободе чине и **Уставни амандмани I и X на Устав од 1787. год.** који су значајно проширили и употпунили скалу људских права и слобода и то како политичких, тако нарочито оних личних права и слобода (гарантија) које се односе на неповредивост личности, стана, имовине, забране лишења живота и слободе без законом прописаног поступка, забране сведочења против самог себе, брзо и јавно суђење од стране непристрасне пороте, као и заштиту од претераног јемства, наметања претеране новчане казне и изрицања свирепе и неуобичајене казне.³⁰

б) Француске декларације о правима човека

Француска је колевка европске револуције и њена величанствена Револуција од 1789. год. је била епохални народни покрет који је изменио политичку судбину континента али и целог света. Француске револуције нећемо да се сећамо само по бруталности и крви, него пре свега по слободи, правди и једнакости коју је донела човеку и грађанину. Зато је немогуће говорити о овој Револуцији, а не споменути њену историјску **Декларацију о правима човека и грађанина од 26. августа 1789. год.** Ова Декларација је усвојена у Националној скупштини у бурним данима Револуције али није остала чисто француска, већ је добила и универзални значај прогласивши општепризната права и вредности. И она се инспирисала природноправном доктрином, тако да није била у свему оригинална јер је понављала нешто што је већ било познато у рационалистичкој политичкој филозофији или потврђено у америчким доктринама права.³¹ Сходно духу природноправне школе, Декларација од 1789. год. проглашава да се људи рађају слободни и једнаки у правима и да је циљ сваког политичког удруживања очување тих природних права и то пре свега слободе, својине (као светог и неотуђивог права) сигурности и отпора угњетавању.³² Ове универзалне вредности и принципе Декларација је

²⁹ Видети: Декларацију независности Сједињених америчких држава од 4. јула 1776. год. објављена у „Декларације и основни документи“, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1968. год. стр. 28.

³⁰ Видети: амандмане I, IV, V, VI и VIII на Устав САД од 1787. год.

³¹ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I, Бона фидес, Ниш, 2001. год. стр. 321.

³² Видети: члан 1 и 2. Декларације о правима човека и грађанина од 1789. год. објављене у „Декларације и основни документи“, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1968. год. стр. 29.

развирила и преточила у конкретна права (лична и политичка) која обезбеђују физички и политички интегритет и еманципацију човека. Тако од личних права она гарантује да нико не може бити оптужен, ухапшен ни задржан у затвору осим у случајевима одређеним законом, док у погледу кажњавања проглашава да је свако невин док се не огласи кривим и да може бити кажњен само на основу закона донетог пре извршеног дела.³³ У домену политичких права, Декларација најпре омогућује човеку да учествује у политичком животу и одлучује о законима непосредно или преко својих представника а затим му признаје и слободу говора, мисли, савести и јавног изражавања својих мисли, и др. и то све у оквиру политичке (представничке) демократије засноване на националној суверености, поштовању закона, принципа поделе власти и одговорности државних органа и службеника за вршење јавних функција.³⁴ Ништа мање значајна од ове прве француске је и она друга, такође револуционарна **Декларација о правима човека и грађанина од 1793.** донета као саставни део Монтањарског устава (од 24. јуна 1793.) мада је остала мртво слово на папиру, као и сам тај Устав. У духу револуционарне доследности, ова Декларација проглашава да сувереност припада народу (а не нацији) али у осталоме следи и понавља ову прву Декларацију и то оне њене принципе и права која обезбеђују човекову личну заштиту и политичку еманципацију. Осим већ познатих права, вредно је поменути и нека нова: непосредно бирачко право, право народа да мења или допуњује свој устав, учествује у доношењу закона, подноси петиције носиоцима јавне власти, али и право на образовање, на помоћ од других, отпор насиљу и др.³⁵

5. ПРАВА И СЛОБОДЕ ЧОВЕКА У УСТАВИМА ДРЖАВА XIX И XX ВЕКА

Врхунац у развоју људских права или, сликовито речено, њихов процват је наступио доношењем првих устава, а нарочито у XIX и XX веку, када је уставни процес завршен у већини модерних држава. У ствари, основни задатак устава је и био да разграничи сферу човекове слободе од државе и њене власти, тако да су ти први уставни и настали као акти сузбијања самовлашћа, ограничавања државне власти и гарантовања не-

³³ Видети: члан 7. и 9. Декларације о правима човека и грађанина од 1789. год.

³⁴ Видети: члан 3, 6, 11 и 16. Декларације о правима човека и грађанина од 1789.

³⁵ Видети: чл: 21, 22, 28, 29, 32 и 33 Декларације о правима човека и грађанина од 1793. год. објављена у „Декларације и основни документи“, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1968. год. стр. 31-32

прикосновених људских права и слобода. Но тај процес конституционализације људских права није био једноставан нити обележен само успонима, него и падовима који су били карактеристични и за сам развитак уставности. Зато је на почетку било и устава који се уопште нису бавили људским слободама и правима (нпр. Устав Шведске од 1809. год. и неких других земаља) или су им посвећивали малу пажњу – спорадично у оквиру других уставних питања или делова устава (нпр. Устав Шпаније од 1812. год. Устав Норвешке од 1814. год. или Холандије такође од 1814. год.). Но углавном је већина европских (па и светских) држава у XIX веку у својим уставима посветила пажњу овој материји и прокламовала основна људска права и слободе. Први озбиљан искорак у правцу потпуније обраде и систематизације људских права је учинио Белгијски устав од 1831. год. који је садржавао посебан одељак под називом: „Белгијанци и њихова права“³⁶ у коме је изразио либералистичку доктрину и концепцију о тим правима.

У корпусу права и слобода које овај Устав обухвата и систематизује у двадесет чланова уочавају се прво она уобичајена, лична (лична слобода, неповредивост стана, писма, имовине, слобода вероисповести и др.) а од политичких (слобода мишљења, штампе, окупљања и удруживања, право упућивања молбе државним органима) с тим да се помињу и нека права и слободе ван ових подела, као рецимо право на натурализацију, слободу наставе или употребу језика у Белгији која је факултативна.³⁷ Поред овог Белгијског устава, и друге државе либерално-демократске оријентације тог времена у својим уставима гарантују и прокламују слободе и права (Француска 1848., Луксембург 1868., Бугарска 1879. год. итд. па и наша Србија почев од 1835. а нарочито 1869. и 1888. год.) Треба свакако истаћи да су у признавању људских права и слобода ови либерални устави предњачили у односу на оне касније (од друге половине XIX века). Како примећује проф. Драган М. Стојановић, све до Вајмарског устава од 1919. год. није било значајнијег устава који би на плану људских права могао да се упореди са уставима либералне епохе и то пре свега заслугом правног позитивизма који је одбацио доктрину о недржавном, односно преддржавном пореклу људских права.³⁸

Док је у уставима неких европских држава друге половине XIX века чак и потпуно престало интересовање за проблем људских права и

³⁶ Видети: Одељак II Белгијског устава од 1831. год. Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1948. друго издање 1949.

³⁷ Видети: члан 5, 7, 10, 11, 14, 17, 18, 19, 21, 22 и 23. Белгијског устава од 1831. год.

³⁸ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I, Бона Фидес, Ниш, 2001. год. стр. 332-333.

слобода (Француској и њеном Уставу од 1875. год. или Немачкој и њеном Уставу од 1871. год.), дотле је XX век донео преокрет у том погледу (нарочито после Првог светског рата) и то пре свега захваљујући победи идеја политичке и економске демократије, парламентаризма, солидарности, социјалне правде и др. Највеће заслуге за то припадају новонасталој Немачкој (Вајмарској) републици и њеном Уставу од 1919. год. који је био узор и прототип ондашње европске уставности. Овај Устав је изразио један нови поглед на људска права и слободе или, боље рећи, унео је социјалне и економске елементе у постојеће грађанско и индивидуалистичко схватање права и слобода. Тако је, поред класичних права и слобода, увео и нова социјална и економска права, као израз ширења и јачања социјалне и економске демократије. Ова нова права и слободе су произашле из једне нове доктрине или теорије о друштвеној солидарности и социјалној правди, али и нове и промењене улоге државе која уместо класне постаје све више социјална организација са развијеним социјалним функцијама. Таква социјална држава сада треба подједнако да брине за све грађане, да им омогући да имају једнаке шансе и могућности за остварење својих иницијатива и активности. Она је такође и позвана да у интересу правде и друштвене солидарности интервенише у друштвеном, односно привредном животу и односима и то тако што ће заштитити оне који су слабији и незаштићени. Вајмарски устав је знатно проширио и обогатио људска права и слободе јер је садржавао обиман одељак – Други део, под називом: „Основна права и дужности Немаца“³⁹ али их је и изразио на нов начин који је значао напуштање старе индивидуалистичке концепције о правима и слободама. То пре свега важи за својину која више није свето и неограничено право, него добија и социјалну функцију због које обавезује свог титулара да њеним коришћењем доприноси општем интересу.⁴⁰ Обимну материју људских права и слобода Устав систематизује у неколико одељака (по врстама права) и то на оне који се односе на појединца, друштвени живот, религију и верске заједнице образовање и школе и привредни живот. Поред већ познатих класичних личних и политичких права (једнакости пред законом, слободе личности, кретања, тајности писма, слободе изражавања мишљења, слободе штампе, зборова удруживања и др.), овај Устав је предвидео читав низ нових права и слобода у сфери брачног и породичног живота (заштита брака, омладине, породи-

³⁹ Видети: Устав Немачког Рајха од 1919. год. преузет из књиге др Љубице Кандић, Одабрани извори из опште историје државе и права, седмо издање, Савремена администрација, Београд, 1992. год.

⁴⁰ Видети: члан 153. Устава Немачког Рајха од 1919. год.

це), образовања и верског живота (зајамчујући слободу наставе уз надзор државе, постојање јавних и других школа и др. као и слободу вере, аутономију верских заједница)⁴¹ а нарочита пажња је посвећена привредној сфери и економским и социјалним правима која из ње настају.

Уз класична економска права (својине, наслеђа), Вајмарски устав гарантује спектар права у области рада: слободу удруживања, право осигурања радника у случају старости, инвалидности и несталности живота, право радника да сарађује са послодавцем на доношењу прописа о условима рада и надница а нарочито право да управљају предузећем и буду представљени у радничком савету предузећа, среза и Рајха.⁴²

Поред напредних демократских држава и устава између два светска рата (Вајмарске Немачке, Аустрије, Пољске и др.) који су обогатили ризницу људских права и слобода, у то време се појављују и неке ауторитарне, фашистичке и нацистичке државе које су значиле сумрак демократије и људских права и слобода. Такве државе (Немачка, Италија и Шпанија) су зауставиле развитак Европе и вратиле је назад у мрачно време самовоље и насиља, доминације вође, расне и верске мржње и нетолеранције и уопште негирања и затирања свега што је људско и тежи слободи и достојанству. Иако је социјализам најављен са амбицијом да створи нови свет и ослободи човека од свих окова прошлости, то се у пракси није догодило. То важи за Први (и остале социјалистичке) устав социјалистичке совјетске државе од 1918. год. који је звучно најавио своју **Декларацију права радног и експлоатисаног народа**, али је, по проф. Павлу Николићу, и сама листа права и слобода као и њихов домет у Декларацији (и Уставу од 1918.) знатно заостајао за правима и слободама прокламованим у уставима грађанских држава.⁴³ Још више од прокламација, социјализам је пао у пракси примене људских права јер се претворио у режим против човека и његових права и слобода. Зато је социјализам од почетка трпео оправдане критике због грубог занемаривања и вређања људских права. То је било време (и поредак) гушења људских права и слобода, политичке репресије и тортуре, гажења елементарног личног и политичког достојанства услед чудовишне страховладе партије и њеног диктаторског руководства. Ако је социјализам и могао по нечему да се похвали, то свакако није могао по стању људских права са којим је далеко заостајао за земљама грађанске демократије.

⁴¹ Видети: члан 109-151 Устава Немачког Рајха од 1919. год.

⁴² Видети: члан 157, 159, 165 и 166 Устава Немачког Рајха од 1919. год.

⁴³ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 177.

6. ПРАВА И СЛОБОДЕ У УСТАВИМА МОДЕРНИХ ДЕМОКРАТСКИХ ДРЖАВА ПОСЛЕ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА

Победа демократских земаља над оним другим – тоталитарним и фашистичким - у Другом светском рату дала је нови замах развиту и уобличавању грађанских права и слобода. Овде се пре свега мисли на савезничке државе грађанске парламентарне демократије, а не и на оне друге (такође савезничке), социјалистичке односно комунистичке, предвођене СССР-ом и Стаљином, јер су оне биле неспојиве са људским слободама и правима и демократијом.

Унутар ових првих, демократских и напредних грађанских држава, неке од њих су задржале традиционални либерални приступ и у своје уставе уврстиле само класична права и слободе (Немачка, Аустрија, Француска и др) док су неке друге у смислу јачања и развита социјално – економске демократије прихватиле и унеле у своје уставе и најзначајнија социјална и економска права.

Тако је Француска Пета Република од 1958. год. добар пример ових првих грађанских држава јер је у свом Уставу у сумарном облику (и једном члану) поновила револуционарну фразу о „слободи, једнакости и братству“ и зајамчила само једнакост грађана пред законом и слободу убеђења с обзиром да је стала на становиште да је Декларација права човека и грађанина од 1879. год. (заједно са Преамбулом Устава од 1946. год.) саставни део новог (важећег) Устава.⁴⁴

Сасвим је другачији приступ неких других држава (и устава), пре свега Италије и њеног Устава од 1948. год. који је испољио оригиналност у уређењу материје људских права и слобода. Овај Устав је дао једну оригинално разрађену и значајно проширену скалу права и слобода које су гарантоване човеку и као појединцу и као члану друштвене заједнице. Сва та права и слободе су груписане у четири групе и то: грађански односи, морално-друштвени односи, економски односи и политички односи.⁴⁵ Док су лична и политичка права класична и углавном позната, ова друга се разликују и то у економској сфери (право на рад, штрајк, синдикално организовање, право својине, право радника да сарађују у управљању предузећем), док су у друштвено-моралној сфери поменута она права која

⁴⁴ Видети: члан 2. Устава Француске Републике од 1958. год. објављен у књизи Миодрага Јовичића, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. год.

⁴⁵ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 1999. год. стр. 176.

штите морални и друштвени интегритет човека (права породице, морална и правна једнакост супружника, заштита здравља, мајке, деце и омладине, слобода уметности, науке, аутономије високих школа, универзитета и академија и др).⁴⁶ Овој групи припада и Шпанија и њен Устав из 1978. год. који је обухватио једну проширену скалу права и слобода и поменуо и нека оригинална права као: право на личну и породичну интимност, на колективно уговарање рада између представника радника и послодаваца, заштиту потрошача и корисника, право на уживање одговарајуће животне средине и др.⁴⁷

7. ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЈА ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА

Конституционализовање људских права и слобода није искључиво унутрашња правна ствар држава, њихов унутрашњи проблем. Но, свакако да су државе, свака за себе, највише заинтересоване да проблем људских права реше у свом интересу јер од тога зависи и ниво и степен њихове демократичности. Иако би све државе требало пре свега у свом интересу да се баве људским правима и слободама, има (а нарочито их је било у прошлости) и таквих које занемарују или су склоне да вређају људска права и слободе. Зато проблем људских права и слободе не сме да остане само проблем једне или неколико земаља, него и шире, проблем међународне заједнице која треба да се залаже за успостављање и поштовање стандарда људских права и слобода. То значи да различите појаве и бројни разлози угрожавања људских права и слобода траже и њихово постављање на глобални, међународни план или, како се то обично каже – њихову интернационализацију. Ова интернационализација постаје важно средство борбе за ширење људских права и слобода јер њоме права и слободе престају да буду само питање од националног интереса или унутрашња ствар појединих држава. Овај процес интернационализације људских права и слобода је зачет **Повељом Уједињених нација (од 26. јуна 1945. год.)** која је значајну пажњу посветила и људским правима, прокламујући принцип развијања и поштовања права човека за све, без обзира на расу, пол, језик или вероисповести.⁴⁸ С обзиром да Повеља није могла у де-

⁴⁶ Ибид, стр. 176.

⁴⁷ Видети: Устав Шпаније од 1978. год. објављен у књизи: Испанија, Конституција и публичноправно законодавство, Издајелство, „Век 22“, Софиа“, 1992. год.

⁴⁸ Видети: чл. 76. Повеље Уједињених нација од 1945. год. објављене у „Декларације и основни документи“, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1968. год. стр. 47.

таљима да се бави људским правима и утврди једну општеприхватљиву скалу људских права и слобода, то је било потребно да се посебним акти-ма међународне заједнице конкретизују њена општа начела и утврди скала права и слобода која одговара потребама међународне заједнице. Тако је убрзо после Повеље донета **Универзална декларација о правима човека (10. децембра 1948.)** која је прогласила најважнија права човека и то како лична (право на живот, слободу и безбедност личности, забрану ропства, једнакост пред законом, право на приватност, заштиту од произвољног хапшења и притварања, мучења, нечовечног или понижавајућег поступања, слободу кретања, слободу савести и др.) тако и политичка (слободу мишљења и њеног изражавања, мирног збора и удруживања, учешћа у управљању јавним пословима), економска (право на рад, слободан избор запослења, социјално осигурање и сл.), али и нека нова права и слободе (на одмор, разоноду, на стандард живота који обезбеђује здравље и благостање, право на школовање, слободно учествовање у културном животу заједнице итд.)⁴⁹ У процесу интернационализације људских права и слобода донети су још неки важни акти. Први од њих је **Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (од 16. децембра 1966. год.)** који је прогласио спектар економских, социјалних и културних права (право на рад, уживање правичних и повољних услова рада, синдикално организовање, право на животни стандард довољан за корисника и његову породицу, право на заштиту и помоћ породици, право свакога да ужива најбоље стање физичког и душевног здравља, право на образовање, на учествовање у културном животу и др.)⁵⁰ Уз овај акт, Генерална скупштина УН је такође 16. децембра 1966. год. усвојила и други, **Међународни пакт о грађанским и политичким правима** који је предвидео важна грађанска права, (право на живот, на личну слободу и безбедност, забрану мучења и нечовечног поступања, на заштиту од незаконитог лишења слободе, на једнакост пред судом, слободу кретања итд.) и политичка (слободу мишљења и њеног изражавања, право мирног окупљања, удруживања и др.). Овај Међународни пакт о грађанским и политичким правима је предвидео и оснивање Комитета за људска права који је позван да на основу поднетих пријава разматра и констатује повреду људских права у појединим земљама и да својим dobrим услугама

⁴⁹ Видети: члан 3, 4, 5, 7, 12, 13, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 и 27. Универзалне декларације о правима човека од 1945. год. објављене у „Декларације и основни документи“, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1968. год. стр. 52-55.

⁵⁰ Видети: члан 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13 и 14. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима од 1966. год. објављен у „Декларације и основни документи“, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1968. год. стр. 55-63.

утиче на такве земље да предузму неопходне мере ради отклањања таквих повреда, односно поштовања права која су призната у овом Пакту.⁵¹

Поред ових општих међународних аката временом су доношени и одређени документи о обезбеђењу појединих права човека, као рецимо: Декларација о правима детета (од 20. новембра 1959. год.), Конвенција о ропству (од 7. јула 1955. год), Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (од 21. децембра 1965. год.), Декларација Уједињених нација о укидању дискриминације према женама (од 7. новембра 1967. год) као и бројни регионални документи: Америчка декларација о правима и дужностима човека (од 2. маја 1948. год.), Европска конвенција о заштити права човека и основних слобода (од 4. новембра 1950. год), Европска социјална повеља (од 1961. год), Завршни акт из Хелсинкија (од 1975. год.) и др. За нас је данас актуелан још један европски докуменат: Повеља о основним правима у Европској Унији (усвојена у Ници, 17. децембра 2000. год.) с обзиром да и нама (и још неким земљама) предстоји укључење у породицу европских земаља па тиме и обавеза да и нашу правну регулативу људских права и слобода ускладимо са овом Повељом.

II КЛАСИФИКАЦИЈА ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА

Појава многобројних устава у свету који уређују људска права и слободе намеће и питање класификације и поделе тих права и слобода. Како већина држава има уставе, то оне, свака на свој начин, и регулишу ову материју и систематизују права и слободе. Највећи број устава садржи посебне одељке или главе о слободама и правима мада има и оних који то не садрже, него су код њих та права и слободе помешане са другим деловима устава или су чак обухваћени посебним актима – декларацијама које су претходиле доношењу устава. Међу овим уставима, који су слободе и права обухватили у посебним главама, разликују се они који слободама и правима дају примат и помињу их одмах иза најопштијих и основних уставних одредби о карактеру државне и друштвене заједнице, од оних других, који их предвиђају одмах иза поглавља којима се уређују питања друштвено-економског и политичког уређења, с тим да су ретки устави који започињу поглављем о слободама и правима (као устави Мексика и

⁵¹ Видети: члан 6, 7, 8, 9, 10, 18, 19, 21, 22, 28 -40 Међународног пакта о грађанским и политичким правима од 1966. год. објављен у „Декларације и основни документи“, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1968. год. стр. 64-77.

Немачке).⁵² Поред тога што различито систематизују материју људских права и слобода, државе (и њихови устави) се међусобно разликују и по томе која све права и слободе предвиђају и штите, што зависи од типа друштва или владајућег друштвеног уређења. Наиме, на један начин се права и слободе третирају у социјалистичким, а на други начин у капиталистичким државама или другачије се на њих гледа у демократским у односу на оне друге, недемократске и тоталитарне режиме. За демократске државе може да се каже да посвећују дужну пажњу слободама и правима и настоје да пруже пуну заштиту људским правима и слободама и гарантују једнакост грађана у њиховом уживању.

1. ПОДЕЛА ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА

Постојање бројних и разноврсних права и слобода грађана намеће и потребу њихове поделе и разврставања, тако да се у теорији и литератури уочавају различите поделе слобода и права, и то према бројним мерилима.

Тако се према свом носиоцу права деле: на индивидуална (појединачна) и колективна (групна); према степену остварености: на формална и стварна; према односу појединца и државе, разликују се: права негативног статуса (у које држава не сме да се меша), права позитивног статуса (који-ма грађани могу од државе да траже одређено чињење или нечињење) и права активног статуса (код којих грађани учествују у обављању јавних послова); према предмету, права се деле: на лична, политичка, економска, социјална и културна; и према времену настанка, разликују се: права прве, друге и треће генерације.⁵³ Проф. Маријана Пајванчић помиње и поделу на: права човека, права грађанина и права држављана, у зависности од тога да ли припадају сваком човеку, грађанину или држављанину одређене земље; даље разликује природна и грађанска права (природна се стичу рођењем, а ова друга само у оквирима заједнице); законска и етичка права (законска су уређена правилима, а ова друга то не морају да буду); либерално одбрамбена права и демократска, индивидуална права и права колективитета; основна и законска; лична, друштвена и грађанска права; опште слободе и права и посебна права и слободе; права грађана која су последица једнакости и права која су последица слободе грађана: лична,

⁵² Маријана Пајванчић, Уставно право I, Едиција универзитетски уџбеник, Правни факултет, Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 1998. год. стр. 209-210.

⁵³ Видети: Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1995. год. стр. 563-564.

политичка и социјално-економска.⁵⁴ Нешто специфичнију поделу слобода и права даје и Рајко Кузмановић, проф. Правног факултета у Бањалуци. Према њему, она се деле на: природна и стечена права, формална и стварна, класична и нова права и слободе, аксиоматска и процесуална права, лична права и слободе, политичка, социјално-економска и културно историјска права и слободе, права и слободе рада и управљања, еколошка права и слободе, права локалне самоуправе, права и слободе информисања и обавештавања.⁵⁵

Свакако да заслужује пажњу и једна сасвим оригинална подела и типологија права и слобода коју је дао проф. Драган М. Стојановић са Правног факултета у Нишу и који разликује следећа основна права: према изворима – на национална и интернационална; према персоналном подручју важења: на права човека и права грађана; према пореклу: на недржавна и државна; према садржини: на либерална, социјална и политичка права; а према начину њихове заштите помиње и: основна права, гаранције института и програмска начела.⁵⁶

Но углавном, већина писаца и теоретичара људских права и слобода се слажу са једном општеприхватљивом класификацијом права и слобода (која одговара и развоју теорије и садржине права) у којој се разликују: лична права и слободе, политичка права и слободе, социјална и економска права и слободе и културно – образовна права и слободе.

2. ПРАВА И СЛОБОДЕ У УСТАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ОД 2006. ГОД.

И нови Устав Републике Србије од 2006. године следи општеприхваћену скалу људских права и слобода, с тим да нека права и слободе потпуније регулише (на пример права националних мањина) него пре, а и модернији (па и оригиналнији) је у односу на претходни Устав од 1990. године јер помиње, рецимо, забрану ропства, права на слободан развој личности, право на правну личност, право на уточиште и др. И овај српски Устав садржи антидискриминаторску формулу: да су сви пред Уставом и законом једнаки и да уживају једнаку заштиту без дискриминације по

⁵⁴ Видети: Маријана Пајванчић, Уставно право I, едиција универзитетски уџбеник, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 1998. год. стр. 212-213.

⁵⁵ Видети: Др Кузмановић Рајко, Упоредни политички системи, Нови Глас, Бања Лука, 1991. год. стр. 156-157.

⁵⁶ Видети: Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I, Бона фидес, Ниш, 2001. год. стр. 370-374.

било ком основу, а такође, гарантује и право на држављанство (као претпоставку за уживање права и слобода) које подразумева да српски грађанин не може бити протеран, лишен држављанства али и права да га промени (члан 38. Устава Републике Србије од 2006. године).

а) Лична права и слободе

То је прва категорија права и слобода, спада у ред најстаријих, фундаменталних, која се тичу људске еманципације и заштите човекове личности, његовог достојанства и приватности. То су права која је човек освајао у дугој борби против тираније и самовоље власти и она су бележена још у првим декларацијама а касније и уставима и међународним документима и најчешће се означавају као грађанска права.

аа) Право на достојанство и слободан развој личности

Ово је ново право, оригинално постављено и разрађено јер Устав сада издваја људско достојанство и слободан развој личности као посебне вредности и пружа им највећу могућу заштиту и неприкосновеност.

аб) Право на живот

То је трајно и неотуђиво право човека свуда (па и у Републици Србији) и значи да је живот неприкосновен и да нико не може да располаже животом другог нити да му га одузме. У духу ове неприкосновености живота, важећим кривичним прописима Републике Србије укинута је смртна казна мада тиме нису искључени сви ризици по човеков живот јер још увек постоје разне могућности да се неком одузме живот (нпр. у рату, прекид трудноће и сл.).

ав) Право на неповредивост интегритета човека

Овим правом се штити неповредивост физичког и психичког интегритета човека, његова личност и достојанство у случају лишења слободе, кривичном поступку и издржавању казне. Тако Устав Републике Србије забрањује мучење, понижавајуће кажњавање и поступање а такође је забрањено вршити на човеку, без његове дозволе, медицинске и друге огледе.⁵⁷ Приватност човека и његовог достојанства је код нас заштићена и заштитом тајности података о личности, односно забраном коришћења тих података ван случајева утврђених законом.⁵⁸

аг) Право на личну слободу и безбедност

Слобода је универзална људска вредност, битно и неотуђиво својство човека, јер без ње он не може да се осећа као људско биће. Као и

⁵⁷ Видети: члан 25. Устава Републике Србије од 2006. год.

⁵⁸ Видети: члан 42. Устава Републике Србије од 2006. год.

сви други устави, и српски Устав штити ову слободу тако што каже да свако има право на личну слободу и безбедност..⁵⁹ Ова слобода се најчешће повезује са безбедношћу (и гласи право на слободу и безбедност) јер обухвата гаранције човека у односу на државну власт – полицијску и судску. Ова неприкосновеност слободе значи да је забрањено свако незаконито лишење слободе и у већини земаља она подразумева механизам гаранција у случају лишења слободе, притварања, у кривичном поступку (суђењу) и у погледу кажњавања. Што се тиче гаранција везаних за лишење слободе, оне се по Уставу Републике Србије односе на то да се лице може лишити слободе само у случајевима и поступку утврђеном законом, с тим што се важећим Закоником о кривичном поступку (од јуна 2006) ближе разрађује овај поступак. Тако је истражни судија дужан да лицу лишеном слободе саопшти да може узети браниоца и да му омогући, уз коришћење телефона или другог електронског средства, да ангажује браниоца, непосредно или преко чланова породице.⁶⁰ У погледу притвора, Устав Републике Србије од 2006. године тражи да се трајање притвора сведе на најкраће неопходно време и оно по одлуци првостепеног суда траје најдуже 3 месеца, а може се одлуком вишег суда продужити још на три месеца.⁶¹ После подизања оптужнице и изрицања првостепене пресуде (последњим изменама ЗКП) притвор више није ограничен и о његовом продужавању или евентуалном укидању одлучује надлежно судско веће. Иначе, притвор се одређује решењем суда и уручује лицу у часу лишења слободе, а најкасније у року од 12 часа од момента лишења слободе, и на њега се може изјавити жалба у даљем року од 24 часа, с тим да она не задржава извршење решења. У погледу вођења кривичног поступка (и суђења) окривљено лице има право на одбрану и право да узме адвоката који ће да му пружа стручну правну помоћ, што значи да нико не може да буде кажњен ако му није било омогућено да (на свом језику) буде саслушан и да се брани.⁶² Ова заштита личне слободе подразумева и да свако ужива једнаку заштиту својих права у поступку пред судом или другим државним органима, као и право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом је решавано о његовом праву.⁶³

У погледу кажњавања, и наш Устав Републике Србије гарантује презумпцију невиности – да нико не може да се сматра кривим док се то

⁵⁹ Видети: члан 27. Устава Републике Србије од 2006. год.

