

Дарко Голић **Уставно уређење**

ПРВИ ДЕО
Уређење власти

УСТАВНО УРЕЂЕЊЕ
П Р В И Д Е О
УРЕЂЕЊЕ ВЛАСТИ

ДАРКО ГОЛИЋ

ИЗДАЈЕ:
Фондација „За српски народ и државу“
ДИЗАЈН КОРИЦА И ПРИПРЕМА ЗА ШТАМПУ:
Горан Ратковић

ЛЕКТУРА И КОРЕКТУРА:
Катарина Пиштелић

ШТАМПА:
Бирограф, Београд

ТИРАЖ:
500 примерака

© Фондација „За српски народ и државу“, 2021.

ISBN 978-86-81728-12-3

Илустрација на насловној страни:
piqsels.com

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342(497.11)*20"
316.334.3(497.11)*20"
323(497.11)*20"

ГОЛИЋ, Дарко, 1983-
Уставно уређење. Део 1, Уређење власти / Дарко Голић. - Београд : Фондација „За српски народ и државу“, 2021
(Београд : Бирограф). - 86 стр. ; 20 cm

Тираж 500. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија: стр. 85-86.

ISBN 978-86-81728-12-3

а) Уставно право – Србија – 21в б) Политичке институције – Србија – 21в

COBISS.SR-ID 31933193

1. УСТАВ И УСТАВНО УРЕЂЕЊЕ	
1.1. Појам устава и уставног уређења	5
1.2. Садржина устава	7
1.3. Својства устава	8
2. УСТАВ СРБИЈЕ ИЗ 2006. ГОДИНЕ	
2.1. Формална својства	10
2.2. Промена Устава	14
3. ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ	
3.1. Појам	17
3.2. Облици организације власти	19
3.3. Систем власти у Републици Србији	25
4. НАРОДНА СКУПШТИНА	
4.1. Појам и надлежност	28
4.2. Структура, састав и заседања	33
4.3. Положај народних посланика	36
4.4. Радна тела и функционери	39
4.5. Мандат Народне скупштине	41

5. ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ

5.1. Појам, избор и мандат

44

5.2. Надлежност

46

5.3. Одговорност

49

6. ВЛАДА

6.1. Појам и порекло

51

6.2. Избор, састав и мандат владе

53

6.3. Надлежност Владе

57

6.4. Одговорност Владе

59

7. СУДОВИ И СУДСКА ВЛАСТ

7.1. Уставна начела о судовима и судијама

65

7.2. Избор судија

69

8. ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО

73

9. УСТАВНИ СУД

76

9.1. Надлежност Уставног суда

77

9.2. Састав и избор судија Уставног суда

82

ЛИТЕРАТУРА

85

1. Устав и уставно уређење

1.1. Појам устава и уставног уређења

Уставно уређење представља део устава. Иако данас велика већина држава поседује устав као правни акт највише правне снаге, постоје и државе које га немају. Међутим, и у тим државама постоје правила о државној власти, начинима њене организације, вршења те ограничењима, првенствено у виду гаранција људских права и слобода. Такође, међу државама које поседују устав као највиши правни акт постоје разлике у његовом обухвату, тако да су нека питања, која по правилу спадају у уставну материју, уређена неким другим актом и обрнуто. Стога се у правној теорији говори о уставу у формалном и уставу у материјалном смислу, између којих често не постоји поклапање. Устав у материјалном смислу шири је појам од оног у формалном смислу.

У формалном смислу, устав је писани општи правни акт највише правне снаге (Келзен). Суштину овог појма чине формална својства: доносилац (уставотворни орган) и поступак доношења (уставотворни поступак), из којих проистиче његова правна снага (највиши правни акт). У формалном смислу устав је писани акт, најчешће (не увек) кодификован. Он поседује и нека од специфичних својстава, која се тичу његове форме и која не поседују други општи акти (структура, преамбула, ступање на снагу). У материјалном смислу устав је скуп правила о организацији, избору, начину вршења и ограничењима државне власти, у облику људских слобода и права и самоуправних колективитета, првенствено територијалних. Устав у материјалном смислу је, стога, шири појам од устава у формалном смислу. Суштину овог појма, дакле, чини његова садржина (уставна материја) без обзира на то у ком акту су та правила садржана (формални устав, закон,

међународни уговор, обичај, судски прецедент). За разлику од формалног, устав у материјалном смислу постоји у свакој држави.

Од настанка државе, много пре појаве првих устава, постоје правила о државној власти иако су она била малобројна, некодификована и најчешће неписана. Од краја XVIII века и појаве првог устава у формалном смислу (САД) до данас је растао број држава са уставом у формалном смислу, тако да данас само мали број држава (нпр. Велика Британија, Шведска, Сан Марино, Израел, Нови Зеланд) немају устав као правни акт у формалном смислу, иако имају устав у материјалном смислу, који чине различити и многобројни писани или неписани, формални или неформални правни (нпр. закони судске пресуде итд.), али и други акти (филозофски, религијски и сл.) и правила (Кутлешић). У модерним државама та правила се најчешће налазе у писаном, кодификованом општем правном акту који носи назив устав.^[1] Сама реч устав је пореклом из словенских језика и изведена је са дословним значењем ограничења – устављања. У државама ван овог круга (у англосаксонској, германској и романској групи језика и држава) преовладава реч која води порекло из латинског језика – *constitutio*, која је у доба античке римске државе означавала посебно важне правне акте римског претора. У неким државама (Немачка, Холандија итд.) користи се назив основни закон.

Иако међу државама које поседују устав у формалном смислу постоје разлике у погледу његовог обухвата (садржине), постоје и одређени заједнички именитељи. Устав увек обухвата питања која се односе на организацију власти, територијално уређење (државно уређење) и људска права. Међутим, није

[1] Кутлешић, В. & Голић, Д. (2017). *Уставно право*. Нови Сад: Привредна академија, стр. 18–19.

целокупна организација државне власти део устава. Он се првенствено односи на највише државне органе (парламент, шеф државе и влада), који се означавају као политичке институције. У погледу судске власти, устав углавном садржи начелне одредбе. Такође, организација државне управе се, по правилу, уређује законом. У државама у којима постоји посебна уставносудска контрола уставности, она је такође уређена уставом. Уставно уређење (некада се користи да означи систем уставних норми и њихову примену у пракси или као синоним за поредак који је успостављен уставом), за потребе ове публикације, одредићемо као скуп норми које су садржане у уставу, а које се односе на уређење политичке власти и територијално уређење.

1.2. Садржина устава

Садржину устава чини списак питања која устав уређује својим нормама. Кад се говори о садржини устава, упркос њеној разноликости и ширини предмета уређивања, утврђује се само оно што је просечно и најчешће његов садржај, а не сва могућа и у пракси присутна питања која уређују неки устави, међу којима се могу наћи бројни примери необичних и неочекиваних исказа и садржаја, која су резултат посебних околности и потреба приликом њиховог усвајања, идеолошких опредељења уставотворца или доминантних националних и друштвених вредности.

Генерално, постоји сагласност у науци уставног права да се најопштија садржина устава састоји од две групе питања. Прва су везана за државну власт – подела на различите органе, избор, улога и међусобни односи највиших државних органа и друга коју чине питања везана за друштво и грађане – начела економског, социјалног и политичког уређења и људска права и слободе. Прву групу питања допуњује и питање

вертикалне организације власти, односно територијалног уређења, нарочито у сложеним државама (федерације), као и државама које поседују облике територијалне аутономије (регионална држава или асиметрична децентрализација). Такође, локална самоуправа, као универзална институција, скоро увек је гарантована уставом, с тим да се она ближе уређује нижим правним актима од устава.

На основу претходно наведеног, за потребе ове публикације, можемо навести да уставно уређење (организација политичке власти и територијално уређење) и људска права чине доминантан део уставне материје, као и устава у формалном смислу.

1.3. Својства устава

Из сложене природе устава произлазе његова многобројна својства, која нису једнозначна нити у једнакој мери примењива на сваки устав. У најопштијем, устав као акт има и правне и неправне особине: он је основни и највиши правни акт, али је у исто време, и политички и програмски акт.

Устав није у обавезној правној вези ни са једним актом пре њега. То је акт од кога почиње право једне државе, оно се на њему заснива, тако да право које је важило пре њега не важи и не обавезује уколико то његовом изричитом нормом није омогућено. Ипак, то ће се у пракси најчешће и догодити, остаће на снази многи делови правног поретка заснованог на ранијем уставу, што представља нужност правног поретка и саме функције права. То својство уставотворну власт чини установљавајућом влашћу (Сјејс), за разлику од после тога установљених власти.^[2] Својство основног правног

[2] Кутлешић, В. & Голић, Д. (2017). *Уставно право*. Нови Сад: Привредна академија, стр. 26.

акта проистиче, такође, из тога што устав садржи начела и принципе на којима почива правни систем једне државе. Друга његова правна особина проистиче из прве, устав је акт највише правне снаге. Сви други правни акти морају бити са њим сагласни – садржински и формално. За обезбеђење овог својства устава обезбеђују се различити механизми који ниште и уклањају из правног поретка све оне акте који су са уставом несагласни.

Устав осим правних поседује и политичка и програмска својства. Она су, због његове природе (већи степен општости, начела економског, социјалног и политичког уређења, најшири предмет уређивања), у знатно већој мери изражена него што је то случај код других аката. Њиме се државна власт ограничава и институционализује. Такође, уставом се утврђују циљеви једног уставног уређења (владавина права, социјална правда, европски принципи и вредности) те је у том погледу сврха савремених устава, између осталог, обезбеђење демократског политичког поретка и владавине права. Устав представља и потврду независности једне државе.

2. Устав Србије из 2006. године

Устав Републике Србије усвојила је Народна скупштина, на посебној седници 30. септембра 2006. године. Грађани су на референдуму 28. и 29. октобра тај устав потврдили, те га је Народна скупштина прогласила 8. новембра 2006. године. На основу начина његовог доношења, овај устав спаде у ред демократских устава. Основни разлози за доношење новог устава били су стицање државне независности, након иступања Црне Горе из државне заједнице Србија и Црна Гора, те проблематизација статуса Косова и Метохије.

2.1. Формална својства

Устав Србије из 2006. године усвојен је на основу одредаба Устава из 1990. о поступку промене (двотрећинска већина у Народној скупштини и потврда на референдуму већине бирача уписаних у бирачки списак). Те одредбе су спадале у ред оних које прописују најстроже услове за промену устава. Концептуално, Устав из 2006. је веома сличан Уставу из 1990, првенствено у погледу уређења власти и територијалног уређења.^[3] За разлику од Устава из 1990. године, једно од политичких својстава овог устава јесте чињеница да га је усвојила вишестраначка Народна скупштина.

[3] Марковић наводи: „Према обухвату и систематизацији уставне материје и концепцији основних уставних института, као и према систематизацији, то није нови устав него углавном кориговани Устав Републике Србије из 1990, а према нормативној дикцији, он је комбинација формулација Устава Републике Србије из 1990, Устава СР Југославије из 1992. и Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама из 2003.“ Марковић, Р. (2006). Устав Републике Србије из 2006. године – критички поглед. *Анали Правног факултета у Београду*, број 2, стр. 6.

Устав Републике Србије из 2006. године спада у групу демократских, кодификованих, и чврстих устава, са просечно уобичајеном дужином од 206 чланова груписаних у десет делова. Осим Преамбуле, то су: Начела устава, Људска и мањинска права и слободе, Економско уређење и јавне финансије, Надлежност Републике Србије, Уређење власти, Уставни суд, Територијално уређење, Уставност и законитост, Промена Устава и Завршна одредба. Пре наслова – Устав Републике Србије, налази се текст кратке Преамбуле, у којој, сем кратке полуреченице свечаног карактера, остатак садржаја има улогу да утврди да је Покрајина Косово и Метохија саставни део Србије са положајем суштинске аутономије и да су сви државни органи дужни да се тога придржавају.

Имајући у виду да су њима изражени основни принципи уставног уређења, или да одређују нека од спољашњих обележја Републике Србије, у оквиру овог излагања указаћемо и на начела Устава. У првом члану, који је сврстан у део „Начела Устава“, дата је дефиниција Србије као државе републиканског облика владавине, која је по свом карактеру грађанска (држава српског народа и других грађана који у њој живе, без било каквих назнака о фаворизовању већинског народа у односу на друге у наредним одредбама), заснована на владавини права, социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским мањинским правима, европским принципима и вредностима (одредбе о њеној заснованости више су прокламација одређених вредности симболичког или програматског карактера). Устав садржи следећа начела: 1) начело грађанске суверености (сувереност потиче од грађана, који је остварују референдумом, народном иницијативом и преко слободно изабраних представника); 2) начело владавине права (заснива се на слободним и непосредним изборима, ус-

тавом гарантованим људским и мањинским правима, по-
дели власти, независној судској власти); 3) начело поделе
власти (однос контроле и равнотеже између законодавне,
извршне и судске власти, независност судске власти); 4)
начело о политичким партијама – страначки плурали-
зам (оснивање је слободно, забрањени одређени облици
њиховог деловања); 5) начело забране сукоба интереса;
6) симболи (грб, застава и химна који се ближе уређују
законом); 7) начело јединствености, недељивости и не-
повредивости територије; 8) главни град (као обележје
државности главни град има само Република, не и нижи
нивои); 9) начело о службеној употреби језика и писма
(српски језик, ћирилично писмо, други језици и писма у
складу са законом); 10) начело световности државе (одвоје-
ност црква и верских заједница од државе и немогућност
успостављања државне или обавезне религије); 11) начело
покрајинске аутономије и локалне самоуправе; 12) начело
заштите домаћих држављана у иностранству и сарадње
са Србима ван матичне државе; 13) начело заштите на-
ционалних мањина; 14) начело равноправности полова
(Република води политику једнаких могућности); 15) на-
чело непосредне примене општеприхваћених правила
међународног права и потврђених међународних уго-
вора (обавезност сагласности међународних уговора са
Уставом); 16) положај странаца. Неким одредбама је дат
карактер начела иако би њима адекватније место било
у другим деловима (положај странаца, равноправност
полова, заштита националних мањина, заштита домаћих
држављана и Срба у иностранству). С друге стране, нека од
њих су по свом захватању у материју прилично обухватна
(одредбе грађанској суверености, политичким партија-
ма), док је већина њих разрађена у већој или мањој мери
у другим деловима Устава.