⁶⁰ Видети: члан 263. Законика о кривичном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 46/06.

⁶¹ Видети: члан 31. став 1. Устава Републике Србије од 2006. и чл. 176. Законика о кривичном поступку, „Службени гласник РС“ бр. 46/06

⁶² Видети: члан 33. Устава Републике Србије од 2006. год.

⁶³ Видети: члан 36. Устава Републике Србије, од 2006. год.

не утврди правоснажном судском пресудом а такође и да не може бити кажњен за дело, које, пре него је учињено, није било законом предвиђено као кажњиво дело, нити му се може изрећи казна ако није била предвиђена за то дело.⁶⁴ У склопу ових гаранција везаних за суђење и кажњавање, лицу које је неправедно осуђено за дело или је неосновано лишено слободе даје се право на рехабилитацију и накнаду штете. Такође се сваком гарантује да не може поново да буде кажњен за исто дело (*Ne bis in idem*), или за дело за које је против њега поступак правоснажно обустављен или је оптужни акт против њега правоснажно одбијен.

ад) Забрана ропства положаја сличног ропству и принудног рада

У складу са стандардима европских права и слобода (пре свега Повељом о основним правима у Европској Унији од 2000. године) наш нови Устав забрањује ропство (мада је оно давно укинута) јер се оно поново јавља у различитим облицима као што су: трговина људима, принуђивање на рад, сексуално или економско искоришћавање.⁶⁵

ађ) Право на правну личност и држављанство

Поред права на држављанство Устав од 2006. године гарантује и право на правну личности или правну способност са којом пунолетно лице са навршених 18 година може слободно да одлучује о својим правима и обавезама.⁶⁶ Као посебну гаранцију држављанству, Устав предвиђа да српски држављанин не може бити протеран, лишен држављанства или права да га промени, док се екстрадиција (изручење) не помиње и изричито не забрањује.

ае) Слобода кретања и настањивања

Ова слобода подразумева право грађанина да се слободно креће и настањује у свим деловима Републике Србије и право да је напусти ако то жели, али и у њу врати, опет по својој жељи.⁶⁷ Ова слобода се само изузетно може ограничити ако је то неопходно за вођење кривичног поступка, спречавање заразних болести или за одбрану Републике.

⁶⁴ Видети: члан 37. Устава Републике Србије од 2006. год.

⁶⁵ Видети: члан 26. Устава Републике Србије од 2006. год.

⁶⁶ Видети: члан 37. Устава Републике Србије од 2006. год.

⁶⁷ Видети: члан 39. Устава Републике Србије од 2006. год.

аж) Право на неповредивост стана

Стан је место где свако живи и мора се осећати у њему слободан и сигуран, због чега Устав и гарантује његову неповредивост и да у њега нико не може ући против воље његовог држаоца.⁶⁸ Само службено лице може на основу одлуке суда да уђе у туђи стан или друге просторије против воље држаоца и у њима врши претрес у присуству два сведока. Изузетно, може и без одлуке суда и присуства сведока ако је то неопходно ради хватања учиниоца кривичног дела или ради спасавања људи и добара.⁶⁹

аз) Право на неповредивост тајне писма и других средстава општења

И ово је једно од основних личних права које тражи заштиту јер се у писмима износе личне ствари, осећања, ставови и сл. што задире у човеков интимни живот па зато и треба штитити њихову неповредивост и не дозволити никоме да туђа писма отвара или уништава. Изузетно од овог принципа се код нас одступа само онда када је то неопходно ради вођења кривичног поступка или одбране Републике.⁷⁰

аи) Слобода мисли, савести и вероисповести

Устав спаја ове слободе и третира их као личне, али их треба разликовати и то важи пре свега за слободу мисли која спада у политичке слободе. Слобода савести је најближа слободи вероисповести (недовољно се разликује од ње) јер је настала у борби против религиозног монопола у моралној и интелектуалној сфери човековог живота. Она значи потврду слободног унутрашњег интелектуалног, моралног и мисаоног интегритета или, простије речено, право и могућност човека да се споља изрази према својим унутрашњим осећањима и настројености.

ај) Слобода вероисповести

И ова слобода улази у сферу личног живота и уверења човека и значи да свако може слободно да испољава своја верска уверења или да испољава атеистичка убеђења или да се уопште о њима не изјашњава. Посебан елемент ове слободе је и слободно вршење верских обреда од стране верских заједница које су одвојене од државе али су међусобно равноправне и имају право да за своје потребе оснивају верске школе и доброт-

⁶⁸ Видети: члан 40. Устава Републике Србије од 2006. год.

⁶⁹ Видети: члан 40. Устава Републике Србије од 2006. год.

⁷⁰ Видети: члан 41. Устава Републике Србије од 2006. год.

ворне организације.⁷¹ Ова слобода се може изузетно ограничити и забранити деловање верских заједница (одлуком Уставног суда) само ако је њихово деловање уперено против права на живот, психичко и физичко здравље људи, права деце, имовине, јавног реда и безбедности и др.⁷²

ак) Слобода изражавања националне припадности

Ово је једна од важних личних слобода која има и своју политичку димензију. Она је релативно нова и везује се за епоху стварања и јачања националних држава. Ова слобода по нашем Уставу обухвата и слободно изражавање националне културе, као и употребу свог језика и писма, с тим да се гарантује и у негативном смислу јер грађанин није дужан да се изјашњава о свој националној припадности.⁷³

ал) Слобода научног и уметничког стварања

И ово је једна лична слобода јер је стваралаштво (научно и уметничко) слободан чин, и то је начин испољавања човека као слободне личности. Ова слобода подразумева и слободно испољавање човекових научних и уметничких остварења и дела, али и моралну и имовинску заштиту права стваралаца – њихових патената, изума и др. што се уређује посебним законом.⁷⁴

аљ) Подстицање уважавања разлика

Устав у сфери личних слобода уводи новину и признаје (подстиче) поштовање, разумевање и уважавање разлика међу људима које произилазе из њихових етничких, културних, језичких и других посебности.⁷⁵

б) Политичка права и слободе

То су, заједно са личним правима, најстарија права и слободе, из реда прве генерације, и изражавају политичку еманципацију човека и представљају инструмент његовог учешћа у политичком животу. Ова права и слободе добијају на значају тек са појавом модерне демократске државе, конституисањем парламента и политичких партија. Оне су тековина либералне капиталистичке демократије и њихов циљ је ограничавање власти, али и јачање демократије и поспешивање учешћа грађана у јавном животу. За разлику од личних права која значе слободу човека од сваког

⁷¹ Видети: члан 44. Устава Републике Србије од 2006. год.

⁷² Видети: члан 44. став 3. Устава Републике Србије од 2006. год.

⁷³ Видети: члан 47. Устава Републике Србије од 2006. год.

⁷⁴ Видети: члан 73. Устава Републике Србије од 2006. год.

⁷⁵ Видети: члан 48. Устава Републике Србије од 2006. год

угрожавања, па и оног од државе, ове политичке слободе нужно су везане за државу јер се само у њој и остварују. Уживање ових слобода и права је резервисано само за држављане дотичне земље и не зависи само од правних услова и регулативе, него и од достигнутог нивоа демократије или облика друштвеног уређења једне земље.

ба) Слобода мисли и изражавања

То су основне политичке слободе које се у теорији називају и јавним слободама и резултат су вековне човекове борбе за одбрану свог интегритета и достојанства. Оне су неодвојиве од човековог бића јер само појединац који слободно мисли (и изражава то мишљење) може да се назове човеком. Зато и не чуди што је човек водио дугу и тешку борбу за стицање и одбрану ове слободе и што за њу није жалио да положи и свој живот. Ова борба за слободу мисли се у феудализму водила против религиозних догми па се на почетку испољавала као вид слободе савести или вероисповести мада је данас она много шира и значи то да не трпи никаква ограничења. Слобода мисли може најпре да се посматра у негативном смислу као негирање догме, наметнутих и прописаних правила па би тако значила негирање организованог и наметнутог идејног, интелектуалног и моралног инквизиторства и командовања.⁷⁶ Позитивно гледано, слобода мисли је услов да човек постоји као људско биће јер ако не може слободно да мисли, онда је питање да ли човек и треба уопште да мисли. Зато је слобода мисли услов човекове егзистенције као свесног бића и услов уживања осталих његових права и слобода.⁷⁷ Слобода мисли укључује у себе и слободу њеног изражавања јер мисао која је затворена у човеку и не постоји у правом смислу пошто за њу нико не зна. Слобода мисли или мишљења је неограничена по свом предмету јер се, поред религиозне сфере, односи и на сва друга питања човековог мисаоног живота али је неограничена и по томе што због ње нико не сме да буде изложен било каквом терору или кажњавању. Но, како у друштвеном животу ништа није апсолутно, тако није ни ова слобода јер би се у супротном претворила у неслободу или угрожавање туђе слободе. Зато мишљење које изражава мржњу или позива на насиље и сл. не може да буде и није слободно, већ мора бити ограничено и кажњено.

⁷⁶ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. год. стр. 385.

⁷⁷ Ибид, стр. 386

бб) Слобода говора и јавног иступања

То су политичке слободе и права који представљају средство изражавања сопствених мисли и учешћа у политичком животу земље. Слобода говора значи да свако може јавно и на местима предвиђеним за то да држи говоре и излаже своје погледе и ставове, при чему сваки говор подразумева и јавно иступање, али не и обрнуто јер је иступање шире по свом деловању и врши се на разне начине, а не само вербално.

бв) Слобода окупљања

Ова слобода је тесно повезана са претходним слободом говора и јавног иступања и као таква представља средство политичког ангажовања и испољавања људи (грађана). Под окупљањем се подразумевају скупови грађана, разне манифестације и др. у којима се не само вербално, него и на друге начине (протестом, ћутањем и сл.) може изразити одређени став по неком питању или друштвеном проблему. Устав гарантује ову слободу, предвиђа да она не подлеже никаквом одобрењу или пријављивању (осим када се ради о окупљањима на отвореном простору), али је и ограничава ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других и безбедности Републике.⁷⁸

бг) Слобода медија

То је једна од традиционалних слобода коју предвиђају и гарантују демократски устави. Она је уско везана и са другим слободама и правима – пре свега политичким - јер пружа грађанима могућност да ефикасно, брзо и на широком простору (за велику масу људи) пласирају своје мисли и ставове. Зато је одувек моћ штампе велика па је и логично да јој устави поклањају велику пажњу и регулишу њено коришћење. И по Уставу Републике Србије, ова слобода подразумева право грађана да у средствима јавног обавештавања изражавају и објављују своја мишљења, што подразумева и то да могу да издају новине и врше јавно обавештавање другим средствима без одобрења и само уз упис у регистар код надлежног органа.⁷⁹ Над штампом нико не сме да има монопол, што значи да је издавачка делатност слободна за сваког а то је и у духу Повеље о основним правима у Европској унији која тражи поштовање слобода и плурализма штампе.⁸⁰ То што важи за штампу (и код нас а и у другим земљама) не важи за све медије, пре свега радио и телевизију, који су под посебним

⁷⁸ Видети: члан 54. Устава Републике Србије од 2006. год

⁷⁹ Видети: члан 50. Устава Републике Србије од 2006. год

⁸⁰ Видети: члан 11. Повеље о основним правима у Европској Унији од 2000. год.

законским режимом, односно оснивају се у складу са законом. Саставни део слободе штампе је и забрана цензуре штампе, као и право на исправку објављеног нетачног обавештења које повређује нечије право или интерес.⁸¹ Иако се слобода штампе у сваком демократском друштву схвата широко, и она може да се злоупотреби и користи супротно интересима грађана па је онда штетна по друштво и човека. Зато и наш Устав Републике Србије (као и већина других устава) предвиђа ограничења ове слободе и забрану растурања штампе и ширења других обавештења ако се одлуком надлежног суда утврди да се њима позива на насилно рушење уставног уређења, нарушавање територијалне целокупности Републике, кршење слобода и права човека и грађанина или изазива и подстиче национална, расна и верска нетрпеливост и мржња.⁸²

бд) Право на обавештеност

Ово је ново политичко право грађана који предвиђа Устав од 2006. године и значи да свако има право да буде истинито, потпуно и благовремено обавештаван о питањима од јавног значаја, као и да има приступ подацима који поседују државни органи и организације са јавним овлашћењем.⁸³

бђ) Слобода политичког, синдикалног и другог удруживања и деловања

Важан део механизма грађанског демократског друштва представља и удруживање људи у различите организације. Парламентарна демократија је неодвојива од политичког удруживања грађана, односно политичких партија преко којих они остварују своје политичке интересе. Но поред ових политичких интереса, у савременом друштву постоје и они други – социјални и економски - који се остварују посредством синдикалног и другог удруживања и организација.

И Република Србија као демократска заједница претпоставља постојање политичких, синдикалних и других организација и удружења па тако и њен Устав од 2006. год. зајемчује грађанима слободу политичког, синдикалног и другог организовања и деловања и то без одобрења а уз упис код надлежног републичког министарства.⁸⁴ Сам значај политичког организовања (удруживања) и деловања изискује да се регулишу још нека

⁸¹ Видети: члан 50. став 3. Устава Републике Србије од 2006. год

⁸² Видети: члан 50. став 4. Устава Републике Србије од 2006. год

⁸³ Видети: члан 51. Устава Републике Србије од 2006. год

⁸⁴ Видети: члан 55. став 2. Устава Републике Србије од 2006. год

важна питања од интереса за политичке партије – пре свега питање њиховог финансирања а такође и ограничавања њиховог деловања. Што се тиче финансирања странака, Устав Републике Србије не тражи (као рецимо бивши Устав СР Југославије) да ти извори финансирања буду доступни јавности, већ то питање препушта законској регулативи. Тако је Закон о финансирању политичких странака одредио изворе финансирања, како редовног рада странака, тако и у време изборне кампање⁸⁵ и тиме је спречио могуће злоупотребе у финансирању странака, нарочито ако се то врши из сумњивих фондова (иностранства и др.). У погледу забране рада политичких (и других) удружења, односно организација, важећи Устав Републике Србије забрањује оне организације које делују у правцу насилног мењања уставног поретка, нарушавања територијалне целокупности и независности Републике, кршења зајемчених слобода и права човека и грађанина као и изазивања и подстицања националне, расне и верске нетрпељивости и мржње. Такву одлуку о забрани рада политичке странке или организације доноси Уставни суд Републике.⁸⁶ Нови Устав забрањује тајна и паравојна удружења као и то да судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци, Заштитник грађана и припадници војске и полиције не могу бити чланови политичких странака.⁸⁷

бе) Бирачко право

То је класично и најважније политичко право без кога не може да постоји и успостави се парламентарна демократија. Оно има и своју еволуцију још из античке епохе (и избора за скупштине и друге органе где су коришћене разне изборне технике, па и такве као коцка или жреб) па преко средњовековних сталешких избора, све до модерних демократских избора који примењују развијена изборна правила и системе. Модерно бирачко право (које гарантује и Устав Републике Србије од 2006. год.) подразумева право грађанина да бира и да буде биран у централна представничка тела државе и локалне органе (самоуправе) као и што се односи и на избор других функционера (председника државе, гувернере, градоначелнике и сл.). Зато се ово право појављује и као активно и као пасивно право гласа – право да се бира или да се буде биран и оно се у већини држава, па и у Републици Србији стиче пунолетством са навршених 18 година.⁸⁸ Поред тога што је бирачко право и активно и пасивно, оно је и

⁸⁵ Видети члан 2. и 3. Закона о финансирању политичких странака „Сл. гласник РС“ бр. 72/2003

⁸⁶ Видети члан 55. став 4. Устава Републике Србије од 2006. год

⁸⁷ Видети: члан 55. став 5. Устава Републике Србије од 2006. год

⁸⁸ Видети: члан 52. Устава Републике Србије од 2006. год

по нашем Уставу и изборним прописима и опште и уживају га подједнако сви грађани (без икаквих ограничења или цензуса) али је и једнако јер га сви грађани врше по принципу: један човек – један глас, што је у духу савремене демократске државе која поштује принцип једнакости (и равноправности) грађана. Поред ових елемената, савремено бирачко право у Републици Србији подразумева и демократски процес кандидовања од стране политичких странака, организација и самих грађана, као и гласање које је у духу демократије тајно.

бж) Право на петицију

Нови Устав од 2006. године формулише ово право уже у односу на претходни Устав који је гарантовао и право на јавну критику и подношење представки, петиција и предлога. Овај Устав од 2006. године помиње само петицију и право грађана да сами или заједно са другима упућују петиције или предлоге државним или другим органима и да од њих добију одговор када га траже. Истина, ово није ново и оригинално право, већ датира из античке епохе, посебно средњег века, а потреба за њим и данас постоји. Још у раним повељама, актима, декларацијама и сл. постојало је ово право човека да подноси петицију владару, да би се данас оно модернизовало и везало за уставне и демократске институције и органе. Ово право и у Републици Србији значи да грађани за ставове изнете у представкама односно петицијама не могу бити позвани на одговорност нити трпети друге штетне последице осим ако су тиме учинили кривично дело.⁸⁹

в) Економска и социјална права и слободе

Ово су млађа права и слободе и спадају у ону другу генерацију права и слобода (после личних и политичких) а произашла су из промењене природе и улоге државе. Она су се афирмисала на преласку из либералног у период развијеног капиталистичког друштва у коме држава преузима важну улогу, пре свега у социјалној и економској сфери. Насупрот либералистичкој држави за коју се сматрало да је добра само ако се не меша у човеков живот и његове активности, ова модерна се меша у њих и у име једнакости и социјалне правде интервенише у привреду и друштвене односе, чиме доприноси развоју људских потреба и ширењу постојећих слобода и права. Тако настају нова права – економска и социјална -

⁸⁹ Видети: члан 56. Устава Републике Србије од 2006. год

која значе напуштање традиционалног, индивидуалистичког (утилитаристичког) концепта и схватања људских права.

Слободе и права сада више нису неограничене и израз човековог егоизма, него добијају и социјалну димензију, врше и социјалну функцију, што значи да се врше и у човековом, али и ширем друштвеном интересу. Развитку ових права и слобода, поред промењене улоге државе, у великој мери су допринели и раднички и социјални (синдикалистички) покрети у XIX и XX веку који су у први план истицали и захтеве за признањем неких од ових права: на рад, осигурање, побољшање услова рада, и др. У оквиру ових права и слобода временом су се груписала и издиференцирала она економска, од социјалних, обухватајући спектар конкретних права.

У економска права и слободе у већини држава, па и код нас у Републици Србији, спадају и гарантују се следећа:

ва) Право на имовину (својину) и слобода предузетништва

То је право које Устав Републике Србије гарантује и предвиђа као основу економског уређења земље, при чему се код нас подједнако штите (јамче) приватна, задружна и јавна (државна) својина, док је друштвена својина укинута као остатак промашеног самоуправног социјализма.

Пошто је својина више социјално, а мање индивидуално и свето (неограничено) право, она и код нас може да се ограничи па и одузме ако то налаже јавни интерес (путем експропријације), истина, уз правичну накнаду и онда када то налаже јавни интерес. И нови Устав од 2006. године гарантује и слободу предузетништва⁹⁰ пошто је економска улога својине, њена корисност, везана за остваривање одређених иницијатива и предузетничких планова.

вб) Право наслеђивања

Оно је саставни део права својине па се са њим заједно и гарантује, при чему нови Устав Републике Србије гарантује да ово право не може бити искључено или ограничено због неиспуњавања јавних обавеза.⁹¹

вв) Право на рад

Право на рад је темељно економско право грађана сваке земље (па и наше Републике Србије) и оно је свуда произашло из борбе радничке

⁹⁰ Видети: члан 83. Устава Републике Србије од 2006. год

⁹¹ Видети: члан 59. Устава Републике Србије од 2006. год

класе за побољшање свог социјалног и класног положаја. Једном остварено (у капитализму), оно је чувано и брањено и у социјализму и у данашњем модерном друштву које поштује човеково достојанство и брине о његовој социјалној, економској па и биолошкој сигурности и репродукцији. Уз право на рад, Устав Републике Србије од 2006. год. признаје и слободу рада, као и слободан избор рада (занимања)⁹² сваком човеку према способностима и афинитетима. Поред наведених елемената, право на рад експлицитно садржи и забрану принудног рада, поштовање одређеног правног режима у раду по коме запосленом радни однос може престати само на начин предвиђен законом и колективним уговором, као и право на зараду по основу оствареног учинка или на материјално обезбеђење за време привремене незапослености.

вг) Право на ограничено радно време

Уставом, а још прецизније законом и колективним уговором, запосленима се гарантује и право на ограничено радно време као и право на одморе: дневни, недељни и годишњи, као и одсуства под условима и у случајевима регулисаним законом и колективним уговором.⁹³

вд) Право на заштиту на раду

Саставни део права на рад је и да се он остварује под хуманим и безбедним условима, због чега се запосленима пружа и заштита на раду и у склопу ње предузимају одређене мере. Ова заштита на раду је општа, (пружа се свим запосленима) с тим да посебну заштиту на раду уживају омладине, жене и инвалиди.⁹⁴

вђ) Право на осигурање (социјалну заштиту)

По основу рада, запослени и њихови чланови породице уживају и право на осигурање које је обавезно и подразумева заштиту у одређеним осигураним случајевима. Тако се запосленом пружа здравствена заштита и друга права за случај болести, трудноће или порођаја као и право на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад или привремене незапослености, а то важи и за чланове његове породице којима припадају одређена права на социјално обезбеђење и осигурање.⁹⁵

⁹² Видети: члан 60. став 2. Устава Републике Србије од 2006. год

⁹³ Видети: члан 60. став 3. Устава Републике Србије од 2006. год

⁹⁴ Видети: члан 60. став 5. Устава Републике Србије од 2006. год

⁹⁵ Видети: члан 69. Устава Републике Србије од 2006. год

ве) Право на штрајк

Устав Републике Србије од 2006. год. садржи лапидарну одредбу да запослени имају право на штрајк и да се то право може ограничити само законом сходно природи или врсти делатности,⁹⁶ при чему се у теорији и законодавству под штрајком подразумева организовани прекид рада запослених а у циљу остваривања њихових економских и социјалних права и интереса.

Социјална права обухватају спектар конкретних права којима се обезбеђује социјални статус човека у друштву и доприноси његовој заштити у социјалној сфери. Међу њима се издвајају:

вж) Право на заштиту здравља

Интерес и нашег (и сваког другог) друштва је да буде здраво и да у њему грађани буду здрави и уживају пуну здравствену заштиту. Ово право је опште, зајамчује се свима: пре свега припада осигуранику (запосленом) по основу рада, док се деци, трудницама и старим лицима оно обезбеђује из јавних прихода ако га не остварују по другом основу.⁹⁷

вз) Право на заштиту мајке, детета и породице

Устав Републике Србије од 2006. год. гарантује да породица, мајка и дете уживају посебну заштиту и њу разрађује појединачно за све ове субјекте. Тако је у оквиру права (и заштите) детета предвиђено да су по правима и дужностима деца рођена ван брака изједначена са оном рођеном у браку, при чему се по заштити издвајају малолетници о којима се родитељи не старају, и деци која су ометена у психичком и физичком развоју.⁹⁸ Такође, деца млађа од 15 година не могу бити запослена, ако су млађа од 18 година не могу радити на пословима који су штетни по њихово здравље и морал.⁹⁹ Што се тиче брака и породице, предвиђена је дужност брачних другова – родитеља да издржавају, васпитавају и образују своју децу у чему су у свему равноправни, с тим да се ова права могу једном или обома родитеља одузети и ограничити одлуком суда ако је то у интересу детета.¹⁰⁰

⁹⁶ Видети: члан 61. Устава Републике Србије од 2006. год

⁹⁷ Видети: члан 68. Устава Републике Србије од 2006. год

⁹⁸ Видети: члан 66. став 1. и 3. Устава Републике Србије од 2006. год

⁹⁹ Видети: члан 66. став 4. Устава Републике Србије од 2006. год

¹⁰⁰ Видети: члан 65. Устава Републике Србије од 2006. год

ви) Право на здраву животну средину

Ово је новије право, спада у права из треће генерације и постаје актуелно нарочито у другој половини XX века као последица интензивне индустријализације и неконтролисаног и прекомерног угрожавања природних услова живота и ресурса. Снажан индустријски развитак прати и друго зло – урбанизација која мења и угрожава човеков природни и здрав животни простор јер се изградња модерних урбанистичких целина и насеља (градова) углавном одвија нехумано и уз жртвовање човекове здраве животне средине или околине. Све то тражи активан однос друштва (државе) према овом проблему: не само правну регулативу, него и промене у свест и понашање свих а пре свега оних који највише утичу на стање животне средине. Зато је за сваког грађанина ово важно индивидуално право – да има здраву животну средину и да буде благовремено о њој обавештаван. То, са друге стране, подразумева и дужност свих (највише државе) да штите и унапређују животну средину.¹⁰¹ Сам значај заштите животне средине налаже и потребу да се она уреди и посебним законом¹⁰² који се бави системом заштите и унапређења животне средине, утврђивањем мера заштите, поступка стављања под заштиту и управљања заштићеним добрима као што су ваздух, вода, земљиште, шуме и др.

г) Културно – образовна права и слободе

У овој групи се налази комплекс права и слобода са којима се човек испољава у различитим сферама живота, а пре свега у културном и образовном смислу. Ово су лична права, а нека од њих су и колективна – припадају колективитетима (националним мањинама) јер култура не може да се одржава и развија само деловањем и испољавањем појединаца, него и група и заједница. Преко ових права појединци и групе учествују у културном животу и уживају благодети културног, научног и уметничког стваралаштва и напретка. Међу овим правима и слободама се истичу:

а) Право на образовање и аутономија универзитета

Ово је елементарно културно право сваког човека – услов његове писмености и обавештености - али и шире могућности да свестрано развија своју личност и духовно је обогаћује коришћењем тековина исто-

¹⁰¹ Видети: члан 74. Устава Републике Србије од 2006. год

¹⁰² Видети Закон о заштити животне средине Републике Србије „Сл. гласник РС“ бр. 135/2004

ријског, културног, научног, уметничког развитака и стваралаштва. Ово право се код нас у Републици Србији широко признаје и гарантује свима: пре свега деци, омладини али и одраслима, с обзиром да у нашем школском систему постоје и школске установе за одрасле.¹⁰³ И по Уставу Републике Србије од 2006. год. образовање (школовање) је сваком доступно под једнаким условима, при чему је основно образовање обавезно и бесплатно а то важи и за средње образовање које је такође бесплатно.¹⁰⁴

д) Права припадника националних мањина

Ова права и слободе су новија и комплексна пошто нису само лична, него и колективна а делимично и политичка, са политичким значењем. Многе државе (и устави) не регулишу или немају потребу да регулишу ова права, за разлику од оних других (у које спада и Србија) који имају потребу да признају ова мањинска права. Иначе, и у теорији као и пракси, постоје термиолошке разлике или неједнако означавање субјекта (корисника) ових права. Тако се каже да се ова права и слободе гарантују националним мањинама и етничким групама, док се негде употребљава и термин народност (као код нас у Републици Србији по Уставу од 1990). Но без обзира да ли се ради о националним мањинама или етничким групама (народностима), њима се свуда признају мање-више слична права и слободе.

Може слободно да се каже да је највећи домет новог Устава Републике Србије од 2006. године (у сфери људских права и слобода) постигнут у погледу права и заштите положаја националних мањина. Та права припадника националних мањина су сада знатно проширена и разрађена у односу на она која је гарантовао претходни Устав од 1990. Нови Устав гарантује припадницима националних мањина и индивидуална (која се остварују појединачно) и колективна права (која се остварују у заједници) а забрањује било какву дискриминацију због припадности националне мањине.¹⁰⁵ Ван ових права, припадници националних мањина уживају иста грађанска права као и сви остали грађани Србије, а такође су и равноправни са њима у смислу да им припада и једнака законска заштита. Припадници националних мањина равноправно са свим грађанима Србије, под истим условима, учествују у управљању јавним пословима, и

¹⁰³ Видети члан 29., 86, и 87. Закона о основама система образовања и васпитања, „Сл. гласник РС“ бр. 62/2003.

¹⁰⁴ Видети: члан 70. став 1. и 2. Устава Републике Србије од 2006. год

¹⁰⁵ Видети: члан 75. и 76. Устава Републике Србије од 2006. год

ступају на јавне функције а и при запошљавању у државним органима, јавним службама и органима покрајине или локалне самоуправе мора се обезбедити њихова адекватна заступљеност.¹⁰⁶ Као што је речено, права припадника националних мањина сада су обимнија, таксативно наведена и обухватају: изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности, употребу својих симбола на јавним местима, коришћење свог језика и писма, коришћење свог језика у поступку пред државним и другим органима у срединама где чине већину, школовање на свом језику, оснивање приватних образовних установа, као и просветних и културних удружења (која се добровољно финансирају), означавање свог имена и презимена на свом језику као и традиционалних локалних назива, имена улица, насеља и др. у срединама где су већина, обавештавање на свом језику као и оснивање сопствених средстава јавног обавештавања.¹⁰⁷ Нови Устав забрањује насилну асимилацију припадника националних мањина а њихов положај учвршћује и тиме што им омогућује да одржавају везе и сарадњу са својим сународницима ван Републике Србије.¹⁰⁸

3. УСТАВНЕ ДУЖНОСТИ ГРАЂАНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Поред слобода и права, устави по правилу за своје грађане утврђују и извесне дужности јер једно без другог не иде. Људи и грађани морају да имају и остварују права и слободе, али и дужности и одговорности у заједници где живе. Живот у заједници тражи и да се човек донекле и жртвује за њу, испољи и осећање солидарности и повезаности са осталим члановима заједнице. Иако нови Устав Републике Србије од 2006. године изричито не помиње и не наводи дужности грађана Србије (осим оне да је свако дужан да чува природне реткости и научно историјско наслеђе, као и добра од општег интереса), оне имплицитно постоје и то су све оне карактеристичне које су постојале и до сада. Те општепознате дужности грађана су:

- дужност свакога да се придржава Устава, закона али и осталих прописа и општих аката;

¹⁰⁶ Видети: члан 77. Устава Републике Србије од 2006. год

¹⁰⁷ Видети: члан 79. и 80. Устава Републике Србије од 2006. год

¹⁰⁸ Видети: члан 80. став 3. Устава Републике Србије од 2006. год

- дужност свакога да плаћа порезе и друге дажбине и тиме доприноси задовољавању материјалних потреба заједнице, с тим да ову обавезу сnose и правна лица: предузећа, установе и друге организације;

- дужност свакога да савесно и одговорно врши јавну функцију што треба третирати и схватити не само у правном, него и у ширем, моралном смислу;

- дужност свакога да поштује права и слободе других значи да су права и слободе међусобно условљена и ограничена само једнаким правима и слободама других;

- дужност свакога да штити и унапређује животну средину;

- дужност свакога да пружи помоћ другоме у невољи и учествује у отклањању опште опасности подразумева како индивидуалну помоћ (појединцу који је угрожен) тако и помоћ већем броју људи у случају већих опасности, елементарних непогода, несрећа и сл.

- и најважнија дужност (али уједно и право) сваког грађанина је одбрана Републике која укључује у себе и друге елементе, као што је забрана да било ко призна или потпише капитулацију, прихвати или призна окупацију Републике или било којег њеног дела; посебно се апострофира издаја која се проглашава злочином према народу и кажњава као тешко кривично дело.

4. ПРАВА И ДУЖНОСТИ СТРАНАЦА

Поред права и слобода која су призната домаћим лицима, држављанима, устави предвиђају и права странаца: страних држављана и лица која немају држављанство ни једне земље (апатриди).

По правилу, странци ни у једној држави не уживају иста права (и дужности) као и домаћи грађани и ту се разликују општа људска права која странци уживају од оних других – апсолутно резервисаних (која не уживају) или релативно резервисаних која уживају под одређеним условима и то најчешће реципроцитета.¹⁰⁹ И код нас, у Србији, странци немају сва права и слободе – пре свега она политичка - нити су у правном смислу изједначени са домаћим грађанима, односно не могу се позивати на начело једнакости.¹¹⁰ Што се тиче осталих права, пре свега економских, странцима се гарантује право својине и могу га стећи под условима утврђеним законом, а такође и право да обављају привредну и другу делатност и

¹⁰⁹ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига I, Бона Фидес, Ниш, 2001. стр. 431.

¹¹⁰ Ибид, стр. 432.

улажу средства под истим условима као и домаћа лица. Међу правима која уживају странци се издваја оно карактеристично, а то је право на уточиште (азил) по коме страно лице које основано страхује од прогона због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности некој групи или због својих уверења има право азила у Републици Србији.¹¹¹

5. ЗАШТИТА ПРАВА И СЛОБОДА ГРАЂАНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Само постојање слобода и права подразумева и постојање одређеног механизма за њихову заштиту и остваривање. Права и слободе нису идеалне творевине које се саме по себи остварују. И она, као и све друге установе у животу, могу више или мање да се остварују, више или мање угрожавају и крше од стране самих грађана, државних органа, организација и других друштвених субјеката. Зато је важно обезбедити заштиту права и слобода јер само њихово прокламовање може да буде чиста формалност и без утицаја на живот и односе међу људима. Но треба имати у виду да се све не решава ни најсавршенијим механизмом заштите ако у друштву не влада здрава демократска и морална атмосфера, не постоји развијено јавно мњење и, уопште, једна хуманистичка традиција и посвећеност човеку, његовим потребама и вредностима. Овај механизам правне заштите права и слобода у Републици Србији обухвата одређене инструменте, принципе, права, институционалне гаранције и поступке којима се штите права и слободе. Њега чине следећи елементи:

а) принцип да се права и слободе непосредно примењују и остварују на основу Устава и да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати. (члан 18., 19, и 20. Устава Републике Србије од 2006.);

б) принцип забране ограничења људских и мањинских права, осим ако то Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву. (члан 20. Устава Републике Србије од 2006.);

в) право свакога на једнаку заштиту својих права у законом предвиђеном поступку и право на жалбу или друго правно средство против

¹¹¹ Видети: члан 57. Устава Републике Србије од 2006. год

одлуке којом се решава о његовом праву или интересу (члан 21, 22, и 36. Устава Републике Србије од 2006. год.);

г) дужност државних органа и организација које врше јавна овлашћења да о правима и обавезама физичких лица решавају или на основу закона примењују мере принуде и ограничења само у законом прописаном поступку у коме је сваком дата могућност да брани своја права и интересе и да против донесеног акта изјави жалбу, односно употреби друго правно средство.

д) судска заштита зајамчених права и слобода (члан 36. Устава Републике Србије од 2006. год.);

ђ) заштита пред Управним судом која обухвата право на вођење управног спора односно испитивање законитости коначних управних аката којима се решава о правима и обавезама правних субјеката;

е) заштита пред Уставним судом односно право да се изјави уставна жалба против појединачних аката или радњи државних органа или организација која врше јавно овлашћење а којима се повређују или ускраћују људска права и слободе под условом да су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства (члан 170. Устава Републике Србије од 2006.)

ж) право свакога на накнаду штете коју му незаконитим или неправилним радом нанесе службено лице, државни орган или организација која врши јавна овлашћења (члан 198. Устава Републике Србије од 2006. год.);

з) право на правну помоћ коју пружа адвокатура као самостална и независна делатност. (члан 35. Устава Републике Србије од 2006. год.).

и) заштита пред посебним органом (омбудсманом) Заштитником грађана који је позван да штити права грађана уколико су повређена незаконитим радњама органа управе, других органа, организација и јавних установа. (члан 138. Устава Републике Србије од 2006. год.).

ј) међународно-правна заштита људских права која подразумева на право обраћање међународним институцијама ради заштите слобода и права (члан 22. став 2 Устава Републике Србије од 2006. год.) и то како разним међународним телима (комитету за људска права ОУН, комисијама Савета Европе и сл.) тако и судовима (нпр. Међународном кривичном трибуналу у Риму или Европском суду за људска права у Стразбуру).

ГЛАВА ДРУГА

ПРАВНА ДРЖАВА

І ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ (ВЛАДАВИНЕ ПРАВА)

Држава је настајала у борби да оправда себе и отргне се од утицаја разних сила које су стајале над њом и настојале да је спутају и ограниче у постојању и деловању. У том настојању да се одбрани интегритет државе и потврди њен ауторитет, дошло се и до појма о њеном суверенитету, схватања да је њена власт јача и виша од свих других власти (божје, црквене и др.) и да је као таква неприкосновена и неограничена. Заслугом теорије о државној суверености, држава је изашла из сенке, пре свега цркве и духовне власти али и свих осталих власти и њена власт је проглашена као највиша – виша од свих других: и оних у њој, али и оних споља, ван ње. Но, са јачањем и уздицањем државе, стварањем њене моћи па и свемоћи, отворио се и проблем како се од ње заштити, поставити јој границе преко којих не сме да пређе да не би постала опасна по човека, циљ за себе, уместо средство за постизање човекових циљева. Са овим проблемом свемоћи власти и опасности од тираније и деспотизма владара још давно су се суочили великани античке епохе и филозофије: Платон, Аристотел и др. тражећи лек за њега. Док се Платон заносио идеалном државом у којој треба да владају филозофи као најумнији људи,¹ дотле су много векова после њега поборници либералне и индивидуалистичке филозофије и доктрине какви су били Б. Констан или Џ.С. Мил ту границу свакој власти (свемоћи) видели у људским слободама.² Тако је за Мила, историју људског друштва обележила борба између слободе и ауторитета а пре свега борба између поданика и владе за одбрану од тираније политичких владара. Он, Мил, свакој сили (власти) супротставља човекову неограничену слободу (слободу да тежимо сопственој добробити) коју је оправдано

¹ Видети: Платон, Држава, Култура, Београд, 1969.

² Исаија Берлин, Четири огледа о слободи, Нолит, Београд, 1992. год. стр. 51.

ограничити или употребити силу према њој само онда када се њоме чини неправда другима.³

Осим идеалне државе и заштите индивидуалне слободе, постоји и други рецепт или могућност да се ограничи државна власт, спречи њена свемоћ и злоупотреба, а то је да се оствари владавина права. Ова идеја владавине права, па и сама теорија правне државе, развијале су се у правцу стварања правних и политичких средстава за спречавање самовлашћа државе и њене власти.⁴ И ова идеја о примату права, његовој владавини, такође је стара и сеже до античких времена и до самог Аристотела. Иако је Аристотел бранио добра уређења (каква је била монархија) и одвајао их од оних других – лоших и искварених, он је (по проф. Чавошком) више био склон владавини мудро састављених закона него владавини најбољих људи јер су ови подложни страстима док је закон правило без страсти.⁵ Иако корене идеје владавине права срећемо још у античкој епохи, код Аристотела (па донекле и Платона), ипак је ова идеја, па и сама теорија правне државе, произашла из либералне филозофске традиције која је помогла стварању грађанског друштва. У том либералном и грађанском смислу, правна држава (или владавина права) је значила слободу од апсолутне монархије и стечених права и привилегија које су уживали само поједини друштвени сталежи.⁶ Она је објавила победу разума и постала демократски и хуманистички идеал и циљ коме су људи ватрено тежили и њиме се заносили. Тај занос и данас траје, али и повремено сплашњава под ударом различитих покрета и идеологија које покушавају, и делимично успевају, да изазову ерозију па и извесно одступање од ове велике идеје каква је владавина права и закона.

Иако је зачета у античкој епохи, владавина права је европско достигнуће развијано током вековне борбе против краљевског апсолутизма и сузбијања злоупотреба државне власти. Та борба је поведена у Енглеској још у раном средњем веку (доношењем чувених аката, повеља и др.) да би кулминирала њеном славном Револуцијом с краја XVII века која је успоставила уставну монархију и ојачала парламентарну демократију али и означила крај самовоље извршне, односно краљевске власти. У духу те енглеске политичке традиције је разрађен и уобличен концепт владавине

³ Џон Стјуарт Мил, О слободи, „Филип Вишњић“, Београд, 1988. год. стр. 35. и 691

⁴ Коста Чавошки, Могућности слободе у демократији, Истраживачко – издавачки центар ССО Србије, Београд, 1981. год. стр. 199.

⁵ Ибид, стр. 197.

⁶ Др Владо Камбовски, Приступ проблему успостављања правне државе, Правна држава, Институт за криминлошка и социолошка истраживања, Београд, 1991. год. стр. 15.

права који се представља и као енглески изум⁷ и највише везује за енглеског правног писца Дајсија (A.V.Dicey). Дајси је први употребио овај појам и израз (rule of law) као супротстављање свакој арбитрарној и самовољној власти над појединцем, али и потчињавање грађана и као приватних лица и као државних службеника закону и њихово једнако позивање на одговорност пред законом која се утврђује у поступку пред судовима као органима који су позвани да пружају ефикасну заштиту права и интереса грађана.⁸ Овај појам владавине права данас се углавном поистовећује са појмом правне државе; они значе исто иако су настали у различито време и имају различито историјско и идеолошко порекло. Док је владавина права англоамеричка концепција, дотле је правна држава више континентална, европска идеја. Без обзира на ове различите термине којима се представљају, обе имају исто појмовно и демократско значење па их не треба одвајати или разликовати.⁹

1. НАСТАНАК И КАРАКТЕРИСТИКЕ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ (КЛАСИЧНИ КОНЦЕПТ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ)

Правна држава је немачка творевина и њу су немачки правни теоретичари смислили и супротставили полицијској држави у којој доминира неуређена и нерегулисана власт. Док је таква полицијска држава настала да заштити тековине буржоаске револуције и учврсти правни положај државе,¹⁰ дотле је правна држава имала да осигура правни положај човека (грађанина) и државну власт стави у однос према правима и слободама човека (грађанина).

Иако је правна држава објавила победу права и постала оличење уређеног поретка у коме владају мудро састављени закони, њој се више придаје политичко него правно значење. Заслугом либералне доктрине, она је добила политичку мисију, одвојила се од строго формалних карактеристика права и правног поретка и усредредила се на остварење темељних вредности грађанског друштва. Тако правна држава превазилази правне оквире јер има огроман капацитет који се не своди само на принцип

⁷ Љубомир Тадић, Метаморфозе правне државе, Правна држава, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1991. год. стр. 9.

⁸ Коста Чавошки, Могућности слободе у демократији, Истраживачко и издавачки центар ССО Србије, Београд, 1981. год. стр. 199.

⁹ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 345. и 347.

¹⁰ Др Јовица Тркуља, Маргиналије о правној држави, политичком плурализму и цивилном друштву, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1-3, Београд, 1991. год. стр. 317-318.

легалитета.¹¹ На њу наш угледни академик, проф. Коста Чавошки, гледа као на метаправну идеју и доктрину или политички идеал који тежи позитивном правном поретку у коме се обезбеђују људске слободе и сигурност.¹² Правна држава у себи укључује разноврсне садржаје и правне принципе (принцип легалитета, легитимитета, правну сигурност и др.) али и оне друге, пре свега политичке, који се тичу ограничавања државне власти, њене правичности, поделе власти, гаранцију људских права и слобода и остало. Сви ови разноврсни садржаји: правни, економски, политички, морални и др. су стварани и обликовани према датим историјским и друштвеним околностима па је тако и појам правне државе био различит, мењао се и прилагођавао духу времена јер није важио само за једну епоху.¹³ Овакав изворни правни појам је под утицајем либералне политичке традиције постао вишезначан па се може посматрати и са правнотеоријског, али и политичког и економског становишта.¹⁴ Свакако да су најдалекосежније политичке импликације правне државе јер је она преузела на себе тежак подухват да буде супротност полицијској, милитаристичкој и свакој другој арбитарној власти или самовољи. Да би у томе успела, правна држава мора прво да обузда и ограничи извршну власт и спречи њену самовољу јер управо неконтролисана извршно-управна власт представља највећу опасност и извор сваке ауторитарне, диктаторске и самовољне владавине. Зато се правна држава и појављује у свом најважнијем својству као поредак у коме је државна власт, а пре свега извршна власт, ограничена правом на начин да се тиме зајамчује неприкосновеност основних слобода и права.¹⁵ Оваква држава која треба да сузбија и ограничава самовољу извршне власти обично се повезује са демократијом па се тврди да тамо где има демократије – има и правне државе и владавине права. Но, иако тако изгледа, није увек тако јер демократија није сама по себи услов правне државе. Уствари, правна држава је шира по свом појму од демократије и услов је њеног постојања, а не обрнуто. Свака држава

¹¹ Др Агнеш Картаг – Одри, У прилог реформи појма правне државе реферат са научног скупа: „Путеви конституисања Србије као модерне правне државе“, одржаног на Правном факултету у Новом Саду, 8. септембра 1995. год. и објављен у Зборнику, стр. 100-101.

¹² Коста Чавошки, Увод у право, основни појмови и државни облици, Издавачка кућа „Драганић“, Београд, 1996. год. стр. 155.

¹³ Проф. др Никола Мојовић, Неке тешкоће у остваривању правне државе, реферат са научног скупа: „Изградња и функционисање правног система Републике Српске, објављен у Зборнику Правног факултета у Бања Луци – Центар за публикацију, 1997. год. стр. 194.

¹⁴ Ибид, стр. 197.

¹⁵ Коста Чавошки, Партијска држава као порицање владавине права, преузето из књиге „Правна држава, издање Института за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1991. год. стр. 113-114.

прво треба да постане правна држава па тек онда и да се бори за већи степен демократије. Погрешно је државу прогласити демократском и само по томе очекивати да ће она постати и правна држава. То је грешка коју су учиниле и социјалистичке државе јер су потцениле значај владавине права сматрајући да ће демократија сама по себи да обезбеди поштовање права и законитост. То се није догодило и зато треба да су нам на памети мудре поруке оних хроничара демократије који су јој се мање дивили, а више је критиковали; у њој видели владавину масе или гомиле која се лако поводи за тренутним политичким страстима.¹⁶ Шта више, и тоталитаристичке и недемократске земље могу више да постану правне и од самих демократских држава (у којима се занемарује законитост) јер имају потребу за већим правним уређењем и разграничавањем своје власти од свих других власти које могу да јој се јаче супротставе и да је ограниче.¹⁷ Зато за постојање правне државе није довољно да она буде само правно нормирана јер је у минималном правном смислу свака држава (па и тоталитаристичка или фашистичка) донекле и правна држава. Из тога се види да није довољно само нешто нормирати, него то треба и остварити па се правна држава подједнако испробава и у области стварања права али и у области његове примене.¹⁸ Уствари, за правну државу је важно да признаје и поштује нешто што је старије и стоји изнад сваке државе, што треба да се сачува од било ког угрожавања. Баш заслугом либерализма правна држава је повезана са идејом о подели и ограничењу власти, а пре свега оном о постојању људских слобода и права која су света и старија од саме државе и у које она не би смела никако да дирне.¹⁹ Као што и лаици правну државу виде као симбол људске слободе, још више од њих, за правнике она значи признање и гарантовање слобода и права и постојање развијеног система или плурализма метода заштите тих права.²⁰

Ако је тачно да демократија није довољан услов правне државе, то не може да се каже за све демократске институције друштва, а пре свега

¹⁶ Коста Чавошки, Могућности слободе у демократији, Истраживачко-издавачки центар ССО Србије, Београд, 1981. год. стр. 200.

¹⁷ Радомир Д. Лукић, Анкета: шта је правна држава, „Гледишта“, бр. 10-12, Београд, 1989. год. стр. 74.

¹⁸ Др Слободан М. Благојевић, Правно нормирање I део (друштво и право) НИО „Универзитетска реч“, Универзитет „Вељко Влаховић“, у Титограду, 1983. год. стр. 23.

¹⁹ Еуген Пусић, Анкета: шта је правна држава, „Гледишта“, бр. 10-12, Београд, 1989. год. стр. 81.

²⁰ Видети: Др Маријана Пајванчић, Заштита слобода и права грађана, реферат са научног скупа: „Постсоцијалистички модел успостављања модерне правне државе и југословенско искуство“, одржан на Правном факултету у Новом Саду, 24. новембра 1995. год. а објављен у Зборнику 1995. год. стр. 23-29

политичке партије, за које се данас с правом тврди да су важан услов развитка правне државе. При томе се има у виду постојање и деловање више партија а не само једне јер се сматра да без партијског плурализма нема ни политичког плурализма. А тада и институције правне државе нестају или постају привидне.²¹ Просто речено, правна држава је спојива само са вишестраначком демократијом, док је супротност и неспојива са једнопартијском државом или диктатуром. Партијска (једнопартијска) држава не може никако да се преобрази у правну државу јер се користи монополом силе и оним другим који стиче и одржава без принуде. Тако неке партијске државе покушавају да створе привид демократије и сакрију своју голу диктатуру којом владају и одржавају се. То је својевремено био случај и са југословенском комунистичком партијом (СКЈ) која је желела да се преобрази од класичне партије која влада диктатуром у једну нову организацију која оставља утисак колективног интелектуалца који све мање влада помоћу силе, а све више помоћу свести и убеђивања. Деловање једнопартијског система ствара раскорак између нормативног и стварног, али и сам правни систем претвара у коегзистенцију неусклађених начелних и конкретних норми.²² Наспрам оптимистичког идеолошког програма о будућности друштва, развија се систем оперативних правних норми које одударају од ових пројекција и служе обезбеђењу монополског положаја партије и њеног руководства.²³ Док у партијској држави доминира једна партија – сама или у симбиози са државом и њеним органима, дотле се у вишестраначкој демократији или систему партијског плурализма отвара простор за изражавање и сучељавање различитих интереса, али и за њихово усклађивање у процесу политичког одлучивања у коме се поштује одређена процедура и обезбеђује учешће већег броја политичких субјеката (група, појединаца и сл.). XX век је оштро одвојио правну од партијске државе јер је водио томе да једна (партијска) губи корак са временом и да са падом болшевизма у Источној Европи²⁴ постане ствар прошлости, док је друга постала језгро модерне демокра-

²¹ Др Павле Јовановић, Развој партијског система и модерне правне државе у савременој Србији, реферат са научног скупа „Путеви конституисања Србије као модерне правне државе“, одржан на Правном факултету у Новом Саду, 8. септембра 1995. год. а објављен у Зборнику радова, 1995. год. стр. 33.

²² Проф. др Најдан Пашић, Политички плурализам и правна држава, из књиге, Погледи на политички плурализам, НИП „Радничка штампа и НИП“ Пословна политика, Београд, 1990. стр. 37.

²³ Ибид, стр. 37

²⁴ Др Милијан Поповић, Партијска и правна држава, реферат са научног скупа: „Путеви конституисања Србије као модерне правне државе“, одржан на Правном факултету у Новом Саду, 8. септембра 1995. год. и објављен у Зборнику радова, 1995. год. стр. 7.

тије и парламентаризма коме се окрећу и, сада већ бивше, социјалистичке државе.²⁵ У модерној демократској држави је отклоњена опасност од моћи (свемоћи) једног партијског или државног центра јер се наспрам њега формирају и други центри моћи – јака опозиција која, ослоњена на јавно мњење, контролише и ограничава (али и руши парламентарним средствима) власт. Из таквог конструктивног односа, пре свега владе и опозиције, се и стварају реалне могућности за постојање и функционисање правне државе чија је управо и основна мисија да ограничава носиоце јавне власти.

2. ПОЗИТИВИСТИЧКО (ФОРМАЛНО-ПРАВНО) ОДРЕЂЕЊЕ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ

У позитивном или правном смислу, правна држава се одваја од политике и ограничава на правне захтеве и принципе за успостављање једне правно уређене заједнице која треба да контролише политичку заједницу и њену власт.

У таквој заједници влада закон, он је најјачи и изнад свих па му се покорава и државна и остале власти. Закон одређује сваком границе у којима ће се кретати. Основни захтев овакве правне државе је да обезбеди да сви грађани буду једнаки пред законом. У основном (минималном) правном смислу, свака држава је правна јер свака правна држава не само да производи правне норме, него је и сама правно одређена и нормирана. Ово правно нормирање значи да је делатност свих органа прецизно правно уређена и да су јасно одређене границе њихове надлежности.²⁶ Овако схваћена правна држава нам даје за право да за исту државу кажемо и да је правна и да није. Тако за једну недемократску земљу може да се каже да није правна јер у њој нема стварне контроле власти иако она добро правно функционише па је са тог формално-правног становишта (делимично) и правна. У таквој држави су прецизно одређена овлашћења и обавезе сваког органа власти и грађанина, без обзира колико је он задовољан својим положајем и односом према државној власти.²⁷ Поред постојања и важења закона (легалитета), ово позитивистичко или легалистичко схватање правне државе подразумева и усаглашеност свих правних аката земље – нижих према вишим, односно највишем, с тим да се ту не инсис-

²⁵ Ибид, стр. 7

²⁶ Петар Вујовић, Анкета: шта је правна држава, „Гледишта“, бр. 10-12, Београд, 1989. год. стр. 78.

²⁷ Др Ђорђе Тасић, Савремени политички системи и схватања о држави, библиотека Коларчевог народног универзитета, Београд, 1936. год. стр. 30-31.

тира каква је садржина тих аката. Овде се само инсистира на постојању важећих закона или важећег правног поретка и формално – правној усклађености свих правних аката. Непоштовање овакве правне државе се огледа у повреди законитости која може да буде или материјална или формална. Материјална незаконитост значи повреду материјалних прописа, било грубим гажењем закона или његовим погрешним (намерним или ненамерним) тумачењем, док се формална незаконитост врши доношењем аката од ненадлежног органа и повредом прописа и форми у поступку доношења тих аката.²⁸ Без обзира на моћ легалитета, ни једној правној држави није довољно да јој правни поредак буде само правнологички усклађен и хијерархијски устројен од највиших до најнижих правних аката. Она не значи слепо покораване законима јер је од слова закона јачи његов дух.

Зато може формално, по слову закона, да се пропише нешто што одудара од духа закона, његове логике и такав закон не треба схватити круто и формално (догматски), него га треба посматрати и тумачити према животу и реалности. Но, свакако да вредносно-неутрални појам правне државе није у стању да тачно покаже да ли је једна држава стварно правна или не. Зато и није довољно за правну државу да се у њој примењују само важећи закони и право, него мора и да се гледа каква је њихова садржина. Правна држава треба да омогући да се доносе праведне одлуке, да она сама функционише по принципу исправности²⁹ и да се у њој људи правично понашају једни према другима а за то је потребно да и закони буду правични и прожети етичким принципом једнакости. Добро уређена правна држава тражи да се доносе овакви праведни закони, али подразумева и њихово доследно примењивање, да се не чине њихове повреде – било мале или велике - јер свака повреда, па и она безначајна, може да буде опасна и погубна ако остане непримећена и некажњена. Осим што треба да буду праведни, од закона се тражи да буду и прецизни, а не непрецизни и растегљиви, да могу по потреби да се различито тумаче и примењују.³⁰ Закони не смеју да буду неутрални у вредносном смислу, за њих није довољно да се поистовете само са позитивним важењем, него треба да

²⁸ Гордана Вукадиновић, Схватање Миливоја Марковића о правној држави, реферат са симпозијума „Научно наслеђе Правног факултета у Београду 1841-1941. год. одржаног 10. априла 1992. год. објавено у Зборнику радова 1994. год. стр. 70.

²⁹ Мр Милета Дундић, Правна држава и идеологија, реферат са научног скупа: „Путеви конституисања Србије као модерне правне државе“, одржаног на Правном факултету у Новом Саду, 8. септембра 1995. год. а објављен у Зборнику радова, 1995. год. стр. 57.

³⁰ Милан Димитријевић, Ни капитализам ни комунизам, АИЗ, Досије, Београд, 1990. год. стр. 101.

теже и идеји о метаправу, идеалима и добрима која не спадају у правне категорије и вредности, него су ствар етичког и филозофског избора.

3. КРИЗА И ОГРАНИЧЕЊЕ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ

Иако је правна држава постала идеал савременог демократског друштва XIX века, она од тада па све до сада нема само узлазну линију развика, него повремено запада и у кризу и доживљава падове.

То је зато што у животу (и друштву) ништа није идеално и савршено па тако ни закони и законодавци који их доносе нису идеални и савршени. И закони (и законодавци) могу да греше и наносе неправду људима па се и од њих треба чувати јер није све ни у њима. Но, више од објективних слабости или недостатака закона, опасност по правну државу настаје од деградирања тих закона и њиховог потискивања од стране нижих аката, што је данас мање-више свуда изражено. Ту појаву с правом критикују сви искрени и одани поборници правне државе па и наш великан Слободан Јовановић када примећује да је модерна идеолошка држава прекинула са класичном правном државом јер је довела до напуштања њених основних начела.³¹ Он такође и констатује да за правну државу нема веће опасности него када уместо закона завладају уредбе јер је само закон темељ правне државе, а не уредбе које је као сурогат са собом донео Први светски рат.³² Оваква криза правне државе се доводи у везу са јачањем и ширењем улоге модерне државе и њеним прерастањем у социјалну организацију. У социјалној држави (без обзира на њене предности) многи виде опасност и по саму правну државу јер то преузимање функција од друштва и грађана прати и огромно увећање државног апарата, ширење моћи извршне власти, као и деградација грађанских права и успостављених уставних гаранција.³³

³¹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. год. стр. 499.

³² Слободан Јовановић, Нестајање закона, Српски књижевни гласник, књига 2, бр. 1. Београд, 1921. стр. 510.

³³ Др Милош Марјановић, Еманципаторски потенцијали цивилног друштва и правне државе, реферат са научног скупа: „Постсоцијалистички модел успостављања модерне правне државе и југословенско искуство“, одржаног на Правном факултету у Новом Саду, 8. септембра 1995. год. објављен у Зборнику радова, 1995. стр. 112.

II ПОЈАМ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ

Уставност и законитост су битни правни принципи без којих нема правне државе – они су услов али и средство (инструмент) њеног остваривања. Као што и правна држава има своје правно и метаправно значење, тако и ови принципи имају и своју правну и политичку садржину. У правном смислу, уставност и законитост означавају да правни поредак има одређена својства и квалитет – да је у њему успостављен примат супериорност) устава и закона над свим осталим нижим правним актима и прописима. У таквом правном поретку је успостављена хијерархија правних аката и прописа на чијем врху стоје устав и закони као највиши правни акти, при чему је и сам устав један закон и то највиши (супер) закон сваке земље. Устав као врховни закон представља основну норму правног поретка – он установљава тај поредак, све остале акте у њему, али је и основ за њихову усклађеност и правну ваљаност и важење јер може да изазове њихово санкционисање па и изопштавање из важећег правног поретка путем механизма судске (уставносудске) контроле уставности и законитости. Устав као највиши закон земље је основа сваког правног поретка, основна норма (*grundnorm*) из које проистичу све остале норме и акти.³⁴ Такав устав одређује доносиоца и начин стварања закона као нижег акта од себе, као што и закон са своје стране одређује поступак доношења и садржину нижих аката од себе.³⁵ Тако су устав и закон основ стварања и важења свих правних аката и норми, али и материјалних радњи. Они се појављују као виша норма која одређује стварање ниже норме, тако да је нижа норма створена према одредбама више норме и из ње извлачи своју важност и мора са њом да буде у сагласности да би се примењивала.³⁶ По свом односу према осталим правним актима, устав и закон су појаве исте врсте јер обезбеђују правну хијерархију и усклађеност свих правних аката. Зато проф. Павле Николић сматра да је уставност само виши облик законитости или на виши степен подигнута законитост.³⁷ Но, уставност (и законитост) не изражава само одговарајућу структуру и хармоничност правног поретка. Она указује и на појаву самог устава – његово постојање и доношење или тзв. процес конституционализма. Отуда су уставност и устав повезане појаве јер је доношење устава пра-

³⁴ Ханс Келзен, Општа теорија државе и права, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951. год. стр. 117.