Такође, поједине одредбе које су садржане у делу „Економско уређење и јавне финансије“ имају начелан карактер и представљају основ економског уређења. С једне стране, њима се успоставља граница државној власти, а с друге стране, представљају основ многобројној законској регулативи или надлежностима различитих нивоа власти. Као начела економског уређења могли би се навести: тржишна привреда, слободно и јединствено тржиште, јединствен економски простор, слобода конкуренције, слобода предузетништва, самосталност привредних субјеката, равноправност јавне и приватне својине, законитост јавних прихода, социјални дијалог између послодаваца и синдиката, равномеран развој. У истом делу су неки од ових принципа детаљније разрађени – једнак положај на тржишту, забрана стварања или злоупотребе монополског положаја (тамо где он на основу закона постоји), границе слободе предузетништва, карактер јавне својине у коју спадају државна, покрајинска и својина јединица локалне самоуправе, државна својина над природним богатствима и добрима од општег интереса, заштита и садржај приватне својине над земљиштем, општост пореске обавезе и њена заснованост на економској снази обвезника. Неке одредбе пак ни немају начелан карактер – одредбе о Народној банци (надлежност за вођење монетарне политике и њена одговорност Народној скупштини), државној ревизији или буџетима различитих нивоа власти и задуживању, али, упркос томе, већина њих је високог нивоа општости и представља довољно широк оквир за успостављање економских и социјалних односа својствених савременој тржишној економији са елементима мешовите економије.

Сви чланови устава имају наслове – рубруме, којима на кратак начин изражава њихова садржина, што доприноси лакоћи коришћења и сналажења у тексту.

Садржина устава је, упоредно посматрано, уобичајена и стандардна за уставе европскоконтиненталног система права. Њиме је гарантован велики број људских права, укључујући и посебна права припадника националних мањина (индивидуална и колективна). У погледу организационих питања, положај и врсте уставом утврђених органа стандардни су и широко познати у упоредној пракси, међу којима се, у односу на раније уставе, као нови налазе Високи савет судства и Државно веће тужилаца, којима се гарантују независност и самосталност судова и судија, односно самосталност јавног тужилаштва. Такво решење постоји у бројним европским уставима, нарочито у државама бившег социјалистичког блока или онима које су независност стекле деведесетих година прошлог века, и сматра се демократским стандардом. Осим тога, Устав Србије је као нови и неklasични уставни орган предвидео и Заштитника грађана који се такође у европској уставној науци и пракси сматра нужним демократским и неполитичким контролором државне управе и заштитником људских права. Уставом су предвиђени и други нови, неklasични органи – државна ревизорска институција, регулаторна тела у одређеним областима или делатностима, што представља обележје савремених устава.

2.2. Промена Устава

Устав Србије убраја се у чврсте уставе. Промена Устава Србије прописана је у посебном, IX делу. Овлашћени предлагачи промене Устава јесу: трећина народних посланика, Влада, председник Републике и најмање 150.000 бирача. О промени Устава одлучује Народна скупштина, а предвиђена су два поступка промене.

Први поступак је двофазан. Прво се двотрећинском већином усваја предлог за промену, затим се приступа изради, односно разматрању акта о промени, а потом се, опет двотрећинском већином, усваја сама промена, тј. акт о промени устава. Тај акт није именован, што отвара могућност да буде у форми амандмана или некој другој форми. Уколико Народна скупштина том приликом не одлучи да усвојени текст проследи на потврду на референдум, промена ће бити проглашена и ступити на снагу. Овим поступком мењају се само 54 уставна члана од укупно 206, и то чланови о надлежности Републике Србије, Уставном суду, територијалном уређењу, уставности и законитости (сем о ванредном и ратном стању).

Други поступак промене Устава је трофазан, при чему се у трећој фази, после усвајања у Народној скупштини, промена ставља на референдум. У овом поступку промена је усвојена ако је на референдуму потврди већина изашлих бирача. Овај поступак се односи на већину уставних одредаба, тј. на 152 одредбе од укупно 206, као и на промену Преамбуле. Иако су све уставне одредбе исте правне природе и правне снаге, ипак се у овој групи налазе не само неупоредиво бројније него и социолошко-политички посматрано значајније одредбе Устава. Управо је постојање овог трофазног поступка у коме се два пута гласа квалификованом већином у парламенту, а после тога потврђује на референдуму, разлог да се Устав Србије из 2006. сврста у групу тешко променљивих устава. Устав Србије из 2006. године садржи и забрану промене у ванредном и ратном стању.

Као ни други европскоконтинентални устави, ни Устав Србије из 2006. не садржи прелазне одредбе, већ та питања препушта посебном акту – Уставном закону за спровођење

устава. Њега доноси Народна скупштина, после усвајања устава, двотрећинском већином и без референдума. Уставним законом се уређује прелазни режим између старих и нових уставних решења, првенствено рокови за конституисање нових органа, доношење нових закона и других аката итд.

3. Организација власти

3.1. Појам

У свим државама постоје исте државне функције (законодавна, извршна, судска), односно државни послови, али се разликују начини на које су организовани и уређени односи између њихових носилаца. То чини суштину организације државне власти. Облици државне власти су различити начини организовања и међусобних односа различитих функција државне власти, и по томе се државе међусобно разликују. За разматрање облика државне власти од значаја су само законодавна и извршна функција, јер су то две искључиво политичке функције. Насупрот томе, судска функција је типично и наглашено стручна, односно за њено обављање потребни су посебно образовање и искуство, услед чега се увек и свуда одваја и уређује на релативно сличан начин, изузимајући питање избора њених носилаца.^[4]

У правној теорији обликовала су се два виђења организације државне власти: *теорија о подели* и *теорија о јединству власти*.

Теорија о подели државних функција (власти) настала је у процесу борбе против феудалних власти и апсолутизма власти оличеног у монарху. Та борба и њен теоријски одраз посебно су дошли до изражаја у апсолутистичкој монархији Француске, где је политичка пракса тадашње Енглеске пос-

[4] Избор судија подразумева објективизираним стручним условима, у погледу образовања, искуства, друштвеног угледа и сл. Поступак селекције стога не подлеже (или не би требало) било каквим политичким критеријумима и проценама, а у њему најчешће учествују и посебни, неполитички органи. На тај начин, сам доносилац одлуке о избору не поседује посебно дискреционо овлашћење па се избор судија не може посматрати као избор носилаца извршне власти.

лужила као инспирација. Суштина ове теорије (Монтескје) јесте да свака власт тежи ширењу и злоупотреби уколико није ограничена и контролисана, па због тога државну власт треба поделити између различитих државних органа, који ће се међусобно контролисати и ограничавати. Међу следбеницима ове теорије појавиле су се разлике у развијању основних поставки. Једни сматрају да подела између носилаца различитих државних власти мора бити оштра, јасна и механичка, тако да сваки државни орган потпуно самостално и независно од других врши само једну државну функцију (Сјејс). Та независност би подразумевала да органи једне власти не би утицали на избор или смену носилаца друге, нити би се смели мешати у њену делатност, односно акте друге власти.^[5] Други су (Келзен) истицали да се управо ради међусобног ограничења и контроле односи између носилаца различитих државних функција морају заснивати на одвојености, тј. обављању сваке од њих од стране једног органа, али да ти органи морају сарађивати и имати могућности утицаја једних на друге. Систем строге поделе власти углавном се показао неспроводивим без одговарајућих инструмената његовог ублажавања. Ти инструменти могу бити разноврсни и садржајни (у парламентарном), односно ограничени (у председничком). Ипак, процена успешности сваког од њих је индивидуална. За разлику од САД, где систем строже поделе ефикасно функционише, у другим државама он се није показао тако успешним. „То, разуме се, не значи да је он добар или рђав; можда би у Америци и други системи добро функционисали, а у другим земљама рђаво.“^[6]

[5] Лукић, Р. & Кошутић, Б. & Митровић, Д. (2001). *Увод у право*. Београд: Службени лист СРЈ, стр. 318.

[6] Лукић, Р., Кошутић, Б. & Митровић, Д. (2001). *Увод у право*. Београд: Службени лист СРЈ, стр. 328.

Теорија јединства или мешања власти јесте схватање према којем између државних власти мора да постоји хијерархијски однос, такав да једна од њих буде организационо и функционално надмоћнија од друге. Ова надмоћ огледа се у томе што једна власт поставља и смењује другу, контролише и усмерава њен рад и може, сагласно томе, променити њене одлуке. Не постоје узајамни утицаји различитих власти нити равнотежа између њих, него хијерархија. Овај облик државне власти, теоријски посматрано, може постојати као надмоћ извршне власти над законодавном влашћу (ауторитарни системи) или као надмоћ законодавне над извршном влашћу (скупштински системи, где данашња Швајцарска представља огледни пример). Присталице ове теорије су малобројне и посебно су заступљени у оквиру марксистичких схватања. Овај систем је постојао у СФРЈ, СССР, а данас постоји у Швајцарској. Парламент је носилац целокупне власти. У њему не постоји влада, као носилац извршне власти, него извршни орган, под пуном контролом парламента, „без instrumenата узвратног утицаја (распуштање, колективна оставка, поверење и сл.).

3.2. Облици организације власти

На основу поменутих теорија уобличена су три основна облика организације власти, и то: председнички, парламентарни и скупштински. Уставна пракса је на основу криза у функционисању парламентарних система у условима вишепартијских система појединих европских држава изнедрила и нови облик, данас појединачно најзаступљенији – полупредседнички систем.

На основу идеје о потреби круте, потпуне поделе власти између различитих државних органа настао је председнички систем власти. Он је у чистом облику примењен у САД, а касније је преузимаан или модификован широм

Азије, Африке и Латинске Америке, али нигде тако успешно. Овај облик организације власти почива на томе да је целокупна извршна власт концентрисана у једном, и то непосредно изабраном државном органу – председнику републике, тако да он има исти легитимитет као и непосредно бирани парламент. Да би се обезбедило да подела буде крута и чиста, у председничком систему, ни председник ни парламент не могу утицати на настанак и престанак мандата оног другог, тј. оба државна органа остају на функцији до краја свог пуног мандата. Послови су одвојени, законодавство је искључиво у надлежности парламента, а извршење у надлежности председника. У једном инокосном државном органу концентрисани су послови које у другим државама обављају три државна органа – шеф државе, влада и управа. Разуме се да председник републике као појединац није непосредан вршилац свих тих послова, јер је то физички немогуће, него само њихов политички носилац. У пракси САД фактички све те послове ради вишемилионски број службеника којима руководи председник у једном сложеном хијерархизованом механизму. Све те службенике поставља и смењује или он непосредно или други службеници које је он овластио, а све последице и резултати њиховог рада приписују се искључиво њему; он руководи или усмерава њихов рад, односно он је за њих одговоран.^[7]

Иако су председник републике и парламент у председничком систему чисто и јасно подељени, ипак постоје утицаји између њих. Ти утицаји и међусобне релације резултат су сложености власти. Стога се овај систем означава као систем кочница и равнотежа.

[7] Кутлешић, В. & Голић, Д. (2017). *Уставно право*. Нови Сад: Привредна академија, стр. 106.

У САД, као огледном примеру овог система, законодавну власт врши само дводомни Конгрес САД, иако председник САД ипак има неколико значајних и ефикасних средстава да утиче на вршење законодавне функције. Прво, располаже суспензивним вето на законе усвојене у Конгресу, што значи да може да их врати на поновно одлучивање, за које се тада захтева двотрећинска већина. То му даје значајне могућности да Конгресу наметне свој политички став. Исто тако, иако нема право законодавне иницијативе, председник САД се на почетку сваког годишњег заседања обраћа Конгресу посебним говором, који садржи његов став о потреби доношења одређених закона, који касније чланови његове партије у парламенту обликују у законодавну иницијативу. Председник је у пракси развио и тзв. извршне споразуме преко којих закључује ову посебну врсту међународних уговора, који су иначе редовна надлежност Конгреса. С друге стране, Конгрес САД врши само законодавну власт, али и он има значајна средства утицаја на рад извршне власти. Прво, председник мора добити сагласност Сената за именовање највиших државних функционера. Такође, Конгрес усваја буџет без кога нема вршења ниједне државне функције. У случају да прекрши устав, Конгрес може (квалификованом већином) разрешити председника (импичмент).

Парламентарни систем је еволутивно и дуготрајно изграђиван у Енглеској, почев од XIII века, у процесу ограничавања монархове власти, јачањем положаја и улоге парламента, те одвајањем владе од монарха. Настао у Енглеској, приликом преузимања у друге државе, посебно европске, доживео је промене и прилагођавања (рационализовани парламентаризам), јер су друштвене и политичке прилике у Енглеској увек биле различите од остатка Европе. Парламентарни систем такође почива на подели власти. Ипак, та подела није тако крута, него је флексибилна. Између носилаца законодавне и извршне власти постоје знатно интензивније и бројније

везе. Равноправност, сарадња и контрола различитих органа представљају својства овог система.

Парламентарне системе карактерише подела извршне власти на два одвојена органа (бицефална егзекутива), шефа државе и владу, који обављају различите делове извршне власти, при чему је шеф државе стабилан део извршне власти јер није подложен политичкој одговорности и смењивости током трајања функције (осим у случају кршења устава у републиканском облику владавине).^[8] Насупрот томе, влада је нестабилни део извршне власти коју парламент може у сваком тренутку сменити. Такође, влада може распустити парламент, што значи да је и он нестабилни орган у систему власти. Парламент врши законодавну власт и политичку контролу владе. Инструментима узајамне контроле (изгласавање неповерења, односно распуштање) парламент и влада се уравниотежују.^[9] Сталност и стабилност функције шефа државе није привилегија него је у функцији политичког уравниотежавања владе и парламента. Иако политички није одговоран за своју делатност, та делатност није лишена контроле и ограничења зато што за те акте шефа државе у парламентарном систему одговара надлежни министар или влада. Одговорност за шефа државе састоји се у томе што ће и министар увек потписати акт шефа државе, а ако то одбије, шеф државе не може донети тај акт, али министар мора поднети оставку. Дакле успостављен је систем ефикасних међусобних ограничења и контроле који сва три његова учесника упућује на сталну међусобну сарадњу и усаглашавање.^[10]

[8] Пејић наводи: „Од настанка парламентарног система дуализам егзекутиве значајно је еволуирао у правцу владе, јачајући њену моћ и доминацију у систему поделе власти.“ Пејић, И. (2016). *Парламентарна влада: могућности равнотеже у систему поделе власти. Зборник радова Правног факултету у Нишу*, 55 (73), стр. 69.

[9] Кутлешић, В. & Голић, Д. (2017). *Уставно право*. Нови Сад: Привредна академија, стр. 329.

[10] Више о томе у: Пејић, И. (2016). *Парламентарна влада: могућности*

Флексибилност која одликује парламентарни систем власти долази до изражаја и тиме што сва три државна органа међусобно сарађују јер не могу обавити своје послове сами. Шеф државе мора сарађивати с владом јер му њени министри потписом и преузимањем одговорности омогућавају да дела. Влада има право да учествује у раду парламента, тако што има право предлагања и дискутовања у системима где су чланови владе и посланици (посланичке владе) и да одлучује у парламенту. Парламент сарађује са владом вршећи изборну и контролну функцију. Контролна функција се врши тако што он поставља питања влади, образује различите истражне комисије за поједина питања, а посебно тиме што доношењем буџета опредељујуће утиче на њен рад.