³⁵ Ибид, стр. 117. и 119.

³⁶ Ибид, стр. 128, 129. и 137.

³⁷ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 351.

тило и успостављање уставности, као што је и развијање законодавства водило успостављању и учвршћивању законитости. Не треба да чуди што се устав и уставност и у обичном говору, али и правно-политичком језику (изражавању) поистовећују и замењују јер указују на исту ствар или појаву па и на исто (заједничко) језичко, односно термилошко порекло. Доношење устава је либерална буржоаска доктрина означила као борбу за конституционализам а то је значило и борбу за уставност, јер за проф. Јована Ђорђевића, пуно и право значење уставности се баш открива у овој речи „конституционализам“.³⁸

1. УСТАВНОСТ КАО ПРАВНИ И ПОЛИТИЧКИ ПРИНЦИП

У правном смислу, као правни принцип, уставност изражава постојање устава као формалноправног акта највеће правне снаге и структуру самог правног поретка који произилази из таквог устава. У овом смислу уставност значи да је правни поредак заснован на хијерархији општих правних аката и на њиховој међусобној усклађености. Ту хијерархију успоставља устав који стоји на врху пирамиде свих општих аката (и прописа) и који има већу правну вредност од свих других који су нижи од њега и у њему налазе своје границе или од њега добијају своја овлашћења. Ова усклађеност правног поретка или, прецизније, нижих правних аката и норми према вишим може бити чисто формална, али и садржинска. Формална усклађеност значи да су закони и сви други прописи и акти сагласни са уставом у погледу форме, односно да су донети од стране уставом предвиђеног органа (законодавног органа) по законодавном поступку који је уставом утврђен и у писаној форми коју устав по правилу одређује.³⁹ У садржинском смислу, уставност подразумева нешто више-сагласност закона и других аката са уставом и у погледу његове садржине. Устав углавном садржи уопштене одредбе које утврђују само начела у одређеним областима односа а негде и прецизније и детаљније регулише друштвене односе, с тим да све те уставне одредбе садрже одређене налоге, директиве, заповести, забране и сл. које закони (и други акти) морају да поштују. Што су уставне одредбе одређеније и садржајније, то ће и законима бити лакше да се са њима саобразе, а што су апстрактније, то је и тежи задатак закона да их правилно тумаче и разраде. Зато је важна ова

³⁸ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. год. стр. 339.

³⁹ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 385.

материјална (садржинска) уставност јер закони морају да „осете“ дух устава, имају у виду стварно значење уставних норми, а не само оно вербално јер та два значења могу и да се не поклопе а то онда изискује потребу за тумачењем ових спорних уставних одредби. Зато се обично каже да је од слова једне норме (законске, уставне и др.) важнији њен дух, оно чему она стварно тежи, а што се увек не види јасно из њене језичке формулације. У политичком смислу, уставност је услов постојања демократског политичког поретка у коме се поштују правила политичке игре према којима свако има онолико власти (и права) колико му та правила дозвољавају, при чему је друштво, односно поредак снабдевен и средствима да спречи кршење тих правила. Ове демократске вредности су тековине грађанских револуција и буржоаске политичке доктрине која је величала парламентаризам (поделу власти), поштовање људских права и слобода, а осуђивала и одбацивала сваки облик апсолутизма и самовоље оних који врше власт и утичу на судбину, права и интересе човека. Овако схваћена уставност у једном делу европске, западњачке политичке теорије и културе постаје и мерило за разврставање политичких система на оне уставне – засноване на уставности - и оне друге, које то нису и где се не поштује уставност. Тако Француз Ерик Вајл (Eric Weil) на политичке системе гледа као на уставне системе и разликује их према томе да ли једна земља има или не устав, и ако га има, какав је: демократски (донет од народа) или је недемократски (наметнут или октроисан). По том критеријуму Вајл уочава и дели политичке системе на аутократске (или неуставне) и уставне⁴⁰ који имају и поштују своје уставе. Ова уставност у политичком смислу не подразумева обавезно и постојање писаног устава јер пракса показује да постоје и земље (као рецимо Велика Британија) које немају чврст и писани устав, али и поред тога поштују и негују све оне демократске вредности које прокламује и гарантује писани устав.

2. ЗАКОНИТОСТ КАО ПРАВНИ И ПОЛИТИЧКИ ПРИНЦИП

Као и уставност, и принцип законитости има своје и правно и политичко значење. У правном смислу, законитост показује да је једна држава потчињена владавини закона као опште неретроактивне норме и да

⁴⁰ Ерик Вајл, Политичка филозофија, Нолит, Београд, 1982. год. стр. 212-213.

је као таква – прецизно правно нормирана.⁴¹ У правном поретку такве земље сви акти и норме су засновани на закону као највишем правном акту (после устава). Принцип законитости подразумева супрематију (надмоћност) закона, да је закон изнад свих осталих правних аката, чиме се успоставља хијерархијски однос између делова правног поретка али и њихова усклађеност. У тој хијерархији која влада у правном поретку уочавају се акти који су поређани по својој правној снази одозго па наниже – од закона (и устава) који има највећу правну снагу па све до нижих аката који су мање и најмање правне снаге. По начелу законитости, нижи акти произилазе из оних виших и, у крајњој линији, из закона као највишег општег акта, али су и усклађени са њим, дакле сагласни или, другачије гледано, нису му у супротности. И законитост има своја формална и материјална обележја па се може одредити и у формалном и материјалном смислу. Формална законитост значи да нижи правни акти (и материјалне радње) морају да се слажу са законом и то у погледу форме а то значи да морају да буду донети (или радње предузете) од надлежног органа, по поступку предвиђеним законом и по правилу у писаној форми.⁴² Материјална или садржинска законитост се односи на то да су сви акти сагласни са законом (и по форми) и суштински и да уређују друштвене односе у духу закона или на начин како то чини и сам закон.⁴³ Поред тога што законитост подразумева везаност за закон, што оличава супрематију закона, она свуда (па и у нашем правном систему) обухвата и неке друге правне елементе и гаранције као што су: везаност носилаца јавних и других друштвених функција за закон, објављивање закона и других аката пре ступања на снагу, даље тзв. *vacatio legis* за ступање на снагу закона и других аката, забрана ретроактивног дејства закона, употреба матерњег језика у поступку и др.⁴⁴

Принцип законитости има и своје политичке импликације и значење, због чега је пратилац сваког уставног и демократског политичког система или је један од услова демократизма.⁴⁵ У овом политичком и демократском смислу, законитост је синоним за владавину права која одбацује самовољу и подводи под одговорност и казну свако поступање мимо

⁴¹ Сузана Медар, Правна држава у светлу учења о односу државе и права, реферат из часописа „Правни живот“, Удружење правника Србије, број 12, Београд, 1997. год. том IV, стр. 1048.

⁴² Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 387.

⁴³ Ибид, стр. 387.

⁴⁴ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 355.

⁴⁵ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1978. год. стр. 346.

права. Оваква законитост се, по проф. Јовану Ђорђевићу, изједначава са правним стањем или таквим односом између власти и човека (и таквим вршењем јавних функција) који се заснива на примату закона наспрам самовоље као и статусу јавне власти као друштвене службе и статусу човека коме је све дозвољено уколико не крши закон и права других.⁴⁶

⁴⁶ Ибид, стр. 347.

ГЛАВА ТРЕЋА

СУДСТВО И ПРАВОСУДНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ

I СУДСКА ФУНКЦИЈА И ОРГАНИЗАЦИЈА СУДОВА

Судови су посебни државни органи који врше судску функцију која се разликује и одваја од осталих државних функција – законодавне и извршне. Судска функција је делатност државе којом се обезбеђује поштовање и остваривање правног поретка у појединачном, конкретном случају. Она се састоји у подвођењу конкретног случаја под читаву врсту случајева за које важи, примењује се један закон или општи пропис. Са развитком државе се развила и издиференцирала и судска функција, одвајајући се од осталих функција мада са њима има и додира и сличности, нарочито са извршном са којом се једно време поистовећивала и сматрала њеним саставним делом. То је било тако док је владала доктрина (дуалистичка) која је упрошћавала државни живот и сводила га само на две основне функције: нормирање и извршавање. Док нормирање значи прописивање, издавање општих правила (норми) понашања, дотле извршавање значи њихову примену у друштвеном животу, при чему је само то извршење непрецизно и широко одређено да у себи укључује и управну и судску власт. Са развитком модерне државе, њене функције се продубљују и разгранављују, при чему се посебно уочава и истиче специфичност судске власти (функције) која подразумева посебну организацију и поступак рада због којих се и издваја из осталих власти – пре свега извршне. Тако се, највише заслугом Монтескијеа, дошло дотле да за сваку посебну функцију власти мора да постоји и посебан орган који је врши и да је опасно и погубно ако исто тело или орган доноси законе, извршава их и суди. Од тада судство постаје посебна, трећа власт или власт суђења која се разликује од осталих власти и коју врше и посебни судски органи. Иако различито од осталих државних функција, судство има и неке сличности са њима. Тако су законодавство и судство слични по томе што је и у једном и другом случају потребно резоновање (размишљање) само што у

том резонувању законодавац иде од посебног ка општем, док судија ради обрнуто, од општег ка посебном.¹ Тако законодавац, посматрајући један неодређен број случајева, закључује каква правила треба за њих да донесе, док судија на основу једног унапред постављеног правила закључује како у једном конкретном случају да поступи.² Сличност (и разлике) постоје и са извршном функцијом јер и једна и друга се баве посебним случајевима и примењују правне норме само што управа тиме тежи задовољавању јавних интереса и потреба грађана, док судство применом норме тежи постизању праведног и законитог решења спора.³ С друге стране, судови су непристрасни у свом раду, па и према држави, када се ова појава као учесник у спору, док је извршна власт (и управа) увек на страни државе и ради оно што је за њу целисходно.⁴

1. ПОРЕКЛО И СУШТИНА СУДА И СУДСКЕ ФУНКЦИЈЕ

С обзиром да је суд државни орган и да врши једну државну функцију, логично је да се појављује тек са настанком државе и њене организације. При томе, се наравно, и судство развијало онако како се развијала и сама државна организација, тако да ово модерно судство у свему надмашује оно с почетка државе.

Иако суд као посебан државни орган настаје тек после револуција (како француске тако и оне славне, енглеске од 1688. год.), само судство је много старије и има богату историју и праксу коју су обележили и различити облици и начини суђења, односно вршења судске функције. Тај историјат судства су обележиле три врсте судских процеса: а) рани тужбени, поникао из родовске заједнице; б) средњовековни инквизиторски; и в) цивилизовани (хумани) и парнични.⁵ У овом раном судском систему су саме странке решавале своје спорове, да би се временом у то постепено укључивала и држава која је имала да води рачуна да се поштују правила суђења и да једну страну прогласи за победника а другу за побеђену.⁶ У античкој и римској епохи суд добија своје право место и значај и постаје

¹ Слободан Јовановић, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990. стр. 228.

² Ибид, стр. 228.

³ Ибид, стр. 233-237.

⁴ Ибид, стр. 233-237

⁵ И.Л. Петрухин, Правосудие: время реформ, Москва „Наука“, 1991. стр. 3.

⁶ Ибид, стр. 4.

важна институција за решавање спорова. У време процвата атинске демократије срећемо судове које је бирала Скупштина (Ecclesia) и они су судили у великој народној пороти, састављеној од више од 201 грађанина а некад и више од 501 грађанина. И у римској епохи грађанин добија место странке у спору и право да тужбом покрене поступак који је водио претор и који је по утврђивању кривице (и сачињеног записника) предмет предавао суду који су чинили сенатори (њих до 60) и који су судили на основу јавне и усмене расправе.⁷ Касније судска власт прелази на императора, све више постоје државна функција и у њој се све више истиче посебна фаза ислеђивања, што ће бити увод у средњовековни судски процес заснован на инквизицији.⁸ Тај инквизиторски поступак је означио сумрак цивилизације и био обележен суровим религиозним прогонима јеретика и њиховим незапамћеним и хистеричним кажњавањем и спаљивањем под окриљем цркве и њених истражитеља. Ту мору људског рода коју су донеле средњовековне догме и инквизиција прекинула је Енглеска још ране 1215. год. када је започета борба за заштиту човекове личне слободе и интегритета (Великом повељом слободе), да би касније она била настављена и надалеко чувеним Habeas corpus actom од 1679. Овај акт је поставио темеље модерног кривичног судског поступка у коме је загарантовано право сваком притвореном (ухапшеном) лицу да се у кратком року жали суду због тога хапшења и притварања и да по његовом саслушању суд може да укине тај притвор или га замени кауцијом. У Енглеској се и развило модерно судство, и то тако што је велико веће (до 20 чланова), које је представљало општину, разматрало оптужбу против неког лица и одлучивало да ли да је преда суду, а ту судску функцију је вршило мало веће (од 12 чланова) које се временом трансформисало у судски орган.⁹ Уз суд у Енглеској није одмах настало и тужилаштво, већ је гоњење вршила сама жртва или преко адвоката, да би се тек у новије време (1986. год.) успоставио Орган тужилаштва са сопственим апаратом.¹⁰ Као и у Енглеској, и у осталим земљама судска функција је временом поверена посебним судским органима који су постали задужени да спроводе судски поступак и у њему решавају спор на бази усмене, јавне расправе и непристрасног извођења доказа. Судство је у модерној држави важна и стваралачка функција, а не обична и механичка примена закона и других прописа. Судови доносе пресуде, али то нису готове одлуке које се налазе

⁷ Ибид, стр. 4.

⁸ Ибид, стр. 4.

⁹ Ибид, стр. 9.

¹⁰ Ибид, стр. 9.

у закону одакле судија само треба да их извади. Када би то било тако, судија би могао да буде свако ко иоле зна да чита законе. Таквом судији би сви предмети – и они једноставни и они други, замршени – изгледали исто јер за њих има унапред припремљена решења за која само треба да отвори закон и тамо их нађе. Зато судска функција није обична примена закона на појединачне случајеве, већ подразумева решење једног правног спора у коме судија мора да испољи како познавање права, тако и самог живота и људских односа који су често тако замршени да их није лако решити само читањем и примењивањем правних норми. Судије (и судови) морају да утврде чињенично стање у датом случају и да на њих примене апстрактне норме,¹¹ а ако то не ураде како треба, онда је судска функција затајила, без обзира колико су закони и други прописи добри и применљиви на људе и њихове односе. Баш таква неспремност, па понекад и површност суда у утврђивању правог стања ствари, постаје извор неправде коју он (суд) учини када ускрати правду невином а додели је оном који је скривио повреду права. Зато су судске одлуке далекосежне јер се њима не решава само спор између две стране које се споре око неког права или интереса. Како примећује проф. др Гордана Станковић, судови су државни органи који одлучују о правима и интересима субјеката у процесу примене права, али тиме штите и законитост и обезбеђују владавину права.¹² У овој функцији судови морају да буду издвојени од других власти и да не трпе њихов утицај јер само тако могу да буду објективни и да открију истину ко је скривио повреду права а ко не. Из саме судске одлуке или пресуде треба да произађе и решење конкретног спора који је покренула једна страна својом тужбом. У тој пресуди се изриче појединачна санкција која значи констатацију да је учињено противправно понашање, као и што се одређује и понашање онога ко је такву радњу учинио.¹³ Судије и судови морају да теже томе да остваре и задовоље правду и то ће постићи ако све сличне случајеве решавају на сличан начин, што доприноси јачању правне једнакости и сигурности (стабилности) једне државе. Но, осим те формалне правде, судови морају да теже и оној природној правди која подразумева да се ни једно право не сме неосновано ускратити странкама у спору, што значи исцрпљивање свих могућности саслушања и испитивања законских права странака пред надлеж-

¹¹ Стеван Ђорђевић, Међународни судови – проблеми и предлози, „Правни живот“, часопис за правну теорију и праксу, бр. 12/1995. стр. 562.

¹² Проф. др Гордана Станковић, Судски систем и нови устав, Зборник радова, Ниш, 2004. год. стр. 235.

¹³ Др Радомир Д. Лукић, Теорија државе и права, „Научна књига“, књига II, Београд, 1958. год. стр. 111-112.

ним и независним судом.¹⁴ Да би се ефикасно вршила судска функција, мора да постоји и изграђен судски механизам за остваривање и заштиту права и интереса грађана. Њега чине судови као државни органи који се оснивају и успостављају у правном систему сваке државе. Оснивање, односно организовање и функционисање судова се уређује посебним законима мада уставни углавном утврђују основне принципе организације и функционисања судског система и на тај начин обезбеђују јединство судског система једне земље. Државе понаособ уређују своје судове и судски систем, настојећи да судови у свом раду обезбеде како поштовање (владавину) права, тако и заштиту и остваривање права грађана, уколико су им у конкретном случају повређена. Судови врше судску функцију путем судског поступка у коме се предузимају одређене процесне радње неопходне за решавање спора и доношење пресуде. Према природи спора, односно предмета који решавају, судови суде у кривичним стварима за учињене кривице (и изричу казне) али решавају и грађанскоправне, радне, управне и друге спорове, због чега постоје и различити судови који их решавају (редовни или општи и посебни који могу бити: управни, привредни, војни и др.). Судови су организовани на принципу вишестепености, тако да постоје: првостепени, другостепени (апелациони који решавају по жалбама) а у неким споровима постоје и трећестепени, где највиши суд земље одлучује у последњој инстанци. Но, по правилу тај највиши или Касациони суд не одлучује о чињеничним стварима, него само о правним питањима: примени материјалног или процесног права, при чему поништава ниже пресуде и предмет враћа на поновно решавање.¹⁵

Као и у питању људских права и слобода, и овде код судова и уопште правосуђа постоји и жеља да се створе и међународни стандарди и механизми заштите људских права. Тако је усвојена Универзална декларација о независности правосуђа (јуна 1983. год. у Монтреалу, на Првој светској конференцији о независности правосуђа) којом су постављени темељи рада међународних судова (и других правосудних органа) и уређена питања везана за избор, статус и рад међународних судија.¹⁶

¹⁴ Michele Rivet, Унапређење судске ефикасности, руковођење предмета, прелиминарни састанци и састанци о постизању поравнања, из зборника: Ефикасно судство и алтернативно решавање спорова, Центар за демократију, Београд, 2004. стр. 12.

¹⁵ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 364.

¹⁶ Видети: Универзалну декларацију о независности правосуђа из 1983. год. објављену у књизи Момчила Д. Кнежевића: Судство и судско законодавство Црне Горе, Октоих, Подгорица 1997. год. стр. 125-138.

2. ОСНОВНА НАЧЕЛА О СУДОВИМА У УСТАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ОД 2006. ГОДИНЕ

Као што је поменуто, устави се не баве детаљним регулисањем судске материје, већ то препуштају закону. Они се, сходно својој природи, баве само начелима на којима почива судски систем, а та начела закони разрађују и претачу у конкретне судске норме. Тако поступају и српски постсоцијалистички устави, па и овај најновији од 2006. године који утврђује низ тих начела о судовима а то су тековине и вредности које познају и прихватају све демократске земље (и устави) и које су услов постојања правне државе и владавине права. Међу тим уставним начелима која су прихваћена у Републици истичу се следећа:

а) Самосталност и независност судова

То је основно начело сваког устава па и нашег, српског, и од њега се полази при успостављању и изградњи модерног (демократског) судског система сваке земље. Зато се и каже да нема правне државе без независног и самосталног судства које је потчињено само уставу и закону.¹⁷ Самосталност судства значи да је то посебна и издвојена власт од других – законодавне и извршне и да њу врше посебни судски органи, што треба да буде и гаранција да се у једној земљи остварује систем поделе власти у коме се посебне власти не мешају једна другој у вршењу њених послова. Шта више, извршна власт али и сви други субјекти у друштву (држави) су дужни да поштују извршну судску одлуку.¹⁸ Независност судова (судства) значи да нико нема право да се меша у рад суда и доношење његових одлука и да је суд ослобођен утицаја било које друге власти. Суд је дужан да суди само на основу Устава, закона и других општих аката,¹⁹ дакле, да примењује право, а не да ради и суди по вољи или наредби партије или актуелне политике коју оличава било влада (извршна власт) или парламент (законодавна власт). Ту независност и самосталност суда појачава и уставна гаранција да судије уживају имунитет и да не одговарају за своје мишљење дато приликом доношења судске одлуке а такође и да у поступку који је покренут против њих због кривичног дела учињеног у вр-

¹⁷ Проф. др Момчило Грубач, Независно судство и правна држава, реферат са научног скупа: „Изградња и функционисање правног система Републике Србије, одржан у Бања Луци, 1997. год. а објављен у Зборнику радова, стр. 549.

¹⁸ Видети: Члан 3. став 2. Закона о уређењу судова, „Службени гласник РС“, бр. 116/2008

¹⁹ Видети: члан 142. став 2. Устава Републике Србије од 2006. год.

шењу судијске функције не могу бити лишени слободе без одобрења Високог савета судства.²⁰

б) Сталност судске функције

Независности и самом ауторитету судија (и судова) свакако доприноси и овај принцип који штити судију од евентуалних притисака и самовоље оних који би га, под претњом смењивања, натерали да им се повинује и ради по њиховој вољи. Овим начелом се то избегава јер једном изабран судија остаје трајно на судијској функцији или, како се то каже, „непокретан“, тако да не подлеже поновним изборима и нема временски ограничен мандат. Зато и нови Устав од 2006. године предвиђа (гарантује) да је судијска функција стална, осим за лице које се први пут бира за судију и то на три године.²¹ Но сталност судијске функције не значи да ће један судија доживотно вршити своју функцију, с обзиром да му по Уставу може из тачно одређених разлога да престане та функција или да се ње разреши. Тако судији престаје судијска функција када то сам жели или затражи, када испуни услове за старосну пензију, када трајно изгуби радну способност за обављање судијске функције, и када не буде изабран на сталну судијску функцију (после истека првог избора на три године) или када буде разрешен.²² Што се тиче разрешења, судија се против своје воље не може разрешити судијске дужности, осим када је осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци, или за кажњиво дело које га чини недостојним судијске функције, када нестручно врши функцију или учини тежи дисциплински прекршај.²³

в) Јавност суђења

Она значи да је расправа која се води пред судом јавна и да на њој могу да присуствују и трећа (незаинтересована) лица. То треба да представља један вид демократске контроле рада судија (и суда), али и подстицај судијама (јер их посматра шира јавност) да се добро припремају за вођење расправа и свој посао обављају најпрофесионалније. Од овог

²⁰ Видети: члан 151. Устава Републике Србије од 2006. год.

²¹ Видети члан 146. Устава Републике Србије од 2006. год. и члан 12. став 3. Закона о судијама „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008.

²² Видети: члан 148. став 1. Устава Републике Србије од 2006. год. и чл. 57. и 59. Закона о судијама, „Службени гласник РС“, бр. 116/2008.

²³ Видети: члан 148. став 1. Устава Републике Србије од 2006. год. и члан 62. Закона о судијама „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008

правила или принципа устава допуштају и изузетке и могућност искључења јавности из рада суда. То познаје и наш Устав Републике Србије од 2006. год. када предвиђа да се та јавност може ограничити само у складу са Уставом²⁴ и у пракси се то углавном врши из разлога чувања тајни, заштите морала, интереса малолетника и сл.

г) Зборност суђења

По овом начелу, судови раде у већу и то треба да допринесе бољем и тачнијем раду и потпунијем увиђању чињеничног стања у једном судском предмету. Веће по природи ствари не може бити мање од три члана мада може да буде и бројније јер Устав не помиње његову (већа) бројност. Од овог правила има и изузетака, када може да суди и судија појединац,²⁵ и то у предметима мање важности – грађанским споровима мање вредности, лакшим кривичним делима, неким ванпарничним предметима, извршном поступку и др.

д) Учешће пороте (грађана) у суђењу

Као и у другим напредним судским системима, тако је и у нашем (српском) предвиђено и учешће судија поротника у суђењу, тако да поред професионалних судија и обични грађани имају могућност да врше судијску функцију. При томе код нас судије поротници учествују равноправно са професионалним судијама у свим фазама поступка (од расправљања до одлучивања) мада законом може да се предвиди да у одређеним судовима и одређеним стварима суде само професионалне судије.²⁶ Према нашим важећим прописима, судија поротник може да буде наш држављанин који наврши 26 година живота и достојан је те дужности а на њу га именује на пет година (уз могућност поновног именовања) Високи савет судства, на предлог министра надлежног за правосуђе.²⁷

²⁴ Видети: члан 142. став 3. Устава Републике Србије од 2006. год. и чл. 7. Закона о уређењу судова „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008

²⁵ Видети: члан 142. став 6. Устава Републике Србије од 2006. год.

²⁶ Видети: члан 142. став 5. Устава Републике Србије од 2006. год.

²⁷ Видети: члан 10. став 4. Закона о судијама „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008

ђ) Нespoјивост судијске функције и других јавних функција

И овај уставни принцип треба да допринесе самосталном и непристрасном раду судова и судија јер се тиме избегава да судија истовремено врши и друге послове који би му објективно сметали у вршењу основне судијске функције. Зато и важећи Устав Републике Србије од 2006. године забрањује судијама политичко деловање, а важећи Закон о судијама још ближе регулише ту неспојивост када судији забрањује да буде на дужности у органима који доносе или извршавају прописе или члан политичке странке, нити да се бави било којим јавним послом или приватним плаћеним послом и пружа правне услуге или савете уз накнаду.²⁸

е) Вишестепеност суђења

Иако се у нашем Уставу изричито не наводи ово судско начело, оно је последица самог права грађана да улажу жалбу или друго правно средство против одлука којима се решава о њиховом праву или интересу. Тако су и код нас судови организовани на овом принципу вишестепености, што значи да се против одлуке донете у првом степену (од првостепеног суда) може изјавити жалба надлежном другостепеном (апелационом) суду и то треба да буде средство за исправљање грешака које учини нижи суд али и за спречавање разних других притисака и неправилности које су могуће у раду сваког суда.

3. ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ СУДОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И НАЧИН ИЗБОРА ЊЕНИХ СУДИЈА

У судском систему Републике Србије судови су посебни и самостални државни органи који остварују своју функцију у систему поделе власти и њихова организација, надлежности и унутрашње уређење регулисани су посебним законом. Према новом Закону о уређењу судова у Републици Србији (који ће се примењивати од 1. јануара 2010. године) су образоване две врсте судова: судови опште и посебне надлежности, с тим

²⁸ Видети: члан 152. Устава Републике Србије од 2006. год. и члан 30. Закона о судијама „Сл. гласник РС“ бр. 116/2006

да у судове опште надлежности спадају: основни судови, виши судови, апелациони судови и Врховни касациони суд, а у судове посебне надлежности: привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Виши прекршајни суд и Управни суд.²⁹

Основни судови се оснивају за територију града односно једне или више општина и они у првом степену суде за кривична дела за која је као главна казна предвиђена новчана казна или казна затвора до десет година. Они, даље, суде у првом степену у грађанскоправним споровима, стамбеним споровима и оним поводом заснивања постојања и престанка радног односа, воде извршне и ванпарничне поступке и врше друге послове предвиђене законом.³⁰

Виши судови се образују за подручје једног или више основних судова и у првом степену суде за кривична дела за која је као главна казна предвиђена казна затвора преко десет година или тежа казна, као што суде и за таксативно наведена тешка кривична дела, воде кривични поступак према малолетницима, одлучују о молби за престанак мере безбедности или правне последице осуде за кривична дела из своје надлежности, суде у грађанскоправним споровима где се може изјавити ревизија, у споровима о оспоравању или утврђивању очинства и материнства, о ауторским и сродним правима, заштити права личности укључујући и накнаду штете, у споровима поводом штрајка, колективног уговора и обавезног социјалног осигурања, поводом матичне евиденције, одлучују о забрани растурања штампе и ширења информација средствима јавног информисања, воде поступке за издавање окривљених и осуђених лица, извршавају кривичне пресуде страних судова и др.³¹

Апелациони судови се оснивају за подручје више виших судова (са седиштем у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду) одлучују о жалбама на одлуке виших судова, на одлуке основних судова у кривичном поступку ако по одлучивање по жалби није надлежан виши суд, на пресуде основних судова у грађанскоправним споровима ако за одлучивање по жалби није надлежан виши суд, одлучује о сукобу надлежности нижих судова са свог подручја, о преносу надлежности основних и виших судова који су спречени или не могу да поступају у некој правној ствари и др.³² Привредни судови (оснивају се за територију једног или више градо-

²⁹ Видети члан 11. Закона о уређењу судова „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008. и члан 1. Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва „Сл.гласник РС“ бр. 116/2008

³⁰ Видети члан 14. и 22. Закона о уређењу судова „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008.

³¹ Видети члан 14. и 23. Закона о уређењу судова „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008.

³² Видети члан 14. и 24. Закона о уређењу судова „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008.

ва односно више општина) суде у споровима између домаћих и страних привредних субјеката (привредних друштава, предузећа, задруга, предузетника и њихових асоцијација), у споровима који настану између привредних субјеката и других правних лица у обављању делатности правног лица, у споровима о ауторским и сродним правима и заштити и употреби проналаска, модела, узорака, жигова и др., споровима који произилазе из примене Закона о привредним друштвима као и посебно, прописа о приватизацији, спорове о страним улагањима, о бродовима и ваздухопловима, пловидби на мору и унутрашњим водама, спорове о нарушавању конкуренције и злоупотреби монополског положаја, воде поступак за упис предузећа, поступак стечаја, принудног поравнања и ликвидације и остале спорове. По жалбама на ове одлуке првостепених привредних судова као и о сукобу надлежности и о преносу надлежности привредних судова одлучује Привредни апелациони суд чије је седиште у Београду.³³ Управни суд је такође суд републичког ранга (са седиштем у Београду и одељењима у Крагујевцу, Нишу и Новом Саду) и он у првом степену суди у управним стварима, док је Врховни касациони суд Србије највиши суд Републике и он одлучује о ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова у Републици, одлучује о сукобу надлежности између судова, ако за одлучивање није надлежан други суд, даље утврђује начелне правне ставове ради јединствене судске примене права, разматра примену закона и других прописа, именује судије Уставног суда, даје мишљење о кандидату за председника Врховног касационог суда и др.³⁴

Судије, као посебни државни функционери, бирају се на начин који треба да допринесе њиховој самосталности и независности у раду. У погледу именовања судија, у пракси се срећу два могућа система: а) постављање судија од стране надлежног органа (председника државе, владе, министра правде, колегијума врховног суда или, као у Француској, од стране Високог савета магистратуре) и б) њихов избор који може бити или непосредан (од самог бирачког тела) или посредан, од стране представничког тела, било да је оно централно или локално.³⁵

И у избору наших судија нови Устав од 2006. године уноси новине у односу на досадашњи избор. Док је пре по Уставу од 1990. године судије бирала и разрешавала Народна скупштина на предлог посебног тела Високог савета правосуђа, сада по новом Уставу, судије бира и разрешава

³³ Видети члан 14. и 26. Закона о уређењу судова „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008.

³⁴ Видети члан 30. Закона о уређењу судова „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008.

³⁵ Доц. др Војислав Ђорђевић, Кривично процесно законодавство у новим друштвеним условима, објављено у часопису „Судска пракса“, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1992. год. стр. 103 и 104.

Високи савет судства,³⁶ док Народна скупштина само бира судије који се први пут бирају на ту функцију на три године. Ово тело, Високи савет судства, има 11 чланова и то су: председник Врховног касационог суда, министар правде, и председник надлежног одбора Народне скупштине, као чланови по положају, као и осам изборних чланова које бира Народна скупштина (шест из редова судија и два из редова угледних правника од којих је један адвокат а други професор правног факултета).³⁷

Сам поступак избора судија започиње оглашавањем избора судија (у „Службеном гласнику Републике Србије“) тако што се заинтересовани кандидати позивају (да у року од петнаест дана од дана објављивања огласа) поднесу своје пријаве са потребним доказима о испуњењу услова за избор. Ове пријаве се подносе Високом савету судства а уз њих кандидати морају да поднесу и доказ да испуњавају услове за избор за судијску функцију, а то је да су наши држављани, да имају завршен правни факултет, положен правосудни испит и одређене године радног искуства, као и да су достојни дужности судије.³⁸ Након тога Високи савет судства прибавља податке и мишљења о стручности и достојности кандидата (од органа и организација у којима су радили) и доноси одлуку о њиховом избору односно подноси Народној скупштини свој образложен предлог за избор судије који се први пут бирају на судијску функцију у трајању од три године.

II ТУЖИЛАШТВО И ОСТАЛИ ОРГАНИ ПРАВОСУДНОГ СИСТЕМА

Осим судова, у судском поступку учествују и други органи (и службе) који у ширем смислу чине правосудни систем једне земље и ту се на првом месту издваја јавно тужилаштво, јавно правобранилаштво, као и остали органи – омбудсман, прекршајни судови, арбитраже, мировна већа, адвокатура и др.

1. ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

Јавно (државно) тужилаштво представља важан део правосудног система и од пресудног је утицаја и на сам рад судова. Иако не врши судс-

³⁶ Видети члан 13. Закона о Високом савету судства, „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008.

³⁷ Видети члан 153. став 2. Устава Републике Србије од 2006. године и члан 5. Закона о Високом савету судства, „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008.

³⁸ Видети члан 48. и 49. Закона о судијама „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008.

ку функцију, оно је са њом у тесној вези јер, сликовито речено, ставља у покрет судску власт и врши виталну функцију у самом судском поступку. То је свуда самостални државни орган (одвојен од суда) који врши функцију гоњења учинилаца кривичних и других кажњивих дела; дакле, покреће судски поступак а након тога и активно у њему учествује и на крају улаже одговарајућа правна средства на одлуке судова. И код нас је тужилаштво самостални државни орган са истом функцијом само што се назива јавно тужилаштво³⁹ док се у неким земљама назива државно тужилаштво.

И у једном и другом случају то је државни орган који заступа јавни, односно државни интерес и у том смислу гони учиниоце кривичних дела, привредних преступа и других кажњивих дела и улаже правна средства којима се штити уставност и законитост. Тужилаштво је важан партнер у судском поступку и по важности ништа не заостаје за судом иако не доноси коначне и извршне одлуке. Но, оно утиче на те одлуке јер покреће поступак, учествује у њему и захтева доношење одређене одлуке, као и што улаже правна средства на одлуке суда којима није задовољно. Тужилаштво је организовано хијерархијски и чине га нижи и виши органи, односно тужиоци, а сходно новој организацији тужилаштва у Републици Србији постоје: основна јавна тужилаштва и тужиоци (који поступају пред основним судовима), виша јавна тужилаштва и тужиоци (који поступају пред вишим судовима), апелациона јавна тужилаштва која поступају пред апелационим судовима, док је на самом врху те пирамиде тужилаштва Републичко јавно тужилаштво које поступа у оквиру права и дужности Републике Србије.⁴⁰

Сходно хијерархијској изграђености тужилаштва, виши тужилац може нижем да издаје обавезна упутства за поступање, да га овласти да поступа у стварима из надлежности другог нижег тужиоца а сам (виши тужилац) може, слободније речено, да одузме предмет од нижег тужиоца и предузима све радње на које је овај овлашћен.⁴¹

Тужилаштво чине тужиоци и њихови заменици који равноправно врше све надлежности овог органа и поступају пред судовима и другим државним органима као и у свим врстама поступака: парничним, управним, извршним, ванпарничним и др.⁴²

³⁹ Видети члан 156. Устава Републике Србије од 2006. године

⁴⁰ Видети члан 158. Устава Републике Србије од 2006. године и члан 9., 10. и 11. Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008

⁴¹ Видети члан 11. и 12. Закона о јавном тужилаштву „Сл. гласник РС“ бр. 63/2001

⁴² Видети члан 14. и 16. Закона о јавном тужилаштву „Сл. гласник РС“ бр. 63/2001

Док је пре по Уставу од 1990. године функција тужилаштва била стална није подлежала избору, сада (по Уставу од 2006. године) мандат јавног тужиоца траје шест година са правом поновног избора, док је функција његовог заменика стална (осим онога који се први пут бира у трајању од три године).⁴³ Као и судијама и тужиоцима (и њиховим заменицима) може да престане функција на њихов захтев, наступањем законом прописаних услова или разрешењем из законом прописаних разлога.⁴⁴ И за наше тужиоце и њихове заменике важи правило о неспојивости њихове функције са другим функцијама и пословима а пре свега забрана да делују политички.⁴⁵ Нови Устав од 2006. године донекле је променио начин по коме се бира јавно тужилаштво. Сада, тужиоца бира Народна скупштина на предлог Владе, док његовог заменика, (који трајно обавља своју функцију) бира ново тело – Државно веће тужилаца⁴⁶ и ту се примењује иста процедура која важи и за избор судија (оглашавање, пријава кандидата, прибављање мишљења о њиховим радним и стручним способностима и др.).

2. ЈАВНО ПРАВОБРАНИЛАШТВО

Јавно правобранилаштво врши послове правне заштите имовинских права и интереса, како целе државе (Републике), тако и ужих територијалних јединица – аутономне покрајине (Војводине) градова и општина. Тако код нас у Србији постоји Републичко јавно правобранилаштво (с Републичким јавним правобраниоцем) са седиштем у Београду, Покрајинско јавно правобранилаштво (с покрајинским јавним правобраниоцем) са седиштем у Новом Саду, као и градско и општинско јавно правобранилаштво које делује на подручју града, односно општине. Републичког, јавног правобраниоца поставља Влада на четири године (с правом на поновно постављење), покрајинског бира (и разрешава) Скупштина Аутономне Покрајине Војводине на време од осам година (и с правом на поновни избор)⁴⁷ а градске и општинске јавне правобраниоце такође бирају њихове скупштине на време од четири година и с правом на поновни избор. У вршењу своје функције, правобранилаштво предузима правне радње и

⁴³ Видети члан 158. и 159. Устава Републике Србије од 2006. године

⁴⁴ Видети члан 161. став 1. Устава Републике Србије од 2006. године

⁴⁵ Видети члан 163. став 1. Устава Републике Србије од 2006. године

⁴⁶ Видети члан 164. и 165. Устава Републике Србије од 2006. године

⁴⁷ Видети: члан 3. Закона о јавном правобранилаштву“, „Службени гласник РС“ бр. 43/91 и члан 2. Одлуке о обављању послова правне заштите имовинских права и интереса Аутономне Покрајине Војводине, „Службени лист АП Војводине“, бр. 10/2004.

користи правна средства пред судовима и другим државним органима ради заштите и остваривања имовинских интереса Републике, односно ужих територијалних јединица а овлашћено је и да пре покретања парнице или другог поступка предузима и потребне мере ради споразумног решења спора.⁴⁸ Као законски заступник материјалних интереса Републике и ужих територијалних заједница, јавно правобранилаштво има право да добије на увид сва документа (писмена) која су му потребна у конкретном предмету (спору) да би заступало и бранило те интересе и надлежни судови и други органи су дужни да му их доставе.

3. СУДОВИ (ОРГАНИ) ЗА ПРЕКРШАЈЕ

Део правосудног система чине и органи који спроводе прекршајни поступак и изричу санкције за учињене прекршаје. То су код нас (у Србији) органи управе и прекршајни судови. У првом степену у прекршајном поступку решавају органи управе (изричу само новчане казне) и прекршајни судови (у свим осталим случајевима), док у другом степену Виши прекршајни суд одлучује о жалбама на првостепене одлуке, решава о сукобу и преношењу месне надлежности судова, као што врши и друге послове одређене законом.⁴⁹ За прекршаје који су прописани законом или уредбом, односно одлуком скупштина (покрајинске, градске или општинске), изричу се прекршајне казне које могу бити: казна затвора (најдуже до тридесет дана), новчана казна, рад у јавном интересу, као и казнени поени са поништењем важења возачке дозволе, док се према малолетницима изричу васпитне мере.⁵⁰

4. АРБИТРАЖЕ

Оне се образују ради решавања спорова између привредних организација и других правних субјеката који произилазе из њихових економских или уговорних (пословних) односа. Ове арбитраже се уговарају од стране уговорача, потписника уговора, и замењују суд јер се евентуални спорови из уговора износе пред њих на решавање. Оне се образују

⁴⁸ Видети: члан 7. и 12. Закона о јавном правобранилаштву“, „Службени гласник РС“ бр. 43/91.

⁴⁹ Видети: члан 91. Закона о прекршајима, „Службени гласник РС“, бр. 101/2005. и члан 2. и 7. Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва „Сл. гласник РС“ бр. 116/2008

⁵⁰ Видети: члан 28, 65 и 66. Закона о прекршајима, „Службени гласник РС“, бр. 101/2005.

како за решавање унутрашњих спорова тако и оних са иностраним елементом и онда се ради о међународној арбитражи. И у једном и у другом случају странке својим споразумом образују Арбитражни суд који води поступак, изводи све потребне доказне радње и доноси арбитражну одлуку.⁵¹

5. МИРОВНА ВЕЋА

Ова већа се образују у општинама ради мирног решавања спорних односа између њихових грађана и избегавања непотребног и дуготрајног (па и скупог) судског поступка. Она преузимају решавање само оних спорова, спорних питања која нису стављена у искључиву надлежност суда.

6. АДВОКАТУРА

Адвокатура је независна и самостална професија која је повезана са радом судова и присутна у самом судском и другим поступцима. Њена функција се састоји у пружању правне помоћи грађанима и правним лицима ради заштите њихових уставом утврђених слобода и права и других законом утврђених интереса.⁵² Та правна помоћ је разноврсна и обухвата спектар послова од давања правних савета, састављања тужби, жалби, молби и сл. преко састављања уговора, тестамената и других исправа, све до заступања и одбране физичких и правних лица пред судовима и другим органима и њиховог заступања при склапању уговора, поравнања и сл.⁵³ Адвокатуром се баве адвокати који морају да испуњавају законске услове за бављење овом професијом и уписују се у именик адвоката.⁵⁴ Адвокати су дужни да своје адвокатске услуге врше стручно, у складу са важећим правним прописима, али и да поштују кодекс професионалне етике адвокатуре јер им се, у супротном може привремено забранити бављење адвокатуром.⁵⁵ Своју делатност адвокати обављају у адвокатској канцеларији коју води или један (сам) или више адвоката а могуће је да за вршење

⁵¹ Видети: члан 1, 9, 16, 43, 44, 45, 46 и 48. Закона о арбитражи, „Сл. гласник РС“ бр. 46/06

⁵² Видети: члан 1. Закона о адвокатури, „Службени лист СРЈ“, бр. 24/98.

⁵³ Видети: члан 2. Закона о адвокатури, „Службени лист СРЈ“, бр. 24/98.

⁵⁴ Видети: члан 3. Закона о адвокатури, „Службени лист СРЈ“, бр. 24/98.

⁵⁵ Видети: члан 27. Закона о адвокатури, „Службени лист СРЈ“, бр. 24/98.

адвокатских послова два или више адвоката оснују и ортачко адвокатско друштво.⁵⁶

7. ОМБУДСМАН (ГРАЂАНСКИ БРАНИЛАЦ)

Историју људског друштва прати стална човекова борба за одбрану оног што му је најдрагоценије – живота и слободе. Нарочито су природноправни филозофи (Лок и др.) истицали постојање природних људских права која мора да поштује свака власт, а ако је не поштује, онда човек има право да се против ње побуни. Са модерном државом се установио принцип одговорности извршне власти који тражи да се администрација потчини политичкој контроли а нарочито парламенту.⁵⁷ При томе, владавина права (законитости) подразумева успостављање хијерархијске подређености и зависности између управних органа, односно постојање унутрашње контроле администрације, али и више од тога – и постојање спољне контроле управе на основу које је управни орган (и чиновник) дужан да подноси извештаје једном органу ван њега.⁵⁸ Тако се почетком XIX века појавила једна оригинална институција за одбрану човекових права – омбудсман, која је све до данас остала узор и модел институционалне заштите људских права и слобода, на коју су се угледале (и прихватиле је) све модерне и демократске земље света.

Омбудсман је рођен и први пут уведен у Шведској 1809. год. под именом *Justitieombudsman*, односно парламентарни адвокат или комесар који надгледа легалитет у раду јавних службеника и судија. Он је моделиран према једној, исто тако шведској, институцији каква је била канцеларија канцелара Правосуђа (*Justitiekansler*), основана још 1713. год. од краља, са задатком да контролише вршење дужности јавних службеника.⁵⁹ Шведски омбудсман је последица процеса демократизације земље (почетком XIX века) који је водио успостављању равнотеже између Краља и Парламента а том циљу је требало да послуже и широка овлашћења ове институције да надгледа и обуздава активности администрације које су биле уперене на кршење права грађана.⁶⁰ Шведски пример су следиле и

⁵⁶ Видети: члан 38, 39, 41, 42, 43, 44 и 45. Закона о адвокатури, „Службени лист СРЈ“, бр. 24/98.

⁵⁷ Jean Boulouis et Roland Drago, L. „Ombudsman Scandinave“, Etudes comparees sur le controle de l'administration Librairie Generale de Droit et de jurisprudence, Paris, 1970. str. 2-3

⁵⁸ Ибид, стр. 1.

⁵⁹ Богољуб Милосављевић, The Ombudsman Defender of civil rights center For Antiwar Action, Belgrade, 2001. str. 15.

⁶⁰ Ибид, стр. 16.

друге државе које, пре или касније добијају своје омбудсмане, тако да њих срећемо у Европи али и у САД, Новом Зеланду, Аустралији, у двадесетак држава Африке и Латинске Америке и десетак држава Азије. У свим државама (и континентима) које га познају то је једно независно тело или непристрасни функционер законодавног тела који треба да штити права грађана, али и да делује у интересу друштва, односно државе тако што ће да се стара да органи управе поступају у складу са законом или што ће да контролише судске акте и рад судија.⁶¹ С обзиром да је омбудсман парламентарни повереник, логично је да га парламент бира, мада пракса од земље до земље у том погледу није иста. Поред земаља у којима га бира парламент (и где је у правом смислу његово независно тело), постоје и земље (Грчка или Француска) где је омбудсман административно тело које декретом поставља Министарски савет или га именује Краљ као у Великој Британији.⁶² Као независан и непристрасан орган парламента, омбудсман пре свега врши надзор над радом органа управе, што се односи и на централне (министарства) органе и оне локалне, односно подручне (организационе делове) као и сва лица и установе које врше јавна овлашћења. Овај надзор управе не укључује контролу Владе, Парламента или локалне самоуправе, тако да омбудсман не може да испитује жалбе које се односе на политику владе или, рецимо, на садржину закона.⁶³ У оквиру надзора који спроводи над управом, омбудсман може и кривично или дисциплински да гони државног службеника запосленог у органу који је непосредно одговоран за учињену повреду права грађана.⁶⁴ Осим надзора над органима управе омбудсман у неким земљама (Шведској или Финској) контролише и рад судова и судија па тако може и да покрене поступак против судија који су злоупотребили своја судска овлашћења, под условом да то не угрожава независност судства и не утиче на мењање судске одлуке.⁶⁵

Омбудсман остварује своју функцију, односно делује, или на основу жалбе грађана или по својој иницијативи. Како је омбудсман, пре свега, позван да штити права грађана, логично је да грађани треба и могу

⁶¹ Др Димитрије Кулић, Судија Уставног суда Србије, саопштење са симпозијума: „О функцији Омбудсмана“ – искуство и правни проблеми, одржаног у Уставном суду Србије, Београд, 1972. објављено у Зборнику, стр. 51.

⁶² Мр Дејан Миленковић, Упоредни преглед институције Омбудсмана из зборника: „Омбудсман“, у издању Комитета правника за људска права. Београд, 2002. год. стр. 14 и 43

⁶³ Ибид, стр. 42

⁶⁴ Мр Драган Радиновић, Омбудсман и извршна власт, докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 1999. год. стр. 83.

⁶⁵ Љиљана Дапчевић Марковић, Полицијски омбудсман, магистарски рад, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2004. год. стр. 104.

да му се непосредно обратe усмено (телефоном и сл.) или писмено, при чему се у тој жалби морају навести основни подаци о жалиоцу, садржини предмета и органу чији се рад или неправилност у раду истиче. По правилу, постоји и одређени рок у коме грађани могу поднети жалбу омбудсману и то је обично година дана од дана када је учињена повреда права грађана (Данска, Норвешка, Нови Зеланд) мада омбудсман и после тог рока може да поступа по жалби.⁶⁶ Осим по жалби, омбудсман поступа и по сопственој иницијативи и предузима акције и истражне радње у свим оним случајевима у којима посумња да су учињене повреде права грађана.

Омбудсман је орган акције који више делује превентивно него наредбодавно па је у правом смислу институција јавности и демократије, са овлашћењима која су више откривајућа, упозоравајућа и васпитна, а мање репресивна.⁶⁷ Иако нема право да доноси конкретне одлуке нити се непосредно меша у рад државних органа или мења њихове одлуке, омбудсман има на располагању разна средства утицаја (па и притиска) на органе и поједине државне службенике а такође може да указује и на недостатке закона и предлаже њихову измену или доношење нових. Омбудсман је свуда обавезан да парламенту подноси и извештај о свом раду, како годишњи, тако и оне посебне или *ad hoc* извештаје.

И у нашој Републици Србији је тек након пада режима Слободана Милошевића оживела идеја о омбудсману, прво у стручним и научним круговима (и расправама), да би касније добила и правну регулативу. То се догодило са Законом о локалној самоуправи Републике Србије из 2002. год. који је отворио могућност да се у локалној заједници образује грађански бранилац⁶⁸ да би тек при крају 2005. год. омбудсман ушао на главна врата у Србију под именом Заштитник грађана.⁶⁹

⁶⁶ Др Миодраг Јовичић, Омбудсман чувар законитости и права грађана, Институт за упоредно право, Београд, 1969. стр. 27.

⁶⁷ Проф. Јован Ђорђевић, Уставно право, „Савремена администрација“, Београд, 1978. стр. 829.

⁶⁸ Видети: члан 126. Закона о локалној самоуправи Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 9/2002.

⁶⁹ Видети: Закон о Заштитнику грађана Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 79/2005.

ГЛАВА ЧЕТВРТА

КОНТРОЛА УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ И УСТАВНИ СУД

I УСТАВНОСТ И ЗАКОНИТОСТ КАО УСЛОВ И ИНСТРУМЕНТ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ

Модерно грађанско друштво је дошло после једне велике револуције која је преобразила друштво и човека, остварила домете који су до тада били незамисливи. То је била пре свега политичка револуција која је разорила свемоћну феудалну (апсолутистичку) државу и створила напредну капиталистичку државу, организовану на принципу поделе власти, али је била и индустријска јер је остварила материјални преврат, донела епохална техничка достигнућа и открића и индустријску производњу масовних размера, немерљиву и већу од онога што су векови пре тога заједно постигли. Но успех грађанског (капиталистичког) друштва није био само политички и економски или индустријски, него и у правном смислу јер се то друштво преобразило у правну творевину – правну државу на супрот дотадашње феудалне (апсолутистичке) и ауторитарне државе. Ова правна грађанска држава је прогласила примат и владавину закона (устава) и дошла је после векова самовоље појединаца или државних власти које су биле неуређене и неконтролисане. Њену суштину чине поштовање устава и закона – или, краће уставност и законитост - и то су њени битни правни (и политички) принципи али и услов и средство њеног остваривања. У правном смислу, уставност и законитост значе да правни поредак једне земље мора да буде усклађен и да у њему мора да влада хијерархија правних аката од најнижих до највиших, односно до устава и закона који стоје на врху те пирамиде коју граде сви ти општи правни акти. У ствари, уставност и законитост су сличне појаве или како то добро примећује проф. Павле Николић, уставност је само виши облик законитости или на виши степен подигнута законитост. Уставност и законитост изражавају одговарајућу структуру и хармоничност правног поретка која се огледа у томе да нижи акти произилазе из оних виших и да са њима морају да буду усклађени да би важили и примењивали се. Но, да би се остварила правна

држава и успоставила уставност и законитост, није довољно да се само донесу устав и закони, него и да се поштују и штите. Зато је потребно да се изгради правна свест, то зависи и од демократске политичке културе и традиције друштва, као и заинтересованости људи да се понашају у духу уставности и законитости мада ни то само по себи није довољно. Уставност и законитост имају своје демократско политичко значење и не могу да се остваре без развијених политичких и других друштвених и материјалних услова и елемената, али не могу да постоје и остваре се ни без правних гаранција и инструмената, а пре свега њихове заштите која подразумева постојање одговарајућег механизма преко кога се та заштита врши.

1. МЕХАНИЗМИ ЗАШТИТЕ (КОНТРОЛЕ) УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ

Упоредна уставна историја и пракса показује да се уставност (и законитост) штити на различите начине и да се према томе могу уочити и различити системи и облици њене заштите. Најопштије гледано, у свету постоје два велика система заштите уставности и законитости, од којих је један судски а други вансудски.¹ У оквиру ових двеју групација се опет врше даље поделе и разврставања ових облика заштите уставности и законитости према различитим мерилима. Тако се према органу који је врши у оквиру вансудске контроле уставности (и законитости) уочава један систем, у коме ту заштиту или контролу врши законодавно тело (парламент) које доноси законе, и други систем у коме је та заштита поверена посебном политичком или уставном органу одвојеном од парламента.

И ова судска контрола уставности (и законитости) је такође различита (према томе ко је врши) и зависи од тога да ли је врше само редовни судови (сви или само највиши) или се поверава посебним уставним судовима. Вансудска контрола уставности се појављује као контрола уставности од стране законодавног тела или посебних политичких (уставних) органа,² док се судска контрола уставности (законитости) врши како од стране редовних судова, тако и посебних уставних судова.

Поред ове основне поделе постоје и друге класификације система заштите уставности и законитости. Тако се, према времену када се врши,

¹ Мр Данило Р. Пашајлић, Заштита уставности и законитости у поступку пред уставним судом, Глосаријум, Београд, 1997. год. Стр. 14.

² Видети: Проф. др Милутин Срдић, Правна заштита пред уставним судом, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1993. год. стр. 17.

разликује контрола пре и после промулгације закона, односно његовог ступања на снагу па тако постоји претходна (превентивна) и накнадна (репресивна) контрола; даље, према начину како се врши, разликује са апстрактна (директна) контрола од оне друге, индиректне (посредне), а према ефекту одлуке о уставности, разликује се систем касације од система екцепције неуставности.³

а) Систем заштите уставности од стране законодавног тела или парламента

По овом систему се сматра да је само законодавно тело позвано да каже шта је устав (уставно) и да ли су закони и остали акти сагласни или не са њим. То је тзв. систем „самоконтроле“ уставности и законитости јер се врши од стране оног ко доноси устав и законе и за кога се сматра да најбоље може да оцењује своје дело и каже шта је уставно а шта не. Овај систем су примениле бивше социјалистичке државе, али и неке земље грађанске парламентарне демократије, сматрајући да се само тако брани или чува парламентаризам, а да се нарушава ако се контрола или заштита уставности поверава неком ван парламента.⁴ Овај систем је прихваћен пре свега у Енглеској и у складу је са њеним гибким и неписаним уставом, односно доктрином о суверености парламента, да је то орган који доноси (и мења) устав, као и обичне законе, и да као суверени орган има да каже шта је устав и шта у њега улази. За бивше социјалистичке државе овај систем „самоконтроле“ од стране законодавног тела је био последица спровођења начела о јединству власти и схватања скупштине као оличења тог јединства и највише власти која је искључиво позвана (а не суд или неко други) да тумачи устав и изјашњава се о његовим повредама. Овај систем контроле уставности од стране законодавног тела прихватиле су, рецимо, социјалистичка Куба или бивша социјалистичка Бугарска⁵ мада су неке друге социјалистичке државе (СССР, Монголија, Мађарска и др.) у тај поступак контроле укључивале и неке друге политичке органе.

³ Мр Слободан Благојевић, Место и функције Уставног суда Југославије у уставном и политичком систему СФРЈ, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1971. год. стр. 46.

⁴ Др Томислав Вељковић, Поступак пред уставним судовима, предузеће Драган Срњић, Шабац, Правно-економски центар, Београд, 1990. год. стр. 28.

⁵ Видети: члан 73. тачка ц, д, т. Устава Републике Кубе из 1976. „Збирка новијих устава“, св. VI Институт за упоредно право Београд, 1979. и даље члан 78. тачка 17. Устава Народне Републике Бугарске из 1971. Наведено према: Павлу Николићу, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 363.

б) Систем заштите (контроле) уставности од стране посебних политичких (уставних) органа

Овај систем је произашао из потребе да се контрола уставности и законитости не остварује ни као судска функција нити као „самоконтрола“, јер и једно и друго имају мане, него да се та контрола повери посебним политичким или уставним органима (уставним саветима, комитетима, сенату и др).⁶ Оваква контрола уставности се први пут појавила у САД (у XVIII веку) и то у Пенсилванији, у облику установе цензората а после тога и у Француској у време њене Револуције, и то у облику Великог националног жирија или облику Сената у време Другог француског царства од 1852. год.⁷

Француска је и данас пример специјализоване контроле уставности коју врши посебан орган – Уставни савет - и то је контрола коју он врши превентивно мада она изузетно може бити и накнадна. Уставни савет је установљен Уставом Републике од 1958. год. и њега чини девет чланова (изабрана на девет година) од којих три именује председник Републике, три председник Националне скупштине и три председник Сената, с тим да су по положају пуноправни чланови Савета и бивши председници Републике.⁸ Поред осталих овлашћења, Уставни савет врши и претходну (превентивну) контролу или оцену уставности закона, и то обавезно пре промулгације закона и те одредбе закона које Уставни савет прогласи као неуставне не могу се прогласити нити примењивати. Оне су коначне и делују према свима (*erga omnes*).⁹

в) Систем судске контроле уставности (редовни судови)

Овај систем је данас веома развијен у свету и сматра се да је ефикаснији од оног у коме се контрола уставности (законитости) поверава другим, пре свега политичким органима. Ова судска контрола уставности има више облика и појављује се или као контрола коју врше сви редовни

⁶ Мр Слободан Благојевић, Место и функције Уставног суда Југославије у уставном и политичком систему СФРЈ докторска дисертација, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 1971. год. стр. 49.

⁷ Ибид, стр. 50.

⁸ Видети члан 56-63 Устава Француске Пете Републике од 1958. год. објављен у књизи Миодрага Јовчића, Велики уставни системи елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. год.

⁹ Мр Данило Р. Пашајлић, Заштита уставности и законитости у поступку пред уставним судом, Глосаријум, Београд, 1997. год. стр. 15.