Флексибилност овог система произлази из чињенице да су парламент и влада, а у републикама и председник, међусобно повезани ефикасним средствима утицаја једних на друге, који могу довести до престанка постојања оног другог. Парламент може довести до престанка владе којом није задовољан, изгласавањем неповерења, али влада може тражити од шефа државе да распусти парламент и тиме, на захтев владе, доведе до нових избора и новог парламента. Том приликом ће и влади престати мандат, али неће морати да се повинује парламенту. Овome треба додати и право владе да поднесе оставку и тиме изазове политичку кризу својим неслагањем са парламентом или да сама постави питање свог поверења пред парламентом и тиме га присили да је подржи ако не жели политичку кризу.

Полупредседнички систем власти такође се заснива на подели власти. Ипак, положај и односи између носилаца законодавне и извршне власти нешто су другачији. Због комбино-

вања елемената председничког и парламентарног система он се означава као мешовити систем. Полупредседнички систем је настао као одговор уставне праксе одређених европских држава на проблеме функционисања парламентарног система. Ти проблеми се нису могли отклонити ни разноврсним средствима рационализованог парламентаризма, јер је очигледно реч о механичким и техничким средствима, која самим тим нису решење за нестабилности вишестраначког система, у којем ниједна партија никада не достиже апсолутну већину, већ се владе морају образовати од већег броја веома различитих мањих партија, што битно смањује њихову стабилност и трајност. У уставима Француске, Русије, Финске, Аустрије, Ирске, Исланда, Португалије, Румуније и бројних других, настао је систем који је комбиновао решења председничког система кад је у питању председник републике са решењима парламентарног система кад је у питању влада.^[11] Стабилизација владе у условима вишепартијског невећинског система у овим системима покушала се обезбедити ојачавањем улоге и положаја председника републике – непосредним избором, и већим овлашћењима, укључујући и право да сам или на предлог владе распусти парламент. С друге стране, за разлику од председничког система, у полупредседничком систему постоји влада, која је самостална и политички одговорна парламенту. Овај систем може да представља решење за ригидност председничког и могућу нестабилност парламентарног система, нарочито у случају недовољно стабилних политичких система.^[12]

[11] Пилиповић наводи да је до доношења Устава Русије, 1993. године, француски председник имао највећа овлашћења у односу на све друге европске председнике државе. Од тада то својство припада председнику Русије. Пилиповић, М. (2017). (Квази)дуална структура извршне власти у руском полупредседничком систему. *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци*, стр. 84.

[12] Симовић, Д. (2008). *Полупредседнички систем*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, стр. 282.

Изузимајући ауторитарне системе, систем јединства власти оличен у скупштинском систему подразумева да између носилаца законодавне и извршне власти постоји хијерархијски однос. У овом систему носилац целокупне власти је парламент, а он образује свој извршни орган, који му је у потпуности подређен. С друге стране, тај извршни орган не поседује инструменте утицаја на парламент, који су својствени влади у парламентарном систему, као што је право распуштања или подношења оставке, нити између њих постоји равноправност у смислу поделе власти, јер извршни орган делује у оквиру политике коју утврђује парламент. Овај систем је данас примењен у Швајцарској, а својевремено је постојао у СФРЈ, СССР и другим државама социјалистичког блока.

3.3. Систем власти у Републици Србији

Једно од основних начела Устава Србије јесте начело поделе власти (члан 4). Уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли. Устав наглашава да је судска власт независна.^[13]

Имајући у виду начело Устава произлази да је систем власти у Републици Србији изграђен на принципима парламентарног система.^[14] Ипак, начелне одредбе се у нормативном делу разрађују према потребама и околностима сваке државе,

[13] О уставној формулацији начела поделе власти и независности судске власти у: Пајванчић М. (2009). *Коментар Устава Републике Србије*, Београд: „Конрад Аденауер“, стр. 16–17.

[14] Орловић наводи да се сарадња међу државним властима парламентарних режима огледа како у свакодневним пословима вођења државе од стране одговорне извршне власти, тако и приликом конституисања носилаца функција трију власти. У председничком систему сарадња је много „сиромашнија“. Орловић, С. (2010). Кратак осврт на начело поделе власти са историјским и савременим аспектом. *Политичка ревија*, број 1, стр. 57.

те су могуће различите варијације и модалитети. У већини држава бившег социјалистичког блока (изузев Мађарске и делимично Словеније) ојачана је улога шефа државе, који се, по правилу, бира непосредно. Таква решења постоје и у Србији.

Према Уставу, Народна скупштина је носилац законодавне власти, а уз то поседује и све оне надлежности карактеристичне за парламентарни систем (избор и контрола Владе пре свега). Влада је носилац извршне власти и има сва својства парламентарне владе. Председник Републике није одређен као део извршне власти (иако то по својим надлежностима у ствари јесте). Он представља Републику и изражава државно јединство. Судска власт је дефинисана као независна, њу врше судови опште и посебне надлежности. Високи савет судства је нов уставни орган, у функцији обезбеђења независности и самосталности судова и судија. Ипак, одговарајућа веза између парламента и судске власти је садржана у уставним решењима, првенствено у погледу уређивања организације судова, избора судија, прописивања услова за њихов избор и разрешење. Све чланове ВСС у различитим поступцима и са различитим положајем бира Народна скупштина. Уставни суд, као посебан државни орган, штити уставност и законитост, те обавља друге уставом утврђене послове.

Оно што уставни концепт чини специфичним у односу на класична теоријска одређења јесу положај и улога председника Републике. Његов непосредан избор те одређене надлежности својствени су полупредседничком систему. То су пре свега његово овлашћење да на предлог Владе распусти Народну скупштину, да командује војском, вето, овлашћења у ванредном стању, што превазилази улогу класичног, парламентарног шефа државе. Ипак, имајући у виду обим тих овлашћења те надлежности и положај Владе, не може се тврдити да постоји полупредседнички систем. У Републици

Србији је у основи парламентарни систем власти, са елементима полупредседничког система. Ипак, политичка пракса у државама које имају сличан систем власти или стандардизован полупредседнички систем некад одступа од уставног концепта, тако да у првом случају она може да изнедри ефективно полупредседнички систем (иако то формално није), односно парламентарни (иако је формално полупредседнички, као нпр. у Ирској или Аустрији).

4. Народна скупштина

4.1. Појам и надлежност

Народна скупштина је Уставом дефинисана као је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији (члан 98). Као представнички орган она се може упоредити са представничким органима других држава које имају упоредив систем власти. Ипак, сваки парламент има и посебне карактеристике које се тичу надлежности, структуре, састава, мандата и унутрашње организације.

Општи појам парламента, независно од система власти у коме егзистира, подразумева да је то колективни представнички државни орган који обавља законодавну функцију. Овај појам парламента је савремени појам и такав је, изузев Енглеске, настао тек у XVIII веку, у првим уставима, 1787. године у САД и 1791. године у Француској, као последица идеје народне суверености којом је буржоазија преузела власт од апсолутног монарха.

Развој парламента у савременом смислу се временски и суштински различито одвијао, од еволутивног до револуционарног пута, с тим да је коначан резултат свих тих разноликих процеса на крају довео до модерног парламента. Представништво као облик консултативног учешћа у монарховој власти постоји и у Европи још у раном средњем веку. Он је имао консултативну улогу, а негде и улогу у суђењу или одобравању нових пореза. Ипак, развој тих представништава је у остатку Европе био потпуно другачији од Енглеске. Наиме, у Европи су та представништва (сталешке скупштине) представљала подељена представништва аристократије, племства и (евентуално) градова – грађа-

на, које је настанак и развој апсолутне монархије као фазе развијеног или позног феудализма укинуо или потпуно маргинализовао.^[15]

С обзиром на то да је Енглеска колевка парламентаризма, битно је навести да је парламент у овој држави еволуирао у дуготрајном процесу, од 1215. године (*Magna Charta Libertatum*), до 1689. (*Bill of Rights*), трансформишући се од сталешке скупштине (представништво племства и свештенства) до модерног народног представништва, уз задржавање Дома лордова као реликта феудалног поретка, али данас са знатно мањим значајем од Дома комуна као представништва грађана, непосредно изабраног на принципу општег и једнаког бирачког права.

У САД, Француској и другим државама парламент је до законодавне функције дошао одједном, као резултат револуционарног преокрета у коме су апсолутна монархија и њени носиоци били уништени или су државе стекле независност. И амерички и француски револуционари инспирисани су и вођени идејама народне и националне суверености, која подразумева поделу власти према којој законодавну власт не може да врши монарх сам. Власт је или подељена тако да парламент као народно представништво доноси законе, док монарху остаје законодавна санкција (у САД суспензивни вето), или тако да власт у потпуности пређе на парламент (класични парламентаризам републиканског типа).

Иако је парламент стваралац права, па и носилац уставотворне власти (коју негде дели са грађанима), он није суверен, јер се носиоцем суверености сматра народ. Пар-

[15] Кутлешић, В. & Голић, Д. (2017). *Уставно право*. Нови Сад: Привредна академија, стр. 183–184.

ламент је подређен уставу, који представља брану неограниченој власти парламента (тамо где постоји). Уставом су утврђени надлежност и организација парламента.^[16]

Скуп послова које парламент врши чине његову надлежност. Она је одређена системом власти који постоји у одређеној држави, али се као стандард модерног парламента може навести његова доминантна (ако не и искључива) улога у законодавној власти. Осим тога, парламент обавља и читав низ других послова.

Генерално, надлежност парламента можемо груписати у пет целина: 1) законодавна функција (имајући у виду да у материјалном смислу нема битне разлике, тј. да устав представља „највиши закон“, у ову функцију би спадала и уставотворна) – поред доношења закона, ова функција укључује и друге акте који су по својој природи нормативног карактера, као што су буџет, потврђивање међународних уговора, просторни план и сл.; 2) обављање послова који се односе на одлучивање о рату и миру, употребу војске ван државних граница, државну територију, расписивање референдума, што све представља одраз државне суверености, чији су носиоци грађани који бирају парламент; 3) контрола извршне власти, која до изражаја долази првенствено у парламентарном и мешовитом систему власти, у коме влада за свој рад одговара парламенту, који има на располагању читав низ инструмената да контролише њен рад, до могућности смењивања; 4) изборне функције, у зависности од државе, могу да обухвате ужи или шири круг функционера – избор владе у парламентарном и мешовитом систему, односно највиших функционера које предлаже председник у председничком систему, до избора гувернера, судија, тужилаца,

[16] Марковић, Р. (2015). *Уставно право*. Београд: Правни факултет у Београду, стр. 278.

чак и самог шефа државе (изузев у председничком систему); 5) квазисудска функција, која је у ствари функција суђења лицима која обављају високе државне функције за дела која су у вези с том функцијом (импичмент), и чија је специфичност санкција, која се састоји у смењивању због извршених кривичних дела (од стране министара, или председника републике), а често се комбинује са учешћем уставног или другог високог суда (не искључује и кривичну одговорност). Посебна врста судске надлежности парламента је његово овлашћење да у форми закона донесе амнестију.^[17]

Према Уставу Републике Србије из 2006. године вршење целокупне законодавне власти у надлежности је Народне скупштине. Суштина законодавне функције састоји се у изворном уређивању друштвених односа општим правилима, што значи да она постоји увек када је реч о таквим правилима без обзира на то да ли се акт који их садржи назива законом (Кутлешић). Она укључује доношење устава и закона, усвајање буџета, завршног рачуна, просторног и плана развоја, давање претходне сагласности на статут аутономне покрајине и потврђивање међународних уговора. Доношење закона обухвата ипак више фаза (предлагање, расправу и доношење), у којима учествују и други субјекти, с тим да је Народна скупштина доминантна. Имајући у виду парламентарни систем, у предлагању учествује Влада, штавише, она се обавезно изјашњава о предлозима других предлагача, а право предлагања закона, осим сваког посланика, има и скупштина АП, 30.000 бирача, као и Заштитник грађана те Народна банка Србије, али само из своје надлежности. Влада има право учешћа у расправи, а председник Републике проглашава законе те поседује суспензивни вето.

[17] Кутлешић, В. & Голић, Д. (2017). *Уставно право*. Нови Сад: Привредна академија, стр. 190.

Народна скупштина, као орган који непосредно представља грађане као носиоце суверености, надлежна је да одлучује о рату и миру, употреби војске ван граница Србије, промени граница, проглашава ратно и ванредно стање, прописује мере којима се одступа од људских права током ванредног или ратног стања, да расписује републички референдум, врши надзор над службама безбедности и усваја стратегије одбране државе.

Народна скупштина има широке изборне надлежности. Имајући у виду парламентарни систем власти (са елементима полупредседничког), ту спадају: Влада, председници судова, председник Врховног касационог суда, Републички јавни тужилац и други јавни тужиоци, први избор судија и заменика тужилаца, избор гувернера Народне банке, Заштитника грађана, она на предлог председника Републике бира и трећину судија Уставног суда, изборне чланове Високог савета судства и Државног већа тужилаца, као и бројне друге органе за које је то утврђено посебним законима (нпр. чланове Републичке изборне комисије).

Сем у случају судија, председника судова и судија Уставног суда, код осталих органа чије функционере бира, она врши и надзор над њиховим радом и одлучује о њиховом разрешењу или престанку мандата, што подразумева и поседовање стандардних инструмената контроле Владе (посланичко питање, интерпелација, анкетне комисије, гласање о неповерењу, буџетско право).

Народна скупштина има и две (квази)судске надлежности – може донети закон о амнестији, а ту би се могла навести и улога коју има у вези са разрешењем председника Републике, уколико он повреди Устав.

4.2. Структура, састав и заседања

Структура парламента је начин на који је парламент организован, односно да ли је јединствен или подељен. Ако је јединствен, неподељен, онда се у њему налазе представници изабрани на исти начин, по истом принципу, односно сви они представљају исте интересе. С друге стране, ако се парламент дели, онда то значи да различити делови представљају различите интересе, структуре и делове друштва. Структуру парламента опредељују различити територијални, политички, историјски и друштвено-економски разлози.

Једнодомни парламенти су по правилу непосредно изабрани, путем општег и једнаког бирачког права, а сви чланови парламента поседују иста права. У компаративном праву највећи број парламената је дводоман (бикамералан), а вишедомност је данас веома ретка. У таквим домовима различити домови штите различите интересе с тим да је један од њих увек непосредно изабран. Постоје три варијанте дводомности:

- 1) Политичка варијанта, која подразумева да се чланови горњег дома бирају на другачији начин него чланови доњег дома, било да је у питању старосни цензус (године као услов пасивног бирачког права), начин избора, било изборне јединице. Посебно је карактеристична аристократска варијанта (пример Велике Британије, где су чланови горњег дома представници племства, које поставља монарх), која представља пример недемократских избора.
- 2) Територијална варијанта увек се примењује у сложеним државама (пример САД), као и државама у којима постоји изражен идентитет територијалних јединица унутар

државе (Италија, Шпанија, али и Француска). Један од домова репрезентује територијалне јединице као такве. Његов избор није нужно непосредан, његове чланове могу бирати парламенти нижих јединица, њихова извршна власт (Немачка) итд.

- 3) Друштвено-економска варијанта подразумева да одређење друштвене групе (асоцијације радника, предузетника, пољопривредника, привредне коморе, научна заједница итд.), бирају одређени број чланова у један од домова парламента (Устав СФРЈ 1963. године).

Положај домова може бити једнак или неједнак. Једнакост положаја подразумева равноправно одлучивање и сагласност оба дома по сваком питању одлучивања као услов доношења позитивне одлуке. Овај положај је својствен федералном бикамерализму, ређе другим облицима.

Устав Србије из 2006. године одредио је једнодомни парламент – Народну скупштину, као опште политичко представничко тело. Путем изборног законодавства у њему се обезбеђују равноправност и заступљеност полова и националних мањина.

За избор народних посланика у Републици Србији се, од 1992. године, примењује пропорционални изборни систем, који омогућава да политички субјекти (политичке странке, коалиције и групе грађана) сразмерно броју гласова буду заступљени у парламенту. Такође, територија Републике представља јединствену изборну јединицу. Приликом расподеле мандата користи се један од најзаступљенијих метода – Донтов систем. Цензус као елемент пропорционалног изборног система представља начин да се онемогући претерана фрагментација представничких органа. У изборном законодавству Србије он је фиксан, сада износи три посто од

изашлих бирача, док се код странака националних мањина примењује природни цензус (број гласова које је неопходно освојити да би се добило једно посланичко место). Својство странке националне мањине, на основу поднетог захтева, утврђује Републичка изборна комисија.^[18]

Уставом су утврђена питања о којима се одлука доноси двотрећинском већином народних посланика – промена устава и питања о којима се одлучује по истом поступку, као што је промена државне границе и промена покрајина (оснивање нових, укидање постојећих, спајање), те закон о суштинској аутономији за КиМ. Устав прави разлику у погледу тражене већине за доношење других одлука. Иако је генерално правило да Народна скупштина одлуке доноси већином гласова посланика присутних на седници (релативна већина, с тим што је нужно да гласању присуствује већина од укупног броја народних посланика, тј. кворум), сам устав наводи бројна питања за које се захтева већина од укупног броја народних посланика (апсолутна већина). То су све изборне надлежности, укључујући и разрешења, укидање имунитета, доношење буџета, завршног рачуна и Пословника о раду, расписивање референдума, давање претходне сагласности на статут аутономне покрајине, проглашавање и укидање ванредног стања и прописивање мера којима се у току њиховог трајања одступа од људских и мањинских права. Генерално, за доношење закона је претпостављена релативна већина. Међутим, за поједине законе, који су у Уставу наведени, прописана је апсолутна већина.

Заседање представља период током календарске године када парламент ради. Он је природом овог колегијалног органа ограничен. Током заседања парламент ради (расправља и

[18] Голић, Д. & Теодоровић, В. (2016). Изборни систем у Србији: изборна геометрија и изборна математика. *Култура полиса*, вол. 13, број 29, стр. 351–367.

одлучује), на седницама свих својих чланова, тзв. пленарна седница, или на седницама радних тела парламента (одбори), који су скупови само једног дела посебно одређених чланова парламента. Та питања се веома детаљно уређују пословницима парламента. У Уставу Србије је предвиђено да Народна скупштина ради у два редовна заседања од којих прво почиње првог радног дана у марту, а друго првог радног дана у октобру и да свако може трајати најдуже 90 дана, као и да могу постојати ванредна заседања на захтев трећине посланика или Владе, али и посебан случај – обавезно окупљање због проглашења ратног или ванредног стања.

4.3. Положај народних посланика

Централна питања положаја народних посланика јесу карактер њиховог мандата, инкомпатибилност и имунитет.

Мандат народног посланика почиње да тече даном потврђивања мандата у Народној скупштини и траје четири године, односно до престанка мандата народних посланика тог сазива Народне скупштине. Законом се утврђују разлози престанка функције народног посланика.^[19]

У теорији су обликована два концепта у вези с природом мандата чланова представничког органа: императивни и

[19] Закон о избору народних посланика („Службени гласник РС”, бр. 35/2000, 57/03 – одлука УСРС, 72/03 – др. закон, 75/03 – испр. др. закона, 18/04, 101/05 – др. закон, 85/05 – др. закон, 28/11 – одлука УС, 36/11, 104/09 – др. закон, 12/20 и 68/20) прописује да мандат народног посланика престаје: 2. подношењем оставке, 3. ако је правоснажном судском одлуком осуђен на казну затвора безусловно у трајању од најмање шест месеци, 4. ако је правоснажном судском одлуком лишен пословне способности, 5. преузимањем посла или функције који су, према овом закону, неспојиви са функцијом посланика, 6. губљењем држављанства, 7. ако му престане пребивалиште на територији Републике Србије, 8. ако наступи смрт посланика (члан 88).

слободни мандат. Императивност мандата подразумева обавезу изабраних представника да следе упутства и дају извештаје о раду свом бирачком телу, као и право бирача да представника опозову у току периода на који је изабран ако нису задовољни његовим радом. Слободан мандат подразумева да од тренутка избора, за све време трајања изборног периода, представници слободно обављају своју функцију, док бирачи имају могућност да се о томе изјасне само на следећим изборима. Овај концепт је од настанка модерне демократије преовлађујуће схватање и пракса. Појава и развој политичких странака у уставним и политичким системима довела је до поновне трансформације односа бирача и изабраних представника, тако што су, најчешће, формално слободан мандат суштински претвориле у (везан) мандат, који припада политичкој партији, помоћу различитих инструмената фактичког утицаја на посланике, првенствено монополизацијом права кандидовања.^[20] У Уставу Србије из 2006. везани мандат омогућен је као право народног посланика да „неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран“.^[21] Ипак, Законом о избору народних посланика дефинише се поступак подношења оставке народног посланика (непосредно је предаје, три

[20] Кутлешкић, В. & Голић, Д. (2017). *Уставно право*. Нови Сад: Привредна академија, стр. 174–175.

[21] Марковић наводи да се овим решењима прејудуцира тип изборног система: „Тиме је, практично, прејудуциран систем расподеле мандата. Наведено уставно решење има смисла само у систему сразмерног представништва, у којем странка има изборну листу, тј „резервоар“ за замену посланика са листе кандидата којом је ишла на парламентарне изборе, а у систему већине оно собом повлачи ризик губљења посланичког мандата, јер на место посланика којег је опозвала странка може доћи и посланик из друге странке. Применом овакве уставне одредбе, у систему сразмерног представништва, посланички мандат и у случају страначког опозива остаје у странци, док у систему већине, у истом случају, може отићи другој странци.“ Марковић, Р. (2006). *Устав Републике Србије из 2006. године – критички поглед. Анали Правног факултета у Београду*, број 2, стр. 17.

дана од овере), чиме се не омогућава стављање мандата на располагање политичкој странци – тзв. бланко оставка.

Имунитет је средство правне заштите посланика, везано искључиво за њихову функцију. Посланици су њиме заштићени од спољног утицаја – извршне и судске власти (полиција, тужилаштво, суд), али постоје и облици одговорности (и санкција) којима се обезбеђује рад парламента изнутра. Он постоји у облику 1) неодговорности и 2) неповредивости. Имунитет неодговорности значи непостојање правне одговорности за изражено мишљење и гласање у вршењу функције. Он је трајан и апсолутан (ослобађа од било којег облика правне одговорности). Имунитет неповредивости значи да се против посланика не може водити кривични поступак (и прекршајни у коме се може изрећи казна затвора), нити он може бити притворен, док траје његова функција, изузев у случају да одобрење да Народна скупштина. Неповредивост је привремена заштита посланика од кривичног поступка док је посланик и делује само ако се посланик на њу позове или је успостави Народна скупштина. Ограничење овог облика имунитета огледа се и у томе што народни посланик који је затечен у извршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година може бити притворен без одобрења Народне скупштине. Посланици ипак одговарају дисциплински, и то органима у самом парламенту, и за то им се изричу парламентарне санкције – одузимање речи, удаљење са седнице и новчана казна.

Устав Републике Србије из 2006. године предвиђа оба наведена имунитета, с тим што из његовог текста произлази да неповредивост није само у кривичном поступку већ и у „другом поступку у коме се може изрећи казна затвора“, што значи да се овај имунитет у Србији односи и на прекршајни поступак, јер се и у њему може изрећи казна затвора. Имунитет неповредивости не делује уколико је посланик затечен

у вршењу кривичног дела за који је забрањена казна затвора дужа од пет година. Како током трајања имунитета не би дошло до застаревања или наступања других штетних последица услед протекла времена, Уставом је изричито прописано да рокови прописани за кривични и други поступак не теку. Идентичан имунитет у Србији имају председник Републике, чланови Владе и Уставног суда и Заштитник грађана.

Инкомпатибилност подразумева забрану обављања функција или послова који су изричито наведени, заједно са посланичком функцијом. Она је у функцији обезбеђења несметаног рада посланика или спречавања сукоба јавног и приватног интереса. Нespoјивост наступа после избора за посланика и значи само немогућност да се задрже обе функције, па због тога једна мора престати. Уставом Србије из 2006. године прописано је да је функција посланика у скупштини Србије неспојива са функцијом посланика у скупштини аутономне покрајине, у органима извршне власти и правосуђа или са другим функцијама за које је законом утврђено да су у сукобу интереса са посланичком функцијом.

4.4. Радна тела и функционери

Радна тела и функционери парламента су део његове унутрашње организације што произлази из чињенице да је парламент колективна и углавном многољудна целина, која поседује бројне надлежности, од којих су неке сложеног карактера, са великим бројем послова. Осим тога, у њему као представничком органу постоје бројне разлике у интересима, те његов рад у таквим околностима треба организовати и остварити.

Парламентарна радна тела су специјализовани мањи скупови посланика, организовани углавном према областима

друштвеног живота у којима парламент остварује своју регулаторну, контролну али и друге функције. Она припремају рад парламента, пред њима се води често детаљнија расправа, која укључује и стручне аспекте одређених питања, припремајући одлучивање на пленарној седници. Дакле, њихова улога је саветодавног или помоћног карактера. Њихов састав, по правилу, одговара политичкој структури парламента.

Радна тела могу бити стална ако су одређена пословником, и трају док траје мандат парламента, али могу бити повремена за неко посебно питање. Надлежност радних тела се по правилу поклапа са ресорним саставом владе, што олакшава контролу владе коју спроводи сваки одбор у свом делокругу. У њиховој надлежности су често и одређена административна питања, али то могу бити и знатно важнија питања из надлежности парламента. Они по правилу не одлучују мериторно, него дају мишљење парламенту о питању о ком он одлучује.

Најважнија улога сталних радних тела везана је за законодавну надлежност. Разматрање закона у радним телима обавезна је фаза законодавног поступка пре пленарног заседања. У одговарајућим одборима разматрају се законска решења. Законодавни одбор разматра формална својства закона (да ли је предлог поднео овлашћени предлагач, да ли постоји уставни основ за доношење закона, образложење законских решења), али и њихова целисходност. Након расправе, формулише се мишљење радног тела и упућује на пленарно заседање Народне скупштине.^[22]

Устав Републике Србије предвиђа постојање председника Народне скупштине, уз кога постоје и потпредседници у

[22] Пајванчић, М. (2009). *Коментар Устава Републике Србије*. Београд: „Конрад Аденауер“, стр. 137.

броју у којем је могуће и пожељно обезбедити парламентарну разноликост. По својим овлашћењима, у основи, реч је о функционеру типа председавајућег, који представља парламент, организује његов рад, стара се о дисциплини и ефикасном одвијању његових седница и других облика рада. Он поседује и два овлашћења која се користе веома ретко, али имају посебан значај: када скупштина не може да се састане због ванредних околности (тада учествује у доношењу одлуке о проглашењу ванредног или ратног стања) и када привремено замењује председника Републике који је спречен или му је престао мандат пре истека рока. Осим тога, он има и формално овлашћење да распише изборе за председника Републике и одборнике у скупштинама општина и градова, када су за то испуњени услови утврђени Уставом и законом.

4.5. Мандат Народне скупштине

Мандат (легислатура) представља период за који је парламент изабран да врши функцију. Он је увек ограничен на период који најчешће траје између четири и шест година, на време које је неопходно да он обави своју функцију, али у исто време задржи одговарајући легитимитет који се у демократском поретку редовно проверава. Међутим, то што је уставом прописано колико траје мандат парламента, не значи да сви парламенти тај период и испуне, већ само то да је то најдуже време за које парламент може радити, пре нових избора. У парламентарном и полупредседничком систему мандат парламента се може и скратити, односно парламент се може распустити. Одлука о распуштању је у надлежности владе или шефа државе (или њихова заједничка одлука). Она произлази из принципа узајамне контроле као својства парламентарног система власти. Тада се обавезно расписују нови избори, јер је такво стање распуштености привремено и временски лимитирано. У председничком систему таква мо-

гућност не постоји. Парламент се, такође, у неким уставним системима, по сили устава, обавезно распушта у одређеним ситуацијама као што су његова блокада, неизбор владе, усвајање уставних промена и сл.^[23]

Мандат Народне скупштине траје четири године. Он почиње да тече од њеног конституисања, тј. када се потврде мандати најмање две трећине народних посланика, што се врши на првој седници новог састава, најкасније 30 дана од утврђивања коначних резултата избора за народне посланике.

Устав Србије разликује распуштање по сили Устава у четири прецизно наведене ситуације:

- 1) ако не изабере нову владу у року од 30 дана од дана када је изгласано неповерење,
- 2) ако не изабере нову владу у року од 30 дана од дана када влади није изгласано поверење,
- 3) Ако не изабере нову владу у року од 30 дана од дана када је констатована оставка владе,
- 4) уколико у року од 90 дана од конституисања новог сазива Народне скупштине влада не буде изабрана.

Осим о обавезном распуштању, Устав садржи и решења о факултативном распуштању. У овом случају Народна скупштина се може распустити само на образложен предлог Владе, за који у Уставу нису наведени разлози, већ то може да буде

[23] У полупредседничким системима власти одлуку о распуштању доноси шеф државе (пример Француске) или шеф државе на предлог владе. Кузмановић, Р. (2004). *Есеји о уставности и државности*. Бањалука: Правни факултет Универзитета у Бањалуци, стр. 124–130.

из било ког разлога по процени саме Владе. Председник Републике може али не мора уважити предлог Владе, али без њега се не може распустити парламент. Истовремено са распуштањем скупштине, председник Републике распи-сује изборе који се морају одржати у року од 60 дана од рас-пуштања како такво стање не би било трајнијег карактера.