судови или као контрола коју врши само један – врховни редовни суд. Сматра се да је ова контрола од стране суда примерена самој судској функцији јер када решава конкретни случај или спор, суд је позван и да по службеној дужности цени да ли је пропис по коме решава конкретни спор у сагласности са уставом и законом или не. У том смислу ова судска контрола значи право суда да испитује сагласност општих аката државе са уставом и законима и да, у случају да су са њима несагласни ништи или не прихвата.¹⁰ Ову контролу уставности општих аката суд врши приликом решавања конкретног спора (као споредно, претходно питање) и она важи само за стране у спору или, како се каже, делује *inter partes* мада сама одлука судова у неким земљама, пре свега англосаксонским, има шири значај и карактер општег правила (прецедента) по коме се решавају и будући сродни случајеви. Но, о самом питању уставности једног закона по коме се решава конкретни спор, судови могу да имају различити став (нпр. у САД) тако да један суд тај закон може да огласи неуставним док га други суд може да га оцени као уставан.¹¹ Отуда те одлуке судова и немају за последицу стављање ван снаге једног закона, већ само његово непримењивање, с тим да је та пракса неуједначена. Управо та неуједначеност у поступању судова у оцени уставности закона представља највећу слабост овог система судске контроле уставности.¹² Судска контрола уставности је први пут уведена у САД мада у почетку није била изричито предвиђена Уставом од 1787. год. а ни Законом о судству од 1789. год. Она се развила из праксе самог суда, а пре свега Врховног суда који је 1803. год. донео пресуду у сада надалеко чувеном спору *Marbury V. Madison*. Она (ова пресуда) је прокрчила пут судској контроли уставности јер је постала прецедан на коме судови заснивају своје право контроле уставности.¹³ Поред САД (али и Канаде и већине земаља Латинске Америке па и Аустралије и Новог Зеланда) овај систем су прихватиле и неке европске државе па може да се каже да је развијен и прихваћен и на европском континенту али и ван њега. Док у САД ову контролу уставности врше сви судови (на челу са Врховним судом), дотле се у Европи (и ван ње) примењује нешто другачији систем контроле уставности коју врши само један редовни, и то врховни суд. Такав систем је, рецимо, примењен у Румунији (Уставом од

¹⁰ Др Михајло Стојановић, Судска контрола уставности, Савремена администрација, Београд, 1960. год. стр. 5.

¹¹ Мр Слободан М. Благојевић, Место и функције Уставног суда Југославије у уставном и политичком систему СФРЈ, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1971. год. стр. 54.

¹² Ибид, стр. 54.

¹³ Ибид, стр. 54.

1923.), Ирскеј (Уставом од 1922.), Турској, Јапану (Устав од 1947), Индији (Уставом од 1949.) и др. при чему је Швајцарска донекле специфична јер је својим Уставом од 1874. год. применила један комбиновани облик контроле где поред Савезног суда ту контролу уставности врши и кантонални судови.¹⁴ У прилог судске контроле уставности иступају многе њене присталице (пре свих Келзен, Ђакомети, Брунер и др.)¹⁵ и наводе бројне аргументе у њен прилог, а пре свега два основна: принцип хијерархије законских прописа и принцип законитости. Принцип законитости налаже да законодавно тело доноси законе који су и по форми и садржини изведени из устава, дакле са њим сагласни, односно уставни, а ако (што је могуће) донесе неуставни закон, онда мора да постоји посебна контрола, у облику судова, која санкционише такве законе.¹⁶ И принцип хијерархије прописа такође налаже постојање посебног механизма судске контроле која треба да обезбеди сагласност нижих прописа са вишим и да, у случају појаве неусаглашених аката, предузима санкције против њих. Насупрот присталицама судске контроле уставности стоје они други – њихови противници који доказују супротно: да судови нису погодни да врше контролу уставности. По њима, оцена уставности је политичка, то је политичко питање које произилази из самог политичког карактера устава и зато није прихватљиво да се та заштита остварује у судској форми.¹⁷ Иако устав стварно има политичку садржину и уређује битна политичка питања или боље рећи организацију и функционисање државе и њене власти, он има и своју правну суштину и значење, па је, према томе, то један политичко-правни акт. Као нормативан акт он нужно подразумева и своје место у правној организацији једне земље, њеном правном поретку, као и однос према осталим правним актима и поштовање одређене правне хијерархије међу тим актима. То онда свакако омогућава и вршење контроле над тим актима (од стране суда) и обезбеђивање њихове усаглашености, односно поштовања принципа уставности и законитости на којима почива сваки правни поредак.

¹⁴ Ибид, стр. 63-75.

¹⁵ Ибид, стр. 23-27.

¹⁶ Мр Данило Р. Пашајлић, Заштита уставности и законитости у поступку пред уставним судом, Глосаријум, Београд, 1997. стр. 19.

¹⁷ Ибид, стр. 20

г) Систем уставно судске контроле уставности

Посебан облик судске контроле уставности је она која се поверава посебним уставним судовима који су одвојени од редовних судова. Уставни суд је прво уведен у Аустрији (Уставом од 1920. год) а њен пример су следили Чехословачка (исте године) и нешто касније и Шпанија која је ову институцију добила у облику Суда за уставне гаранције (Уставом од 1931. год). Након Другог светског рата уставни суд улази на велика врата широм Европе и осталих континената (Италији 1949. год., Турској 1961., Кипру 1960., Грчкој 1967., СФРЈ 1963., Португалији 1982., али и Сијаму 1949., Сирији 1950., ДР Конгу 1967. и др).¹⁸ Свакако да аустријски Уставни суд има посебно место у развоју уставног судства. Он је настао заслугом истакнутог правног теоретичара Ханса Келзена. Овај суд у Аустрији је образован са задатком да пре свега штити савезну уставност и законитост и у том смислу проглашава као противуставне савезне законе, али и оне покрајинске. Он решава о неуставности закона, било по захтеву савезне владе или покрајинске владе, као и трећине чланова Националног већа.¹⁹ Поред испитивања уставности нормативних аката закона, уредби и других подзаконских аката, овај суд у Аустрији је био овлашћен и да пресуђује о незаконитости међународних уговора, решава сукобе надлежности између савеза и покрајина (или између самих покрајина); даље, да пружа заштиту уставом зајамчених права грађана по жалбама на одлуке органа управе, пресуђује у споровима између судова и органа управе, изборним споровима као и да суди високим функционерима државне власти због повреда права, односно Устава.²⁰

¹⁸ Видети: Крсто Бобот, Устројство уставних судова, компаративна анализа, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1994. год. Стр. 7.

¹⁹ Видети: члан 140. Устава Аустрије из 1920. год. Објављен у књизи, „Конституције по света, Универзитетско издателство“ С. Климент Охридски“, София, 1994. год.

²⁰ Мр Оливера Вучић, Аустријско уставно судство, чувар федерације и устава, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1995. год. Стр. 194-228

II ПОЈАМ, ЗНАЧАЈ И ФУНКЦИЈЕ (НАДЛЕЖНОСТ) УСТАВНОГ СУДА И ЊЕГОВ ИЗБОР И САСТАВ

ОПРАВДАНОСТ УСТАВНОГ СУДА КАО ПОСЕБНОГ ОРГАНА ЗА ЗАШТИТУ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ

Појава и развитак уставног суда као органа који штити уставност и законитост нужно намеће и питање његове оправданости или, боље рећи, његовог места у систему заштите уставности и односа према другим институцијама и органима који врше ту контролну функцију. С обзиром да је ова контрола уставности развијена и разноврсна по свом механизму и органима, треба рећи нешто и о томе да ли је потребно и корисно да уз њу (постојеће механизме и системе) постоји још један орган или институција која се бави овим послом. То би могло да значи да се постојећи механизми заштите уставности нису показали као добри и ефикасни у пракси и да зато треба наћи неко боље решење или институцију која би превазишла и надмашила ове претходне. Не улазећи у расправу о томе да ли ову контролу уставности боље врше једни или други органи, треба констатовати да је уставни суд с правом нашао своје место у систему заштите уставности и законитости и да је добро да постоји једно овакво тело, одвојено и независно и од законодавне власти али и извршне власти, па и самих судова. Уставни суд је првенствено настао да штити устав и уставом гарантована права грађана од повреда које им наносе државни органи, при чему не сме да се изгуби из вида да и законодавно тело може да повреди уставни поредак (и устав)²¹ па је онда и значај оваквог посебног и независног органа утолико и већи. Уз то, уставни суд добија и неке друге послове и надлежности које не обављају други органи, при чему не сме да се одведе на „споредни колосек“ и одвоји од своје најважније функције због које је и настао – заштите устава и закона, као и права и слобода грађана. Имајући у виду да је уставни суд специјализован само за вршење ове функције контроле уставности и законитости, логично је и да се очекује да он пружа најбоље могућности да се његова организација и поступак рада ускладе са самом овом функцијом контроле уставности.²² Уз то, и сам ауторитет органа који врши ову функцију свакако је већи ако се он специјализује само за те послове и искључиво их он врши, а не узгредно уз своје

²¹ Војислав Коштуница, Теорија и пракса Југословенског уставног судства, магистарски рад, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1969. год. Стр. 12.

²² Проф. др Милутин Срдиф, Правна заштита пред уставним судом, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1993. год. Стр. 20.

основне послове као што то чини законодавно тело или редовни судови. При том, уставни суд нема и не сме да има амбиције да постане нека нова (четврта) власт, поред већ постојећих, или чак и да им буде надређена, већ мора искључиво да се ограничи само на оцену уставности и законитости. А то опет значи да уставни суд не сме да задира у законодавство и стварање права нити у вођење некакве текуће политике, што би га одвело у сферу извршне власти и деловања њених органа. Овај суд је, истина, најближи редовном суду по свом начину рада и доношења одлука, али су њихове функције ипак различите, не смеју да се мешају јер редовни судови доносе акте (одлуке) који се тичу само странака у спору, док су одлуке уставних суда шире и делују *erga omnes*, с тим да могу имати и шири политички значај.²³

1. НАДЛЕЖНОСТ (ФУНКЦИЈЕ) УСТАВНОГ СУДА

Уставни судови су органи који су позвани да решавају различите уставне спорове, а то су спорови који су везани за устав и његову примену. Међу тим споровима се издвајају они најважнији који се односе на нормативну контролу и којима се цени уставност и законитост нормативних аката једне земље, с тим да уставни судови врше и друге функције које су специфичне за одређене земље. При томе се посебно издваја и истиче Уставни суд Немачке као узор уставног судства и као орган са широким (најширим) надлежностима, односно функцијама. Но углавном сви уставни судови имају мање-више сличне функције, и то следеће:

а) Нормативна контрола

Уставни судови на првом месту врше ову нормативну контролу и оцењују уставност и законитост нормативних аката и старају се о њиховом довођењу у склад са правним поретком.²⁴

Овој нормативној контроли најпре подлежу закони, али и нижи правни акти (подзаконске снаге), што опет значи да акти који имају снагу устава не би требало да буду предмет ове контроле, што је и логично јер немају испред себе један виши акт према коме би се усклађивали. Но, изузетно, и такви акти могу бити подвргнути уставносудској контроли, као рецимо у Аустрији где Уставни суд цени и незаконитост међународних

²³ Павле Николић, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997. год. стр. 370.

²⁴ Др Томислав Вељковић, Поступак пред уставним судовима, предузеће Драган Срнић, Шабац, Правно-економски центар, Београд, 1990. год. стр. 100.

уговора а они се (и по оцени самог Келзена) сматрају „непосредно уставним“ државним актима.²⁵ Што се тиче закона, сви они без разлике подлежу овој контроли а у федерацији тој контроли подлежу и закони федералних јединица који морају да буду у сагласности са федералним (савезним) законима. Но, како се специфичност федерације огледа у супрематичији федералног поретка над поретком федералних јединица, односно надмоћности савезног устава над уставима федералних јединица, то неке федерације (као рецимо аустријска или немачка, али и ова наша последња, трећа југословенска)²⁶ познају и контролу уставности која се односи на уставе федералних јединица који морају да буду у сагласности са федералним (савезним) уставом. Када уставни суд оцени да је један правни акт несагласан са уставом или законом, он га елиминира из правног поретка, при чему код неуставног закона та елиминација значи само констатацију (неуставности), док код других прописа и аката значи касацију или њихово поништавање.²⁷ Код неуставних закона уставни суд не иде одмах на доношење касаторних одлука, него по правилу оставља доносиоцу акта одређени рок у коме овај треба да отклони његову неуставност. На самом доносиоцу акта је да га исправи и усклади са уставом и законом и он то може да учини или не, с тим да, ако то учини (што је боље решење), онда су исте последице као да је то учинио и један спољни орган какав је уставни суд.²⁸ Но када одлука уставног суда има касаторно дејство, она је општа и делује према свима (*erga omnes*) па се њом поништава или укида један акт и елиминира из правног поретка.

б) Органски спорови или решавање сукоба надлежности

Ово су спорови у којима уставни суд решава сукобе надлежности између државних органа, а најчешће судова и управе. Суштина овог спора је да се утврди ко је од два (или више) органа у конкретном случају надлежан за решавање неког питања. Ово је пре свега спор између две стране

²⁵ Мр Оливера Вучић, Аустријско-уставно судство чувар федерације и устава, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1995. год. стр. 201.

²⁶ Видети: чл. 124. Устава Савезне Републике Југославије: Службени лист СРЈ, бр. 1. од 27. априла 1992. год.

²⁷ Вујашковић М. Никола, Врсте и дејство одлука уставних судова, саопштење са научног скупа: „Улога и место уставног судства у друштвено-политичком систему, објављено у зборнику радова, Београд, 1986. год. стр. 109.

²⁸ Богићевић Љубица, Решење о одређивању рока за отклањање несагласности прописа или општег акта са уставом и законом, саопштење са научног скупа: „Улога и место уставног судства у друштвено политичком систему, објављено у Зборнику радова, Београд, 1986. год. стр. 78.

које имају посебан правни интерес у њему па се и појављују као предлагач и противник предлагача (у том спору). Овај спор може да се појави у смислу позитивног сукоба надлежности, када два или више органа претендују да добију надлежност у решавању неког питања или случаја, а може и да се појави и као негативан сукоб надлежности, када и једни и други (или трећи) одбијају надлежност у једној ствари. Одлука уставног суда у овом сукобу надлежности одређује који ће орган наставити или преузети решавање неког питања, вршење одређених послова или доношење закона и административног акта.

Посебну врсту спорова око надлежности представљају они који се појављују у федерацији, и то између федералних органа и органа федералних јединица. Ови спорови произилазе из чињенице да у свакој федерацији постоји савезна (федерална) власт и власт федералних јединица а тиме и могућност сукоба око поделе надлежности између њих. Уставни суд се ту појављује као орган и ауторитет који треба да каже која је од власти у спору надлежна – савезна или посебне (федералних јединица). Шта више, и сам Уставни суд Аустрије је имао првенствен задатак да штити федерални поредак, буде његов гарант и чувар, што је определило и сам његов настанак.²⁹

в) Изборни спорови

Важну функцију уставних судова чини и њихово одлучивање о регуларности избора, и то како парламентарних, тако и председничких. Ту се они изјашњавају о законитости избора – стицања мандата (или функције) или његовог престанка. Ова заштита изборног права није иста у свим уставним системима, негде је шира, а негде ужа, с тим да се посебно истиче она коју пружа аустријски Уставни суд. Тако Уставни суд Аустрије решава по жалбама на неправилан избор председника Републике, по жалбама на изборе за Савезно веће парламента, по жалбама на изборе за Национално веће парламента, по жалбама за изборе за земаљске скупштине, као и по жалбама на одлуке наведених скупштина о престанку мандата неког њиховог члана и др. док Савезни уставни суд Немачке решава о приговорима против ваљаности избора посланика Бундестага, односно о приговорима против одлуке Бундестага о стицању (верификацији) и прес-

²⁹ Видети: Мр Оливера Вучић, Аустријско уставно судство чувар федерације и устава, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1995. год.

танку мандата посланика у овом дому.³⁰ У Француској о овим споровима одлучује Уставни савет који се стара о правилности спровођења избора председника Републике (разматра приговоре на избор и проглашава резултате гласања за председника Републике) и одлучује о споровима у случају оспоравања правилности избора посланика и сенатора.³¹ И Уставни суд Србије (као и онај из претходне Југославије) такође има надлежност у овим споровима, с тим да та његова надлежност није примарна и искључива јер у том поступку заштите изборног права учествују и органи управе и редовни судови, тако да је (Уставом) предвиђено да Уставни суд Републике Србије одлучује само о оним изборним споровима који нису у надлежности судова и других државних органа.³²

г) Суђење по оптужби против високих државних функционера

У овом случају уставни судови се изјашњавају о кривичној одговорности највиших државних функционера због повреда устава, закона, велеиздаје или других тешких кривичних дела и тада практично иступају као једна врста кривичног суда. Осим земаља (Аустрије, Немачке и др.) где уставни суд одлучује о одговорности високих државних функционера, има и оних других, које за то не предвиђају надлежност уставног суда, него надлежност парламента или посебног суда као, рецимо, Високог суда правде у Француској (по Уставу од 1958.)

д) Одлучивање о забрани рада политичких странака

Уставни судови неких земаља цене и уставност рада политичких странака и у том смислу могу да одлуче да забране рад оних странака које иступају противуставно. Свакако да под удар оваквих одлука уставних судова долазе реакционарне (профашистичке и остале) странке које подривају уставни и демократски поредак једне земље, што није случај са оним другим – напредним и демократским - које делују у складу са прокламованим принципима и вредностима демократског друштва. О забрани рада

³⁰ Др Боса Ненадић – Изборни спорови у надлежности уставног суда, реферат са научног скупа: „Уставно питање у Србији“, одржан у Нишу, 20-21 маја 2004. год. и објављен у Зборнику радова, стр. 268-269.

³¹ Видети: чл. 58-59 Устава Француске Републике из 1958. год. објављен у књизи др Миодрага Јовичића, Велики уставни системи елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. год.

³² Видети: члан 115. Устава Републике Србије, из 1990. год.

једне политичке странке Уставни суд Немачке одлучује или на предлог Бундестага или Бундесрата или Савезне владе (али и покрајинских влада). У немачкој пракси је било таквих случајева изрицања забране политичког деловања странака као нпр. 1955. год. када је забрањен рад Национал – социјалистичке (нацистичке) као и крајње леве, Комунистичке партије Немачке.³³ И код нас у Србији Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке (или друге политичке организације) и то онда када се злоупотреби слобода политичког удруживања и деловање странке усмери на насилно рушење уставног поретка, нарушавање територијалне целокупности Републике, кршење зајамчених слобода и права грађана, као и изазивање и подстицање националне, расне и верске нетрпељивости и мржње.³⁴

ђ) Одлучивање у споровима поводом повреде основних права и слобода грађана (уставна жалба)

Важна и осетљива функција уставног суда је и да решава спорове поводом повреде права и слобода грађана. Она произилази из саме суштине устава као акта који гарантује и штити та права и који не признаје никакве друге интересе који би били виши и изнад поштовања људских права и слобода. Устави су и донети као акти слобода и права и као такви прокламују бројна и разноврсна права и слободе, разрађују њихову садржину и предвиђају гаранције за њихово остваривање. То значи да се та права и слободе непосредно примењују на основу устава и да уживају најјачу заштиту. Но и уз све то, треба имати у виду да устав није свемоћан нити у њему може све до краја да буде речено и разрађено. И закони имају свог удела у остваривању прокламованих права и слобода, њиховој разради и примени, а тиме и могућност да повређују та права и слободе, као што ту повреду могу да изазову и појединачни акти и радње управне па и судске власти. Ову функцију немају уставни судови неких земаља, док је код других (Аустрије, Немачке, Шпаније итд.) развијена, али је свакако проблематична јер отвара проблем односа уставних и редовних, односно управних судова.³⁵ Тамо где је врши, уставни суд поступа по жалбама грађана (а негде и правних лица) и одлучује да ли је било или не повреде права и слобода. Ако суд уважи жалбу и нађе да је учињена повреда права, онда ставља ван снаге управни или судски акт или закон

³³ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен Ниш, 2003. год. стр. 412.

³⁴ Видети: члан 44. Устава Републике Србије из 1990. год.

³⁵ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен Ниш, 2003. год. стр. 409.

проглашава ништавим.³⁶ Ова заштита (слобода и права) коју пружа уставни суд може да буде ужа и ограничена само на испитивање појединачних аката или радњи управне власти којима се повређују права и слободе или може бити и шира, потпунија (општа) и да обухвата оспоравање и побијање свих аката власти – законодавне (законе) али и појединачне управне па и судске акте, с тим да се њом санкционишу и контролишу и акти пропуштања власти (недоношење поменутих аката) уколико и они повређују права и слободе. Најпотпунија заштита слобода и права грађана (и правних лица) по уставној жалби је предвиђена у Немачкој и односи се на све акте власти који вређају људска права и слободе, док је у другим земљама она ужа и ограничена на контролу управних аката и радњи. Негде је и споредна и помоћна, као на пример код нас, у Србији, и пружа се онда ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за заштиту људских или мањинских права.³⁷

Поред таксативно наведених функција, уставни судови врше и још неке друге, мање значајне (саветодавне) функције, каква је, рецимо, давање мишљења о одређеним питањима или тумачење устава, спорне норме, с тим да оно (тумачење) тада има обавезујући карактер. Негде уставни суд, као рецимо у Аустрији, решава и о имовинскоправним захтевима према Савезу, покрајинама, срезovima или општинама, уколико те захтеве не решава редовно судство или управни органи.³⁸

2. ИЗБОР И САСТАВ УСТАВНИХ СУДОВА

У погледу организације (избора, састава, мандата и сл.) уставних судова, постоје разлике које се уочавају упоредним прегледом и анализом ове институције од земље до земље и ту упоредна пракса познаје различита решења. Пре свега разлике постоје у броју судија уставних судова и крећу се од шеснаест, у Немачкој до три судије, на Кипру. Осим тога, ове судије се и различито бирају јер их негде бира парламент, а негде их именује и шеф државе или их бирају судови.³⁹ И у погледу дужине мандата судија, има разлика (различитих решења) јер им је негде тај мандат дужи, а негде краћи, с тим да су негде ове судије и сталне (Аустрији, Турској

³⁶ Ибид, стр. 411.

³⁷ Видети: члан 170. Устава Републике Србије од 2006. године

³⁸ Мр Оливера Вучић, Аустријско уставно судство чувар федерације и устава, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1995. год. стр. 215.

³⁹ Крсто Бобот, Устројство уставних судова, компаративна анализа, семинарски рад, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 1994. год. стр. 11-12

или код нас, по ранијем Уставу Републике Србије од 1990. године⁴⁰). Специфичности у организацији уставних судова најбоље се виде приликом упоредног прегледа ове институције у појединим земљама.

Свакако да се на првом месту издваја аустријски Уставни суд као најважнији и најстарији. Њега чини четрнаест судија (и шест заменика чланова) и то: председник, потпредседник, дванаест чланова судија и шест њихових заменика, с тим да председника, потпредседника и шест чланова судија, као и три њихова заменика поставља председник Републике на предлог Савезне владе, док преосталих шест судија и три заменика судија председник Републике поставља на предлог Националног и Савезног већа парламента (три судије и једног заменика поставља на предлог Савезног већа а три преостале судије и два заменика на предлог Националног већа).⁴¹ Ове аустријске судије, односно њихови кандидати предлажу се из редова истакнутих судија, службеника управе, универзитетских професора и угледних правних стручњака и њихов мандат је неограничен, с тим да постоји само горња старосна граница до које се може вршити ова функција, а то је до напуњених седамдесет година живота.⁴²

Уставни суд Немачке се разликује од овог аустријског и по броју чланова, али и по начину њиховог избора и мандату. Овај Суд у Немачкој има шеснаест чланова од којих (почев од 1963. год.) оба већа Савезног парламента – Бундестаг и Бундесрат - бирају по осам судија, с тим да тај избор проглашава председник Републике.⁴³ Кандидате за судије предлажу све партијске групе и фракције у парламенту, као и Савезна влада али и земаљске владе, с тим да им је мандат различит јер се од по осам судија у сваком већу (сенату) суда по три бирају до краја службе (навршених седамдесет осам година живота), док се по пет преосталих судија бира на осам година и то су тзв. временске судије.⁴⁴

У Италији Уставни суд има петнаест чланова, и то пет изабраних из редова судства (Врховног суда и Врховног управног суда), пет од стране Парламента (на заједничкој седници оба дома) и пет које именује пред-

⁴⁰ Видети: чл. 126. Устава Републике Србије из 1990. год.

⁴¹ Мр Оливера Вучић, Аустријско уставно судство чувар федерације и устава, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1995. год. стр. 171-172.

⁴² Димитрије Кулић, Уставно судство у свету, Универзитет у Нишу, Ниш, 1969. год. стр. 45.

⁴³ Ибид, стр. 74.

⁴⁴ Ибид, стр. 99.

седник Републике по својој иницијативи, с тим да им је мандат ограничен на време од дванаест година.⁴⁵

У Француској Уставни савет има девет чланова које именују на време од девет година и то: председник Републике (три члана), председник Националне скупштине (три члана) и председник Сената (такође три члана).⁴⁶

III ПОСТУПАК ПРЕД УСТАВНИМ СУДОВИМА

Уставни судови свуда у свету (па и код нас) су органи који решавају спорове у вези уставности и законитости. То нису нека помоћна, саветодавна тела која констатују повреде права и предлажу доношење одлука или предузимање одговарајућих мера. Уставни судови су посебна врста судова који врше и посебну судску (уставносудску) контролу уставности и законитости и они као такви поступају и у једном посебном уставносудском поступку који, се иако је у основи судски, ипак разликује од оног поступка који примењују редовни судови.

Овај поступак (у коме решава уставни суд) спроводи се по посебним правилима и, као и сваки други (судски) поступак, мора да поштује и одређена судска начела као рецимо: начело материјалне истине, економичности поступка, истражно и расправно начело, начело диспозиције и официозности и др.⁴⁷ Као и у сваком поступку, тако се и у овом пред уставним судом предузимају одређене процесне радње, почев од покретања самог поступка па преко његових осталих фаза – претходног и главног (доказног) тока или расправе, све до одлучивања и доношења одлука.

1. ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ

Да би уставни суд остваривао своје функције (а пре свега ону основну, нормативну контролу), мора да се, сликовито речено, стави у покрет или да се пред њим покрене поступак, а то пре свега изискује да се одреди ко све може да покрене тај поступак. Уставни суд у принципу поступа по предлогу овлашћених предлагача, а може и по службеној дужнос-

⁴⁵ Ибид, стр. 78-79

⁴⁶ Видети: члан 56-63 Устава Француске Републике од 1958. године објављен у књизи Миодрага Јовичића, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984. год.

⁴⁷ Вељковић Томислав, Поступак пред уставним судовима у СФРЈ, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 1988. год. стр. 86. па даље 175-182.

ти (*ex officio*), с тим да то покретање спора пред уставним судом зависи пре свега од карактера самог спора, односно да ли је у питању непосредан или посредан спор.⁴⁸ Када се ради о непосредном (апстрактном) спору, његово покретање је у надлежности државних органа мада и ту постоји тенденција да се увећавају и могућности грађанина да покрене механизам уставносудске заштите а пре свега контролу уставности закона.⁴⁹ По правилу би требало да постоји шири круг овлашћених предлагача за покретање поступка контроле уставности и законитости пред уставним судом јер ако је њихов круг ужи, онда се и сама контрола сужава и ограничава. Но, све земље у том погледу немају исти став па тако упоредна пракса показује различита решења од земље до земље (од једног до другог уставног суда), при чему се углавном издваја неколико карактеристичних модела (и земаља) уставних судова у погледу покретања поступка пред њима.

Тако су у Аустрији (по Уставу од 1920. год) поступак пред њеним Уставним судом могли да покрену само државни органи, савезна и земаљске владе, да би Уставном ревизијом од 1929. год. ово право покретања спора припало и највишим савезним судовима: Врховном суду и Управном суду (у почетку само ако се питање уставности закона постави у току решавања конкретног спора)⁵⁰ а од 1975. год. ови судови су могли да покрећу тзв. апстрактну контролу уставности, независну од конкретног спора. Поред државних органа и највиших судова, и грађани могу изузетно да покрену поступак пред аустријски Уставним судом и то путем уставне жалбе коју подносе против закона или подзаконског акта за који сматрају да им повређује уставна права.⁵¹

У Немачкој поступак нормативне контроле пред Савезним уставним судом могу да покрену сви судови када у поступку решавања конкретног спора посумњају у уставност (и законитост) нормативног акта по коме решавају тај спор, а право на покретање овог поступка имају и Савезна влада, земаљске владе и 1/3 чланова Бундестага (доњег дома Савезног парламента), с тим да они овај поступак могу да покрену независно од решавања конкретног спора, што значи да покрећу апстрактну контролу уставности нормативних аката.⁵² Поред наведених предлагача, то право на покретање поступка за оцену уставности закона припада и немачким гра-

⁴⁸ Др Томислав Вељковић, Поступак пред уставним судовима, предузеће Драган Срњић, Шабац, Правно-економски центар, Београд, 1990. год. стр. 115.

⁴⁹ Драган М. Стојановић, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003. год. стр. 416-417.

⁵⁰ Др Томислав Вељковић, Поступак пред уставним судовима, предузеће Драган Срњић, Шабац, Правно – економски центар, Београд, 1990. год. стр. 106-107

⁵¹ Ибид, стр. 107.

⁵² Ибид, стр. 107.

ђанима, и то у облику уставне тужбе уколико сматрају да су им таквим неуставним (или незаконитим) актима повређена основна права и исцрпене све друге правне могућности њихове заштите.⁵³

У Италији поступак за контролу уставности и законитости нормативних аката могу да покрену судови свих степена уколико се питање уставности појави приликом решавања конкретног спора. Даље, то право припада и државним органима у облику апстрактне контроле и њен предмет су закони региона или провинција (који се оспоравају) или то право имају и сами региони у вези са законом државе или других региона (који се оспоравају). Изузетно се и грађанима признаје то право да покрену поступак контроле уставности закона, као и самом Уставном суду који то ради по својој иницијативи.⁵⁴ Код нас у Србији је такође предвиђен шири круг овлашћених предлагача за покретање поступка пред Уставним судом, и то су државни органи, органи аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе као и народни посланици у поступку за оцену уставности или законитости и они се разликују од такозваних иницијатора по чијој иницијативи сам Уставни суд може када има основа својим решењем да покрене поступак.⁵⁵

2. ТОК ПОСТУПКА ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ

Код свих уставних судова разликују се две фазе у њиховом поступку: претходни поступак и главни поступак у коме се врши разматрање и одлучивање.