Народна скупштина се не може распустити у време ванредног или ратног стања или ако је покренуто питање поверења Вла-ди. Уставом је изричито утврђено да распуштена скупштина наставља да врши текуће или неодложне послове, који се као такви утврђују законом. У случају да је распуштена, њен ман-дат се обнавља проглашењем ванредног или ратног стања.

У Уставу Републике Србије из 2006. године предвиђено је да мандат Народне скупштине траје четири године, да се не може продужити (док је то могуће и за мандат председника Републике и за Владу у ванредном и ратном стању) и да нема право да сама скрати свој мандат (аутораспуштање).

5. Председник Републике

5.1. Појам, избор и мандат

Шеф државе је најстарији државни орган који је дуго времена обављао све државне послове – нормативне, извршне и судске, који нису били издиференцирани ни одвојени.^[24] Други државни органи су се практично развијали из скупине старешина или лица из окружења шефа државе, који су му само помагали у вршењу функције. Шеф државе несумњиво води порекло од племенских вођа из предржавног стања, који су истовремено били и војни и цивилни, и духовни и световни предводници.

Србија је држава републиканског облика владавине. Основне карактеристике републиканског шефа државе су:

- 1) изборност, непосредно од стране грађана, полунепосредно (електорски колегијум у САД) или од стране парламента;
- 2) временско ограничење мандата, с тим да су разлике у различитим државама наглашене у зависности од тога да ли је број мандата ограничен или није, а уколико јесте, да ли се забрана односи само на узастопне мандате или уопште на укупан број мандата;
- 3) постојање правне одговорности, одговорности за повреду права у вршењу функције, док се лична одговорност под-

[24] Шеф државе је углавном инокосна функција. Постоје ипак и примери колективног шефа државе, нпр. у Швајцарској и БиХ, као и бившим државама социјалистичког уређења СФРЈ и СССР. Голић, Д. (2020). Колективни шеф државе и систем власти – босанскохерцеговачка решења у светлу упоредног права. *Страни правни живот*, број 2, стр. 29–30.

разумева, с тим да он може поседовати имунитет какав имају и чланови парламента.

Положај савременог шефа државе републиканског облика пресудно је обликован системом власти који постоји у одређеној држави. У председничком систему председник републике бира се непосредно, носилац је целокупне извршне власти (она је моноцефална), у обављању функције му помаже велики број функционера и службеника који су хијерархијски организовани, али су сви подређени председнику, који сноси одговорност за рад целокупне извршне власти. У полупредседничком систему председник републике се такође бира непосредно, његова овлашћења су значајна, негде је он стварни шеф владе, али не и једини носилац извршне власти, јер у овим системима постоји и парламентарна влада с којом он дели извршну власт. У парламентарном систему власти председник располаже симболичним и церемонијалним овлашћењима. Стварну извршну власт врши влада, а за акте председника републике захтевају се супотписи министара, који сnose политичку одговорност за те акте.

Према Уставу, председник Републике Србије изражава њено државно јединство. Он се бира на општим, непосредним и тајним изборима на пет година. Једно лице може највише два пута (укупно) бити изабрано за председника Републике. Изборе за председника Републике расписује председник Народне скупштине 90 дана пре истека мандата председника Републике, тако да се избори окончају у наредних 60 дана. Уколико у првом кругу ниједан кандидат не освоји више од 50% гласова изашлих бирача, одржава се други круг, у коме се бира између два првопласирана кандидата у првом кругу. Мандат председника почиње полагањем заклетве пред Народном скупштином.

У случају превременог престанка мандата или због спречености замењује га председник Народне скупштине, али најдуже три месеца. Он је дужан да распише изборе тако да се они одрже најкасније три месеца од наступања спречености председника да обавља функцију или од превременог престанка функције. У том својству председник Народне скупштине нема сва права којима располаже председник Републике, посебно не она која укључују дискрециону власт, као што су распуштање скупштине, постављења и именованја, помиловања. У случају да му мандат истиче у току ванредног или ратног стања, он се продужава и траје до истека три месеца после њиховог престанка. Председник не може да обавља другу јавну функцију или професионалну делатност, што нужно не укључује руковођење политичком странком.

5.2. Надлежност

Устав Републике Србије председнику Републике, уз непосредан избор, додељује овлашћења која превазилазе овлашћења парламентарног председника, али она ипак не достижу обим и квалитет овлашћења шефа државе у полупредседничком систему.^[25]

Он поседује групу овлашћења типичних за парламентарног председника републике – представљање државе, постављење амбасадора на предлог Владе, пријем акредитивних писама страних амбасадора, додела одликовања и помиловања,

[25] Диверже указује на три кључне одреднице овог система, које га чине посебним: 1) непосредан избор председника; 2) значајна (самостална) овлашћења председника; 3) парламентарна влада. Дуввергер, М. (1980). A New Political System model: Semi-presidential Government. *European Journal of Political Research*, 8/1980, стр. 166.

предлагање кандидата за председника Владе, уз обавезу да претходно саслуша мишљење представника изабраних изборних листа, те обавезу да мандат повери оном лицу које обезбеди парламентарну већину, проглашење закона, расписивање избора за Народну скупштину.

У другој групи се налазе његова овлашћења која превазилазе парламентарног председника. Нека од њих он обавља самостално (без премапотписа који је стандардно решење у парламентарном систему), а на првом месту је командовање војском и сва бројна и разноврсна овлашћења с тим у вези, укључујући унапређења, постављања и разрешења на најважнијим положајима. Истог карактера су и његова овлашћења у ванредним околностима, с тим да она нису самостална. Када Народна скупштина не може да се састане, тада он заједно са председницима Народне скупштине и Владе проглашава ратно или ванредно стање, односно супотписује мере које прописује Влада, а којима се прописује одступање од људских и мањинских права. У погледу ове надлежности председник Републике има мања овлашћења у односу на Устав из 1990. године, где је ово овлашћење било самосталног карактера.

Председник располаже суспензивним ветоу на изгласане законе, тако да их, уз писмено образложење, може вратити на поновно одлучивање, у року од 15 или седам дана, у зависности од тога да ли је закон усвојен по редовној или хитној процедири, уз писмено образложење. Право суспензивног вета он може искористити из било ког формалног или садржинског разлога.^[26] У случају поновног гласања у Народној скупштини,

[26] У вези са суспензивним ветоу: Петров (2005, pp. 218–219) наводи да се овај институт не везује за одређени тип организације власти, има га у сва три облика поделе власти, али у председничком и мешовитом највише. То овлашћење се, по природи, везује за непосредно изабраног шефа државе, мада постоје и другачија решења. Петров, В. (2005). Уставна реформа – наше (не)схватање

тражи се апсолутна већина посланика, што је више од редовне – релативне већине за усвајање већине закона (већина од присутних посланика). Ипак, то не представља тако моћно средство утицања на законодавну власт, као што је то случај у председничком систему, где се за поновно усвајање закона захтева квалификована већина. Уколико Народна скупштина поново изгласа враћени закон, он је дужан да га указом прогласи, а у супротном ће указ о проглашењу донети председник Народне скупштине. Председник Републике је дужан да прогласи поново изгласани закон. Ако председник Републике не донесе указ о проглашењу закона у Уставом предвиђеном року, указ доноси председник Народне скупштине (члан 113).

Председник Републике не располаже правом законодавне иницијативе, али може да поднесе предлог за промену Устава (члан 203).

Иако му је право распуштања Народне скупштине условљено предлогом Владе, то не умањује значај овог овлашћења, јер он самостално процењује тај предлог и одлучује о њему. Ово овлашћење је арбитражног типа, јер он њиме арбитраира између Владе и парламента између којих је дошло до непоразума, односно губитка поверења. Ако прихвати предлог Владе, руши парламент, а ако предлог одбије, он тиме може да утиче на рушење Владе, јер то за последицу може (не мора) да има гласање парламента о неповерењу Влади која је хтела да га распусти. Дакле, реч је о овлашћењу које надилази протоколарног парламентарног шефа државе.

Председник Републике такође самостално бира пет од 15 судија Уставног суда, на основу предлога 10 кандидата од

стране Народне скупштине, а такође предлаже 10 кандидата за судије Уставног суда од којих Народна скупштина бира њих пет. Председник располаже и правом да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности или законитости.

5.3. Одговорност

Републикански шеф државе, сем у скупштинском систему, по правилу не сноси политичку одговорност. У председничком и полупредседничком систему он је непосредно изабран, тако да његов легитимитет не произлази из парламента, него је њему раван. У парламентарном систему он не сноси политичку одговорност јер не води политику земље, која је у надлежности владе, а сваки акт шефа државе, по правилу, захтева супотпис одговарајућих министара, који сnose одговорност за тај акт.

С друге стране, председник републике сноси правну одговорност, одговорност за повреду права (устава, закона) у вршењу функције, која резултира његовом сменом. Ипак, поступак утврђивања ове одговорности је особен. Он укључује и учешће судова (редовних, највишег или посебног, уставног суда) у утврђивању чија оцена представља услов разрешења.

Устав Републике Србије утврдио је постојање одговорности председника Републике за „повреду Устава“ због које га Народна скупштина може разрешити. Народна скупштина, на предлог најмање трећине посланика, покреће поступак разрешења председника Републике. Уставни суд у року од 45 дана од покретања поступка утврђује постојање повреде Устава. Уколико Уставни суд утврди да је председник Републике повредио Устав, Народна скупштина га може разрешити. Неопходно је да за одлуку о разрешењу гласа најмање две трећине посланика. Како сам устав није квалификовао овај

облик одговорности, ваља истаћи да је разлог одговорности правни, јер се Устав може повредити само правно, да је одлука Уставног суда у том поступку такође правна по својој природи јер је Уставни суд стручни, а не политички орган. Међутим, орган одлучивања и предвиђена санкција нису правни, већ политички, а скупштина није везана одлуком суда, она га не мора разрешити упркос повреди, али се, исто тако, одлука о разрешењу не може донети уколико Уставни суд није утврдио постојање повреде. Упркос мешавини инструмената и облика одговорности, која се среће и у другим уставима (нарочито бивших социјалистичких држава, Кутлешић), треба превагу дати основу одговорности и учешћу Уставног суда, па одговорност председника Републике Србије према Уставу из 2006. године треба квалификовати као правну.

6. Влада

6.1. Појам и порекло

Влада је самосталан, колегијални, политички одговоран орган који врши извршну власт и као таква постоји у парламентарним и мешовитим системима организације власти.

У парламентарним системима влада је носилац извршне власти, која за вршење те власти сноси политичку одговорност, с тим да мали број специфичних послова извршне власти обавља и шеф државе, који нема политичку одговорност. Такође, и у полупредседничким системима (нпр. Француска, Аустрија) или у парламентарним системима са појачаним председником републике (нпр. Србија и већина бивших социјалистичких држава, Кутлешић) извршна власт је бицефална и подељена између председника и владе, што је некада у корист владе, а некада у корист председника.

Колегијални састав владе значи да она представља скуп појединачности који се, по правилу, налазе на челу, тј. руководе, једним управним ресором, те често и понеког члана без конкретног управног овлашћења (без портфеља), који обавља посебан део послова извршне власти, тј. управне послове. Послови владе се јасно разликују и одвајају од послова сваког члана владе као руководиоца једне управне области које он обавља самостално и ван седница владе. Послови владе су сложен и бројан скуп, који чине послови опште политике – утврђивање праваца и циљева вршења власти, послови усклађивања, усмеравања и контролисања разноврсних органа управе, послови извршавања или организовања извршавања закона и других прописа које доноси парламент, праћење и анализирање стања и предлагање или предузимање мера у вези с тим.

Парламентарна влада настала је у Великој Британији еволутивним развојем њиховог парламентаризма у XVII веку, док је таква влада у другим државама настала током XIX века и у XX веку, у фази прелаза из апсолутистичке у уставну монархију, или у фази стицања државне независности. Порекло владе је везано за знатно ранији период, када су се монарси због обима и сложености државних послова почели ослањати на своје изасланике и пуномоћнике за решавање одређених питања или за одређене делове територије који су, као и сви остали поданици, били његове слуге. Термин министар је латинског порекла и на латинском језику слуга се каже министер. С развојем парламента, који је ограничавао монархову законодавну и финансијску власт, долазило је до честих сукоба између њега и монарха, који је, уз законодавну санкцију, располагао извршном влашћу (дуална монархија). Под притиском парламента и у настојању да га одобровоље, монарси су почели да бирају за министре чланове парламента који су им били ближи како би смањили притисак. Међутим, то је довело до поступног осамостаљивања тих министара од монарха, и њиховог везивања за парламент. То је фаза уставних, за разлику од претходно поменутих феудалних министара (који су са монархом били у приватноправном односу најма), а њихово окупљање у сас-танак, у колектив поклапа се са порастом броја и сложености извршних послова. Ти министри и њихов скуп нису више били приватни изабраници монарха, већ јавно-правни носиоци државних функција извршног карактера.

6.2. Избор, састав и мандат владе

Влада представља креацију парламента, односно парламентарне већине. Без воље парламента не може настати влада, нити она без те подршке може егзистирати. То није једнократан однос, исказан приликом избора владе, него трајан однос поверења, у случају чијег престанка и самој влади престаје

мандат. Владе се увек образују на почетку трајања мандата парламента и могу трајати најдуже колико и парламент уколико пре тога не изгубе његово поверење. Учешће шефа државе у избору владе, које представља стандард у свим системима, ипак је више формално неголи суштинско својство владе.

Политичка већина у парламенту која образује владу може потицати само из једне политичке странке или из више политичких странака, у ком случају је реч о коалиционој влади (типична европска влада). Осим ове две врсте влада, постоје и посебни облици влада које су израз нередовних политичких прилика. Концентрациона влада је она у чији састав улазе и за њу гласају све политичке странке које су представљене у парламенту, што значи да у њему практично нема опозиције. Владе народног или националног јединства су посебне врсте влада које се најчешће састоје од нестраначких или надстраначких угледних личности. Експертску владу чине личности са изразитом и признатом стручношћу за поједине области, које нису нужно политичари, ради постизања бољих резултата. Чиновничка влада је она коју чине највиши управни функционери и која се образује с кратким мандатом (има прелазан карактер), обично са циљем да припреми и организује изборе за парламент, после чега ће се образовати нека од поменутих влада.^[27]

Владе по свом саставу могу бити посланичке, мешовите и непосланичке у зависности од тога ко улази у њихов састав. Посланички састав владе појачава легитимитет и самим тим положај чланова владе у парламенту. Недостатак овог решења је у сужавању круга из кога се могу бирати чланови владе, али је битнија чињеница да парламент треба да контролише владу, па се у једном лицу могу концентрисати

[27] Кутлешић, В. & Голић, Д. (2017). *Уставно право*. Нови Сад: Привредна академија, стр. 221–222.

улоге и контролора и контролисаног. Поједини парламентарни системи немају такав захтев, али ни забрану, па је могућа ситуација да неки чланови владе буду посланици, а неки не, што производи њихову неједнакост и смањује хомогеност у раду. Непосланичке владе су оне код којих је изричит услов да њени чланови нису чланови парламента (нпр. у Француској и Србији), односно ако то јесу, у тренутку избора у владу морају поднети оставку у парламенту. Ово решење се оправдава појачањем самосталности и стабилности владе.

Влада је колегијални орган коју чини руководилац и чланови владе, који се по правилу називају министри, али постоје и другачија решења, укључујући и различите називе међу члановима. Руководилац владе се у већини парламентарних система назива првим министром, премијером, председником владе. Назив први министар (*prime minister*) или премијер настао је у британском парламентаризму у коме је монарх формално шеф целе извршне власти („влада њеног величанства“) услед чега руководилац владе може бити само први министар или премијер. Из истог разлога се и руководилац владе у мешовитим системима (Француска) такође назива премијером, јер је тамо стварни шеф владе председник републике. Без обзира на назив, руководилац парламентарне владе припада типу председника, а не председавајућег, што значи да су његова улога и значај у влади истакнути и велики, тј. он у потпуности управља и усмерава рад целе владе и свих њених чланова, предлаже и избор и разрешење чланова владе, а влада дели судбину његовог мандата, тј. престаје с његовом оставком, смрћу или сменом. Поједине владе имају једног или више заменика председника или потпредседника, који су задужени за координацију широких области – привреда, политички систем, безбедност. Чланови владе су, по правилу, руководиоци управних области – ресора и називају се традиционално министрима,

али мањи број њих, тј. министри без портфеља, немају управна овлашћења, већ добијају конкретна задужења и послове. У појединим системима, нарочито оним који имају велике владе, у састав владе улазе и поједини руководиоци других управних или стручних тела у држави. Министри имају двоструки положај, што се огледа у томе да су они руководиоци једног управног ресора, који је организован као министарство, у коме спроводе законе, прате стање, предузимају мере, врше инспекцијски и други надзор и предлажу доношење прописа. За свој рад као руководиоци министарстава носе индивидуалну одговорност. Осим тога, као чланови владе учествују у одлучивању о свим питањима која су у надлежности владе и за ту политику носе колективну (заједничку) одговорност, као влада.

У Уставу из 2006. године (али и одређеним законима) прописује се да Владу Републике Србије бира Народна скупштина Републике Србије. Кандидата за председника Владе предлаже председник Републике. Међутим, законом је председник Републике обавезан да предложи оног кандидата који може да обезбеди избор Владе, односно у вршењу овог овлашћења председник нема слободу и нарочито дискреционо овлашћење, већ мора водити рачуна о распореду мандата и ставовима парламентарних политичких странака са којима је дужан да се консултује и где је он само медијатор. Влада се бира на предлог кандидата за председника Владе, истовременим изјашњавањем о програму и саставу Владе у целини, а за избор је потребна већина свих посланика.

У Уставу се захтева непосланичка влада, коју чине председник, један или више потпредседника, министри са ресором и министри без ресора. Председник владе је јак и утицајан, јер сем што предлаже њен састав, он води и усмерава рад владе, издаје обавезна упутства и посебна задужења свим члановима владе и руководиоцима самосталних управних

органа. Једног потпредседника, председник владе приликом избора одређује као првог, тј. као заменика председника, који га замењује у случају одсутности. Министри руководе радом министарстава као самосталних органа управе за област за коју су основани, а министри за свој рад одговарају председнику Владе, Влади и Народној скупштини. Председник Владе не може непосредно да смени неког од министара или потпредседника Владе (као што је то случај са канцеларском владом), али може у сваком тренутку да предложи смену сваког министра и избор другог. Ово овлашћење је додатно оснажено законским решењем према ком од тренутка када је предложено његово разрешење министар не може вршити своја овлашћења. Њега ће мењати други министар кога одреди Влада.

Инкомпатибилност је шира код министара него код посланика. Министри не могу бити ни посланици у скупштини аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, нити чланови њихових извршних органа, те обављати друге неспојиве функције или послове који се утврђују законом.

Избору нове владе приступа се непосредно после конституисања новоизабране Народне скупштине (члан 109. став 3). Мандат Владе почиње да тече даном полагања заклетве пред Народном скупштином, када престаје и мандат Владе коју је изабрао претходни парламентарни сазив.^[28]

Влади престаје мандат престанком мандата Народне скупштине (најдуже четири године), оставком председника Владе, изгласавањем неповерења или неизгласавањем поверења и распуштањем Народне скупштине, али та влада

[28] Пајванчић, М. (2009). *Коментар Устава Републике Србије*. Београд: „Конрад Аденауер“, стр. 167.

остаје у „техничком“ мандату, који је ограничен и садржајно и временски, она обавља текуће и неодложне послове, са знатно мањим овлашћењима, која су утврђена законом. Она тада не може да предложи распуштање Народне скупштине, не може доносити прописе, сем у законом утврђеним случајевима (рок, опасност од штете), нити вршити постављења и сл. до избора нове Владе.

6.3. Надлежност Владе

Класичну улогу владе, извршног и политичког карактера, која располаже правом доношења општих аката само када је парламент изричито на конкретан такав акт овласти изменила је економска криза 30-их година XX века, која је означила крај ере економског и политичког либерализма у државној делатности. Државна улога, тј. број и врста државних надлежности знатно су порасли. На основу искустава из те кризе, процењено је да се одлуке и мере морају брзо и ефикасно доносити, што парламент због свог састава често није у могућности. Решење је нађено у преношењу дела нормативних овлашћења на владу – генерално овлашћење за доношење подзаконских аката, делегирано законодавство (уредбе са законском снагом) и декрет закони и ордонансе (у Француској). Ипак, та овлашћења влади су (сем у случају уредби спроведбеног карактера) углавном преношена на временски ограничени период, а сам парламент их је накнадно разматрао и одобравао. Међутим, владе су од тог времена постале равноправни законодавни партнер, при чему је иницијатива на њиховој страни (јер су оне скоро искључиви предлагачи закона), и то стручнији и ефикаснији партнер. У новије време извршна власт добија низ нових надлежности у ванредним, нередовним околностима, које се све чешће појављују, од

климатских, преко финансијских и привредних, до безбедносних. Те надлежности укључују право привременог задирања у надлежност парламента, чак и у људска права.

Влада Србије поседује карактеристике класичне парламентарне владе. Устав Републике Србије је Влади доделио више послова у надлежност, с тим да круг њених послова, за разлику од председника Републике, Уставом није затворен.

- 1) Влада утврђује и води унутрашњу и спољну политику државе.
- 2) Влада Народној скупштини предлаже законе и друге прописе (буџет, завршни рачун, просторни план и план развоја). Осим тога, она је овлашћена да даје мишљење уколико предлози долазе од других овлашћених субјеката. Влада има и право уставотворне иницијативе.
- 3) Влада располаже генералним уставним овлашћењем да доноси прописе за њихово извршење (уредбе, одлуке), као и решења и закључке као појединачне акте.
- 4) Влада усмерава и усклађује рад републичких органа управе и врши надзор над њиховим радом, који укључује читав низ овлашћења (укључујући и право поништавања или укидања прописа које доносе органи државне управе).
- 5) Влада оснива и укида јавне службе (предузећа, установе и др.), поставља им руководиоце, контролише њихов рад и врши друга оснивачка права.
- 6) Уставом Републике Србије није предвиђена могућност делегирања законодавних овлашћења на Владу. У теорији се сматра да без таквог изричитог овлашћења делегација не би била у складу са Уставом, јер законодавна

функција парламента није његово право, него обавезна надлежност.^[29]

- 7) Влада може распустити скупштину јединице локалне самоуправе у случају када она дужи време не заседа или не може да изабере извршне органе, и тада образује привремени орган.
- 8) У случају ванредног и ратног стања, уз супотпис председника Републике, прописује мере којима се одступа од гарантованих људских права (изузев оних за која такво ограничење није дозвољено).
- 9) Влада прописује унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе.

6.4. Одговорност Владе

Кључно својство владе, као органа извршне власти, јесте њена политичка одговорност парламенту. Постоји колективна (заједничка) одговорност свих чланова владе за њен рад и индивидуална одговорност министара као руководиоца ресора. Политичка одговорност проистиче из тога што је влада креација парламента, тј. његове већине, и егзистира све док парламент има поверења у њен рад. Поверење, дакле, представља трајан, динамичан и променљив однос парламента и владе. Из тог односа проистиче контролна функција парламента над радом владе, која у парламентарном и полупредседничком систему, после законодавства, представља другу најважнију надлежност парламента.

[29] Марковић, Р. (2015). *Уставно право*. Београд: Правни факултет у Београду, стр. 545.

Народна скупштина контролише рад Владе и њених чланова. Влада Србије је Народној скупштини одговорна за политику коју води, извршење закона и рад државне управе. Министри за свој рад, рад министарства и стање у области којом руководе одговарају председнику Владе, Влади и Народној скупштини. Председник Владе може предложити разрешење члана Владе Народној скупштини, а Народна скупштина има више средстава којима контролише рад Владе и њених чланова. Она одлучује о престанку њихових мандата.

Постоје три најважнија средства којима се остварује одговорност владе – посланичко питање, интерпелација и гласање о неповерењу.^[30]

Посланичким питањем, у ствари тражењем конкретних информација о нечему што има везе с радом владе, скреће се пажња јавности на њен рад. Посланичка питања не могу се оцењивати нити се о одговору води расправа. Иако се тим средством могу користити и посланици који подржавају владу (када очекују да ће добијени одговор послужити као похвала влади), ипак се тим средством најчешће користе посланици опозиције, а за то

[30] Елементи рационализованог парламентаризма су следећи: 1) гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе може затражити најмање 60 народних посланика; 2) предлог за гласање о неповерењу Влади или поједином члану Владе Народна скупштина може разматрати најраније пет дана по подношењу предлога; 3) кад Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и да распише парламентарне изборе; 4) ако Влади или члану Владе не буде изгласано неповерење, потписници предлога не могу поднети нови предлог за гласање о неповерењу пре истека рока од 180 дана; 5) интерпелација (до 2006. је била категорија скупштинског пословника) о истом питању не може се поднети пре истека рока од 90 дана од подношења претходне интерпелације. Марковић, Р. (2006). Устав Републике Србије из 2006. године – критички поглед. *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2, стр. 20.

право посланика обезбеђује се и резервише посебно време у раду на пленарној седници.

Најмање 60 посланика може поднети захтев да се гласа о неповерењу Влади или поједином њеном члану. На првој наредној седници, најраније пет дана од подношења захтева, о њему одлучује Народна скупштина. После расправе о предлогу се гласа, а за прихватање је потребна апсолутна већина посланика. Изгласавањем неповерења, на основу изричите уставне одредбе, Влади престаје мандат. Ако изгласа неповерење, Народна скупштина је дужна да нову Владу изабере у року од 30 дана или ће бити распуштена. То је решење тзв. рационализованог парламентаризма, који штити од олаког рушења владе без сигурне перспективе за избор нове, што може да буде увод у политичку кризу. То је ублажена варијанта овог инструмента јер постоји и његова оштрија варијанта, према којој се неповерење уопште не може изгласати ако се истовремено не изабере и нова влада (пример Немачке). Исти потписници захтева не могу га поновити у року од 180 дана, што је такође решење рационализованог парламентаризма.

Интерпелацију, као колективно право посланика, у вези с радом Владе или појединог њеног члана може поднети најмање 50 народних посланика, а Влада је дужна да достави одговор на интерпелацију у року од 30 дана. После расправе, која представља суштину овог института, прво се гласа о одговору и његовим прихватањем поступак се окончава. Неприхватање одговора на интерпелацију аутоматски води гласању о неповерењу. У случају да оно не буде изгласано, о истом питању није могуће расправљати у наредних 90 дана.^[31]

[31] У вези са уставним концептом интерпелације, Пајванчић наводи: „Разлог из којег се на овај начин ограничава право интерпелације јесте да се смањи

Влада такође поседује одређене инструменте који проистичу из института одговорности и којима она утиче на парламент. Влада у целини и сваки њен члан могу поднети оставку, с тим што оставка председника повлачи аутоматски оставку целе Владе, што је израз начина њеног настанка. Образложена оставка у констелацији одређених околности, спора или неизвесности изборног резултата представља значајно политичко средство у рукама владе.

У Уставу Републике Србије постоји и институт гласања о поверењу Влади. То је такође један од низа инструмената међусобног утицаја владе и парламента у парламентарном систему, односно помоћу њега се такође може проверити постојање поверења владе у парламенту, а истовремено обезбедити и њен утицај на парламент у одређеним политичким околностима. Предлог за гласање о поверењу, за разлику од предлога за гласање о неповерењу, подноси сама Влада. На тај начин она проверава сопствено поверење, и то онда када јој предстоји предузимање тежих или непопуларних мера или када се у јавности доводи у питање њен легитимитет. Предлог за гласање о поверењу разматра се на првој наредној седници, а најраније пет дана од његовог подношења, а овај предлог се може, на захтев саме Владе, разматрати и на седници Народне скупштине која је у току. О том предлогу се води расправа, а потом се приступа гласању о њему. Народна скупштина је прихватила предлог за изгласавање поверења (изгласала поверење) Влади ако је за њега гласало више од половине свих народних посланика. Тиме се Влади даје потребни легитимитет, односно она из

могућност злоупотребе овог института и предупреди парализа рада Народне скупштине, али је уставна одредба непотпуна. Устав не искључује могућност да иста група посланика покрене интерпелацију у вези са неким другим питањем и тако, ипак, оставља отвореном могућност да се институт интерпелације користи као инструмент опструкције рада Народне скупштине." Пајванчић, М. (2009). *Коментар Устава Републике Србије*. Београд: „Конрад Аденауер“, стр. 169.

тог гласања излази ојачана, са већом политичком снагом, охрабрена да предузима мере за које сматра да су посебно важне, да су од националног значаја.^[32] У случају да се не изгласа поверење, Влади престаје мандат, са обавезом да се нова изабере у року од 30 дана, јер се у супротном Народна скупштина распушта.

[32] Марковић, Р. (2015). *Уставно право*. Београд: Правни факултет у Београду, стр. 350.

7. Судови и судска власт

Судска власт представља трећу грану државне власти. Она се састоји од послова којима посебни државни органи решавају правни спор између два лица о томе чије је понашање у складу с правом а чије није, или посао којим се кажњавају прекршиоци неког правног правила понашања. Иако је судска власт врста државне власти, коју обављају посебни државни органи, те послове суштински, у неким случајевима, као изузетак, обављају и други државни и не-државни органи (Митровић). И ова врста државне власти је стара колико и сама држава и настала је заједно њом због потребе да се отклони стање спора које је штетно за само функционисање државе, јер значи блокаду и спречава примењивање права.