Овај претходни поступак, само име каже, бави се неким претходним питањима од којих зависи вођење главног поступка а то је решавање о процесним претпоставкама (али и сметњама) за вођење поступка пред уставним судом. У овом претходном поступку уставни суд се бави пре свега оном почетном и најважнијом процесном радњом везаном за покретање поступка и испитује да ли постоји ваљан предлог или, ако је у питању иницијатива, да ли ће да је прихвати или одбаца ако сматра да нема основа за покретање и вођење поступка. Ова фаза поступка је у рукама судије појединца или, тачније, судије известиоца који врши те претходне радње и испитује да ли постоје процесне претпоставке и услови за вођење поступка, као што предузима и друге мере да би се добили потребни

⁵³ Ибид, стр. 108.

⁵⁴ Ибид, стр. 108.

⁵⁵ Видети: члан 29. и 53. Закона о Уставном суду „Сл. гласник РС“ бр. 109/2007

подаци за одлучивање од стране уставног суда.⁵⁶ У току овог претходног поступка, судија известилац тражи и потребна обавештења и податке од подносиоца предлога, уставне жалбе или иницијативе као и од других учесника (државних органа и правних лица) у поступку, укључујући и прибављање стручних мишљења у вези спорних питања у предмету, као и што у целини прикупља све друге материјалне доказе потребне за рад и одлучивање суда.⁵⁷ Такође, судија известилац може од овлашћеног предлагача или подносиоца иницијативе да тражи и допунска обавештења и разјашњења потребна за покретање и даље вођење поступка. На основу активности судије известиоца, у претходном поступку се долази до чињеница битних за само вођење поступка, и то пре свега оних преко којих се проверава и утврђује да ли су предлози или иницијативе разумљиви, да ли су достављени сви потребни прилози као и обавештења и документа, као и да ли је сам уставни суд надлежан да одлучује о поднетом предлогу или иницијативи.⁵⁸

Ако се у претходном поступку утврди да не постоје потребни услови за вођење поступка (да су предлог или иницијатива неблаговремени или да не садрже потребне прилоге или да у остављеном року нису отклоњени сви недостаци који су назначени од суда или да суд није надлежан да одлучује у предмету и др.), онда ће уставни суд да одбаци предлог или иницијативу. Уколико пак уставни суд утврди да ти услови за вођење поступка постоје, онда се тај поступак наставља и прелази се у његову следећу фазу или главни поступак. Дакле, овај претходни поступак је важан јер од њега зависи да ли ће се поступак наставити и даље водити. Он такође и олакшава сам рад суда јер му припрема и комплетира предмет за главни поступак, где се коначно расправља и одлучује о предмету.

Када је окончан претходни поступак и утврђено да уставни суд може да одлучује о предмету спора, прелази се на главни поступак и фазу јавне расправе. Ова јавна расправа се одвија на седници уставног суда; њу заказује, отвара и њоме руководи председник суда и то је главни и најважнији део поступка пред уставним судом. Пошто констатује ко све присуствује јавној расправи на седници суда, председник уставног суда прво позива судију известиоца да изложи стање ствари у предмету. Судија известилац то чини тако што образлаже захтев предлагача или подносиоца иницијативе, износи све утврђене доказе у претходном поступку

⁵⁶ Проф. др Милутин Срдић и Ђорђе Ђурковић, Савезни уставни суд и заштита уставности и законитости, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1996. стр. 81.

⁵⁷ Ибид, стр. 81-82

⁵⁸ Вељковић Томислав, Поступак пред уставним судовима у СФРЈ, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 1988. стр. 116.

као и одговор доносиоца спорног акта и у целини излаже чињенично стање о предмету, да би након њега председник суда позвао и остале учеснике у поступку да изнесу своје погледе, мишљења, предлоге и оцене изведених доказа у претходном поступку.⁵⁹

У самом поступку, на јавној расправи, судије могу да постављају питања и траже разјашњења од учесника о спорним питањима која су предмет расправе. До окончања поступка уставни суд може и да обустави извршење појединачног акта или радње предузете на основу општег акта чија се уставност или законитост оспорава уколико би њиховим извршавањем могле да наступе неотклоњиве штетне последице.⁶⁰ Поред обустављања извршења ових аката и радњи, уставни суд може и пре доношења одлуке да застане са поступком и да могућност доносиоцу општег акта да у одређеном року отклони уочене неуставности и незаконитости или да уколико то овај не учини, настави поступак.⁶¹

Након одржане јавне расправе, уставни суд доноси своју одлуку на нејавној седници и она (одлука) се по правилу доноси већином гласова судија који су учествовали у гласању мада могу да се примене и другачија решења и негде тражи чак и посебна (квалификована) већина.

IV ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА

Уставни суд је орган који решава, одлучује, а не саветује или само даје мишљење о нечему или износи необавезне констатације о питањима и проблемима којима се бави. То значи да он доноси одлуке (пресуде) и друге обавезујуће акте и они чине завршну радњу или окончање процеса који се води пред њим (судом). Ова одлука уставног суда је општи појам и означава акте различите врсте које он доноси и који се односе на предмет или уставни спор који се пред њим (судом) решава. Одлука уставног суда је важна јер без ње не би био решен спор, остало би нејасно да ли је нешто уставно (законито) или не, што би компромитовало правну државу и осујетило је. Непостојање (недоношење) одлуке суда би такође изазвало или задржало конфликтну правну (неправну) ситуацију између супротстављених странака које би наставиле да се понашају самовољно и субјективно, а не према објективним правилима које изискује правно уређена држава.

⁵⁹ Ибид, стр. 117.

⁶⁰ Видети: члан 60. Закона о Уставном суду „Сл. гласник РС“ бр. 109/2007

⁶¹ Видети: члан 55. Закона о Уставном суду „Сл. гласник РС“ бр. 109/2007

1. ВРСТЕ ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА

Као што је речено, одлука је завршна и кључна радња у поступку пред уставним судом и њоме се мериторно одлучује о уставном спору. Ове одлуке уставног суда су различите, с тим да се сам појам одлуке може одредити у ужем и ширем смислу, при чему би у ужем смислу одлука представљала одређену врсту акта који доноси уставни суд, док би у ширем смислу то био општи појам за различите акте уставног суда као што су нпр. решења, предлози, закључци, наредбе или мишљења.⁶² С обзиром да уставни суд доноси одлуке са различитом садржином, то се у теорији и пракси уочавају и различите врсте ових одлука или се оне деле, разврставају према различитим критеријумима.

Тако се према врсти спора који се решава пред уставним судом разликују одлуке којима се врши нормативна контрола (испитује уставност и законитост аката), одлучује о споровима између друштвено-политичких заједница, решавају сукоби надлежности између појединих органа и др, а према облику и начину доношења разликују се одлуке, решења, закључци и мишљења. Према њиховој природи и дејству, прави се разлика између одлука констатације (којима се утврђује да је акт неуставан и одбија његова примена у конкретном случају, док и даље остаје на снази) и одлука касације којима се укидају и поништавају неуставни и незаконити акти.⁶³ Посебну врсту одлука уставног суда чине интерпретативне одлуке којима се тумаче прописи, а пре свега најважнији акт сваке земље, устав, и изналази изворна воља његовог ствараоца. На овај начин уставни суд примењује право руководећи се једним интерпретативним правилом (*lex superior*) по коме виши пропис има предност над оним нижим и да у сукобу једних и других предност треба дати оном вишем, што значи и да у сукобу устава са законом првенство ужива устав као највиши правни акт.⁶⁴ И саме ове интерпретативне одлуке се разликују међу собом по тумачењима која дају па се тако издвајају: неутрализујуће интерпретативне одлуке (које лишавају спорне законске одредбе правног дејства), конструктивне интерпретативне одлуке (које дописују закону одређене одредбе са којима добија другачији смисао како би се ускладио са уставом) и упу-

⁶² Др Вида Чок, Врсте и дејство одлука уставних судова, Институт за упоредно право, Београд, 1972. год. стр. 13.

⁶³ Вељковић Томислав, Поступак пред уставним судовима у СФРЈ докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 1988. год. стр. 125-127.

⁶⁴ Танасије Маринковић, Интерпретативне одлуке уставних судова, реферат са научног скупа: „У сусрет новом уставу“, одржаног у Уставном суду Србије, а објављеном у Зборнику радова, Београд, 2004. год. стр. 243-244

ћујуће интерпретативне одлуке (које дефинишу или прецизирају начине примене закона како би се усагласио са уставом).⁶⁵ За све одлуке уставних судова може да се каже да су по својој природи обавезне, коначне и извршне, што значи да се за њихово извршење старају посебни државни органи, најчешће извршни органи или владе.

2. ДЕЈСТВО ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА

Уставни суд доноси одлуке које производе различито дејство или имају различите правне последице па и домете, при чему су (како је речено) обавезне и коначне и против њих се не може изјавити жалба другом државном органу. Тако се најпре прави разлика између одлука по томе да ли важе (и изазивају последице) само за конкретни спор на коме се примењује неуставни акт или независно од њега, па имамо с једне стране одлуке којима се констатује неуставност закона или другог акта који се примењује на конкретни спор, а с друге стране одлуке којима се врши касирање – укидање и поништавање неуставних (незаконитих) општих и појединачних аката независно од конкретног спора. Ова прва ситуација у погледу дејства одлуке уставног суда среће се код посредног испитивања уставности закона који треба применити на решење конкретног спора и ту одлука суда само констатује да је поменути закон неуставан и да га не треба применити на конкретни случај (спор) док сам закон и даље важи и орган који га је донео не мора да га мења.⁶⁶ Овакве одлуке се по правилу доносе у систему контроле уставности коју врше редовни судови мада и уставни суд може да донесе такву одлуку у систему апстрактне (непосредне) контроле уставности закона. Она се тада ограничава само на констатацију неуставности једног закона, без његовог стављања ван снаге.⁶⁷ У систему апстрактне или непосредне контроле уставности, одлуке уставних судова су јаче по дејству, не своде се на констатацију неуставности једног акта, него се њима врши поништавање неуставних или незаконитих општих и појединачних аката, њихово стављање ван снаге, тако да не важе према свима, за све. Овакво дејство одлука уставних судова је повезано са самим учесницима у поступку пред судовима или, боље рећи, једне од тих одлука делују само према странкама у спору (*inter partes*), а друге делују према свима (*erga omnes*), дакле и трећим лицима која нису

⁶⁵ Ибид, стр. 248.

⁶⁶ Др Вида Чок, Врсте и дејство одлука уставних судова, Институт за упоредно право, Београд, 1972. год. стр. 47-48.

⁶⁷ Ибид, стр. 49.

учесник у поступку. У погледу свог дејства, одлуке уставних судова (пре свега оне које акте стављају ван снаге) се разликују и према обиму поништавања или, како се то каже, касирања општег акта па је могуће да се одлуком уставног суда поништи цео закон или други пропис или само један његов део (поједине одредбе), при чему сам суд има слободу да цени да ли ће један акт потпуно или делимично да касира, имајући у виду оно што је најбоље у датој ситуацији.⁶⁸ При томе, проблем делимичног касирања једног акта је у томе што је тешко поделити такав акт на део који је уставан (законит) и на онај који није (и који се поништава). Наиме, сваки акт представља једну правнолoгичку и језичку целину, повезани смисао својих делова који се не могу одвајати и делити на независне делове који имају различито или супротстављено значење.

За одлуке које доноси уставни суд важно је утврдити и почетак њиховог дејства или од када, ког момента почињу да изазивају последице. Према овом временском дејству одлука, могуће су две различите ситуације: прва, да одлука уставног суда важи, отпочне да делује од момента стављања ван снаге спорног акта или од момента њеног објављивања па надаље, и то би било тзв. дејство *ex nunc*; и друга, да одлука важи и примењује се и на правне односе (засноване на неуставном акту) настале пре доношења касаторне одлуке и то би било тзв. дејство *ex tunc*. Које ће од ова два решења бити примењено, зависи од врсте акта који се касира, какво дејство производи касирање закона или другог прописа на акте који се на њима заснивају, како се одражава једно или друго правило о дејству одлука на заштиту права и интереса грађана и у којој се мери ова правила доследно спроводе и каква су одступања од њих.⁶⁹ При томе се полази од најједноставније ситуације да би одлука уставног суда требало да делује *ex nunc* онда када се њоме укида неки акт, а да делује *ex tunc* онда када се њоме поништава или анулира неки акт.⁷⁰ У прилог деловања одлука уставног суда од њиховог објављивања па на даље, истиче се аргумент да то одговара правној сигурности и јача ауторитет закона, док се повратно деловање одлука уставног суда оправдава разлозима правичности која налаже да се неуставан закон третира као такав и пре доношења одлуке суда и да треба подједнако да се штите интереси свих грађана који су погођени применом неуставног закона или другог прописа.⁷¹ Примена једног или другог решења у погледу деловања одлука уставног суда зависи и од

⁶⁸ Ибид, стр. 79.

⁶⁹ Ибид, стр. 63.

⁷⁰ Ибид, стр. 63.

⁷¹ Ибид, стр. 64.

усвојеног система нормативне контроле аката. У систему децентрализоване контроле уставности коју врше редовни судови одлуком се констатује да је закон (или његов део) ништав јер је супротан уставу и та констатација неуставности има ретроактивно или повратно дејство, што значи да се узима да је такав закон ништав од свог доношења.⁷² У систему централизоване контроле уставности коју врше уставни судови ситуација је сасвим другачија и ту се полази од принципа да закон (или неки његов део) није ништав од свог доношења, дакле да је важио и важи све до доношења одлуке уставног суда која укида важење таквог закона и такав закон више не важи, али тек од објављивања такве одлуке па надаље или убудуће.⁷³ Од овог правила да одлука уставног суда укида важење неуставног закона од момента њеног доношења, односно објављивања, па на даље, у неким земљама има и изузетака.

Тако у Аустрији (по Уставној реформи од 1929. год) Уставни суд може својој одлуци да да ретроактивно дејство уколико је поступак оцене уставности закона покренуо Управни или Врховни суд земље⁷⁴ а такав изузетак познаје и италијанска уставносудска пракса у вези кривичних пресуда изречених раније на бази спорног (а касније касираног) закона и то тако да се извршење пресуде донете по оваквом закону обуставља а такође престају и све њене кривичне последице.⁷⁵

У УСТАВНИ СУД У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Уставно судство представља важну, али не и довољно уважавану, функцију и институцију у уставном систему наше земље, некада (у бившим Југославијама) а и данас, и иза себе је оставило и развило релативно дугу и богату судску и политичку праксу. У социјалистичкој Југославији (а и Србији у оквиру ње) уставни суд се појављује као посебан и самосталан орган 1963. год. доношењем Устава СФРЈ. Југославија је била прва социјалистичка земља која је увела судску контролу уставности у облику посебног судског органа какав је уставни суд. Иако га је прва увела, та бивша социјалистичка Југославија није успела и да га прослави, што би се можда очекивало јер сам социјалистички (комунистички) режим није био спојив са владавином права и поштовањем уставности и законитости. Тек са падом социјализма, у постсоцијалистичкој епохи Југославије (и Србије)

⁷² Драган М. Стојановић, Уставно право, књига, II Свен, Ниш, 2003. стр. 422-423.

⁷³ Ибид, стр. 423.

⁷⁴ Ибид, стр. 423

⁷⁵ Др Вида Чок, Врсте и дејство одлука уставних судова, Институт за упоредно право, Београд, 1972. год. стр. 68.

створени су услови да уставни суд добије потребан ауторитет и постане важна уставна институција. То би се и догодило да Југославију и Србију није снашло зло у виду једног популистичког режима и новог лидера, Слободана Милошевића, који га је предводио и који је прижељкивао (па и све чинио) да помути славу великог комунистичког узора какав је био Тито на кога се у много чему угледао и копирао га.

1. ИЗБОР, САСТАВ И НАДЛЕЖНОСТ УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПО УСТАВУ ОД 2006.

Уставни суд Републике Србије (под постсоцијалистичким уставима од 1990. и 2006. год) је наследник оног претходног социјалистичког уставног суда и између њих има сличности у организацији (саставу), положају, избору, надлежности и начину рада. Уставни суд у Србији је и данас институција судске контроле уставности и законитости. Њега (по најновијем Уставу од 2006. године) чини петнаест судија који се бирају и именују на девет година, док се његов председник бира на време од три година тајним.⁷⁶ Судије Уставног суда Србије се бирају и именују највише два пута и то тако да пет судија бира Народна скупштина, пет именује председник Републике а пет општа седница Врховног касационог суда.⁷⁷ И по новом српском уставу судије Уставног суда уживају имунитет као и народни посланици, с тим да им је забрањено да врше другу јавну или професионалну функцију нити посао, изузев професуре на правном факултету.⁷⁸ Судији Уставног суда дужност престаје истеком периода на који је биран или именован, на његов захтев, испуњењем законских услова за старосну пензију и разрешењем.⁷⁹ Судија Уставног суда се разрешава ако повреди забрану сукоба интереса, трајно изгуби радну способност за судијску дужност, буде осуђен на казну затвора или кажњиво дело које га чини недостојним судијске дужности.⁸⁰

У погледу своје надлежности, Уставни суд у Србији се не разликује од осталих уставних судова и углавном решава исте уставне спорове и

⁷⁶ Видети: члан 172. Устава Републике Србије од 2006. год. и члан 11. Закона о уставном суду „Сл. гласник РС“ бр. 109/2007

⁷⁷ Видети: члан 172. став 2. Устава Републике Србије од 2006. год. и члан 11. Закона о уставном суду „Сл. гласник РС“ бр. 109/2007.

⁷⁸ Видети: члан 173. Устава Републике Србије из 2006. год.

⁷⁹ Видети: члан 174. Устава Републике Србије из 2006. год.

⁸⁰ Видети: члан 174. Устава Републике Србије из 2006. год. и члан 15. Закона о уставном суду „Сл. гласник РС“ бр. 109/2007

одлучује: о уставности и законитости општих аката (међународних уговора, закона, статута аутономних покрајина, колективних уговора и других прописа), решава спорове о сукобу надлежности између судова и других органа, одлучује о забрани рада политичке странке или друге политичке организације, као и сагласности њиховог статута или другог општег акта са Уставом и законом и на крају одлучује и о изборним споровима који нису у надлежности судова или других државних органа, одлучује о постојању повреде Устава од стране председника Републике и др.⁸¹ Нови Устав Републике Србије од 2006. године и Закон о Уставном суду из 2007. године предвиђају и коришћење уставне жалбе као средство заштите права и интереса грађана и тиме отклања једну дилему која је била предмет спорења у нашој стручној јавности. Иако је уставна жалба дуго била отворено питање, у нашој научној јавности је победило уверење да уставна жалба по немачком моделу најшире заштите права грађана треба да буде узор и за увођење овог средства заштите и код нас.⁸² Но и поред тога, наш нови Устав од 2006. године (и Закон о Уставном суду из 2007. године) није применио немачки модел уставне жалбе већ је она код нас споредно и помоћно средство заштите права грађана када су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства заштите.⁸³

2. ПОСТУПАК ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЊЕГОВЕ ОДЛУКЕ (ДЕЈСТВО)

Као и код других уставних судова, тако и код Уставног суда Републике Србије постоји шири круг овлашћених субјеката који могу да покрену поступак пред њим, при чему се и код нас прави разлика између предлога и иницијативе. Према Уставу Републике Србије од 2006. год. и Закону о Уставном суду од 2007. год. предвиђено је да поступак пред Уставним судом покрећу државни органи и други органи и организације док је код иницијативе предвиђено да свако може да је поднесе ради покретања поступка за оцену уставности и законитости.⁸⁴

⁸¹ Видети: члан 167. Устава Републике Србије из 2006. год. и члан 45. Закона о уставном суду „Сл. гласник РС“ бр. 109/2007

⁸² Златија Ђукић – Вељковић, Контрола уставности у новом Уставу Србије, реферат са научног скупа: „Уставне промене“, одржан 21. и 22. априла 2003. год. на Правном факултету у Београду и објављен у Зборнику радова стр. 361-362.

⁸³ Видети: члан 170. Устава Републике Србије из 2006. год. и члан 82. став 1. Закона о уставном суду „Сл. гласник РС“ бр. 109/2007

⁸⁴ Видети: члан 168. Устава Републике Србије из 2006. год. и члан 29. Закона о уставном суду „Сл. гласник РС“ бр. 109/2007

И у раду нашег Уставног суда разликују се његове основне фазе и то: претходни поступак који је у рукама судије известиоца, главни поступак или јавна расправа која се води на седници суда и, на крају, одлучивање о предмету уставног спора.⁸⁵ Уставни суд доноси своје акте већином гласова свих судија и они су различити по врсти, при чему се на првом месту издвајају одлуке а затим и решења и закључци. Одлуке Уставног суда су најважније и њима се решава о самом предмету спора (уставности или законитости једног акта, забрани рада политичке странке, изборним споровима, о уставној жалби и др.), решењем Суд покреће или обуставља поступак, решава о сукобу надлежности између државних и других органа, обуставља извршење појединачног акта односно радње и укида такву меру обуставе, не прихвата иницијативу за покретање поступка за утврђивање неуставности или незаконитости, одбацује уставну жалбу и др. док у осталим случајевима доноси закључке.⁸⁶

Што се тиче одлука Уставног суда Републике Србије, оне делују према свима (*erga omnes*) а такође су и обавезне, коначне (јер против њих није дозвољена жалба или друго правно средство). Све одлуке Уставног суда делују, производе своје последице од дана свог објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ и међу њима се свакако највише издвајају оне најважније, о оцени уставности или законитости аката (нормативној контроли). Те одлуке Уставног суда којима се цени уставност и законитост нормативних аката имају касаторно дејство и њима престаје да важи (поништава се) закон, статут аутономне покрајине или други пропис који није у сагласности са Уставом Републике Србије.⁸⁷ Иако су и Устав и Закон о Уставном суду од 2007. године прихватили принцип или решење да одлуке Суда делују од дана објављивања па за убудуће (*ex nunc*), остаје отворено питање последица које неуставни или незаконити акт произведе од свог доношења па до поништавања јер се такве последице најбоље отклањају признавањем ретроактивног дејства одлуци Суда. Устав Републике Србије се не бави овим осетљивим питањем последица неуставних и незаконитих аката, већ то препушта Закону који је предвидео да, уколико се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале применом општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у складу са Уставом или законом, онда се те последице могу отклонити повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин.⁸⁸

⁸⁵ Видети члан 32-43. Закона о уставном суду „Сл. гласник РС“ бр. 109/2007

⁸⁶ Видети члан 45, 46, и 48. Закона о уставном суду „Сл. гласник РС“ бр. 109/2007

⁸⁷ Видети члан 58. Закона о уставном суду „Сл. гласник РС“ бр. 109/2007

⁸⁸ Видети члан 62. Закона о уставном суду „Сл. гласник РС“ бр. 109/2007

ЛИТЕРАТУРА**КЊИГЕ**

- Аристотел, Политика, БИГЗ, Београд, 1984.
- Баста, Данило, Право и слобода, о перспективи слободе у страног и нашој правној филозофији, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1994.
- Barthelemy, Joseph – Duez Paul, Troit de droit constitutionel libraive, Dalloz, Paris, 1933.
- Benjamin, Constant, Начела политике и о министарској одговорности, Државна штампарија, Београд, 1983.
- Берлин, Исаија, Четири огледа о слободи, Нолит, Београд, 1992.
- Благојевић, М. Слободан, Правно нормирање I део (друштво и право) НИО „Универзитетска реч“, Универзитет „Вељко Влаховић“, Титоград, 1983.
- Благојевић, М. Слободан, Место и функције Уставног суда Југославије у уставном и политичком систему СФРЈ, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1971.
- Бобио, Норберто, Будућност демократије, Филип Вишњић, Београд, 1990.
- Бобот, Крсто, Устројство уставних судова, компаративна анализа, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1994.
- Boden, Jean, Le six livres de la Republique, Paris, 1923.
- Boulowis Jean et Roland, Drago, L, Ombudsman Scandinave, Etudes compareesur le controle de l’administration Libraire Generale de Droit et de jurisprudence, Paris, 1970.
- Брајс, Џемс, Савремена демократија, књига друга, Издавачка књижарница Геца Кон, Београд, 1932.
- Брајс, Џемс, Савремена демократија, књига трећа, Издавачка књижарница Геца Кон, Београд, 1933.
- Бугарски, Т. Григорије, Енглеска кабинетска влада, Издавачко предузеће, Дан, Нови Сад, 1939.
- Чавошки Коста, Увод у право I – основни појмови и државни облици, ИА Драганић, Београд, 1977.
- Чавошки, Коста, Уставност и федерализам, Савремена администрација, Београд, 1982.
- Чавошки Коста, Устав као јемство слободе, Институт за филозофију и друштвену теорију, Филип Вишњић, Београд, 1995.
- Чавошки, Коста, Улога Сједињених држава у развоју федералног система, магистарски рад, Београд, 1968.
- Чавошки, Коста, Односи између федералне владе и држава чланица у извршавању федералних аката, Београд, 1981.

- Чавошки, Коста, Идеја слободе и демократије, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1973.
- Чавошки, Коста, Могућности слободе у демократији, Истраживачко-издавачки центар ССО Србије, Београд, 1981.
- Чавошки, Коста и Коштуница, Војислав, Страначки плурализам или монизам, Привредно-правни приручник, Београд, 1990.
- Чок, Вида, Врсте и дејство одлука уставних судова, Институт за упоредно право, Београд, 1972.
- Чубриловић, Васа, Историја политичке мисли у Србији XX века, Београд, 1958.
- Чулиновић, Фердо, Државноправни развитак Југославије, Загреб, 1963.
- Digi, Leon, *Lecon de Droit public general*, E. De Bocard, Editeur-Paris, 1926.
- Димитријевић, Ненад, Извршна власт, Енциклопедија политичке културе, Савремена администрација, Београд, 1993.
- Димитров, Евгени, Устав и савремени политички системи, упоредни политички системи, Савремена администрација, Београд, 1983.
- Duverger, Maurice, *Les parties politiques en Europe, leur vole et leuvs biens*, Nancy, 1951.
- Дрљевић, Секула, Централизам и федерализам, штампарија, М. Млађана, Земун, 1926.
- Ђорђевић, Јован, Политички систем, Савремена администрација, Београд, 1978.
- Ђорђевић, Јован, Уставно право Савремена администрација, Београд, 1978.
- Ђорђевић, Јован, Уставно право и политички систем Југославије, Савремена администрација, Београд, 1961.
- Ђорђевић, Јован, Основни типови локалне самоуправе, Београд, 1957.
- Ђорђевић, Јован, Федерализам, нација, социјализам, Привредни преглед, Београд, 1971.
- Ђорђевић, Јован, Поповић, Славољуб и Кулић, Димитрије, Федерализам и регионализам, Савремена администрација, Београд, 1987.
- Ђорђевић, Мирослав, Преглед развитка политичких и правних установа Србије од краја XVIII до почетка XX века, Градина, Ниш, 1984.
- Ђорђевић, Срђан, Председник Републике Србије, Српска реч, Београд, 1998.
- Ђорђевић, Снежана, Локална самоуправа, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2002.
- Ђовани, Сартори, Ни председнички систем ни парламентаризам у Хрестоматији М. Дамјановић, С. Ђорђевић, Изазови модерној управи и управљању, Тимит, Београд, 1995.
- Ђурђев, Александар, Локална самоуправа, Нови Сад, 1997.
- Екмечић, Милорад, Ратни циљеви Србије 1914, Просвета, Београд, 1990.
- Екмечић, Милорад, Србија на историјском раскршћу, Српска књижевна задруга, Београд, 1999.

- Esmein, A. *Elements de Droit constitutionel Francais et compare*, tom I, Recueil, Sirey, Paris, 1927.
- Фира, Александар, Уставно право Савезне републике Југославије, Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, Том I, Агенција „Мир и Цветник“, Нови Сад, 1993.
- Fus, Ernest, *The influence of federal strukture on the legislative souvces of law*, Beograd, Association Yougoslave du droit compare, 1973.
- Гарашанин, Илија, „Начертание“ програм спољашње и националне политике Србије на концу 1844. Књижевна фабрика“, МЈВ и Деца“, библиотека, „Актач“, Београд, 1991.
- Гавриловић, Мих, Милош Обреновић, књига I (1813-1820), Нова штампарија, Давидовић, Београд, 1908.
- Гоати, Владимир, Савремене политичке партије, компаративна анализа, Београд, 1984.
- Гоати, Владимир, Партије Србије и Црне Горе у политичким борбама 1990-2000., Контеко, Бар, 2000.
- Гоати, Владимир, Избори у СРЈ од 1990-1998. воља грађана или изборна манипулација, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 1999.
- Гоати, Владимир, Политичке партије, „Енциклопедија политичке културе“, Савремена администрација, Београд, 1993.
- Хамилтон-Медисон, Џеј, Федералистички списи, Радничка Штампa, Београд, 1981.
- Hasbach, Wilhelm, *Die moderne demokratie*, Jena, 1925.
- Хелд, Дејвид, Модели демократије, Школска књига, Загреб, 1990.
- Hinsley, H.F. Суверенитет, Аугуст Цесарец, Загреб, 1992.
- Хобз, Томас, Левијатан или материја, облик и власт државне и грађанске, књига I, Градина, Ниш, 1991.
- Iadecola, Gianfranco, *Diritto costituzionale Italiano ed Europeo*, terza edizione, edizioni, „Laurus Robuffo“, Roma, 1997.
- Илић, Миле, Локална самоуправа у Југославији, Градина, Ниш, 1996.
- Илић, Миле, Развој локалне самоуправе у вишестраначкој Србији од 1990. Ниш, 2003.
- Иваншчева, Н.П, Основние черти конституции зарубежных социјалистических стран, Саратов, 1973.
- Јанковић, Драгослав, Српска држава Првог устанка, Нолит, Београд, 1984.
- Јанковић, Драгослав – Мирковић, Мирко, Државноправна историја Југославије, Научна књига, Београд, 1961.
- Jellinek, G, *L'Etat moderne et san droit*, Paris, 1913.
- Јевтић, Драгош – Поповић, Драгољуб, Народна правна историја, Савремена администрација, Београд, 1977.
- Јовановић, Слободан, О држави, основи једне правне теорије, Сабрана дела, том 8, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990.