Судска функција знатно је историјски старија од суда као посебног државног органа, јер је, историјски посматрано, дуго вршио владар лично или неко друга лица али у његово име и за његов рачун. Овако историјски рано настала, судска функција је објективно условљена постојањем различитих и сукобљених интереса много пре него што су се јавила правна правила за њихово решавање. Због тога је судска функција у Европи до Француске револуције, а у Енглеској до 1688. године (Славна револуција), била практично најважнија и незаменљива државна функција.

Због природе свог посла (примена права у случају спора) судови у свим облицима власти имају слично уређење и организацију. Ова грана власти је много мање подложна утицају принципа на којима почивају различити системи власти, односно судски системи су у већој мери хармонизовани. Данас, са специјализацијом државних послова, нај-

важнији део судске функције обављају судови као државни органи који се организују као судови опште надлежности (парнични, кривични) или специјални судови (привредни, управни, организовани криминал итд.).

Целокупна регулатива организације судова и поступка пред њима данас се заснива на стандарду права на правично суђење, које је гарантовано и Европском конвенцијом за заштиту људских права (Стразбур, 1950). Свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега (члан 32. Устава).

Судови су организовани тако да се одлуке доносе најмање у одвојеном двостепеном одлучивању, које гарантује право жалбе као универзално правно средство. Због тога се у истој материји судови организују као првостепени, чије одлуке нису коначне ни правноснажне, као другостепени (апелациони) који одлучују о жалбама на одлуке првостепених судова и чије су одлуке по правилу и коначне и правноснажне. Често постоје и трећестепени (касациони) судови који одлучују о ванредним правним лековима, а не о меритуму – суштини спора.

7.1. Уставна начела о судовима и судијама

За разлику од других грана државне власти (политичких институција) судска власт је уставно само начелно уређена, док се њена организација и надлежност уређују законом. Такође, у свакој држави постоје један шеф државе, парламент и влада (изузев федерално уређених држава), за разлику од судова, који су због својих многобројних послова вишестепено организовани.

Јединственосћ. – У Србији је судска власт јединствена и посебна државна власт, што значи да судску власт могу да обављају само судови као државни органи, не органи локалне самоуправе или аутономне покрајине које у погледу судске власти немају никакве надлежности. Судску власт врше судови опште (основни, виши и апелациони) и посебне надлежности (привредни, Привредни апелациони суд, прекршајни, Прекршајни апелациони суд, управи судови), док је Врховни касациони суд највиши суд у Републици. Редовност судова значи забрану оснивања привремених, преких или ванредних судова.

Независносћ. – Она подразумева да судови нису зависни ни од једне друге државне власти. Принципи самосталности и независности су кључни полазни принципи у одређивању положаја судова у систему власти и њима се истиче да судови у обављању својих надлежности нису ни под једном влашћу, нити власт може да утиче на судске одлуке. Гаранција оваквог положаја судова налази се у њиховој везаности једино за закон и забрани било каквог утицаја на вршење ове власти.^[33] Према Уставу, суд суди само на основу Устава, закона и других општих аката када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора. Осим у принципу законитости, независност судова огледа се и у принципу да су судске одлуке обавезне, и да њих може да преиспитује само виши суд у поступцима по правним лековима, а други државни органи немају право на то (сем у случају амнестије и помиловања). Тиме се истовремено

[33] „Смисао независности је у обезбеђивању непристрасности судије у обављању његове функције, тј. да закон неће бити арбитрерно тумачен, ни правда арбитрерно дељена.“ Марковић, Р. (2015). *Уставно право*. Београд: Правни факултет у Београду, стр. 517.

спречавају и судска арбитрарност и самовоља, али у оквиру судског система.

Начело зборности. – То начело у вршењу судске функције које садржи Устав Србије (које није опште решење у другим уставима) предвиђа да суд суди у већу, што значи да не суди само један судија у једном предмету, већ више њих, најмање тројица у већу. Овим начелом се настоји објективизирати поступак суђења јер одлуке не доноси појединац. Истина, Уставом се предвиђа могућност изузетака, утврђених законом, када може да суди и појединац.

Учешће грађана у суђењу. – То је вековна традиција којом се настојало да се и на тај начин обезбеди одвојеност те власти од осталих власти, тј. спречи њихов утицај на њу, и оствари већи степен легитимитета. Грађани могу да учествују као оптужна или као судећа порота. Ако се порота изјашњава само о чињеници да ли постоји кривица, а после тога судија професионалац одмерава казну, реч је о оптужној пороти. Али ако поротници равноправно са судијом професионалцем одлучују о свему, реч је о судећој пороти. У англосаксонским правним системима уобичајена је оптужна порота, а у осталим је чешћа судећа порота, мада постоје и системи који имају само професионално судство. Уставом Србије је прописано поротно суђење као правило, али је прописана и могућност одступања (члан 142. став 5) од основног правила да, осим судија, у суђењу учествују и судије поротници, с тим да је препуштено да се законом уреди у којим судовима и у којим стварима у суђењу учествују само судије, без судија поротника.^[34]

[34] Пајванчић, М. (2009). *Коментар Устава Републике Србије*. Београд: „Конрад Аденауер“, стр. 184.

Јавнось суђења. – То начело подразумева право свакога да присуствује суђењу и Уставом је посебно обезбеђено, очигледно с намером да се и преко јавног увида гарантују објективност и законитост рада судова. Ово право трпи изузетке, али само у случајевима када би штета од одсуства јавности била мања од штете која настаје с присутном јавношћу. Реч је о следећим случајевима утврђеним Уставом (члан 32. став 3): национална безбедност; јавни ред и морал; права малолетника и заштита приватности лица у поступку.

Сйалнось судија. – Она подразумева да судија своју функцију врши док не наступе разлози за престанак те функције, а не на унапред одређен мандат. Одступање од овог начела представља временско ограничење првог избора (на три године), након чега судијска функција постаје стална.

Непреместивост судија је начело по коме једном изабран судија има гаранцију да га без његовог пристанка нико не може преместити у други суд или на друго место. Чињеница да судови представљају мрежу која прекрива читаву територију државе некада је била коришћена да се судије премештају из суда у суд и тиме прети или врши утицај на његово одлучивање. Устав је изричито утврдио само два изузетка када се то може учинити и без сагласности судије: укидање суда или претежне надлежности суда у који је судија изабран (члан 150. став 2), с тим да се судији гарантује заштита и у таквом случају тако што да он прелази у суд истог ранга који ту надлежност преузима.

Имунитет судија постоји и у облику неодговорности за мишљење изречено у суђењу и у облику неповредивости, изузев ако је реч о посебном кривичном делу (кршење закона од стране судије), као заштита од притварања за дела учињена у вршењу судијске функције без одобрења Високог савета судства.

Као и за друге носиоце јавних функција, Уставом Србије је утврђено да постоји неспојивост судијске функције са функцијама и делатностима које су утврђене законом, с тим што је самим уставом изричито забрањено политичко деловање, као и функције народног посланика, односно министра и судије Уставног суда.

7.2. Избор судија

За разлику од других државних органа, првенствено политичких, судови представљају неполитичке, стручне органе, а судијска функција подразумева по својој природи и садржају стручност већег нивоа, односно поседовање посебних знања, образовања и искуства. Стога се приликом избора судија примењује стручни критеријум, а у поступку селекције учествују и стручни органи, односно тела, који ће објективна правила о условима преточити у одлуку о избору конкретног лица на судијску функцију.

У европским државама, упркос универзалној прокламацији начела независности, не постоје јединствена решења нити стандарди о избору судија. Та решења би требало да обезбеде независност судија која, у случају превеликог утицаја извршне или законодавне власти (парламентарне већине), може бити угрожена, али и одговарајући легитимитет, имајући у виду да је судска власт грана државне власти, а да државна власт потиче од грађана.^[35] С тим у вези постоје одговарајућа правила и препоруке наднационалних струковних организација (Венецијанска комисија, Консултативно веће европских судија итд.) о избору, с тим да су она уопштеног карактера те се могу различито нормирати у зависности од потреба

[35] Голић, Д. (2019). Избор судија у Србији, Црној Гори и Босни и Херцеговини – независност и(ли) легитимитет. *Правни живот*, вол. 4, бр. 12, стр. 716–717.

сваке државе.^[36] Та правила и препоруке ипак се не односе на државе у којима (по процени таквих организација) постоји тзв. консолидовани правни систем и стабилан демократски поредак.

У избору судија у европским државама постоје различита решења, од веома ретког непосредног избора, избора од стране парламента, шефа државе, до избора од стране владе или министра правде. Често решење представља избор од стране посебног, судског савета, као стручног органа који у свом саставу има судијске (најмање половина) и несудијске чланове.^[37] Такође, присутна су и комбинована решења, где одлуку о избору доноси шеф државе или парламент на предлог судског савета.^[38]

Судије се у Републици Србији бирају на два начина. Први начин се примењује приликом првог избора одређеног лица на судијску функцију, кога, на предлог Високог савета судства, бира Народна скупштина Републике Србије на три године. После тога судије за трајно обављање судијске функције бира Високи савет судства. Председници свих судова у Србији могу бити само судије које су стално изабране и све њих, на предлог Високог савета судства, бира Народна скупштина Србије. Услови за избор су прописани законом, у зависности од врсте и степена суда у који се судија бира.

[36] С тим у вези, Пејић наводи: „Просто преузимање решења у одсуству правне оригиналности и неприлагођености политичком и друштвеном окружењу изазива последице супротне онима које уставни институт треба да произведе.“ Пејић, И. (2014). Конституционализација судске независности: упоредно и искуство Србије. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 68, стр. 159.

[37] Више о положају и улози судских савета у: Voermans, W., Albers, P. (2007). *Правосудни савети у земљама ЕУ*. Хаг: Европска комисија за ефикасност правосудја (ЦЕПЕЈ).

[38] Венецијанска комисија, Именовање судија, ЦДЛ-ЈД(2007)001 рев.

Високи савет судства одлучује о разрешењу судија, а разлози су, такође, прописани законом, што представља једно од критикованијих решења Устава. Наиме, судији престаје судијска функција на његов захтев, наступањем законом прописаних услова (нпр. радни век, радна неспособност) или разрешењем из законом предвиђених разлога (нпр. несавестан или нестручан рад, тежи дисциплински прекршај, осуда за кривично дело), као и ако не буде изабран на сталну функцију. Одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства. Против ове одлуке судија има право жалбе Уставном суду.

Високи савет судства представља уставни орган тек од Устава из 2006. године, а његова дотадашња егзистенција (од 2002) била је законска. Он има значајну улогу у поступку избора, разрешења и дисциплинске одговорности судија (и судија поротника), као и читав низ других надлежности, које се односе на рад судова или положај судија. Као аутономни државни орган гарантује самосталност и независност судија и судова. Високи савет судства није суд (не врши судску власт – не суди), али није ни орган управе, иако врши део послова правосудне управе, већ *sui generis* орган, орган судијске самоуправе, тј. самостални „администратор судског система“.^[39] Према Уставу, Високи савет судства се састоји од 11 чланова, и то од три члана по положају и осам изабраних чланова. Чланови по положају су министар који је надлежан за послове правосуђа, председник одговарајућег скупштинског одбора и председник Врховног касационог суда, а сваког од њих, само у другом поступку, такође бира Народна скупштина. Изабрани чланови су шест сталних судија (који нису председници

[39] Марковић, Р. (2015). *Уставно право*. Београд: Правни факултет у Београду, стр. 528.

судова), по један професор правног факултета и адвокат, као истакнути и угледни правници, а њих све, као што је већ речено, бира Народна скупштина. Мандат изабраних чланова траје пет година (сем за оне по положају), а они уживају имунитет који уживају и судије. Против одлуке Високог савета судства може се уложити жалба Уставном суду, у случајевима прописаним законом.

8. Јавно тужилаштво

Јавно тужилаштво представља самосталан државни орган који има значајна овлашћења у судском поступку, првенствено кривичном, са задатком да гони извршиоце кривичних дела, али и осталих кажњивих радњи, чиме се ради објективности суђења, кривично гоњење одваја од суђења. Јавно тужилаштво представља само страну у кривичном поступку, оно није део судске власти, јер је суд тај који у конкретној ствари одлучује. Ипак, због њихове функционалне повезаности (тужилаштво своје послове врши у функцији суђења), неретко се за судове и јавна тужилаштва користи термин „правосуђе“. Осим тога, јавном тужиоцу се законом у надлежност стављају и други послови, првенствено у вези с радом судова и одвијањем судских поступака.

Јавно тужилаштво је самосталан државни орган, али није независан, јер је само једна страна у кривичним и кажњивим поступцима која заступа јавни интерес. Штитећи јавни интерес јавно тужилаштво гони учиниоце кажњивих дела о којима ће судови, као објективни и независни државни органи, доносити одлуке.

Осим кривичног гоњења, у његову надлежност спада и предузимање мера за заштиту уставности и законитости, што се углавном односи на коришћење одговарајућих правних средстава (захтева, тужби, жалби, захтева за оцену уставности или законитости нормативних аката, захтева за забрану удружења, политичке партије, верске заједнице) пред судовима, органима управе или Уставним судом. Начело законитости представља основни принцип остваривања улоге јавног тужилаштва (члан 156).

Јавно тужилаштво је систем територијално организованих и повезаних инокосних државних органа, које чине носиоци функције – јавни тужиоци и њихови заменици. Територијална и функционална организација јавног тужилаштва одговара организацији судова (основна, виша, апелациона тужилаштва и Републичко јавно тужилаштво) и уређује се законом. Функцију јавног тужилаштва врши јавни тужилац, а заменици јавног тужиоца га замењују приликом вршења ове функције, и дужни су да извршавају његове налоге.

Сви тужиоци у Србији су организовани по принципу јединства и хијерархијске повезаности, тако да су нижи тужиоци подређени вишем, а сви виши су подређени Републичком јавном тужилаштву. Тиме се обезбеђују јединство и склад у раду тужилаштва као подсистема државних органа у правосудном систему. Виши тужилац има овлашћење да даје обавезна упутства нижем тужиоцу, преузме од њега рад на конкретном предмету, врши супституцију једног нижег тужилаштва другим у одређеној ствари. Републичко јавно тужилаштво је највише јавно тужилаштво у Републици Србији. Заменици за свој рад одговарају тужиоцу, а сваки тужилац за свој, и за рад тужилаштва на чијем је челу, одговоран је непосредно вишем тужиоцу, Републичком јавном тужиоцу и Народној скупштини (члан 160).

Јавне тужиоце бира Народна скупштина Републике Србије, на мандат од шест година, са могућношћу поновног избора, на предлог Владе. За замене јавних тужилаца се, аналогно решењу за избор судија, разликују први избор и стални избор, а Државно веће тужилаца приликом избора тужилаца има улогу коју Високи савет судства има приликом избора судија. Састав и избор Државног већа тужилаштва су такође аналогни Високом савету судства. Против одлу-

ке о разрешењу, коју у случају тужилаца доноси Народна скупштина, а у случају заменика Државно веће тужилаца, они имају право жалбе Уставном суду.

9. Уставни суд

Устав представља правни акт највеће правне снаге, што за последицу има да сви други, бројни и разноврсни правни акти морају да буду с њим у сагласности, садржински и формално. Дакле, хијерархија и међусобна усаглашеност правних аката је општа и суштинска особина правног поретка без које би он, због бројности и разноврсности аката и њихових доносилаца, био хаотичан и неусаглашен, па самим тим и потпуно нефункционалан.

Највећа правна снага устава не би представљала никакву посебну вредност уколико не би постојали механизми контроле уставности, односно предузимања правних санкција према актима који садржински или формално нису у сагласности са Уставом. Свакако, уставност представља својство само оних правних система који поседују устав у формалном смислу. С тим у вези, контрола уставности је посебна државна функција, која се развијала с развојем писаних устава.

Ипак, међу државама постоје бројне разлике у томе у чијој су надлежности контрола и заштита уставности. Ту су, најопштије, могуће две ситуације:

- 1) контролу уставности врши несудски, политички орган (парламент или посебан државни орган, какав је Уставни савет у Француској);
- 2) контролу уставности врши суд, као стручан и независан орган.

Иако се судска контрола уставности данас може уочити у већем броју држава, разлика се огледа у томе да ли ту функцију врши посебан, организационо издвојен, посебно уређен судски орган (уставни суд), који је формално ван мреже редовних судова (мисли се на судове опште и посебне надлежности), или ту надлежност врше редовни судови (нпр. највиши суд у посебном поступку или судови опште надлежности, у облику контроле уставности закона као претходног питања, поводом конкретног спора који се пред тим судом решава).

Друга врста стручно-правне контроле уставности (у форми посебног судског органа), настаје институционализацијом специјализованог суда – уставног суда, а као таква је први пут примењена у Уставу Аустрије из 1920. године. После Другог светског рата она се осетно раширила у различите делове света, али никада није постала универзална институција. Овај систем контроле уставности постоји и у Републици Србији.

9.1. Надлежност Уставног суда

Уставно судство првенствено обухвата контролу најважније државне функције – законодавне. Уставни суд санкционише повреду Устава као врховног закона, уклањајући неуставан закон из правног поретка. Имајући у виду већи ниво општости Устава, орган који ту контролу врши треба водити рачуна о томе да противуставност треба да буде очигледна, а у случају сумњи треба узети да је закон сагласан Уставу^[40] (нема повреде).

[40] Марковић, Р. (2015). *Уставно право*. Београд: Правни факултет у Београду, стр. 539.

Устав Републике Србије из 2006. године доделио је Уставном суду функцију заштите и уставности и законитости, што значи да су предмет оцене не само закони него и сви други правни прописи (подзаконски акти Републике, општи акти покрајина и локалних самоуправа и ималаца јавних овлашћења), чак и сви општи акти (укључујући и колективне уговоре, статуте политичких партија и удружења). Мерило оцене, по Уставу Србије нису само Устав Србије и закони Србије, већ и општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори када је у питању сагласност закона и свих општих аката са њима. Ово проширење уобичајених надлежности последица је прихваћене доктрине о примату – првенству међународног права над домаћим правом. Потврђени међународни уговори такође подлежу оцени уставности, тј. несупротности са Уставом. Уставни суд Србије располаже и могућношћу превентивне контроле, што такође није често решење. Наиме, на захтев трећине народних посланика, усвојен а непроглашен закон може бити предмет контроле, с тим да се касније не може покренути поступак за оцenu његове уставности ако је усаглашеност утврђена престапања на снагу.^[41] Други случај превентивне контроле је кад, на захтев Владе Републике Србије Уставни суд оцењује акта органа аутономне покрајине пре њиховог објављивања и ступања на снагу. Устав познаје и случај

[41] Марковић критикује уставну поставку института претходне контроле: „Смисао овог института је да се онемогући проглашење неуставне одредбе у закону (евентуално неуставног закона у целини), тако да је могућност коју предвиђа Устав, да закон буде проглашен пре доношења одлуке о неуставности, страна том институту. У Француској се обуставља протицање рока за проглашење закона док Уставни савет не донесе одлуку о његовој уставности. Даљи израз неразумевања овог института је и одредба према којој кад Уставни суд донесе одлуку о неуставности закона пре његовог проглашења, та одлука ступа на снагу даном проглашења закона. Смисао читавог института је да се неуставна одредба у закону (редак случај биће закон у целини) уопште не може прогласити.” Марковић, Р. (2006). Устав Републике Србије из 2006. године – критички поглед. *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2, стр. 28.

накнадне контроле – поступак за оцену уставности или законитости може се покренути у року од шест месеци од престанка важења неког општег акта. Предмет оцене је и садржајна и формална усаглашеност општих аката, те би њихово непостојање производило исте последице – престанак важења. Формална усаглашеност, поред утврђене надлежности за доношења и поступка доношења, подразумева Уставом утврђену обавезу објављивања општих аката и њихово ступање на снагу најраније осмог дана од дана објављивања (осим ако то налажу нарочито оправдани разлози, утврђени приликом доношења тих аката), те забрану њихове ретроактивности, са изузетком појединих одредаба закона, ако то налаже општи интерес утврђен приликом њиховог доношења (одредбе кривичног закона имају ретроактивно важење само ако су блаже по учиниоца кривичног дела).

Према Уставу Републике Србије из 2006. године, Уставни суд Републике Србије решава сукобе надлежности између судова и других државних органа, између републичких, покрајинских и органа локалне самоуправе, између покрајинских органа и органа локалне самоуправе и између органа различитих аутономних покрајина (које се могу оснивати) или између органа различитих локалних самоуправа.

Устав Републике Србије из 2006. године је обавезни учесник у поступку за разрешење председника Републике, који се покреће и води унутар Народне скупштине. Улога Уставног суда је да одлучи да ли је председник повредио Устав, а та оцена је обавезни део поступка и неопходни услов за разрешење, али не и довољан јер не обавезује Народну скупштину да председника Републике у том случају разреши, чиме овај облик одговорности, осим елемената правне (повреда Устава), знатно задире у концепт политичке одговорности.

У Уставу Републике Србије је на негативан начин, и то као резервна и супсидијарна, одређена надлежност Уставног суда у изборним споровима, тако што је прописано да ће он бити надлежан ако за неки од тих спорова законом није одређена надлежност судова. Тиме се желело постићи да неки облик изборног спора не би остао без судске заштите. За изборе које врши Народна скупштина није предвиђена судска заштита, те би се у тим питањима ова надлежност могла применити.

Надлежност Уставног суда обухвата и одлучивање о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана, чак и верских заједница. Устав стриктно утврђује разлоге због којих Уставни суд може забранити политичку странку, синдикалну организацију или удружење (члан 55). До тога може доћи ако је деловање ових организација усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење људских и мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (код верских заједница то је дефинисано на нешто другачији начин, набрајањем права која се угрожавају).^[42]

Уставом Републике Србије из 2006. године установљена је најшира могућа уставна жалба, тако да она обухвата све врсте аката и радњи свих државних органа (чак и недржавних субјеката којима су поверена јавна овлашћења), укључујући и судске пресуде, што у пракси и делу релевантних теоретичара изазива критику и противљење (Крбек). Уставна жалба у Србији је супсидијарна, може се уложити уколико су искоришћена сва друга правна средства или пак она нису предвиђена, а односи се на повреду неког од Уставом загарантованих права. Но, поред тога предвиђено је још пет других посебних жалби

[42] Пајванчић, М. (2009). *Коментар Устава Републике Србије*. Београд: „Конрад Аденауер“, стр. 213.

које се подносе Уставном суду за заштиту посебно утврђених права која се односе на: утврђивање мандата посланика; престанак судијске функције; престанак функције јавног тужиоца; повреда права аутономне покрајине и повреда права на локалну самоуправу.

Устав Републике Србије је дао право иницијативе за покретање поступка оцене уставности и законитости свима, али иницијатива је само право да се обрати Уставном суду са таквим предлогом, који Суд разматра и може, али не мора да прихвати. Међутим, и право на покретање поступка је према Уставу Србије постављено изузетно широко, и то за све државне органе, 25 народних посланика, органе аутономне покрајине и локалне самоуправе. То право има и сам Уставни суд (двотрећинска већина судија).

Устав је прописао да су одлуке Уставног суда Србије коначне, извршне и општеобавезујуће. То значи да је одлучивање једностепено, одлуке се више не могу преиспитивати пред другим органима. Одлуке се могу без икаквих додатних услова и поступака непосредно извршавати. Иако се извршење његових одлука уређује законом, и сам Уставни суд може уредити начин извршења своје одлуке када процени да је то потребно. Одлуке Уставног суда делују према свим субјектима у правном поретку (*erga omnes*), односно сви су дужни да их поштују и извршавају. Уставни суд Србије својом одлуком може огласити неуставним или незаконитим како део прописа или општег акта, тако и тај пропис, акт у целини. Одлуке Уставног суда делују у будућности, од дана објављивања или дана достављања ако се таква одлука не објављује. Већ смо указали на то да случај превентивне контроле уставности који постоји у овом уставу, значи само да се поступак може покренути пре објављивања тог закона, али одлука суда је увек о објављеном закону, тј. та одлука суда ступа на снагу даном објављивања тог закона.

9.2. Састав и избор судија Уставног суда

Уставом Републике Србије је прописано да се Уставни суд Србије састоји од 15 судија изабраних или именованих (у зависности од поступка) на девет година и с правом још једног избора. Пет судија бира Народна скупштина на основу предлога 10 кандидата који долази од председника Републике, пет судија именује председник Републике на основу предлога од 10 кандидата које му је поднела Народна скупштина и пет судија именује Врховни касациони суд на основу предлога 10 кандидата који подноси заједничка седница Високог савета судства и Државног већа тужилаштва.

Устав Србије прописује услове за избор судија овог суда. Строжи услови за избор, у погледу старости и искуства представљају стандард у свим системима који овај суд имају. За судије Уставног суда бирају се истакнути правници,^[43] с минимално 40 година живота и 15 година искуства у правној струци. Судије овог суда из свог састава бирају председника на период од три године. Положај судија Уставног суда одређује и забрана обављања друге јавне или професионалне функције или посла, с тим да је изричито дозвољено да се они баве професуром на правном факултету, али само у Србији, с тим да се ближи услови за то прописују законом. О имунитету судија Уставног суда (који одговара имунитету народних посланика) одлучује Уставни суд.

За разлику од судија других судова, где је то препуштено закону, разлози за престанак мандата судија Уставног суда утврђени су непосредно Уставом. Судији Уставног суда функција

[43] Више о стандарду „истакнути правник“, његовом садржају, оправданости и потреби уставног прецизирања у Петров, В. „Истакнути правник“ – посебан услов за избор судија Уставног суда или празна уставна норма. *Наука – безбедност – полиција*, бр. 3/2013, стр. 41–51.

престаје истеком времена на које је изабран или именован, на његов захтев, кад напуни законом прописане опште услове за старосну пензију или разрешењем. Судија Уставног суда разрешава се ако повреди забрану сукоба интереса, трајно изгуби радну способност за дужност судије Уставног суда, буде осуђен на казну затвора или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности судије Уставног суда (члан 174). О престанку мандата одлучује Народна скупштина, на предлог овлашћених предлагача за избор, а иницијатива може потицати и од самог Уставног суда.

Литература

1. Венецијанска комисија, Именовање судија, ЦДЛ-ЈД(2007)001рев.
2. Voermans, W. & Pim Albers, P. (2003). *Правосудни савети у земљама ЕУ*. Хаг: Европска комисија за ефикасност правосуђа (ЦЕПЕЈ).
3. Вукадиновић, Г. (2006). *Теорија државе и права I*. Нови Сад: Футура публикације.
4. Голић, Д. & Теодоровић, В. (2016). Изборни систем у Србији: изборна геометрија и изборна математика. *Култура ђолиса*, вол. 13, бр. 29, стр. 351–367.
5. Голић, Д. (2019). Избор судија у Србији, Црној Гори и Босни и Херцеговини – независност и(ли) легитимитет. *Правни животи*, вол. 4, бр. 12, стр. 715–733.
6. Голић, Д. (2020). Колективни шеф државе и систем власти – босанскохерцеговачка решења у светлу упоредног права. *Сјрани правни животи*, бр. 2, стр. 27–42.
7. Duverger, M. (1980). A New Political System model: Semi-presidential Government. *European Journal of Political Research*, 8 (2), стр. 165–187.
8. Јовановић, М. (2006). Изборна јединица, изборни праг и страначки систем. *Српска ђолишичка мисао*, вол. 13, бр. 1–2, стр. 41–59.
9. Кузмановић, Р. (2004). *Есеји о уставности и државности*. Бањалука: Правни факултет Универзитета у Бањалуци.
10. Кутлешић, В. & Голић, Д. (2017). *Уставно право*. Нови Сад: Привредна академија.

11. Лукић, Р. & Кошутић, Б. & Митровић, Д. (2001). *Увод у право*. Београд: Службени лист СРЈ.
12. Марковић, Р. (2006). Устав Републике Србије из 2006. године – критички поглед, *Анали Правној факултету у Београду*.
13. Марковић, Р. (2015). *Уставно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
14. Орловић, С. (2010). Кратак осврт на начело поделе власти са историјским и савременим аспектом. *Политичка ревија*, бр. 1, стр. 39–68.
15. Орловић, С. (2018). *Уставно право*. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Београду.
16. Пајванчић, М. (2009). *Коментар Устава Републике Србије*. Београд: „Конрад Аденауер“.
17. Пејић, И. (2007). Полупредседнички систем и могућности кохабитације. *Теме*, Ниш. бр. 1. стр. 43–60.
18. Пејић, И. (2014). Конституционализација судске независности: упоредно и искуство Србије. *Зборник радова Правној факултету у Нишу*, бр. 68, стр. 157–174.
19. Пејић, И. (2016). Парламентарна влада: могућности равнотеже у систему поделе власти. *Зборник радова Правној факултету у Нишу*, 55 (73), стр. 67–85.
20. Петров, В. (2005). Уставна реформа – наше (не)схватање Устава. У: Табороши, Ј. (прир.). *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ – иницијатива пројекта 2005*. Београд: Правни факултет, Центар за публикације и документацију, стр. 194–242.
21. Петров, В. (2013). „Истакнути правник“ – посебан услов за избор судија Уставног суда или празна уставна норма. *Наука – безбедности – иницијатива*, бр. 3, стр. 41–51.
22. Пилиповић, М. (2017). (Квази)дуална структура извршне власти у руском полупредседничком систему, *Годишњак Правној факултету Универзитета у Бањалуци*, стр. 71–93.
23. Пилиповић, М. (2018). Уредба као облик нормативне делатности извршне власти. *Српска правна мисао*, бр. 51, стр. 209–232.
24. Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: University Press.
25. Симовић, Д. (2008). *Полупредседнички систем*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник.