- Јовановић, Слободан, Уставобранитељи и њихова влада, Сабрана дела, Том 3, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990.
- Јовановић, Слободан, Из историје политичких доктрина, Сабрана дела, том 9, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990.
- Јовановић, Слободан, Из историје и књижевности, књига 2, Сабрана дела, том 12, БИГЗ, СКЗ и Југославијапублик, Београд, 1990.
- Јовановић, Слободан, Вођи француске револуције, Издавачка књижарница Геца Кон, Београд, 1932.
- Јовановић, Слободан, Политичке и правне расправе I, Геца Кон, Београд, 1932.
- Јовановић, Слободан, О дводомом систему, Београд, 1889.
- Јовановић, Слободан, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Издавачка књижарница Геца Кон, Београд, 1924.
- Јовановић, Слободан, Велика Народна скупштина – студија о уставотворној власти, штампарија Светозар Николић, Београд, 1900.
- Јовановић, Слободан, Политичке и правне расправе, свеска друга, Издавачка књижарница Геца Кон, Београд, 1910.
- Јовановић, Слободан, О суверености, уводно предавање из државног права, штампарија, Светозар Николић, Београд, 1897.
- Јовановић, Слободан, Нестајање закона, Српски књижевни гласник, књига 2, бр. 1. Београд, 1921.
- Јовичић, Миодраг, Велики уставни системи, елементи за једно упоредно уставно право, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984.
- Јовичић, Миодраг, О уставу, теоријско-компаративна студија, Савремена администрација, Београд, 1977.
- Јовичић, Миодраг, Регионална држава, уставноправна студија, Вајат, Београд, 1996.
- Јовичић, Миодраг, Структура и теоријска основа локалне самоуправе у европским земљама, Универзитет у Београду, Београд, 1974.
- Јовичић, Миодраг, Системи локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској, упоредна студија, Београд, 1963.
- Јовичић, Миодраг, Омбудсман, чувар законитости и права грађана, Институт за упоредно право, Београд, 1969.
- Камбовски, Владо, Приступ проблему успостављања правне државе, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1991.
- Кандић, Љубица, Одабрани извори из опште историје државе и права, Савремена администрација, Београд, 1992.
- Katz, Alfred, Staatsrecht – Grundkurs im öffentlichen, Recht, 13. Aufl. Heidelberg, 1996.
- Келзен, Ханс, Општа теорија права и државе, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951.

- Килибарда, Владимир, Политички и уставни системи, практикум, Научна књига, Београд, 1985.
- Кол. Маргарета и Џорџ, Основи савремене политике, Геца Кон, Београд, 1935.
- Комшић, Јован, Теорија о политичким системима, Институт друштвених наука, Београд, 2000.
- Комшић, Јован, Етнодемократија и регионализам у кошмарима постсоцијализма, Нови Сад, 1996.
- Konrád Györgu, Искушења аутономије, Свјетлост, Сарајево, 1991.
- Костић, Лазо, Федерација, аутономија, самоуправа, штампарија Љубомир Богданов, Нови Сад, 1940.
- Костић, Лазо, Коментар устава (југословенско уставно право), Сабрана дела, Том III, ЗИПС, Српска радикална странка, Београд, 2000.
- Коштуница, Војислав, Теорија и пракса Југословенског уставног судства, магистарски рад, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1969.
- Крбек, Иво, Суверенитет, Загреб, 1960.
- Кривокапић, Борис, Скарпула, Клаудио и Наукер, Елизабет, Аландска острва, пример успешне аутономије, Институт за упоредно право, Форум за етничке односе, Чигоја, Београд, 2001.
- Кулић, Димитрије, Уставно судство у свету, Универзитет у Нишу, Ниш, 1969.
- Кузмановић, Рајко, Упоредни политички системи, Нови глас, Бања Лука, 1991.
- Кузмановић, Рајко, Уставно право, Бања Лука, 1999.
- Ласал, Фердинанд, О суштини устава, издање српске Социјал-демократске странке, Београд, 1907.
- Laski, Harold, Le gouvernement parlementaire en Angleterre Paris, 1949.
- Лењин, И. Владимир, Дечја болест „левичарства“ у комунизму, Сабрана дела, том 13, Култура, Београд, 1960.
- Леротић, Звонко, Начела федерализма вишенационалне државе, Глобус, Загреб, 1985.
- Loewenstein, Karl, Political power and the governmental process, Chicago, 1957.
- Лок, Џон, Две расправе о влади, Младост, Београд, 1978.
- Лукач, Ђерђ, Повијест и класна свијест, Загреб, 1970.
- Лукић, Д. Радомир, Грађа за методологију правних наука, издање Савеза студента Правног факултета у Београду, Београд, 1965.
- Лукић, Д. Радомир, Увод у право, пето издање, Научна књига, Београд, 1968.
- Лукић, Д. Радомир, Теорија државе и права, II књига, Теорија права, Научна књига, Београд, 1958.
- Лукић, Д. Радомир, Политичка теорија државе, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1965.
- Лукић, Д. Радомир, Уставност и законитост, Београд, 1966.

- Лукић, Д. Радомир, Материјал за изучавање теорије државе и права, I део, Увод у теорију државе, Научна књига, Београд, 1952.
- Лукић, Д. Радомир, Теорија државе и права, Савремена администрација, Београд, 1964.
- Лукић, Д. Радомир, Политичке странке, БИГЗ, Београд, 1995.
- Лукић, Д. Радомир, Енциклопедија права, белешке по предавањима др Радомира Лукића, доцента Правног факултета, одржаним у школској 1945/46 издање Одбора за објављивање предавања на Правном факултету у Београду, 1946.
- Лукић, Славо, Основи уставног права, Културно-просветна заједница у Подгорици, Подгорица, 1994.
- Maistre, J, Considerations sur la France, in. J. De Maistre, Ouvres, Bruxelles, 1838.
- Мандић, Млађен, Организација власти у локалним заједницама са посебним освртом на Босну и Херцеговину, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2000.
- Маринковић, Радивоје, Локална самоуправа, Чигоја, Београд, 1968.
- Марковић, Ратко, Уставно право и политичке институције „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1995.
- Марковић, Ратко, Извршна власт, докторска дисертација, Београд, 1976.
- Марковић, Лазар, Парламентарно право, Зрењанин, 1991.
- Марковић, Д. Љиљана, Полицијски омбудсман, магистарски рад, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 2004.
- Марковић, Милован, Меденица, Васо, Социологија, Приштина, 1998.
- Маркс, Карл, Грађански рат у Француској, Сабрана дела, том I, Култура, Београд, 1949.
- Матић, Димитрије, Начела умног државног права, НИУ, Службени лист, СРЈ, Београд, 1995.
- Матић – Подунавац, Политички систем, Београд, 1997.
- Mil, J. Stuart, Le gouvernement representatif iz, Guillaumin, Etc, Libraires, Paris, 1862.
- Мил, Џ. Стјуарт, О слободи, Филип Вишњић, Београд, 1988.
- Милорадовић, Јова, Положај јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе у систему финансирања јавних расхода у Савезној Републици Југославији, магистарски рад, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2004.
- Милосављевић, Богољуб, The Ombudsman Defender of civil rights center for Antiwar Action, Belgrade, 2001.
- Миловановић, Милован, Државно право и начела спољне политике Краљевине Србије, Филип Вишњић, Београд, 1997.
- Миловановић, Милован, О парламентарној влади, Београд, 1888.
- Монтескије, Шарл, О духу закона, том I, Филип Вишњић, Београд, 1988.

- Мрђеновић, Душан, Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941), Нова књига, Београд, 1988.
- Николић, Павле, Уставно право, треће и измењено издање, НИУ, Службени лист, СРЈ, Београд, 1994.
- Николић, Павле, Уставно право, Пословни биро, д.о.о. Београд, 1997.
- Николић, Павле, Скупштински систем, Савремена администрација, Београд, 1973.
- Николић, Павле, Подела нормативне функције између централних представничких тела и извршно-управних органа у земљама са скупштинским системом, Београд, 1964.
- Николић, Павле, Федерација и федералне јединице, „Службени лист СРЈ“, Београд, 1989.
- Николић, Павле, „Од устава до устава“, Институт за упоредно право, Београд, 2003.
- Нојман, Франц, Демократска и ауторитарна држава, Напријед, Загреб, 1974.
- Новаковић, Стојан, Уставно питање и закони Карађорђевог времена, Студија о постанку и развитку врховне и средишње власти у Србији (1805-1811), Нова штампарија, Давидовић, Београд, 1907.
- Новаковић, Стојан, Двадесет година уставне политике у Србији (1883-1903), историјско-мемоарске записке к томе времену и к постању и практиковању устава од 1888-1901. Београд, 1912.
- Пајванчић, Маријана, Уставно право I, Едиција Универзитетски уџбеник, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1998.
- Пајванчић, Маријана, Колективни шеф државе – У Југославији и упоредно, докторска дисертација, Нови Сад, 1976.
- Пајванчић, Маријана, Структура представничких тела у упоредној локалној самоуправи у Југославији, магистарски рад, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1973.
- Пашајлић, Р. Данило, Заштита уставности и законитости у поступку пред уставним судом, Глосаријум, Београд, 1997.
- Пашић, Најдан, Класе и политика, ИРО „Рад“, Београд, 1976.
- Пашић, Најдан, Историјски фијаско система моноорганизационе хијерархије – Године распада (1987-1992), ФИП, Београд, Унирекс, Подгорица, 1996.
- Пашић, Најдан, Интереси и политички процеси, Комунист, Београд, 1983.
- Печујлић, Мирослав, Савремена социологија (Стара и нова слика света), НИУ „Службени лист СФРЈ“, Београд, 1991.
- Перовић, Латинка, Од централизма до федерализма, Глобус, Загреб, 1984.
- Петрухин, И. Правосудие: время реформы, Москва, „Наука“, 1991.
- Питамиц, Леонид, Држава, Издање „Дружба И. Мохорја, 1927.
- Платон, Закони, БИГЗ, Београд, 1990.
- Платон, Држава, НИП, Култура, Београд, 1969.

- Poudra, Jules et Eugene Pierre, *Traite pratique de Droit parlementaire*, Paris, 1879.
- Подгорац, Тодор, *Огледи о уставном праву*, Крагујевац, 2000.
- Поплашен, Никола, *Политичке и правне теорије (Хрестоматија)*, Бања Лука, 1996.
- Поповић, Драгољуб, *Почетак српског парламентаризма, клице и преураћен плод*, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1996.
- Поповић, Драгољуб, *Општа правна историја III*, Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд, 1996.
- Поповић, Драгољуб, *Оглед о одговорној влади на примеру њеног настанка у Француској*, Савремена администрација, Београд, 1989.
- Поповић, Славољуб, *Регионализам у свету и код нас, правни аспект*, Београд, 1983.
- Прибићевић, Бранко, *Социјализам као светски процес*, Партизанска књига, Београд, 1979.
- Продановић, Јаша, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији, Српски народ у XX веку*, Београд, 1936.
- Продановић, Димитрије, *Мандат чланова представничког тела*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1990.
- Протић, Ст. Милан, *Радикали у Србији, идеје и покрет (1881-1903)*, АИЗ, Досије, Београд, 1990.
- Пулишелић, Стјепан, *Политичке странке као фактор сувременог политичког система*, Напријед, Загреб, 1971.
- Радиновић, Драган, *Омбудсман и извршна власт*, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1999.
- Русо, Ж. Жан, *Друштвени уговор – о пореклу и основама неједнакости међу људима*, Просвета, Београд, 1949.
- Saint, Simon, *Du systeme industriel*, tom II, Paris, 1841.
- Сејмор, Липсет, *Политички човек*, Рад, Београд, 1969.
- Секел, Ласло, *Комунизам и држава*, Просвета, Београд, 1988.
- Smit, D. Antoni, *Национални идентитет, „XX век“*, Београд, 1998.
- Срдић, Милутин и Ђурковић, Ђорђе, *Савезни уставни суд и заштита уставности и законитости*, „Службени гласник“, са п.о. Београд, 1996.
- Срнић, Иванка, *Други дом у представничким телима*, докторска дисертација, Београд, 1958.
- Стаљин, Јосиф, *Питања лењинизма*, Београд, 1946.
- Станковић, Ђ. Ђорђе, Никола Пашић и југословенско питање (2), БИГЗ, Београд, 1985.
- Стефановић, Јован, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, књига I, Накладни завод, Загреб, 1950.
- Стефановић, Јован, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, књига II, Школска књига, Загреб, 1956.

- Стоичев, Стефан, Конституционно право на Република Българија, София, 1998.
- Стојановић, Драган, Уставно право, књига I, Центар за публикациије Правног факултета у Нишу, Ниш, 1999.
- Стојановић, Драган, Уставно право, књига II, Свен, Ниш, 2003.
- Стојановић, Драган, Правни положај посланика, Центар за публикациије Правног факултета у Нишу, Ниш, 1990.
- Стојановић, Љубомир, Још о улози Срба, Нова Европа, Београд, 1938.
- Стојановић, Михајло, Судска контрола уставности, Савремена администрација, Београд, 1960.
- Стојановић, Зоран, Кривично право – општи део, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 2003.
- Стојанчевић, Владимир, Из историје Србије Другог устанка и кнез Милошеве владе, завод за уџбенике и наставна средства, Ниш, 1995.
- Стробл – Кристан – Рибичић, Уставно право СФР Југославије, Љубљана, 1986.
- Свето писмо, Нови завјет, Посланица Светог Апостола Павла Римљанина, Свети Архијерејски Синод Српске православне цркве, Београд, 1998.
- Шаркић, Срђан, Средњовековно српско право, Матица српска, Нови Сад, 1995.
- Šeling, W. Fridrich, О суштини људске слободе, Графос, Београд, 1985.
- Шишић, Фердо, Југословенска мисао, Београд, 1937.
- Шнудерл, Максо, Уставно право ФНРЈ, књига прва, Универзитет у Љубљани, Правни факултет, Љубљана, 1956.
- Шумпетер, Јозеф, Капитализам, социјализам и демократија, Култура, Београд, 1960.
- Тадих, Љубомир, Филозофија права, Напријед, Загреб, 1983.
- Тадих, Љубомир, Метаморфозе правне државе, Правна држава, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1991.
- Тарановски, Федор, Енциклопедија права, Увод у право – Хрестоматија – грађа за испит, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1991.
- Тасић, Ђорђе, Увод у правне науке, Увод у право – Хрестоматија – грађа за испит, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1991.
- Тасић, Ђорђе, Савремени политички системи и схватања о држави, библиотека Коларчевог народног универзитета, Београд, 1936.
- Токвил, Де. Алексис, О демократији у Америци свеска друга, Државна штампарија, Београд, 1874.
- Вајл, Ерик, Политичка филозофија, Нолит, Београд, 1982.
- Васовић, Вучина, Парламентаризам, „Енциклопедија политичке културе“, Савремена администрација, Београд, 1993.
- Васовић, Вучина, Савремени политички системи, Савремена администрација, Београд, 1976.

- Вебер, Макс, Привреда и друштво, том I, Просвета, Београд, 1976.
- Vedel, Georges, Manuel elementaire de Droit constitutionel, Libraires, Recueil, Sirey, Paris, 1927.
- Velu, Jacques, Droit Public Bruylant, Bruxelles, 1986.
- Вељковић, Томислав, Поступак пред уставним судовима, предузеће Драган Срњић, Шабац, Правно-економски центар, Београд, 1990.
- Вељковић, Томислав, Поступак пред уставним судовима у СФРЈ, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 1988.
- Вилсон, Вудро, Влада Сједињених Америчких држава, Београд, 1930.
- Владисављевић, Милан, Хрватска аутономија под Аустро-Угарском, Политика, А.Д. Београд, 1939.
- Вучић, Оливера, Аустријско уставно судство, чувар федерације и устава, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1995.
- Вудворд, Сузана, Балканска трагедија, хаос и распад после хладног рата, Филип Вишњић, Београд, 1997.
- Живковић, Мирослав, Мерило устава, ГРО, Култура, Београд, 1987.

ЧЛАНЦИ И РЕФЕРАТИ (ЧАСОПИСИ)

- Бавцон, Љубо, Начела уставности и законитости, из Зборника реферата: „Политички систем социјалистичког самоуправљања и уставне промене, Савез удружења правника Југославије, друга књига, Београд, 1988.
- Бељански, Слободан, Судска власт и организација судова, реферат објављен у зборнику: „Војводина и будући Устав Србије, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2003.
- Благојевић, Слободан, Подјела надлежности између федерације и федералних јединица, реферат са научног скупа у организацији Црногорске академије науке и умјетности и Српске академије науке и уметности, одржаног у Подгорици, 1994.
- Богићевић, Љубица, Решење о одређивању рока за отклањање несагласности прописа или општег акта са уставом и законом, реферат са научног скупа: „Улога и место судова у друштвено-политичком систему, објављен у зборнику радова, Београд, 1986.
- Чавошки, Коста, Партијска држава као порицање владавине права, из књиге „Правна држава“, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1991.
- Дундић, Милета, Правна држава и идеологија, реферат са научног скупа: „Путеви конституисања Србије као модерне правне државе, одржаног на Правном факултету у Новом Саду, Нови Сад, 1995.
- Димитријевић, Предраг, Модели локалне самоуправе, реферат са саветовања: „Уставно питање у Србији“, објављен у зборнику радова Правног факултета, Универзитета у Нишу, Ниш, 2004.
- Ђорђевић, Срђан, Устави и српски монарх XIX и XX века, из зборника радова Правног факултета у Приштини, бр. XI-XII, Приштина, 1997.
- Ђорђевић, Срђан, Шеф државе – Устав СРЈ и Устав Републике Србије, из зборника радова Правног факултета у Приштини, Приштина, 1996.
- Ђорђевић, Стеван Међународни судови – проблеми и предлози, „Правни живот“, часопис за правну теорију и праксу, Београд, бр. 12. 1995.
- Ђорђевић, Војислав, Кривичнопроцесно законодавство у новим друштвеним условима, чланак објављен у часопису „Судска пракса“, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1992.
- Ђукић, Златија, Федерализам по мерилима Јована Ђорђевића, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1-3, Београд, 1996.
- Грубач, Момчило, Независно судство и правна држава, реферат са научног скупа: „Изградња и функционисање правног система Републике Србије“, одржаног у Бања Луци 1997.
- Hennis, Willhelm, Легитимитет, Гледишта, бр. 7-10, Београд, 1984.

- Исаиловић, Зоран, Изворни локални јавни приходи у Србији, чланак објављен у часопису, „Локална самоуправа“, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, бр. 6, Ниш, 2000.
- Јањић, Ј. Данило, Француска револуција и парламентарни режим, Архив за правне и друштвене науке, Београд, бр. 5/1937, књига педесет прва.
- Јовановић, Павле, Развој партијског система и модерне правне државе у савременој Србији, реферат са научног скупа: „Путеви конституисања Србије као модерне правне државе, одржаног на Правном факултету у Новом Саду, 1995.
- Јовановић, Слободан, Нестајање закона, Српски књижевни гласник, књига 2, Београд, 1921.
- Јовановић, Слободан, Југословенство у прошлости и будућности, Српски глас, 7.12.1939.
- Карајовић, Емилија, Идеја природног права у делима античких мислилаца из Зборника „Србија и Европско право“, књига III, Правни факултет, Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 1998.
- Картаг, Агнеш, Одри, У прилог реформи појма правне државе, реферат са научног скупа: „Путеви конституисања Србије као модерне правне државе“, одржаног на Правном факултету, Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 1995.
- Комшић, Јован, Војводина као европска регија у будућем Уставу Србије, реферат објављен у зборнику: „Војводина и будући Устав Србије, Фондација Конрад, Аденауер, Београд, 2003.
- Кулић, Димитрије, саопштење са симпозијума „О функцији омбудсмана“, искуства и правни проблеми, одржаног у Уставном суду Србије, Београд, 1972.
- Кутлешкић, Владан, Шеф државе у бившим социјалистичким државама, реферат са симпозијума: „Дилеме и перспективе у развоју организације власти СР Југославије, објављен у зборнику Удружења за политичке науке, Србије, Београд, 1994.
- Лилић, Стеван, Извршна власт и управа у парламентарном и председничком систему власти, реферат са симпозијума: „Дилеме и перспективе у развоју организације власти СР Југославије, објављен у зборнику Удружења за политичке науке Србије, Београд, 1994.
- Лилић, Стеван, Локална самоуправа и Закон о локалној самоуправи, чланак објављен у часопису „Локална самоуправа“, бр. 6. Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2000.
- Лукић, Д. Радомир, Влада у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске, реферат објављен у часопису: „Страни правни живот“, бр. 3, Институт за упоредно право, Београд, 1998.
- Лукић, Д. Радомир, Анкета: Шта је правна држава, Гледишта, бр. 10-12, Београд, 1989.

- Лукић, Славко, Равноправност федералних јединица у двочланој (етничкој) федерацији, реферат са научног скупа у организацији Црногорске академије науке и умјетности и Српске академије науке и уметности, одржаног у Подгорици, 1994.
- Марјановић, Милош, Еманципаторски потенцијал, цивилног друштва и правне државе, реферат са научног скупа: Постсоцијалистички модел успостављања модерне правне државе и југословенско искуство, одржаног на Правном факултету у Новом Саду, Нови Сад, 1995.
- Маринковић, Танасије, Интерпретативне одлуке уставних судова, реферат са научног скупа: „У сусрет новом уставу“, одржаног у Уставном суду Србије, Београд, 2004.
- Медар, Сузана, Правна држава у светлу учења о односу државе и права, реферат објављен у часопису „Правни живот“, бр. 12, Удружење правника Србије, Београд, 1997.
- Миленковић, Дејан, Упоредни преглед институције Омбудсмана, чланак објављен у зборнику „Омбудсман“, у издању Комитета правника за људска права, Београд, 2002.
- Милуновић, Драган, Филозофско одређење слободе, семинарски рад, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1978.
- Миљковић, Александар, Схватање професора Михаила Илића о деконцентрацији и децентрализацији власти и федерализму, саопштење са научног скупа: „Правна и политичка мисао Михаила Илића, одржаног у Београду, 1994.
- Мојовић, Никола, Неке тешкоће у остваривању правне државе, реферат са научног скупа: „Изградња и функционисање правног система Републике Српске, одржаног на Правном факултету у Бања Луци, 1997.
- Ненадић, Боса, Изборни спорови у надлежности уставног суда, реферат са научног скупа: „Уставно питање у Србији“, одржаног у Нишу, 2004.
- Николић, Павле, Парламентарни систем у Југославији и његова извитопереност, Архив за правне и друштвене науке бр. 2. Београд, 1994.
- Николић, Павле, Прилог питању карактера и садржине скупштинских пословника, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1-2, Београд, 1967.
- Николић, Павле, Потпуно уставно конституисање СР Србије као државе – императив садашњег времена, реферат са саветовања: „Промене устава СР Србије, одржаног у Београду, 1988.
- Пајванчић, Маријана, Заштита слобода и права грађана, реферат са научног скупа: „Постсоцијалистички модел успостављања модерне правне државе и југословенско искуство“, одржаног на Правном факултету у Новом Саду, Нови Сад, 1995.
- Пашић, Најдан, Политички плурализам и правна држава, чланак објављен у књизи: Погледи на политички плурализам, НИП, „Радничка штампа“, и НИП „Пословна политика“, Београд, 1990.

- Павлов, Димитрије, Уставно-правни положај Совјетске аутономије, семинарски рад, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1964.
- Павловић, Марко, Уставноправна европеизација Кнежевине и Краљевине Србије из Зборника „Србија и Европско право“, књига III, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, Крагујевац, 1998.
- Пихлер, Станко, Уставни статус Аутономне Покрајине Војводине и право на самоконституисање, природа конститутивног акта, изворна овлашћења, реферат објављен у зборнику: „Војводина и будући Устав Србије, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2003.
- Перић, Живојин, О обичајном праву у нашој држави, Бранич, бр. 1/1932.
- Поповић, Драгољуб, Избори у модерној држави, чланак објављен у Зборнику „О демократији“, Драгиновић, Београд, 1995.
- Поповић, Душан, Деестатизација и аутономија Војводине, чланак објављен у књизи: „Аутономија Војводине“, изабрани списи, Центар ПК СКВ за политичке студије и марксистичко образовање, Нови Сад, 1976.
- Поповић, Милијан, Партијска и правна држава, реферат са научног скупа: „Путеви конституисања Србије као модерне правне државе“, одржаног на Правном факултету у Новом Саду, Нови Сад, 1995.
- Поповић, Славољуб, Територијална самоуправа и регионализам, реферат са саветовања: Уставно питање у Србији, одржаног на Правном факултету, Универзитета у Нишу, Ниш, 2004.
- Пупић, Боровоје, Аутономне покрајине у уставном систему Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2-3, Београд, 1973.
- Пусић, Еуген, Анкета: шта је правна држава, Гледишта, бр. 10-12, Београд, 1989.
- Радовић, Зорица, Мањине и територијална аутономија, Архив за правне и друштвене науке бр. 4., Београд, 1997.
- Rivet, Michele, Унапређење судске ефикасности, руковођење предмета, прелиминарни састанци и састанци о постизању поравнања, чланак из зборника: Ефикасно судство и алтернативно решавање спорова, Центар за демократију, Београд, 2004.
- Станковић, Гордана, Судски систем и нови устав, чланак објављен у зборнику радова Правног факултета у Нишу, Ниш, 2004.
- Тасић, Ђорђе, Да ли обичај може укинути закон, Архив за правне и друштвене науке, Београд, бр. 3/1937.
- Тасић, Ђорђе, Макијавели г. Слободана Јовановића у светлости његове теорије о држави, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1., Београд, 1936.
- Томац, З, Нови комунални систем, Загреб, 1990.
- Томић, Стојан, Федеративни ниво конституисања и разрешавања конфликта, реферат са саветовања: Федерација и федерализам, одржаног у Нишу, 1986.

- Тошић, Десимир, Општи проблеми централистички уређене државе и потреба децентрализације Србије – са конкретним предлозима, чланак објављен у студији: „Уставноправни оквир децентрализације Србије и аутономије Војводине, Центар за регионализам, Нови Сад, 2001.
- Тркуља, Јовица, Маргиналије о правној држави, политичком плурализму и цивилном друштву, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1-3, Београд, 1991.
- Вељковић, Златија, Контрола уставности у новом Уставу Србије, реферат са научног скупа: „Уставне промене“, одржаног на Правном факултету у Београду, Београд, 2003.
- Владисављевић, Милан, Демократија и федерализам, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1938. стр. 2.
- Вујашковић, М. Никола, Врсте и дејство одлука уставних судова, саопштење са научног скупа: „Улога и место уставног судства у друштвено-политичком систему“, одржаног у Београду, 1986.
- Вујовић, Петар, Анкета: шта је правна држава, Гледишта бр. 10-12, Београд, 1989.
- Вукадиновић, Гордана, Схватање Миливоја Марковића о правној држави, реферат са научног скупа: Научно наслеђе Правног факултета у Београду 1841-1941, Београд, 1994.
- Вучетић, Слободан, Начело поделе власти и уставно-правне гаранције за његово спровођење, чланак из зборника: „Уставотворни оквир децентрализације Србије и аутономије Војводине, Центар за регионализам, Нови Сад, 2001.
- Wilson, Jams, Да ли је подела власти делотворна и данас? Часопис „Преглед“, издање амбасаде САД у Београду, бр. 242 из 1988.
- Зечевић, Миодраг, Расподела надлежности између федерације и федералних јединица, реферат са саветовања: „Федерализам и федерација“, одржаног у Нишу, 1986.

ЗБИРКА ПРОПИСА (УСТАВА)

- „Нови устави – Збирка устава донетих после Другог светског рата“, друго издање, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1949.
- „Збирка новијих устава“, св. II, Институт за упоредно право, Београд, 1963.
- „Збирка новијих устава“, св. II, Институт за упоредно право, Београд, 1964.
- „Збирка новијих устава“, св. IV, Институт за упоредно право, Београд, 1969.
- „Збирка новијих устава“, св. V, Институт за упоредно право, Београд, 1972.
- „Збирка новијих устава“, св. VI, Институт за упоредно право, Београд, 1979.
- Испанија, Конституција и публичноправно законодавство, Издаелство, „ВЕК 22“, Совия, 1992.
- Конституциите по света, Универзитетско издаелство „Св. Климент Охридски“, София 1994.
- Уставна повеља Државне заједнице Србије и Црне Горе, од 4. фебруара 2003.
- Устав СР Југославије од 27. априла 1992.
- Устав Републике Србије од 28. септембра 1990.
- Устав Републике Србије од 8. новембра 2006.
- Устав Републике Српске од 28. фебруара 1992.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342(075.8)

МИХАЈЛОВИЋ, Владан, 1955-

Уставно право / Владан Михајловић. -

- Краљево : В. Михајловић, 2009 (Краљево : ЗМ Сору). –
644 стр. ; 24 cm

Тираж 300. – Напомене и библиографске
референце уз текст. – Библиографија: стр.
629-644.

ISBN 978-86-909139-1-6

а) Уставно право

COBISS.SR-ID 155493644